Andersson
Elffers
Felix



Skal Biocontrole

Wettelijke zbo-evaluatie 2018-2022

/Andersson Elffers Felix

Datum

13 september 2024

Opdrachtgever

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Onderzoeksteam

Wybrand van der Meulen, Sander Geurts, Erwin de Craen, Martijn van der Goes, Aris van Veldhuisen (AEF), Ron Bergevoet (WUR)

Referentie

GL29

bezoekadres Maliebaan 16 3581 CN Utrecht
postadres Postbus 85198 3508 AD Utrecht
telefoon +31 30 236 30 30
website www.aef.nl

Managementsamenvatting

AEF heeft de vijfjarige zbo-evaluatie van Skal Biocontrole (Skal) uitgevoerd.
Deze evaluatie betrof de periode 2018-2022. Omdat de evaluatie in de eerste helft van 2024 is uitgevoerd, zijn ook bevindingen over 2023 waar relevant meegenomen in het onderzoek. In het onderzoek is de doeltreffendheid en doelmatigheid van Skal onderzocht, evenals de samenwerking met ketenpartners en in de bestuurlijke driehoek met het departement. Tot slot is gekeken naar de toekomstbestendigheid van de organisatie. Hierbij was speciale aandacht voor de organisatie- en rechtsvorm van Skal.

Uit het onderzoek trekken we de volgende conclusies:

Gedurende de evaluatieperiode stond Skal voor grote opgaven gesteld
De HFAA[1]-audit van 2019 heeft een belangrijk stempel gedrukt op de organisatie. Uit deze audit volgde een kritisch rapport met aanbevelingen die waren gericht op de gehele keten. Skal en het stelselverantwoordelijke departement (inmiddels LVVN) hebben veel werk verzet om de noodzakelijke inhaalslagen te realiseren, terwijl Skal tegelijkertijd voor de uitdaging stond om een nieuwe Europese bio-verordening te implementeren. De coronapandemie en een aanzienlijk ICT-probleem bij de serviceprovider maakten dat de context om die uitdaging aan te gaan, moeilijk was.

De taakuitvoering was in beperkte mate doeltreffend en werd niet doelmatiger
Het aanpassen en opzetten van de processen en werkwijzen binnen Skal heeft het grootste deel van de evaluatieperiode geduurd en is ook nog niet overal afgerond. Kernprocessen waren nog niet op orde en het bestaande risicomodel werd niet effectief bevonden. Inmiddels is de taakuitvoering van Skal beter op orde, maar er staan nog enkele belangrijke punten open. In deze evaluatie concluderen we ook dat de organisatie van handhavingsinstrumentarium niet altijd toereikend is. Overall concluderen we dat de taakuitvoering van Skal als gevolg van het voorgaande in beperkte mate doeltreffend was.

We constateren dat door alle nodige investeringen in kwaliteit de organisatie is gegroeid en de kosten flink zijn gestegen. Dat maakte dat er weinig prioriteit kon worden gegeven aan het optimaliseren van de efficiëntie in de primaire processen, onder andere omdat er veel tijd is gestoken in het inwerken van het grote aantal nieuwe medewerkers. Overall concluderen we dat Skal niet doelmatiger is gaan werken, maar we achten het ook echter logisch en begrijpelijk dat de aandacht van Skal in de afgelopen, roerige periode minder is uitgegaan naar kostenefficiëntie en een doelmatige taakuitvoering.

Over de financiële continuïteit in de komende jaren bestaan zorgen
Skal is sterk gegroeid tijdens de evaluatieperiode. De omzet van Skal is met de groei van de organisatie meer dan verdubbeld. Skal kon de kosten – over de gehele evaluatieperiode genomen – dekken door meegestegen inkomsten. De inkomsten stegen mee als gevolg van hogere tarieven, aanvullende bijdragen van LVVN voor de niet-retribueerbare taken en een groeiend aantal gecertificeerde bedrijven. De mate waarin LVVN de niet-retribueerbare kosten kan blijven vergoeden is echter onzeker. Ook staat het draagvlak voor de tarieven staat onder druk, wat maakt dat de

[1] De afdeling Health and Food Audit and Analysis (HFAA) van de Europese Commissie ziet toe op de naleving van de EU-regelgeving door en in de lidstaten.

financiële situatie van Skal kwetsbaar is. We voorzien dat het relatieve weerstandsvermogen van Skal zal afnemen als de organisatie verder in omvang toeneemt, wat als risico heeft dat financiële tegenvallers in de toekomst niet voldoende kunnen worden opgevangen.

Een betere samenwerking in de driehoek is nodig om de toekomstige opgaven aan te kunnen

Ten opzichte van de vorige evaluatieperiode is er meer structuur gekomen in de samenwerking in de aansturingsdriehoek. Desalniettemin zien we dat de samenwerking nog regelmatig op spanning staat. Inmiddels zetten partijen stappen naar een meer constructieve verstandhouding en hebben we deze ook zien groeien gedurende de duur van het evaluatieonderzoek. Gelet op de opgaven waar Skal nog steeds voor staat, verdient het doorbreken van negatieve patronen in de onderlinge dynamiek wel aandacht. Om bestaande en nieuwe uitdagingen effectief het hoofd te bieden, is het van groot belang dat Skal en LVVN meer gezamenlijk beeld hebben van de veranderopgave en gedeelde verwachtingen over ieders rol en taak daarin.

Een publiekrechtelijke rechtsvorm is in beginsel beter passend voor Skal

Een specifieke onderzoeksvraag in deze evaluatie is of de organisatie- en rechtsvorm nog volstaan. We concluderen dat een omvorming van de organisatie- of rechtsvorm *an sich* niet noodzakelijk is om de toekomstbestendigheid van Skal te waarborgen. Ten aanzien van de organisatie zien we voldoende goede redenen om voor de komende periode uit te gaan van het voortbestaan van Skal als zelfstandige organisatie, onder andere omdat Skal naar verwachting nog sterk zal moeten groeien. Daarnaast is het realiseren van de veranderopgave niet gebaat bij een proces van fusie of onderbrenging in een andere organisatie.

Kijkend naar de rechtsvorm zien we goede redenen om Skal om te vormen naar een publiekrechtelijk zbo (al dan niet met behoud van eigen rechtspersoonlijkheid). Een dergelijke omvorming zou aan bij het adagium dat publieke taken ook publiek belegd zouden moeten worden, en zou de transparantie en verantwoording richting Kamer en Europese Commissie kunnen bevorderen. Daartegenover staat dat een eventuele omvorming van Skal tot publiekrechtelijke organisatie in verhouding moet staan tot de transitiekosten. We bevelen aan om nader in kaart te brengen, alvorens tot een besluit hierover te komen.

Aan de hand hiervan komen we tot de volgende aanbevelingen:

Continuïteit van de organisatie

- **Skal**: Borg de continuïteit van personeel in sleutelposities. Enerzijds door te werken met een strategische personeelsplanning die aansluit bij de strategische doelen en te verwachten veranderingen die op Skal afkomen. Anderzijds door meer aandacht voor het duurzaam binden en boeien van personeel aan de organisatie.
- **Skal en LVVN**: Continueer het werken met een meerjarenbegroting om financiële onzekerheden en risico's beter inzichtelijk te maken en zo veel mogelijk af te dekken. Werk met scenario's voor de financiële langetermijnplanning. Houd in scenario's rekening met uiteen lopende ontwikkelingen in de groei van de sector, wisselende financiële bijdrage vanuit LVVN en druk op lastenverlichting vanuit de sector. Voer aan de hand van de meerjarenbegroting open gesprekken met LVVN en de adviesraad rond het dekken van mogelijk verder stijgende (t.a.v. niet-retribueerbare taken) kosten en tarieven en het voorzien in voldoende middelen en mogelijkheden om deze veranderingen op te kunnen vangen.
- **Skal**: Vergroot het inzicht in kostenallocatie per productieonderdeel. Monitor tijdsbesteding rond de verschillende kerntaken. Inventariseer daarnaast mogelijkheden om meer te sturen op richtinggevende kpi's.

Kwaliteit van de dienstverlening

- **Skal**: Betrouwbaarheid van de functionaliteiten moet prioriteit hebben in het nieuwe zaak-systeem. Heb daarnaast aandacht voor mogelijkheden om (met eigen data en koppelingen naar ketenpartners) het risicomodel en efficiëntie van het inspectieproces te versterken. Verken realistische mogelijkheden hiervoor en stel verbeterrichtingen op, inclusief een implementatie-plan.
- **Skal en LVVN**: Werk aan een effectievere organisatie van het handhavingsinstrumentarium waarbij Skal in mindere mate afhankelijk is van de prioriteiten van de NVWA om handhavend op te treden. Voor zover dit strafrechtelijk te veel beperkingen oplevert, zal een bestuurlijk punitief instrument moeten worden ingezet. Hierover merken we op dat er reeds stappen worden gezet in een lopend wetsvoorstel voor het handhavingsinstrumentarium voor alle keuringsdiensten.
- **Skal en LVVN**: Verleg als Skal de operationele focus (het tijdig en correct uitvoeren van controlewerkzaamheden) naar het nastreven van het bredere doel van de controles (het keurmerk bewaken). Dit zal zich bijvoorbeeld moeten uiten door prioriteit te geven aan optimalisering van het risicomodel, zodat strategische keuzes kunnen worden gemaakt om de kans zo klein mogelijk te maken dat niet-biologische producten ten onrechte voorzien van een bio-keurmerk op de Europese markt komen. Gezien de huidige rol en positie van Skal zal afstemming met het ministerie hierbij steeds nodig zijn (omdat het ministerie in geval van knelpunten zal worden aangesproken door de Europese Commissie). Blijf daarom investeren in het versterken van de samenwerking, ook op dit punt

Samenwerking en relatie in de sturingsdriehoek met het departement

- **Skal en LVVN**: Investeer in de relatie in de sturingsdriehoek. De uitgangspunten daarbij zijn het verbeteren van wederzijds begrip en vertrouwen. Daartoe is het van belang om – los van de inhoud – frequent gezamenlijk te reflecteren op de samenwerking. Agendeer dit expliciet, en vind passende vormen die bijdragen aan een gevoel van gezamenlijkheid en kennis en begrip van elkaars positie en werkwijzen.

Samenwerking met ketenpartners en in EU

- **Skal en LVVN**: Prioriteer het verbeteren van de samenwerking tussen Skal en de NVWA. Het potentieel van deze samenwerking, waarbij het uitoefenen van toezicht door beide partijen aan effectiviteit kan winnen, wordt nog te weinig benut. Investeer in regie op die samenwerking, waarbij wij een rol zien weggelegd voor LVVN als stelselverantwoordelijke. Inventariseer gezamenlijk verbeterstappen en maak hierover concrete procesafspraken binnen de kaders van de bestaande samenwerkingsovereenkomst. Verken ook de mogelijkheden om de samenwerking met andere keuringsdiensten te versterken en te zoeken naar synergievoordelen.
- **Skal**: Zorg voor strategische aansluiting binnen de EU. Zet in op het opbouwen en onderhouden van een netwerk om *best practices* uit te wisselen, bijvoorbeeld rond nieuwe taken VaC en import. Borg deze rol op een structurele plek in de organisatie.

Rechtsvorm

- **LVVN**: Onderzoek samen met het Ministerie van BZK en het Ministerie van Financiën de wenselijkheid en de implicaties van een omvorming van Skal naar een publiekrechtelijk zbo en geef dit proces een open vorm. Betrek hierbij ook de transactiekosten. Stel aan de hand hiervan een visie op mede aan de hand hiervan een standpunt over het al dan niet toekennen van eigen rechtspersoonlijkheid.

/ Inhoud

/ Managementsamenvatting 3

/ 1 Inleiding 8
1.1 Introductie 8
1.2 Vraagstelling 8
1.3 Onderzoeksopzet 9

/ 2 Skal in context 10
2.1 Historie en wettelijke grondslag 10
2.2 Beschrijving van het primair proces 10

/ 3 De organisatie van Skal 15
3.1 Interne organisatie 15
3.2 Personele ontwikkelingen 17
3.3 Bedrijfsvoering 19

/ 4 De doeltreffendheid van Skal 24
4.1 Certificering 24
4.2 Toezicht en handhaving 28
4.3 Importcontroles 32
4.4 Informeren en externe communicatie 34

/ 5 De doelmatigheid van Skal 36
5.1 Ontwikkeling kosten 36
5.2 Ontwikkeling inkomsten en tarieven 37
5.3 Productie en kostenefficiëntie 41
5.4 Ontwikkeling resultaat en weerstandsvermogen 44

/ 6 Governance & samenwerking 47
6.1 Werking van de driehoek 47
6.2 Onafhankelijkheid 49
6.3 Samenwerking 51

/ 7 Toekomstbestendigheid van Skal 56
7.1 Inleiding 56
7.2 Toekomstbestendigheid van de organisatie 56
7.3 Analyse rechtsvorm van Skal 58

/ 8 Conclusies en aanbevelingen 63
8.1 Conclusies 63
8.2 Aanbevelingen 67

/ A Analysekader 70

/ B Beleidstheorie 75

/ C Lijst met geïnterviewden 76

/ 1 Inleiding

1.1 Introductie

Skal Biocontrole werkt aan een betrouwbare certificering van de biologische sector
Skal Biocontrole (hierna: Skal) houdt toezicht op en handhaaft het rechtmatig gebruik van het Europese Bio-keurmerk. Dit keurmerk mag alleen op producten worden geplaatst door gecertificeerde bedrijven. Skal besluit over deze certificering van bedrijven in de gehele biologische keten; dit betreft de landbouw, de verwerking en handel en de consumentenverkoop. De eisen aan deze biologische certificering zijn te vinden in Europese verordeningen, waarvan Verordening EU 2018/848 (hierna: de bio-verordening) de belangrijkste is. Daarnaast zijn ook Verordening EU 2017/625 (Controleverordening) en meerdere uitvoeringsverordeningen relevant voor het controleproces en werkkader van Skal.

Controle op en handhaving van het rechtmatig gebruik van het bio-keurmerk is van essentieel belang voor het vertrouwen van de consument in de biologische sector. Biologische producten zijn over het algemeen duurder dan niet-biologische producten en consumenten kiezen er vaak bewust voor. Zij moeten er daarom op kunnen vertrouwen dat de producten die zij kopen ook daadwerkelijk worden geproduceerd volgens een biologische productiemethode die rekening houdt met dieren, mensen, milieu, klimaat en biodiversiteit.

1.2 Vraagstelling

Andersson Elffers Felix (AEF) evalueerde Skal over de periode 2018-2022
Als privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (hierna: zbo) moet Skal op grond van de Kaderwet zbo elke vijf jaar worden geëvalueerd.[2] Het doel van deze evaluatie is inzicht te krijgen en te geven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering door Skal van haar wettelijke taken. Zbo-evaluaties dienen zo de parlementaire controle op deze uitvoering. Onderdeel van deze evaluatie is tevens de samenwerking ten behoeve van de gehele biologische controleketen. Hieronder valt ten eerste ‘de driehoek’ waarin Skal en het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (hierna: LVVN) als opdrachtgever en als eigenaar van Skal samenwerken aan de uitvoering van de wettelijke taken.[3] Ten tweede betreft dit de samenwerking tussen Skal en andere ketenpartners, zoals de Douane en de NVWA.

De evaluatie die voorligt beslaat formeel de periode 2018-2022. Omdat de evaluatie in de eerste helft van 2024 is uitgevoerd, is – waar mogelijk – ook het jaar 2023 meegenomen in de evaluatie. Onderzoeks- en adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) voerde deze evaluatie uit in opdracht van LVVN.

Behalve de evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van haar wettelijke taken door Skal tussen 2018 en 2022, heeft de opdrachtgever gevraagd specifiek aandacht te

[2] Art. 39 lid 1 Kaderwet zbo.
[3] Ten tijde van de evaluatieperiode (en tijdens het grootste gedeelte van het uitvoeren van dit onderzoek) was het Ministerie genaamd Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Om te voorkomen dat we in de rapportage verschillende benamingen moeten opnemen, zullen we voor de overzichtelijkheid in het hele rapport spreken van het Ministerie van LVVN.

besteden aan de toekomstbestendigheid van Skal in de huidige organisatie- en rechtsvorm; is Skal de komende jaren *fit-for-purpose*? Concreet betekent dit dat de volgende twee vragen in dit onderzoek zijn beantwoord:

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?*

1.3 Onderzoeksopzet

Het beantwoorden van de onderzoeksvragen is geoperationaliseerd met een analysekader
Om algemene begrippen als doeltreffendheid, doelmatigheid en toekomstbestendigheid te kunnen beoordelen, is in het onderzoek gewerkt met een analysekader. Het analysekader is aan het begin van het onderzoek vastgesteld en gebruikt om de juiste informatie op te halen en de onderzoeksvragen zo objectief en transparant mogelijk te kunnen beantwoorden. Het analysekader staat in de bijlage bij dit onderzoek.[4] Het analysekader is mede gebaseerd op de beleidstheorie voor de wettelijke taken van Skal, die eveneens is opgenomen als bijlage.[5]

We hebben drie onderzoeksmethoden ingezet
In het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet. We voerden ten eerste documentonderzoek uit om feitelijke bevindingen op te halen. Daarvoor zijn onder andere beleidsplannen, jaarverslagen en -rekeningen en werkprotocollen bestudeerd. Ook is Skal de afgelopen jaren veelvuldig geëvalueerd en ge-audit. Deze rapportages zijn eveneens meegenomen in de onderbouwing van bevindingen.

Ten tweede voerden we interviews met betrokkenen. We spraken met diverse betrokken binnen Skal, het ministerie van LVVN en externe belanghebbenden of samenwerkingspartners. Een overzicht van de gesprekspartners is opgenomen in bijlage C. Tot slot hielden we drie focusgroepen om nader te verdiepen op bevindingen die gedurende de evaluatie prominent naar voren kwamen als ontwikkelrichting. De drie thema's van de focusgroepen waren:

- Ketensamenwerking (met NVWA, RVO, Douane en LVVN)
- Samenwerking in de driehoek (met Skal en LVVN)
- De organisatie en rechtsvorm (met Skal en LVVN)

[4] Zie bijlage A.1.
[5] Zie bijlage B

/ 2 Skal in context

2.1 Historie en wettelijke grondslag

Skal is ontstaan vanuit de biologische sector
De biologische sector kent in Nederland een geschiedenis die teruggaat tot de jaren 60. Binnen deze sector ontstond de behoefte aan een keurmerk om de biologische kwaliteit aantoonbaar te waarborgen. Uiteindelijk leidde dit in 1987 tot de oprichting van Stichting Keur Alternatief voortgebrachte Landbouwproducten, afgekort tot SKAL (toen met hoofdletters). Nadat in 1991 de eerste Europese bio-verordening was ingevoerd, kreeg SKAL in Nederland de taak om toezicht te houden op de naleving van deze verordening. De naam wijzigde naar Skal Biocontrole. Waar Skal voorheen een bredere taak had, werd Skal in deze periode een organisatie die enkel wettelijke taken uitvoert in opdracht van LVVN. Skal heeft nog steeds kenmerken die verband houden met deze ontstaansgeschiedenis, met name de privaatrechtelijke rechtsvorm (stichting) en de samenstelling van het bestuur, waarbij twee leden worden voorgedragen door verenigingen of koepelorganisaties uit de biologische sector.

Skal is verantwoordelijk voor de certificering en het toezicht op en handhaving van gebruik van het keurmerk. De grondslagen hiervoor zijn gelegen in de bio-verordening (Verordening EU 2018/848), de Landbouwkwaliteitswet en het Landbouwkwaliteitsbesluit. De wettelijke taak van Skal kan als volgt worden samengevat:

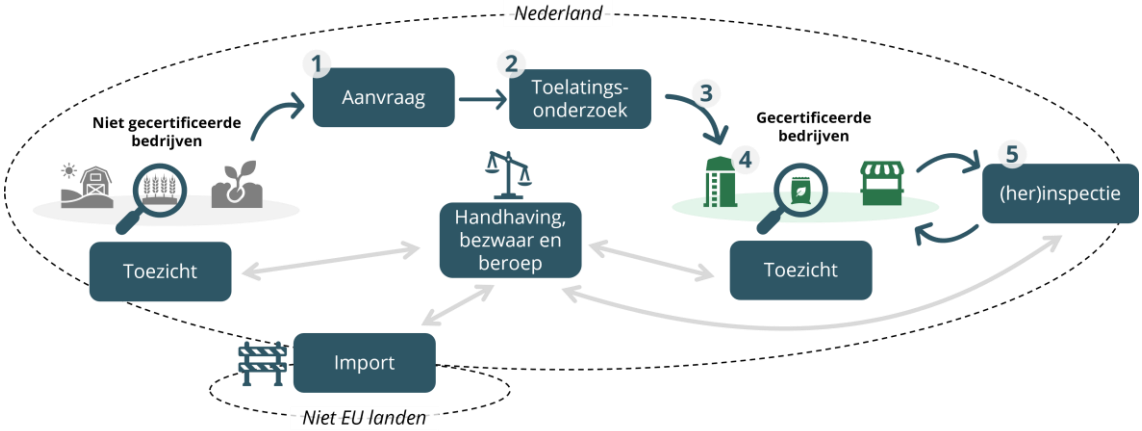
> *De in de wet vastgelegde taak van Skal betreft het toezicht op en handhaving van de naleving van de biologische productiemethoden, de controle op biologische import en overige uitvoeringshandelingen die noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van de bio-verordening.*

De biologische sector wordt op Europees niveau gereguleerd
De bio-verordening schrijft voor hoe certificering moet plaatsvinden en aan welke eisen zowel de bedrijven als het certificerings- en controlestelsel moeten voldoen.

De Europese Commissie houdt toezicht op de nationale controlestelsels voor de bio-certificering door middel van audits. Deze audits werden uitgevoerd door de Health and Food Audits en Analysis (HFAA); een organisatie onder het Directoraat-Generaal Health and Food Safety. In 2019 heeft de HFAA voor het laatst een audit uitgevoerd. Uit de audit kwam een aantal tekortkomingen van het biologische controlestelsel naar voren waarmee Skal en haar ketenpartners aan de slag moesten. Deze audit speelt daarom een belangrijke rol in de afgelopen evaluatieperiode.

2.2 Beschrijving van het primair proces

De kerntaak van Skal omvat registratie, certificering, inspectie en controle om ervoor te zorgen dat biologische producten aan de geldende normen voldoen en dat consumenten kunnen vertrouwen op de integriteit van biologische voedselproductie en -handel. Onderstaande figuur geeft de primaire processen van Skal weer.



Figuur 1: Primair proces van Skal schematisch weergegeven

Hieronder beschrijven we de primaire hoofdprocessen, te weten:

A. Bedrijfscertificering en -inspectie
B. Toezicht
C. Importcontroles
D. Handhaving, bezwaar en beroep

A. Bedrijfscertificering en -inspectie

Het proces van certificering, van aanvraag tot en met inspectie is in de afbeelding hierboven met de genummerde blokjes weergegeven. Het certificatieproces begint als een bedrijf een bepaalde activiteit aanmeldt bij Skal voor certificering. Daarop voert Skal een toelatingsonderzoek uit om te controleren of het bedrijf aan alle voorschriften voldoet. Voor landbouw- en veeteeltbedrijven geldt een omschakelingsperiode van veelal twee jaar. Na afloop van deze periode kan de activiteit van het bedrijf worden gecertificeerd.

Onderstaande tabel bevat de stappen in dit proces en hun wettelijke grondslag:

	Stap	Wettelijke grondslag
1	Bedrijf meldt zijn activiteit aan bij Skal voor verkrijging van het biologisch keurmerk	Art. 34 lid 1 VEU 2018/848
2	Skal voert een toelatingsonderzoek uit bij het bedrijf	Art. 38 lid 1 VEU 2018/848
3	Omschakelingsperiode	Art. 10 VEU 2018/848
4	Certificering	Art. 35 VEU 2018/848
5	Inspectie	Art. 7 en 38 VEU 2018/848

1. Aanvraag bedrijfscertificering

Bedrijven die in aanmerking willen komen voor het biologisch keurmerk moeten daartoe een

aanvraag indienen bij Skal. Deze aanvraag omvat gedetailleerde informatie over het bedrijf, de producten, de locatie en de productiemethoden.

2. **Toelatingsonderzoek**

   Een eerste inspectie om te kijken om het bedrijf en haar processen voldoen aan de eisen die worden gesteld door het keurmerk. In dit onderzoek wordt aangegeven wat er al op orde is en wat er nog moet worden aangepast om gecertificeerd te worden.

3. **Omschakelingsperiode**

   Voor landbouw- en veeteeltbedrijven geldt een wettelijke termijn van twee jaar om over te kunnen schakelen met percelen en dieren. Dit is onafhankelijk van in hoeverre de processen en producten wel of niet in lijn zijn met wat de biologische verordening voorschrijft. Gedurende deze periode moet het bedrijf aantonen dat het voldoet aan de voorschriften.

4. **Certificering**

   Als een bedrijf aan de voorschriften voldoet (en de omschakelingsperiode is afgelopen) verkrijgt het bedrijf het biologisch certificaat voor (een deel van) haar productieproces. Vanaf nu mag het bedrijf het bio-keurmerk toevoegen aan de website, verpakkingen en in de naam van de betreffende producten. Certificering is over het algemeen voor één jaar geldig.

5. **Inspectie**

   Bedrijven worden periodiek gecontroleerd middels een inspectie. De frequentie van inspectie is afhankelijk van het toezichtsarrangement, dat samenhangt met het risicoprofiel van een bedrijf. Inspecties vinden tweejaarlijks (laag risico), ieder jaar (normaal risico) of twee keer per jaar (hoog risico) plaats. Voor alle bedrijven wordt dezelfde vragenlijst gebruikt. De inspecteur legt afhankelijk van het type bedrijf indien nodig wel nadruk op specifieke risico-onderdelen tijdens de inspectie. Bij wijzigingen van het bedrijf, zoals een verhuizing, dient een bedrijf opnieuw geïnspecteerd te worden. De duur van een inspectie verschilt per keer. Als er tijdens de inspectie non-conformiteiten worden gevonden, kan Skal handhavend optreden. Dit varieert van een aantekening in het dossier tot opschorten en intrekken van de certificatie, afhankelijk van de ernst van de non-conformiteit.

B. Toezicht

Naast de jaarlijkse inspectie van gecertificeerde bedrijven verricht Skal ook andere toezichtstaken; de organisatie houdt ook toezicht op niet-aangemelde bedrijven en er vindt aanvullend toezicht plaats op gecertificeerde bedrijven.

Toezicht op niet-aangemelde bedrijven

Om de waarde van het bio-keurmerk te garanderen, is het belangrijk dat bedrijven geen oneigenlijk gebruik maken van het keurmerk en het keurmerk dus ook niet voeren voor niet-gecertificeerde onderdelen van hun productieproces. Skal houdt toezicht hierop en onderzoekt meldingen met betrekking tot het oneigenlijk gebruik van het keurmerk en/of biologische aanduidingen.

Toezicht gecertificeerde bedrijven

Naast de periodieke inspecties is Skal op basis van de uitvoeringsverordening (EU 2021/279) verplicht om bij 10% van de bedrijven een aanvullende inspectie uit te voeren. Deze inspecties bieden extra zekerheid dat de plichten die het keurmerk met zich meebrengt daadwerkelijk worden nageleefd door de gecertificeerde partij. Skal hanteert hiervoor risicoprofielen, zoals hierboven reeds benoemd.

De categorie hoog risicobedrijven krijgen jaarlijks twee aangekondigde inspecties. Daarnaast dient er bij 5% van de gecertificeerde bedrijven een monstername te worden gedaan.

Skal voert ook onaangekondigde inspecties uit. Deze worden niet op basis van het risicoprofiel van individuele bedrijven uitgevoerd, maar rondom een specifiek risico-thema, bijvoorbeeld dierenwelzijn. Gecertificeerde bedrijven die binnen dit thema een relevant onderwerp van toezicht zijn, ontvangen mogelijk een onaangekondigde inspectie. Skal stelt jaarlijks op basis van voorkomende risico's een centraal thema vast voor het uitvoeren van onaangekondigde inspecties. De onaangekondigde inspecties vinden ook plaats bij 10% van de bedrijven.

C. Importcontroles

Controle op zending uit derde landen (TRACES)

Biologische producten die vanuit derde landen de Europese markt betreden, dienen te worden gecontroleerd; hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor Skal. Er zijn drie typen controles: de documentcontrole (D), de overeenstemmingscontrole (O) en de materiële controle (M).

De **documentcontrole** (D-controle) wordt op alle producten uitgevoerd. De uitkomst wordt in TRACES gedeeld. Na de D-controle wordt het COI geviseerd en volgt vrijgave aan de markt. D-controles werden gedurende de evaluatieperiode voor het overgrote deel uitgevoerd door de Douane. Skal werkt aan het zelf uitvoeren van de D-controles.

Bij **overeenstemmingscontroles** (O-controle) wordt er gekeken naar of de lading overeenkomt met wat er op de documenten staat; denk bijvoorbeeld aan zaken als het netto gewicht en de productsoort. De O-controle wordt ook door de Douane uitgevoerd.

De **materiële controle** (M-controle) is een monstername. Hierbij wordt bekeken welke niet-toegestane stoffen er eventueel op de producten aanwezig zijn. De M-controle wordt door Skal uitbesteed aan Qualitas; de beoordeling van monsters doet Skal zelf.

De M-controles geschieden steekproefsgewijs en worden wekelijks gepland op basis van de hoog risicoproducten-lijst van de EU, de nationale risico-lijst en actuele OFIS-meldingen. O-controles worden door de Douane uitgevoerd en zijn aselect, conform wet- en regelgeving. Op de risico-lijsten staat bijvoorbeeld van welke producten een bepaald percentage moet worden gecontroleerd.

Zolang de O- en M-controles plaatsvinden, blokkeert Skal de partij, zodat de partij nog niet vrijgegeven wordt aan de markt. Partijen waar residuen worden gevonden van niet-toegestane stoffen of anderszins niet aan de biologische voorschriften voldoen, kunnen hun biologische status verliezen. Als alles in orde is, blijft de biologische status van het product behouden.

Skal neemt in 2025 de D-controles en O-controles van de Douane over. Skal is gedurende de evaluatieperiode, in 2022, verantwoordelijk geworden voor de M-controles. Hier gaan we in hoofdstuk 4 nader op in.

D. Handhaving, beroep en bezwaar

Onregelmatigheid, onderzoek (OFIS) en handhaving

In het geval van non-conformiteiten heeft Skal een aantal mogelijkheden om sanctionerend op te treden. Dit varieert van herinspecties en verscherpt toezicht tot het certificaat van het bedrijf

opschorten of intrekken. Ook kan Skal is samenwerking met de NVWA een last onder dwangsom opleggen om de naar de biologische productiemethode verwijzende aanduidingen te verwijderen van de afwijkende producten. Skal had tot en met 2021 de mogelijkheid om zaken voor te leggen aan het tuchtgerecht. Het tuchtgerecht is nu opgeheven.

Tegen een formeel besluit van Skal staat bezwaar en beroep open voor gecertificeerden en niet-gecertificeerden, mits deze belanghebbend zijn. Skal heeft een bezwaarprocedure, op basis waarvan de directeur een beslissing op bezwaar kan nemen. Hiertegen staat beroep open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Bij overtredingen waar mogelijk sprake is van een economisch delict kan worden overgegaan op strafrechtelijk vervolging. Skal start deze procedure in dat geval door een aangifte bij NVWA-IOD, waarna het OM besluit om wel of niet over te gaan tot strafrechtelijke vervolging.

/ 3 De organisatie van Skal

In dit hoofdstuk bespreken we de interne organisatie van Skal. Daarbij kijken we naar de verschillende lagen van de organisatie. We gaan onder andere in op bestuur en management en de verdere inrichting van de interne organisatie. Ook bespreken we ontwikkelingen ten aanzien van personeel en kijken we naar werkwijzen, sturing op de kernprocessen en de borging van de kwaliteit.

3.1 Interne organisatie

Het stichtingsbestuur van Skal bestaat uit vijf leden
Van de vijf bestuursleden worden er twee voorgedragen door partijen uit de biologische sector (één door Biohuis en één door BioNederland). Het bestuur benoemt haar eigen leden. De benoeming van de voorzitter vindt plaats met instemming van de Minister van LVVN.

Conform het bestuursreglement komt het bestuur tenminste zesmaal per jaar bijeen. In de statuten zijn de volgende taken toegekend aan het bestuur:

a) de continuïteit van de organisatie te waarborgen,
b) de strategie te vormen, te implementeren, te voeren, en te evalueren,
c) te beslissen als eindverantwoordelijke in de besluitvorming,
d) intern en extern te communiceren,
e) als werkgever van de medewerkers op te treden,
f) de visie voor het besturen te ontwikkelen en te implementeren,
g) leiding te geven en medewerkers te motiveren,
h) de organisatieontwikkeling en het management development te beheersen,
i) de organisatie in al haar facetten te beheren.

De dagelijkse leiding is in handen van de algemeen directeur
De dagelijkse leiding is in handen van de algemeen directeur van Skal. Op grond van de statuten is de directeur belast met de operationele leiding van de stichting, de voorbereiding van het beleid, het indienen van beleidsvoorstellen en de uitvoering van het door het bestuur vastgestelde beleid. De directeur is (mede)verantwoordelijk voor de realisatie van de doelstellingen van de stichting, beleid (waaronder meerjarenvisie, jaarplannen en -verslagen) en inhoudelijke bedrijfsvoering, zoals vastgesteld door het bestuur.

Tijdens de evaluatieperiode zijn er veel personele wisselingen geweest, met name op management-niveau. De huidige directeur is daarmee één van de weinige medewerkers in een leidinggevende positie die al meerdere jaren werkzaam is voor Skal. De directeur is daarom in belangrijke mate een factor gebleken die heeft moeten zorgen voor behoud van kennis en kunde binnen de organisatie. Dat er continuïteit is op directieniveau kan op zichzelf positief genoemd worden, maar deze afhankelijkheid maakt Skal tegelijk ook kwetsbaar.

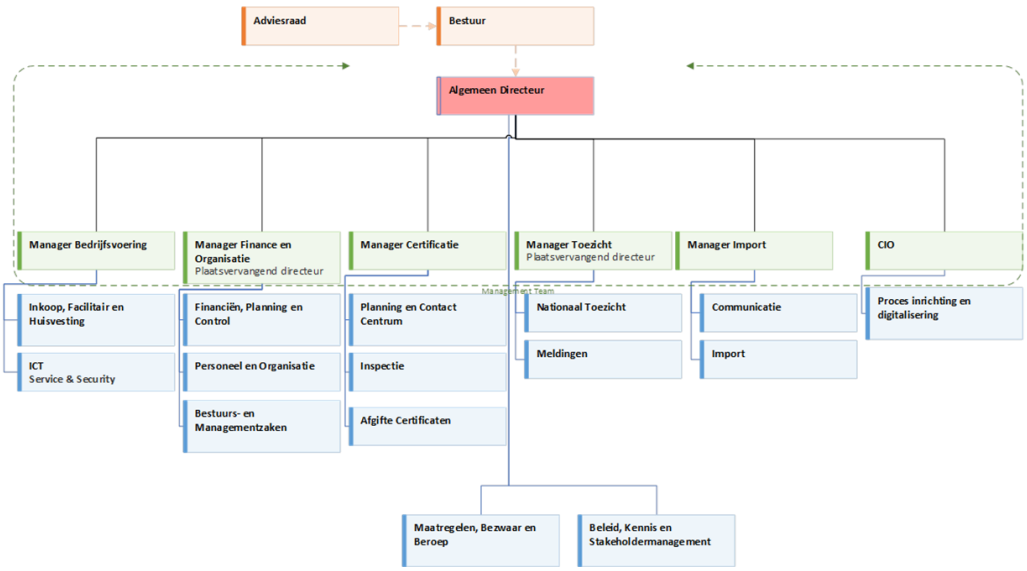
Skal heeft recent een nieuwe afdelingsstructuur en een nieuw gevormd managementteam
Skal heeft een team van zes managers, die de algemeen directeur ondersteunen. Vier van hen zijn na de officiële evaluatieperiode (in 2023 en 2024) pas gestart bij Skal. Daarnaast heeft Skal eind 2022

een reorganisatie doorgevoerd, waarbij ook de afdelingsstructuur is heroverwogen.[6] Daarbij zijn onder andere de afdelingen 'toezicht en handhaving' en 'beleid en ontwikkeling' als afzonderlijk herkenbare onderdelen in de organisatie neergezet. Hiermee zijn activiteiten van Skal overzichtelijker van elkaar gescheiden aparte afdelingen met eigen taken. De reorganisatie is een onderdeel van de ingezette professionaliseringsslag binnen Skal (zie daarvoor paragraaf 3.3).

Hieronder geven we een kort overzicht van de managers en de afdelingen die zij vertegenwoordigen.

- **Bedrijfsvoering.** De positie van manager bedrijfsvoering wordt op dit moment nog ingevuld door een interim-manager. Onder de verantwoordelijkheden van de manager bedrijfsvoering vallen ook inkoop, facilitaire zaken en huisvesting.
- **Finance en organisatie**. De manager finance, personeel en organisatie, management en bestuurszaken is formeel plaatsvervangend directeur voor ondersteunende processen. Deze afdeling is onder andere verantwoordelijk voor personeel- en organisatie.
- **Certificering.** De manager certificering is verantwoordelijk voor een team van 36 inspecteurs en twee teamleiders op inspectie. Daarnaast stuurt de manager de teamleiders aan die verant-woordelijk zijn voor de afgifte van de certificering en de planning en het contactcentrum.
- **Toezicht.** De afdeling toezicht is verantwoordelijk voor het houden van toezicht en inspecties die plaatsvinden boven op de standaard jaarlijkse inspectieproces die behoort bij de certificering. **Import.** De afdeling import is verantwoordelijk voor de operationele processen rond importcontroles. Deze worden nu nog deels door de Douane uitgevoerd; de afdeling is nu verantwoordelijk voor de overdracht van de taken en de samenwerking hierin met de Douane. De manager import is plaatsvervangend directeur voor de primaire processen.
- **CIO.** De Chief Information Officer (CIO) is verantwoordelijk voor de informatie en digitalisering van de organisatie. De CIO heeft ook in de portefeuille de migratie naar een nieuw ICT-systeem dat het primaire proces moet ondersteunen.

Tot slot vallen nog de afdelingen bezwaar- en beroep en beleid, kennis en stakeholdermanagement rechtstreeks onder de algemeen directeur.



Figuur 2: organogram Skal per 01-11-2023

[6] Formeel is de evaluatieperiode 2018-2022, maar in overleg met de begeleidingscommissie van het onderzoek is besloten om gebeurtenissen uit 2023 – voor zover relevant – mee te betrekken in de evaluatie.

Het beperkte institutionele geheugen is een risico voor de continuïteit
In de vorige zbo-evaluatie uit 2018 is personele continuïteit als aandachtspunt benoemd. We zien dat dit met name op de sleutelposities nog steeds een punt van aandacht is. Dit werd bevestigd vanuit het onderzoek; de managers die wij hebben gesproken konden slechts een beperkte periode terugkijken. Om de continuïteit van de organisatie in de komende jaren te waarborgen, is het cruciaal dat managers voldoende ervaring en deskundigheid opdoen, en de organisatie minder afhankelijk wordt van de algemeen directeur en enkele andere ervaren medewerkers. Uit onze gesprekken blijkt dat de organisatie op dit punt inmiddels in een iets rustiger organisatorisch vaarwater is gekomen.

Skal heeft een adviesraad ingesteld met vertegenwoordigers vanuit de sector
Vijf jaar geleden heeft Skal een adviesraad ingesteld, die bestaat uit vertegenwoordigers vanuit de biologische sector. Leden van de adviesraad worden aangesteld voor een periode van vier jaar en zijn eenmaal herbenoembaar. De adviesraad bestaat uit vertegenwoordigers van de sector en een onafhankelijk voorzitter en adviseert, gevraagd en ongevraagd, over taken en beleidsbeslissingen van Skal. De statuten van Skal verplichten het bestuur om de adviesraad van de nodige informatie te voorzien voor hun taakuitoefening. De adviesraad vergadert vier keer per jaar.

Leden van de adviesraad zijn van mening dat de adviesraad goed wordt betrokken. Sinds de instelling heeft de adviesraad een beter inzicht gekregen in Skal, haar werkwijze, en de uitdagingen waar Skal in de praktijk tegenaan loopt. De adviesraad heeft ook een rol als mechanisme voor het onafhankelijk opereren van Skal. Hierop gaan we in paragraaf 6.2 nader in.

Bevindingen AEF samengevat: Interne organisatie
Het herinrichten van de organisatie is goede stap geweest die bijdraagt aan het professionaliseren van de uitvoering. De verschillende taken en rollen van Skal worden hierdoor beter van elkaar gescheiden en kunnen afzonderlijk prioriteit krijgen, waarbij gewerkt kan worden aan specialisatie en expertise.
Op managementniveau hebben meerdere wisselingen plaatsgevonden, waardoor de continuïteit van de organisatie en het institutioneel geheugen voor een belangrijk deel bij de directeur ligt. Dit maakt Skal kwetsbaar. Op het moment van het uitvoeren van deze evaluatie heeft Skal de meeste managementfuncties ingevuld en is er sprake van rustiger organisatorisch vaarwater. Het is voor de continuïteit van Skal van belang om medewerkers op sleutelposities te blijven binden en behouden. De adviesraad van Skal wordt naar eigen mening goed betrokken.

3.2 Personele ontwikkelingen

Skal is verdubbeld qua personele omvang
Gedurende de evaluatieperiode is Skal gegroeid van 49 fte in 2018 naar 101,6 fte in 2022. Dat is meer dan een verdubbeling. Dit heeft te maken met de professionalisering en de sterke groei die Skal en de sector doormaken. De groei vindt plaats bij alle afdelingen binnen gehele organisatie. In onderstaande tabellen geven we eerst het totaal aantal fte per jaar weer, gevolgd door de verdeling van het aantal fte in 2022.[7]

[7] Bron: jaarverslagen Skal

Jaar	Fte
2018	49
2019	61
2020	62,5
2021	84
2022	101,6

Tabel 1 Overzicht totaal fte per jaar

Afdeling	Fte
Directie	0,9
Staf	13,4
Beleid en ontwikkeling	9,6
Toezicht	15,6
Certificatie	17,1
Inspectie	33,4
Data en ICT	11,6
Totaal	**101,6**

Tabel 2 Overzicht verdeling fte in

De groei van Skal gaat gepaard met 'groeistuipen'

In interviews is meermaals verwezen naar knelpunten die gepaard zijn gegaan met een de forse organisatiegroei. Nieuwe medewerkers moeten bekend worden met de biologische sector en wet- en regelgeving. Zeker de inspecteurs moeten hierin goed worden opgeleid. Dit vergt, gezien het grote aantal nieuwe medewerkers, veel capaciteit van de organisatie.

In de evaluatieperiode zijn er veel nieuwe inspecteurs bijgekomen, die allemaal ingewerkt moesten worden. Zittende inspecteurs zijn hier veel tijd mee kwijt geweest, omdat het opleiden van nieuwe mensen gebeurt via *learning on the job*. Skal heeft daarnaast een e-learning ontwikkeld om medewerkers op te leiden met betrekking tot de nieuwe bio-verordening.

Daarnaast vond de groei plaats terwijl ook interne reorganisaties plaatsvonden, wat van invloed is geweest op de processen en de continuïteit, maar ook uitdagingen geeft voor de cultuur en betrokkenheid van medewerkers bij de organisatie.

Skal kent over de gehele organisatie bezien geen groot verloop in het personeelsbestand

Hierboven hebben we benoemd dat de afgelopen jaren meerdere managers Skal hebben verlaten. Dat geldt ook voor enkele senior medewerkers. In interviews binnen Skal is aangegeven dat de groei en daarmee gepaard gaande veranderingen in de organisatie voor sommige medewerkers de binding met hun werk en de organisatie minder maakte, dat dit voor hen reden was voor vertrek.

Door de hele organisatie heen heeft er echter geen groot verloop plaatsgevonden. In 2022 ging 12% van het totale personeelsbestand uit dienst. Gemiddeld in Nederland is het verlooppercentage 17%, en over het algemeen wordt een verloop van 10% als een gebruikelijk en goed werkbaar percentage gezien. Van 2018 t/m 2021 lag het verloop onder de 10%.[8]

Het ziekteverzuim was volgens de laatste meting iets boven gemiddeld

In 2022 was het verzuim 6,8%. Dat was bovengemiddeld ten opzichte van het Nederlands gemiddelde van ongeveer 5%. Een van de genoemde oorzaken was het voortduren van de coronapandemie en een nieuwe arbodienst, die minder goed samenwerkte met zowel medewerkers als managers waardoor het langduriger verzuim verder opliep. In 2019 en 2021 lag het verzuim onder het landelijke gemiddelde.

[8] Skal; Jaarverslagen 2018 t/m 2022; 2018 - 2022

Skal zal de komende jaren nog verder moeten groeien in omvang
Met het oog op nieuwe taken en de beoogde groei van de biologische sector zal het totaal aantal fte van Skal de komende nog eens moeten verdubbelen. Zoals aangegeven neemt Skal in 2025 de documentcontroles en overeenstemmingscontroles van de Douane over. Daarenboven is het reëel te verwachten dat het aantal verplicht uit te voeren materiële controles in de toekomst sterk zal toenemen. Hoewel betrokkenen van Skal en de Douane in interviews aangeven er vertrouwen in te hebben dat deze transitie goed zal verlopen, heeft de Europese Commissie zorgen geuit of Skal in staat zal zijn om al deze wettelijk verplichte controles uit te voeren.

Skal werkt nog niet met een strategische personeelsplanning
Het werken met een strategische personeelsplanning was in 2018 een aanbeveling vanuit de vorige evaluatie. Hieraan blijkt in beperkte mate opvolging te zijn gegeven. Wel zet Skal actief in op werving, onder andere in samenwerking met wervingsbureaus. Tot op heden slaagt Skal er ondanks de krapte op de arbeidsmarkt over het algemeen goed in om vacatures ingevuld te krijgen. Dit is echter gebeurd op basis van jaarlijkse personeelsbegrotingen, zonder een (meerjarige) strategische personeelsplanning.

Echter, het is geen vanzelfsprekendheid dat het ook in de toekomst zal lukken om de juiste mensen uit de arbeidsmarkt aan te trekken en te binden aan Skal. Het is daarom onverminderd belangrijk voor Skal om met een strategische personeelsplanning te gaan werken, die gericht is op de strategische doelen, vooruitlopend op de groei en veranderingen in de sector en met aandacht voor retentie en medewerkerstevredenheid. In het concept meerjarenplan 2030, waar Skal op dit moment aan werkt, zijn wel plannen opgenomen om een strategische personeelsplanning te ontwikkelen. Daarnaast zet Skal in op *employer branding* om personeel aan te trekken.

Bevindingen AEF samengevat: Personele ontwikkelingen
De organisatie van Skal is gedurende de evaluatieperiode meer dan verdubbeld, van 49 naar meer dan 100 fte. Het is een verdienste van Skal dat de organisatie de afgelopen jaren draaiende is gebleven en dat er nieuwe mensen op belangrijke posities konden worden aangetrokken. Dit is echter telkens gebeurd zonder dat daaraan een strategische personeelsplanning ten grondslag lag. Dit maakt het succes met het aantrekken van nieuwe mensen de afgelopen jaren kwetsbaar.

De komende jaren zal Skal nog eens ongeveer 100 extra medewerkers moeten werven. Er kan niet zomaar van worden uitgegaan dat het de komende jaren ook zal blijven lukken om nieuwe mensen met de juiste capaciteiten aan te trekken. We vinden het daarom belangrijk voor Skal om in de toekomst met een strategische personeelsplanning te gaan werken, die aansluit op de strategische doelen en rekening houdt met de veranderingen die op Skal afkomen. Skal heeft dit punt opgenomen in het nieuwe concept meerjarenbeleidsplan.

3.3 Bedrijfsvoering

Op meerdere onderdelen is de bedrijfsvoering professioneler geworden
Skal heeft de laatste jaren meer stafmedewerkers aangenomen, waardoor de taken rondom de bedrijfsvoering en algehele ondersteuning van het primaire proces beter worden verdeeld, waar in de periode vóór deze evaluatie veel bedrijfsvoeringstaken slechts bij enkele personen waren belegd.

Ook zijn werkprocessen de afgelopen jaren geformaliseerd. Een concreet voorbeeld is het inkoopproces: anno nu worden deze door een medewerker ingevoerd en vervolgens geaccordeerd door de manager, waardoor er in tegenstelling tot voorheen nu sprake is van een vierogenprincipe.

Skal heeft de afgelopen jaren ingezet op meer juridische deskundigheid

Juristen bij Skal zijn onder andere verantwoordelijk voor bezwaar- en beroepzaken. Juridische deskundigheid was ook noodzakelijk rondom de implementatie van de nieuwe bio-verordening naar protocollen voor toezicht en certificering door Skal.

Eén van de aanbevelingen van de vorige zbo-evaluatie was dat Skal meer juridische deskundigheid in huis moest halen. Op dat moment had Skal geen juristen, maar een compliance manager in dienst en werd de juridische deskundigheid extern ingehuurd. In de evaluatieperiode heeft Skal ingezet op versterking van de eigen juridische afdeling, die is gegroeid naar vier medewerkers. Meerdere van hen hebben eerdere ervaring met een juridische functie in de publieke sector. Het beeld binnen Skal is dat met deze versterking de juridische deskundigheid binnen Skal op dit moment voldoende geborgd is. Ook is aangegeven dat de andere afdelingen de juristen ook steeds beter weten te vinden en hen betrekken bij beleids- of uitvoeringskwesties met een juridische component. De verwachting is dat het belang van een sterke juridische functie bij Skal de komende jaren verder zal toenemen, door de groei van de activiteiten van Skal als gevolg van importtaken en ook als gevolg van de autonome groei van de sector.

Voor de P&C cyclus volgt Skal de zbo-standaarden uit de wet

De Planning en Control Cyclus (P&C-cyclus) heeft als doel om op systematische wijze de planning, uitvoering, monitoring (evaluatie) en tot slot bijsturing van activiteiten uit te voeren. Dit proces zorgt ervoor dat middelen efficiënt en effectief worden ingezet om strategische en operationele doel-stellingen te realiseren.

Voor de vormgeving van de P&C-cyclus volgt Skal de Kaderwet zbo, wat ook is vastgelegd in het sturingsprotocol dat LVVN en Skal zijn overeengekomen. In de cyclus wordt er driemaal per jaar een voortgangsrapportage opgesteld. Deze rapportage is hoofdzakelijk intern gericht, maar deze wordt ook gedeeld met LVVN ten behoeve van het voeren van een tactisch overleg.

Op grond van de gesprekken constateren we dat Skal de financiën strak monitort. Als aandachtspunt wordt wel genoemd dat de cycli van de bestuursvergaderingen niet goed aansluiten op de voortgangscyclus met het ministerie. Tussen de interne bestuursvergaderingen en de voortgangs-overleggen met het ministerie, zitten steeds meerdere weken. Agendapunten en uitkomsten of cijfers uit de bestuursvergadering die ook met het ministerie worden besproken, zijn daardoor met regelmaat niet meer actueel. Zowel gesprekspartners van Skal als het ministerie van LVVN herkennen dit vraagstuk. Skal en LVVN geven aan hier het komende jaar gezamenlijk nog naar te zullen kijken.

Skal voldeed niet aan alle rijksbrede kaders, maar heeft de achterstand grotendeels ingelost

Aan het begin van de evaluatieperiode voldeed de bedrijfsvoering van Skal niet aan enkele belangrijke wettelijke vereisten. Daarbij gaat het om:

- Aanbestedingswet;
- Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG en informatiebeveiliging);
- Archiefwet;
- Wet open overheid (Woo);
- Kaderwet zbo's.

Vanwege de achterstand is er sinds 2021 een professionaliseringsslag ingezet door middel van het programma Basis op Orde (Boo), dat intern binnen Skal is uitgevoerd. Het doel van dit programma is om te zorgen voor compliance met bovengenoemde wettelijke kaders, deze door te voeren en de organisatie daarop verder in te richten. Het programma is in aparte sporen ondergebracht, er is beleid ontwikkeld en de resultaten zijn gemonitord. Het programma omvat ook de digitaliseringsslag waar Skal mee bezig is.

Het programma Boo loopt nog steeds, maar op basis van de evaluatie is het beeld is dat de achterstand inmiddels grotendeels is ingelopen en dat 'de basis' nu over het algemeen op orde is.

Skal werkt sinds kort met een meerjarenbeleidsplan en een meerjarenbegroting

Skal heeft in de evaluatieperiode voor het eerst gewerkt met een meerjarenbeleidsplan, dat liep over de periode 2020-2023. Op dit moment wordt nog gewerkt aan een nieuw meerjarenbeleidsplan dat richting moet geven aan Skal over de periode tot en met 2030. Dit plan omvat ambities en een analyse van de uitdagingen waar Skal voor staat.

Een meerjarenbegroting is in 2023 voor het eerst opgesteld. In de evaluatieperiode gebeurde dit nog niet, waarbij Skal aangeeft dat zowel de inkomsten als de kosten erg moeilijk te voorspellen waren door het steeds veranderende werkveld en de onvoorspelbaarheid van de ontwikkelingen in de sector.

Skal is bezig met een digitaliseringsslag en investeert in nieuwe ICT

Skal maakt voor de primaire taken en dienstverlening gebruik van een ICT-zaaksysteem genaamd ACM. In 2022 heeft Skal te maken gehad met een grote storing van ACM als gevolg van een hack bij de serviceprovider, waardoor er gedurende zes weken geheel of gedeeltelijk geen ondersteuning was van de primaire processen. Daarnaast is de ontwikkelomgeving van de software verloren gegaan. De ICT-infrastructuur is inmiddels verouderd en bovendien niet efficiënt; er moeten veel gegevens handmatig worden ingevoerd.

In 2020 is op basis van het strategisch ICT-plan een aanbesteding gedaan om een nieuw zaaksysteem te ontwikkelen. Het nieuwe zaaksysteem moet bijdragen aan het voorkomen van eerdergenoemde storingen en aan de verdere digitalisering van de certificering, inspecties en het toezicht. Skal heeft een informatieplan opgesteld waarin de architectuur, de gewenste informatievoorziening, informatietechnologie, informatiebeveiliging en een globale roadmap voor de ontwikkeling van het ICT-applicatielandschap zijn opgenomen. De verantwoordelijkheid van de uitvoering is belegd bij de CIO, die recent is aangesteld in het MT van Skal. Ook zijn er de afgelopen twee jaar nieuwe ICT-medewerkers aangetrokken (waaronder een software tester, informatieanalist en developers). De verwachting is dat het bouwen van het nieuwe systeem vier jaar duurt.

Innovaties rond de ICT van Skal komen echter lastig van de grond en hierover bestaan zorgen

Interviewpartners binnen Skal kijken uit naar de nieuwe ICT-omgeving, er wordt veel van verwacht. Op dit moment is het bijvoorbeeld voor Skal niet eenvoudig om een toezichtstrategie te ontwikkelen op basis van bestaande data. Dat zou wel mogelijk moeten worden in het nieuwe systeem. Ook zullen in het systeem koppelingen gebouwd worden naar de systemen van samenwerkingspartners zoals RVO en de NVWA. Echter, komende jaren wordt eerst gewerkt aan de opbouw van een basissysteem, daarna pas aan mogelijke verbeteringen en innovaties. Merkbare verbeteringen zullen dus nog enige tijd op zich laten wachten.

Het ministerie van LVVN onderschrijft het belang van verdere digitalisering binnen Skal en uit hier tegelijkertijd zorgen over. Daarbij wordt gewezen de beperkte omvang van de ICT-expertise binnen Skal en wordt genoemd dat er te veel focus is op het wegwerken van oude *legacy* en nog te weinig op het samenwerken en koppelen met andere systemen.

Een knelpunt hierin dat in interviews wordt genoemd, is de samenwerking met RVO en NVWA. De koppeling van het nieuwe systeem aan die van RVO en de NVWA biedt veel kansen voor effectiever en efficiëntere processen, maar een traject met beide partijen over betere gegevensuitwisseling loopt al vier jaar en kent veel vertraging. Het is daarmee op dit moment niet met zekerheid te zeggen in hoeverre gewenste innovaties ook daadwerkelijk tot stand worden gebracht.

De kwaliteitsborging binnen Skal gebeurt door verschillende auditprocessen

Skal waarborgt de interne kwaliteit, onder andere doordat de organisatie en werkprocessen onderwerp zijn aan verschillende periodieke audits:

- De Raad voor Accreditatie (RvA) voert jaarlijks een audit uit op de standaarden van ISO 17065, die geldt als de standaard voor certificerende instanties. Tijdens deze audit worden over een periode van twee dagen de hele organisatie inclusief alle procedures en inspecties beoordeeld. Daarnaast wonen de auditers van de RvA meerdere inspecties bij.
- De Auditdienst Rijk (ADR) voert sinds 2022 een jaarlijkse audit uit in opdracht van LVVN. Het doel is inzicht te bieden in de doeltreffendheid van de door Skal uitgevoerde controles en het kwaliteitssysteem van Skal gericht op deze controles.
- DG Agri van de Europese Commissie (EC) voert periodiek een audit uit op de naleving van de bio-verordening (de HFAA-audit). Zoals eerder aangegeven kwamen uit de laatste HFAA-audit grote kritiekpunten naar voren gericht op Skal en LVVN. Skal stuurt op de opvolging van de aanbevelingen en rapporteert daarover aan LVVN en de EC.

Skal hanteert een kwaliteitsmanagementsysteem voor primaire werkprocessen

Skal heeft een kwaliteitsmanagementsysteem met werkinstructies en vragenlijsten voor de inspecties. Elke inspectie leidt daarnaast tot een feitenrapport dat wordt gecontroleerd door de medewerkers certificering. Inspecteurs zijn zoveel mogelijk gespecialiseerd in een eigen deel van de biologische keten: zo zijn er gespecialiseerde landbouwinspecteurs en inspecteurs die zijn gericht op de verwerking/handel. Ook worden intervisies gedaan door senior-inspecteurs die meelopen met minder ervaren inspecteurs. Daarnaast doen afdelingen bij elkaar interne audits.

Bevindingen AEF samengevat: bedrijfsvoering

Tijdens de evaluatieperiode heeft Skal hard gewerkt om achterstallig onderhoud ten aanzien van de interne organisatie en de bedrijfsvoering in te halen. Skal voldeed eerder niet aan bepaalde wettelijke vereisten; het programma “de basis op orde” heeft ervoor gezorgd dat de interne processen van Skal nu grotendeels in lijn zijn met de Aanbestedingswet, Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), Wet open overheid (WOO), Archiefwet en de Kaderwet zbo.

Skal heeft in de evaluatieperiode voor het eerst met een meerjarenbeleidsplan gewerkt. Dit plan is in 2023 afgelopen. Op dit moment wordt nog gewerkt aan een nieuw meerjarenbeleidsplan, in samenwerking met het ministerie van LVVN.

In 2023 is voor het eerst met een meerjarenbegroting gewerkt. Skal maakte hier eerder geen gebruik van, omdat er naar eigen zeggen te veel onzekere factoren waren om een goede meerjarenbegroting op te kunnen stellen. Met de toevoeging van een financiële meerjaren-

planning, die rekening houdt met de risico's en onzekerheden van de veranderende context, is een belangrijke stap richting verdere professionalisering gezet.

Op het terrein van ICT-ondersteuning heeft de organisatie nog flinke stappen te zetten. Het huidige zaaksysteem van Skal is flink verouderd; er is een nieuw systeem noodzakelijk voor een efficiënt certificeringsproces en om data-gedreven risicogebaseerd toezicht mogelijk te maken. Skal heeft in 2022 een grote investering gedaan door een nieuw ICT-systeem te laten ontwikkelen. Hiermee zet Skal in op de toekomstbestendigheid en innovatie van het primaire proces. Op basis van het onderzoek merken we op dat de verwachting van die innovatie mogelijk groter is dan (op korte termijn) haalbaar is. De samenwerking met RVO en NVWA blijkt een knelpunt om digitale innovaties te realiseren.

Skal heeft tot slot meerdere externe en interne waarborgen ingeregeld rond het bewaken van kwaliteit. We zien deze waarborgen als een belangrijk onderdeel in het borgen van ordentelijke dienstverlening.

/ 4 De doeltreffendheid van Skal

Skal certificeert, controleert en informeert bedrijven die biologische producten produceren, bereiden, distribueren of opslaan en/of claimen dat te doen. In dit hoofdstuk evalueren we doeltreffendheid waarmee Skal deze taak uitvoert. We kijken eerst naar het certificeringsproces, vervolgens naar de handhaving van de bio-verordening en daarna naar de importcontroles. Bij elk van deze werk-processen brengen we in kaart hoe Skal dit organiseert, structureert en uitvoert, en hoe zich dit verhoudt tot ontwikkelingen in de sector. Daarbij baseren we ons zowel op objectieve gegevens als op de gesprekken (waaronder reflecties vanuit de sector als één van de invalshoeken op de waardering van de doeltreffendheid van Skal).

4.1 Certificering

Het aantal gecertificeerde bedrijven groeit gestaag

Tussen 2018 en 2022 is het aantal bedrijven dat onder controle staat van Skal elk jaar toegenomen. Deze bedrijven zijn gecertificeerd of zitten in de omschakelfase. In 2023 is dit aantal – naar verwachting tijdelijk – gestagneerd. Voorlopige cijfers duiden er op dat deze groei in 2024 weer is doorgezet. Vanaf 2021 is Skal begonnen met de certificering van bedrijven die biologische producten verkopen aan consumenten. Bij de HFAA-audit van 2019 bleek dat dit onderdeel van de keten ten onrechte nog niet werd gecertificeerd en gecontroleerd, dus hier is sprake van een inhaalslag.

Geregistreerde bedrijven	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Landbouwbedrijven	2.010	2.076	2.115	2.208	2.249	2.264
Verwerking/handel	3.036	3.165	3.255	3.305	3.285	3.188
Verkoop aan Consument (VaC)				171	247	293
Totaal aantal bedrijven	**5.046**	**5.241**	**5.370**	**5.684**	**5.781**	**5.745**

Tabel 3: geregistreerde bedrijven in de verschillende categorieën 2018 - 2023

Het aantal bedrijven dat het biologisch certificaat opgaf, schommelde de afgelopen jaren tussen de 305 en 395 (met een uitschieter naar beneden in 2022). Redenen voor zogenoemde 'uittreding' worden binnen Skal geregistreerd onder de categorieën 'stoppen met biologische activiteiten', 'financiële overwegingen' zoals 'faillissement' of 'geen economische meerwaarde' en 'bedrijfs-beëindiging of samenvoeging'.

Uittreders	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Landbouwbedrijven	102	92	77	38	83	116
Verwerking/handel	203	254	240	187	275	362
Verkoop aan Consument (VaC)				1	17	37
Totaal aantal bedrijven	305	346	317	226	375	515

Tabel 4: uittredende bedrijven in de verschillende categorieën 2018 - 2023

In interviews heeft Skal aangegeven niet tot nauwelijks uitspraken te kunnen doen over de verwachte ontwikkeling van de biologische sector, omdat de biologische sector dermate divers is. Omstandigheden die bijvoorbeeld voor agrarische bedrijven bepalen om voor het biologisch keurmerk te kiezen, zijn wezenlijk anders dan voor supermarkten. Het is voor Skal vrijwel niet

mogelijk om alle ontwikkelingen in alle subsectoren te volgen en deze te integreren in een voorspelling van het aantal aangesloten bedrijven. Skal baseert zich daarom enkel op de cijfers uit het verleden.

Skal voerde bijna alle wettelijke verplichte inspecties uit en mikt op meer

Skal moet bij alle gecertificeerde bedrijven en bedrijven in de omschakelperiode minstens één inspectie per jaar uitvoeren, afgezien van de laag risico-bedrijven. Daarnaast wordt op basis van een risico-inschatting bij een deel van de bedrijven extra inspecties gepland. Gedurende de evaluatieperiode heeft Skal elk jaar 95% tot 100% van de wettelijke verplichte inspecties uitgevoerd. Art. 7 Verordening EU 2021/279 vereist, boven op de jaarlijkse controles, dat ten minste:

1. 10% van alle officiële controles onaangekondigd wordt uitgevoerd.
2. 10% aanvullende controles boven op de jaarlijkse controles worden uitgevoerd.
3. 5% van de controles een monstername bevat.
4. 2% van elke groep exploitanten wordt bemonsterd[9].
5. 5% van elke groep exploitanten aan een herinspectie wordt onderworpen.

Dat niet alle bedrijven in 2020 en 2021 zijn geïnspecteerd, hangt volgens Skal samen met de coronacrisis, waardoor tijdelijk geen of minder bedrijven werden bezocht. In 2022 zorgde een hack bij de serviceprovider van het ICT-systeem van Skal dat processen grotendeels stillagen voor 6 weken. Ook dit had invloed op het aantal uitgevoerde inspecties.

In de cijfers is terug te zien dat Skal in de evaluatieperiode (2019 uitgezonderd) het aantal geplande inspecties per jaar in de praktijk niet realiseert. Skal verklaart hierover dat het ook niet het doel is om het aantal geplande inspecties te behalen, maar het (lagere) aantal wettelijk verplichte inspecties. Dit aantal haalt Skal in de regel dus wel. Daarnaast is het verschil tussen geplande en gerealiseerde inspecties in 2021 en 2022 te verklaren door de introductie van certificering en toezicht op de nieuwe categorie 'Verkoop aan Consument'. De bereidheid tot certificering was in het eerste jaar lastig in te schatten. Daarnaast is er na de totstandkoming van de begroting nog een beleidswijziging doorgevoerd door LVVN. Een combinatie van deze factoren heeft gezorgd voor een grotere discrepantie tussen het aantal geplande inspecties en de gerealiseerde inspecties, en laat zien dat Skal te maken heeft met een dynamische omgeving die een uitdaging vormt om het aanbod van diensten aan te laten sluiten op de vraag.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Geplande inspecties	7.516	7.434	7.037	8.880	8.285	8.121
Gerealiseerde inspecties	6.127	7.614	6.422	7.742	7.342	8.535
	82%	102%	91%	87%	78%	105%

Tabel 5: het aantal uitgevoerde inspecties afgezet tegen het aantal geplande inspecties 2018 -2022.

In 2019 oordeelde de HFAA dat de inspecties niet voldeden aan eisen van de bio-verordening

Sinds 2016 werkt Skal met risicogericht toezicht. In 2019 oordeelde de HFAA dat de effectiviteit van de -inspecties onvoldoende waren. De verordening schrijft voor dat Skal een additionele inspectie per jaar moet uitvoeren bij de 10% bedrijven met het hoogste risicoprofiel. Daarnaast heeft Skal de taak om bij 10% van de bedrijven een onaangekondigde inspectie uit te voeren. Skal maakte geen onderscheid tussen de hoog risico-inspecties en de onaangekondigde inspecties en voldeed daarmee

[9] In Nederland is geen sprake van groepscertificering. Eisen die gaan over inspecties rond groepen van exploitanten zijn daarmee in praktijk niet van toepassing.

volgens de HFAA niet aan de verordening. Ook betrok Skal de risicodeling van de bedrijven nog niet voldoende op de inrichting van de toezicht-inspecties.

Ook concludeerde de HFAA dat door de geringe duur van de gerichte en onaangekondigde inspecties deze niet als effectief kunnen worden beschouwd. Ook de wijze van plannen, de korte voorbereidingstijd, het gebrek aan toegang tot perceelgegevens en andere bedrijfsgegevens bij de voorbereiding door de inspecteur en de inrichting van de driejarige cyclus moesten naar oordeel van de HFAA worden verbeterd om de effectiviteit van inspecties te vergroten.

Tot slot moest meer bewijsmateriaal van de beoordeelde documenten (inkoop, verificatie, tracering en massa balans) aan de inspectierapporten worden toegevoegd. De inrichting van de inspectiecyclus en de inspectie zelf moesten dus adequater. Skal liep het risico dat inspecties oppervlakkig en niet passend bij het bedrijf werden uitgevoerd. De sector verkoop aan consumenten (VaC) werd überhaupt niet gecontroleerd.[10]

Het nieuwe risicomodel voldoet nu wel aan de bio-verordening

In 2021 is het risicomodel aangepast; in 2023 is het nieuwe toezichtmodel intern geëvalueerd. Uit de interne evaluatie is naar voren gekomen dat met deze werkwijze wordt voldaan aan de verplichtingen van art. 38 VEU 2018/848 om inspecties te baseren op een risicomodel.[11]

Skal kent in het nieuwe model bij de risicoanalyse punten toe aan bedrijven op verschillende onderdelen. Om het risicoprofiel van een bedrijf vast te stellen kijkt Skal naar:

- het type, de structuur en de omvang van de exploitant;
- hoe lang is de exploitant al actief met biologische processen en/of producten;
- de NC-historie van het bedrijf (afwijkingen tijdens inspecties);
- producten;
- vermenging en/of verontreiniging; biologisch en niet-biologisch;
- afgifte van ontheffingen.

De totaalscore op deze punten bepaalt in welk toezichtsarrangement het bedrijf wordt geplaatst (hoog, midden, laag of verkooppunten). De 10% bedrijven met het hoogste risicoprofiel worden in toezichtarrangement ‘hoog’ geplaatst. Deze bedrijven worden twee keer per jaar geïnspecteerd. De 10% bedrijven die het laagste risicoprofiel hebben, worden daarentegen een keer per vierentwintig maanden gecontroleerd. De indeling in een toezichtsarrangement is gekoppeld aan het tarief voor het keurmerk: een hogere risico-indeling betekent een hoger tarief.[12]

Daarnaast voert Skal nu 10% van de inspecties onaangekondigd uit. Deze zijn specifiek gericht op thema’s die het beste te controleren zijn, als de inspectie niet vooraf is aangekondigd. Zo worden onder meer bedrijven geselecteerd waarbij specifiek op dierenwelzijn gecontroleerd kan worden.

Het risicogerichte toezicht kan nog steviger worden gevoed

Verschillende respondenten geven aan dat er nog verschillende informatiebronnen zijn die kunnen worden aangeboord om het risicogerichte toezicht te optimaliseren. Deze gegevens liggen vooral bij andere (keten)partijen, zoals de NVWA, RVO en de Europese Commissie. Onder andere het nieuwe IT-

[10] HFAA 2019-6712.
[11] Skal Biocontrole, *Rapport Evaluatie Toezichtarrangementen en Tariefstructuur*, 2 oktober 2023.
[12] Zie verder par. 5.2.

systeem moet het mogelijk maken om deze gegevens goed te verwerken en te benutten voor risicogericht toezicht.

Inspectierapporten werden onvoldoende onderbouwd

In de HFAA-audit is geconstateerd dat er meer bewijsmateriaal van de beoordeelde documenten (inkoop, verificatie, tracering en massabalans) aan de inspectierapporten moest worden toegevoegd.[13] Om tijdens de verschillende inspecties op gelijke en juiste wijze uitvoering te geven aan deze controles heeft Skal werkinstructies opgesteld. Zo is er een werkinstructie voor het gehele proces van voorbereiding, uitvoering en afronding van een inspectie, maar ook specifiek voor bijvoorbeeld het uitvoeren van monsternames. De werkinstructies dragen bij aan een procedurele uniformiteit. Skal zet bovendien een inspecteur op alleen één sector (productie, verwerking en handel of verkoop aan consumenten) in, zodat diegene ervaring heeft met de specifieke eisen die voor dat type bedrijven gelden.

De verschillende doorgevoerde verbeteringen hebben ertoe geleid dat na de follow-up audit in 2021 deze aanbeveling van de HFAA is afgesloten. Een knelpunt is nog wel dat inspecteurs werken met oude mobiele apparatuur waardoor bewijsmateriaal niet eenvoudig aan een inspectierapport kunnen worden toegevoegd. Om de kwaliteit van inspectierapporten te verbeteren zijn investeringen hierin nodig.

De sector waardeert het keurmerk en de deskundigheid van Skal

Uit de klanttevredenheidsonderzoeken die Skal in 2018 en 2019 deed, kwam naar voren dat inspecties als duidelijk, deskundig en professioneel worden ervaren.[14] Uit de interviews met de brancheverenigingen wordt over het algemeen positief gesproken over Skal. De respondenten geven aan dat de regelgeving streng is en rigide wordt uitgelegd, maar heeft begrip voor de positie van Skal daarin: de bio-verordening schrijft strikt voor waarop Skal tijdens de inspecties moet letten.

Wel vinden respondenten dat tijdens inspecties nog bovenmatig veel aandacht is voor het controleren van administratie, waardoor deze lang duren. Dit blijkt bijvoorbeeld bij de controle op de massabalans. Hiermee wordt gecontroleerd of de hoeveelheid binnengekomen biologische producten overeenkomt met het aantal verkochte biologische producten. Onder winkels die deels biologische producten verkopen, levert deze controle veel administratieve lasten op.[15] Ook de vertegenwoordigers van de biologische sector noemen dit als last. Ook hiervoor wordt gekeken naar het nieuwe IT-systeem dat in ontwikkeling is. Dat zal het mogelijk moeten maken om de massabalans digitaal te controleren. Skal geeft aan dat de controle van de massabalans essentieel is voor de betrouwbaarheid van het biologische product.

Bevindingen AEF samengevat: Certificering

De effectiviteit van de uitvoering van de wettelijke taken was in de evaluatieperiode aanvankelijk niet op orde. In 2019 oordeelde de HFAA scherp dat verschillende kernprocessen niet aan de Europese regelgeving voldeden. Sindsdien is gewerkt om de planning en uitvoering van inspecties in lijn te brengen met de bio-verordening. Naast de verbetering van huidige werkwijze, moest ook de deelsector VaC in het certificeringsproces worden gebracht.

[13] HFAA 2019-6712.
[14] De klanttevredenheidsonderzoeken zijn in 2020 vervangen door het BioBetrokken klantenpanel.
[15] Panteia, *Regeldruk certificeringsplicht verkooppunten biologische producten*, 1 juni 2022.

Inmiddels is de planning van de inspecties beter op orde. Met het aantal gerealiseerde inspecties voldoet Skal sinds de HFAA-audit beter aan de jaarlijkse norm. Wel zijn de doelstellingen niet altijd gehaald, onder andere als gevolg van COVID-19. Daarnaast is het een blijvende opgave om het aanbod van het aantal inspecties aan te laten sluiten op de vraag in praktijk. Externe factoren, waaronder de groei van de sector, spelen hierin een rol. Skal poogt deze ontwikkelingen bij te benen, maar de voorspelbaarheid daarvan is lastig.

Ook blijken er nog kansen te liggen in het verder verbeteren van de effectiviteit van inspecties, door meer gebruik te maken van beschikbare informatie om het model van risicogericht toezicht te 'voeden'. Dit wordt door meerdere respondenten binnen en buiten Skal bevestigd.

4.2 Toezicht en handhaving

Toezicht

Skal houdt toezicht op het rechtmatig gebruik van het bio-keurmerk

Het toezicht van Skal kent twee takken. Ten eerste worden de inspecties bij gecertificeerde bedrijven uitgevoerd, waarbij de afdeling Toezicht de inspectierapporten controleert. Skal deelt daarbij overtredingen in een van drie categorieën in van zogenaamde 'non-conformiteiten', op basis waarvan ook de sanctie wordt bepaald. De drie categorieën non-conformiteiten zijn:

1. **Lichte NC (NC-C):** geringe, veelal administratieve, en incidentele afwijking die niet van invloed is op het biologische product.
2. **Ernstige NC (NC-B):** herhaalde NC-C, of een op zichzelf staande NC die van invloed kan zijn op het biologische proces.
3. **Kritieke NC (NC-A):** Een NC-A kan een herhaling zijn van een NC-B of een op zichzelf staande NC zijn waardoor het bedrijfsproces niet (meer) aan de biologische eisen voldoet.

Het aantal non-conformiteiten is relatief stabiel in de evaluatieperiode, met uitzondering van 2022. Het hoge aantal kritieke afwijkingen in dat jaar kan voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan de nieuwe bio-verordening. Daardoor had een aantal bedrijven hun processen nog niet op orde.

	2018	2019	2020	2021	2022
Lichte NC (NC-C)	3.012	3.355	2.914	3.405	4.909
Ernstige NC (NC-B)	1.044	1.166	895	947	1.038
Kritieke NC (NC-A)	62	106	79	77	203

Tabel 6: non-conformiteiten in de evaluatieperiode

Naast inspecties bij gecertificeerde bedrijven houdt Skal toezicht op het gebruik van het bio-keurmerk door bedrijven die niet gecertificeerd zijn. Dat gebeurt op basis van attenderingen: gecertificeerde bedrijven zijn verplicht om melding te maken van producten waarvan ze vermoeden dat het is bedoeld om als biologisch te worden gebruikt of verhandeld, maar niet aan de eisen voldoet.[16] Skal schrijft deze bedrijven aan en wijst hen op de verplichting zich aan te melden en te certificeren. Wordt die aanwijzing niet opgevolgd, dan draagt Skal het dossier over aan de NVWA die bestuursrechtelijk of strafrechtelijk handhavend kan optreden.

[16] Art. 28 lid 2 VEU 2018/848

Non-conformiteiten worden gemeld in het OFIS-systeem

Elke nationale certificerende organisatie is verplicht om overtredingen van de bio-verordening te melden in het Europese OFIS-systeem. Dit betreft de vondst van niet-toegestane stoffen zoals chemische gewasbeschermingsmiddelen of GMO's. Tot halverwege 2023 verzorgde de RVO de beoordeling van de reactie nadat Skal de melding had opgepakt en het onderzoek uit had gevoerd. Daarnaast zond de RVO de reactie door naar de EU. Na invoering van de nieuwe bio-verordening is deze taak naar Skal gegaan.

Daarnaast is het aan Skal om op basis van een OFIS-meldingen onderzoek te doen als een product via Nederland de EU is binnengekomen. Onderzoek op basis van een OFIS-melding kan aanleiding zijn om de biologische status van een partij producten af te nemen.

Handhaving

Het handhavingsinstrumentarium is in ontwikkeling

Tegen non-conformiteiten wordt in principe bestuursrechtelijk handhavend opgetreden. Als Skal constateert dat een bedrijf of product niet voldoet aan de eisen die in de biologische wet- en regelgeving worden gesteld, kan het herstel- of sanctiemaatregel opleggen, afhankelijk van de overtreding. Verder kon Skal tot en met 2021 ernstige overtredingen van de bio-verordening voorleggen aan het tuchtgerecht. Tot slot werkt Skal samen met de NVWA als een last onder dwangsom of strafrechtelijke vervolging de aangewezen vormen van handhaving zijn.

Het handhavingsinstrumentarium en ook specifiek het tuchtrecht zijn gedurende de evaluatieperiode geëvalueerd. Naar aanleiding van deze evaluaties is het tuchtgerecht opgeheven en loopt er een project waarbij versterking van het handhavingsinstrumentarium van onder andere Skal wordt onderzocht. In het kader van dit project is de last onder dwangsom-bevoegdheid aan Skal gemandateerd. Ook wordt de mogelijkheid van een bestuurlijke boetebevoegdheid onderzocht.

Op het tuchtrecht, de last onder dwangsom en de strafrechtelijke vervolging gaan we verderop uitgebreider op in.

Skal heeft zelf verschillende handhavingsmogelijkheden

Skal heeft verschillende maatregelen ter beschikking om naleving van de regelgeving af te dwingen. Een non-conformiteit kan worden gesanctioneerd door een herinspectie, het afnemen van de biologische status van een productpartij tot (tijdelijke) intrekking van het biologische certificaat. Tot lichte maatregelen wegens lichte NC's wordt besloten door de afdeling certificering. Over zwaardere maatregelen als herinspecties wegens ernstige en kritieke NC's wordt besloten door de afdeling toezicht.

De onderstaande tabel geeft weer hoe vaak in de evaluatieperiode jaren gebruik is gemaakt van de bestuursrechtelijke handhaving. De verschillende mogelijkheden staan hier kort toegelicht:

- Herinspectie: een extra inspectie na een non-conformiteit om te checken of deze verholpen is
- Verscherpt toezicht: extra inspecties en herinspecties gericht op het structurele herstel van vastgestelde non-conformiteiten
- Ontnemen biologische status: het ontnemen van de biologische status van een product.
- Opschorten certificering: het tijdelijk intrekken van de biologische certificering van een bedrijf tot non-conformiteiten zijn gecorrigeerd.
- Permanente decertificering: het definitief intrekken van de biologische certificering van een bedrijf.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Herinspecties	208	343	233	260	341	445
Verscherpt toezicht					6	13
Ontnemen biologische status	27	28	15	137	183	220
Opschorten certificering	2	4	1	0	4	1
Permanente decertificering	4	8	3	4	2	1

Tabel 7: sancties opgelegd door Skal 2018 – 2023.

Decertificering (al dan niet tijdelijk) is vanzelfsprekend een vergaand instrument. Uit de cijfers blijkt dan ook dat dit niet vaak voorkomt. Het verschil in aantallen met het opleggen van herinspecties en het ontnemen van de biologische status is groot. Dit kan erop wijzen dat een bevoegdheid mist in het handhavingsinstrumentarium – al kunnen herinspecties ook worden opgelegd als er beperkte afwijkingen zijn geconstateerd. Medewerkers van Skal geven ook dat de stap naar (tijdelijk) intrekken van de certificering groot is.

Skal is gestopt met het tuchtrecht om overtredingen te handhaven

Tot en met 2021 kon Skal ernstige overtredingen van de bio-verordening voorleggen aan het tuchtgerecht. Dit gerecht kon sancties opleggen als een berisping, geldboete of verscherpt toezicht. In theorie vulde het tuchtrecht het voorgenoemde gat in het instrumentarium met de mogelijkheid om een boete op te leggen, maar hiervan werd zelden gebruik gemaakt. Omdat dit handhavingsinstrument nauwelijks werd benut en door Skal niet effectief werd bevonden, is het tuchtgerecht opgeheven.[17]

Bij de wettelijke evaluatie in 2018 werd al geconstateerd dat Skal weinig gebruik maakte van het instrument van tuchtrecht.[18] In 2021 is in opdracht van LVVN het gebruik van het tuchtrecht door Skal onderzocht.[19] Het aantal tuchtrechtsgangen bleef beperkt tot een á twee per jaar. Het tuchtgerecht legde in de door Skal gevoerde zaken boetes van €3.000,- tot €10.000,- op voor overtredingen als het verkopen van gangbare producten als biologisch. Deze boetes werden door Skal als (te) laag ervaren gezien de mogelijke winsten die met de overtredingen gemaakt werden (tussen de €50.000, en € 500.000, -).

Waar de keuringsdiensten BKD, KCB, COKZ het tuchtrecht veelvuldig gebruiken, paste het instrument niet bij het type certificeringen dat Skal verstrekt. Voor lichte non-conformiteiten wordt het tuchtrecht over het algemeen als een te zwaar middel gezien. Ook wordt het tuchtrecht over het algemeen passend geacht in een homogene sector waarin onderlinge verbondenheid bestaat. De diverse biologische sector kan niet zo worden beschouwd. Hierdoor was weinig aandacht voor de tuchtrechtelijke uitspraken binnen de sector. Daarom achtte Skal het tuchtrecht een ineffectief sanctiemiddel.

Een evaluatie van het handhavingsinstrumentarium van de Landbouwkwaliteitswet uit 2022 onderschreef tot op zekere hoogte die conclusie. Het noemde het tuchtrecht “een vreemde eend in de bijt” bij zbo’s met voldoende bestuursrechtelijke middelen met vergelijkbaar effect. De onderzoekers achtte tuchtrecht bovendien passend in een zelfregulerende branche en minder bij een sector met veel Europese regelgeving. Echter, voordat het tuchtrecht afgeschaft wordt, moet het

[17] Er is overigens nog steeds de mogelijkheid om dit tuchtrecht opnieuw in te regelen.
[18] *Evaluatie Skal Biocontrole,* Kwink, 6 april 2018.
[19] *Bevindingen m.b.t. Skal tuchtrecht*, Ministerie van LVVN, 4 mei 2021.

wel instrumentarium wel worden aangevuld met andere handhavingsbevoegdheden, luidt tot slot de aanbeveling.[20]

Hoewel het tuchtgerecht is opgeheven, zijn andere handhavingsbevoegdheden nog onvoldoende mogelijk gemaakt. Ambtenaren van het ministerie geven aan dat zij zich overvallen voelde door het opheffen van het tuchtgerecht. Volgens hen stond de ineffectiviteit van het tuchtrecht nog niet vast en was verder onderzoek wenselijk. Skal was op haar beurt daardoor verrast; het was van mening dat de beslissing tot opheffing in overleg was genomen. Een last onder dwangsom is inmiddels gemandateerd aan Skal, maar nog niet zodanig ingeregeld in de organisatie dat deze maatregel opgelegd kan worden. De mogelijkheid om ook een bestuurlijke boetebevoegdheid te regelen wordt momenteel onderzocht door LVVN.

De last onder dwangsom moet effectievere handhaving mogelijk maken

Bij niet-geregistreerde bedrijven die ongeoorloofd het keurmerk voeren kan een last onder dwangsom worden opgelegd. De last onder dwangsom-bevoegdheid lag gedurende de evaluatieperiode nog enkel bij de NVWA. Indien toezichthouders van Skal van mening zijn dat de het niet voldoen aan de registratieplicht een last onder dwangsom verdient, stuurt het een waarschuwing naar de overtreder. Wordt deze niet opgevolgd, dan wordt het dossier overgedragen aan de NVWA. De last onder dwangsom wordt door Skal en de NVWA als een effectief handhavingsmiddel gezien, maar de procedure was complex.[21]

Daarom is inmiddels de bevoegdheid ook gemandateerd aan Skal. Het heeft de uitoefening ervan echter nog niet ingeregeld. Voor bedrijven die niet bij Skal zijn aangemeld en het biologisch keurmerk voeren is dit proces wel al ingericht via de NVWA. Het opleggen en controleren van de last onder dwangsom, evenals het innen ervan, vergt personele capaciteit en (juridische) expertise die vooralsnog onvoldoende is belegd.

De strafrechtelijke handhaving van fraude is nog kwetsbaar

Strafrechtelijke vervolging is mogelijk als er op grote schaal gangbare producten als biologisch worden verkocht. Hiervoor is Skal afhankelijk van de inlichtingen- en opsporingsdienst van de NVWA (NVWA-IOD) en het Openbaar Ministerie.

In de wettelijke evaluatie uit 2018 is geconcludeerd dat er duidelijke signalen zijn dat “het totale palet aan handhavings- en sanctiemogelijkheden voor de biologische sector momenteel niet optimaal wordt toegepast.” Zo functioneerde de overdracht van zaken en/of de opvolging daarvan aan de NVWA-IOD voor strafrechtelijke opsporing onvoldoende. Uit de interviews blijkt dat hierin weinig is veranderd. Er zijn in het samenwerkingsconvenant mat de NVWA afspraken gemaakt over de wijze waarop fraudemeldingen worden gedaan bij NVWA-IOD. Bij Skal heerst echter ontevredenheid over de capaciteit en prioriteit die de NVWA-IOD hiervoor beschikbaar stelt. De NVWA geeft aan dat de capaciteit inderdaad schaars is, maar dat er een breder instrumentarium is dan alleen strafrechtelijke vervolging, zoals bestuursrechtelijke handhaving.

Bevindingen AEF samengevat: Toezicht en handhaving

Het handhavingsinstrumentarium is de afgelopen jaren meermaals geëvalueerd, waarbij bleek dat het op onderdelen onvoldoende effectief is. Skal heeft op zich – al dan niet in samenwerking

[20] *Evaluatie van het handhavingsinstrumentarium gebaseerd op de ZPW en de LKW*, Kwink, 16 maart 2022, p. 37.
[21] *Evaluatie van het handhavingsinstrumentarium gebaseerd op de ZPW en de LKW*, Kwink, 16 maart 2022.

met de NVWA – voldoende bestuursrechtelijke en strafrechtelijke mogelijkheden tot handhaving. En hoewel er meer sancties zijn opgelegd, is er nog onvoldoende gewerkt aan de effectieve organisatie van het instrumentarium. Skal heeft het tuchtrecht terzijde geschoven, maar vervangende maatregelen zoals de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete zijn nog niet (in)geregeld.

De last onder dwangsom is wel gemandateerd aan Skal, maar de organisatie is nog niet zover om de maatregel ook op te leggen. Voorlopig is het daarom op de NVWA aangewezen om van de last onder dwangsom gebruik te maken. Medewerkers van Skal geven echter aan dat dit complex is.

Op het gebied van fraudehandhaving is Skal van de NVWA-IOD afhankelijk. Door een beperkte capaciteit heeft de NVWA-IOD echter weinig prioriteit voor de overtredingen in de biologische sector, geven respondenten van verschillende kanten aan. Gedurende de evaluatieperiode is hiervoor onvoldoende aandacht geweest. Dit is niet alleen een risico voor de naleving, maar ook voor het vertrouwen in het biologische keurmerk.

Al met al maakt de verdeling over twee partijen de effectiviteit van toezicht en handhaving kwetsbaar. Het inregelen van de bevoegdheid om een last onder dwangsom uit te kunnen oefenen, is wat dit betreft de eerste stap. Ook de mogelijkheid om een bestuurlijke boetebevoegdheid bij Skal te leggen - die momenteel wordt onderzocht -, kan een manier zijn om Skal meer in positie te brengen zelf handhavingsbeleid te voeren.

4.3 Importcontroles

Importcontroles in Nederland zijn van belang voor de gehele EU, maar waren niet in overeenstemming met de bio-verordening

Ongeveer dertig procent van alle biologische producten die de EU worden geïmporteerd, komt via Nederland de interne markt op. Nederland heeft zodoende een belangrijke taak in de controle of deze producten daadwerkelijk aan de Europese vereisten voor het biologische keurmerk voldoen. Importcontroles betreffen in feite drie verschillende controles, de zogenaamde DOM-controles (zie hoofdstuk 2).

Bij de HFAA-audit in 2019 werd geconstateerd dat het importcontroleproces niet voldeed aan de bio-verordening. De Douane voerde de D-controles uit en stuurde Skal een melding bij geconstateerde risico's, maar vervolgens werd er geen O-controle door de Douane uitgevoerd. Hierdoor voldeed het proces niet aan de vereisten. Op het moment van de audit lag de verantwoordelijkheid voor de D-controles nog niet bij Skal. Skal neemt vanaf 2025 de D-controles van de Douane over.

Verder werden de controles niet geregistreerd in het Europese registratiesysteem TRACES.[22] De O- en M-controles werden zodoende niet gezien door de Commissie. Skal had tot 1 januari 2022 onvoldoende toegang tot het TRACES-systeem, omdat de organisatie in OFIS niet als bevoegde

[22] TRACES (TRAde Control and Expert System) is het Europese registratiesysteem voor de handel in voedsel en dierlijke producten. Sinds 1 januari 2022 zijn importeurs naar de EU verplicht in TRACES aan te geven als hun zendingen als biologisch moeten worden aangemerkt.

autoriteit stond aangemerkt. Dit kwam voort uit onduidelijkheid over de rolverdeling tussen LVVN, RVO en Skal bij de Europese Commissie.[23]

Er loopt sindsdien een traject om importcontroles in lijn te brengen met de verordening
Naar aanleiding van de HFAA-audit is in 2021 een taskforce gestart met LVVN, de Douane, NVWA en Skal. Deze taskforce had als doel om de importcontroles in lijn met de bio-verordening te organiseren. Het heeft betrekkelijk lang geduurd voordat duidelijk was wie hier het voortouw in zou nemen. Geïnterviewden geven aan dat dat kwam niemand echt op de taak zat te wachten en er dus lange tijd naar elkaar werd gekeken. Hierdoor is relatief veel tijd verloren gegaan om het organiseren van importcontroles te verbeteren.[24]

Uiteindelijk is in 2022 besloten dat de materiële controle bij Skal werd belegd. Daarnaast is in overleg besloten dat Skal de D- en O-controles op termijn overneemt, waarna een manager import is aangesteld die aan het opzetten van een gelijknamige afdeling werkt. De importtaak moet medio 2025 volledig zijn overgenomen van de Douane. Tegelijkertijd bouwt de NVWA een technische koppeling tussen controlecertificaten in Traces. Voor een soepele controle van als biologisch aangemerkte producten door Skal (op bio-regelgeving), door de NVWA (op voedselveiligheid en diergezondheid) en de KCB (op plantgezondheid) is het nodig dat het Certificate of Inspection (COI) gekoppeld wordt aan de Community Health Entry Documents (CHED).

Op dit moment voert de Douane nog verreweg het grootste deel van de D-controles uit. Er worden jaarlijks ongeveer 34.000 D-controles uitgevoerd, waarvan Skal er op dit moment circa 1.000 uitvoert. De verwachting is dat het totale aantal de komende jaren blijft toenemen. Om de D-controles in haar geheel over te nemen wil Skal in 2024 en 2025 15 fte werven. Zowel de Douane als Skal onderschrijven deze ambitie. Om de taken gecontroleerd over te geven, werken medewerkers van de Douane en Skal nu al nauw samen, zodat de kennis goed wordt overgedragen. Skal staat hier niettemin het komende jaar voor een grote personele uitdaging om deze uitbreiding goed te laten verlopen.[25]

Skal is verder al verantwoordelijk voor alle M-controles. Deze besteedt Skal nu nog uit, waarbij er ook direct een O-controle wordt gedaan om de partij te identificeren. Daarnaast voert de Douane een deel van de O-controles uit. De verwachting is dat elk jaar een grotere hoeveelheid M-controles moet worden uitgevoerd: in 2023 waren dit er 1.500; in 2024 zijn dit er naar verwachting 1.750 en in 2025 worden 2.000 M-controles verwacht. Zolang deze controles worden uitbesteed, is dit voor Skal geen personele uitdaging, maar zullen de kosten wel meestijgen.

Verder ligt de handhaving reeds bij Skal. Partijen waar residuen worden gevonden van niet-toegestane stoffen of anderszins niet aan de biologische voorschriften voldoen, kunnen hun biologische status verliezen. Omdat deze afwaardering importeurs financieel flink kan raken, zijn zij over het algemeen sneller geneigd tegen een dergelijk besluit in beroep te gaan. Het is daarom van belang dat Skal hier voldoende juridische kennis en capaciteit in huis heeft.

[23] HFAA 2019-6712, p. 20.
[24] Zie ook par. 6.3.2.
[25] Zie ook par. 3.3.

Bevindingen AEF samengevat: Importcontroles
Nadat de HFAA in 2019 concludeerde dat de importcontroles niet voldeden aan de bio-verordening, heeft het lang geduurd voordat duidelijk werd hoe dit opnieuw zou worden ingericht. Het proces heeft gedurende de evaluatieperiode onnodige vertraging opgelopen doordat de betrokken partijen in de taskforce aanvankelijk te veel naar elkaar keken en LVVN onvoldoende regie nam. Hierdoor zijn gedurende de evaluatieperiode de importcontroles niet correct uitgevoerd.

Skal heeft uiteindelijk in 2023 de taak gekregen om de gehele importcontrole op biologische producten uit te voeren en bevindt zich nu midden in het proces om deze taken over te nemen van de Douane. De gedeelde verwachting is dat deze overdracht medio 2025 wordt voltooid. Daarvoor wordt intensief samengewerkt om kennis en expertise goed over te dragen. Sinds de taakverdeling duidelijk is, is ook de samenwerking tussen Skal, de Douane en de NVWA op het gebied van importcontroles verbeterd.

Niettemin staat Skal voor een grote organisatorische en veranderkundige uitdaging. Zo betekent het overnemen van het gehele importcontroleproces op biologische producten een flinke groei van de afdeling import. Hierbij zal moeten worden nagedacht over de juiste sturing, de inrichting van werkprocessen en het aantrekken van geschikt personeel.

4.4 Informeren en externe communicatie

Skal heeft een wettelijke taak in het informeren van stakeholders
Skal informeert bedrijven die biologische producten produceren, verwerken en/of verkopen over de geldende regelgeving rondom certificering evenals over en de wijze waarop het controlestelsel in Nederland is ingericht. Hierbij hoort ook het informeren over de rol van Skal ten opzichte van de rol van LVVN, andere toezichthouders en de sector. Consumenten zijn geen directe doelgroep.[26] Ook voor inspecteurs hoort het informeren van bedrijven tot hun takenpakket.

Skal verricht meerdere activiteiten in het kader van externe communicatie en voorlichting
Via meerdere kanalen en activiteiten informeert Skal stakeholders over nieuwe ontwikkelingen en wordt algemene uitleg gegeven over de toepassing van geldende regels voor de biologische sector.

De website is een van de belangrijkste kanalen voor Skal. De website werd in 2021 vernieuwd en geeft sindsdien een volledig overzicht van de bio-wetgeving en wat de naleving hiervan per doelgroep/deelsector betekent. In 2019 is op de website Mijn.Skal.nl geïntroduceerd. Mijn.Skal.nl maakt de digitale dienstverlening van Skal voor geregistreerden gemakkelijker.

Voor vragen is Skal tijdens kantooruren telefonisch en per e-mail bereikbaar: het Contact Centrum Skal is in oktober 2020 gestart en is het eerste aanspreekpunt voor biologische bedrijven. Ook is er een klantenpanel BioBetrokken opgericht in 2020. Het panel kent eind 2020 al 421 leden. De leden denken vanaf 2021 mee met Skal over de invulling van haar de kerntaak om te informeren. Er wordt

[26] Zie bv. jaarverslag 2018, p. 11.

door middel van het klantenpanel onderzoek gedaan naar de duidelijkheid van de informatie rond de bio-wetgeving.

Skal publiceert verder een digitale nieuwsbrief, was actief op de Biobeurs en verzorgde in de evaluatieperiode workshops tijdens de biokennisweek.

De uitlegbaarheid van regelgeving is een terugkerend punt van aandacht voor de sector
De veelheid aan regels rondom biologische productie, handel en verkoop is voor partijen in de sector niet gemakkelijk te overzien, blijkt uit gesprekken met vertegenwoordigers uit de sector. Het stelsel wordt door partijen in de sector ook geregeld als rigide ervaren. Dit punt komt ook terug in de genoemde klanttevredenheidsonderzoeken en blijft volgens de sectorpartijen een aandachtspunt.[27]

In externe communicatie en voorlichting heeft Skal dus een belangrijke rol te vervullen als het aankomt op het uitleggen van geldende regels en het belang daarvan. Skal heeft hier ook aandacht voor, bijvoorbeeld met publicaties op de website.[28] De nieuwe bio-verordening betekende daarbij veel werk voor Skal in de externe communicatie over de betekenis van nieuwe regels.

Hoe Skal die rol in praktijk invult, wordt door betrokkenen als wisselend ervaren. Zoals hierboven gesteld verricht Skal meerdere activiteiten rondom deze taak. Tegelijkertijd merken we hierin op dat Skal zich vooral op toelegt op het 'hoe' van naleving en niet op het 'waarom'. Zo wordt ook door Skal naar 'Brussel' gewezen als oorzaak van regeldruk.[29] Ook uit interviews met betrokkenen binnen Skal wordt in sommige gevallen benadrukt dat Skal de regels uitvoert en zelf geen invloed heeft op de Europese regelgeving. Skal stelt zich daarbij voornamelijk op als taakgerichte organisatie (het uitvoeren van de controles) en niet zozeer als resultaatgerichte toezichthouder (het waarborgen van het keurmerk). Dit doet mogelijk afbreuk aan de geloofwaardigheid van Skal als toezichthouder.

Bevindingen AEF samengevat: Informeren en externe communicatie
De afgelopen jaren heeft Skal stappen gezet in de wijze waarop de sector wordt geïnformeerd. Zo is de informatievoorziening gedigitaliseerd en de website vernieuwd. De nieuwe bio-verordening heeft wat dat betreft veel nieuw werk gevraagd.

Het onderzoek laat zien dat Skal haar wettelijke taak om biologische exploitanten te informeren over de biologische certificering inhoudelijk beperkt opvat. Skal laat in haar informatie-voorziening niet altijd zien dat het 'staat' voor de bio-verordening. Het past bij de rol van Skal om niet alleen uit te leggen hoe aan de verordening wordt voldaan, maar ook waarom bepaalde regelgeving bestaat, ook als Skal zelf niet hieraan heeft meegeschreven.

[27] Vgl. Panteia, *Regeldruk certificeringsplicht verkooppunten biologische producten*, 1 juni 2022.
[28] Zie bv. Skal Biocontrole | Risicobeheersplan
[29] Skal Biocontrole | "Al die regels van Skal ook altijd!"

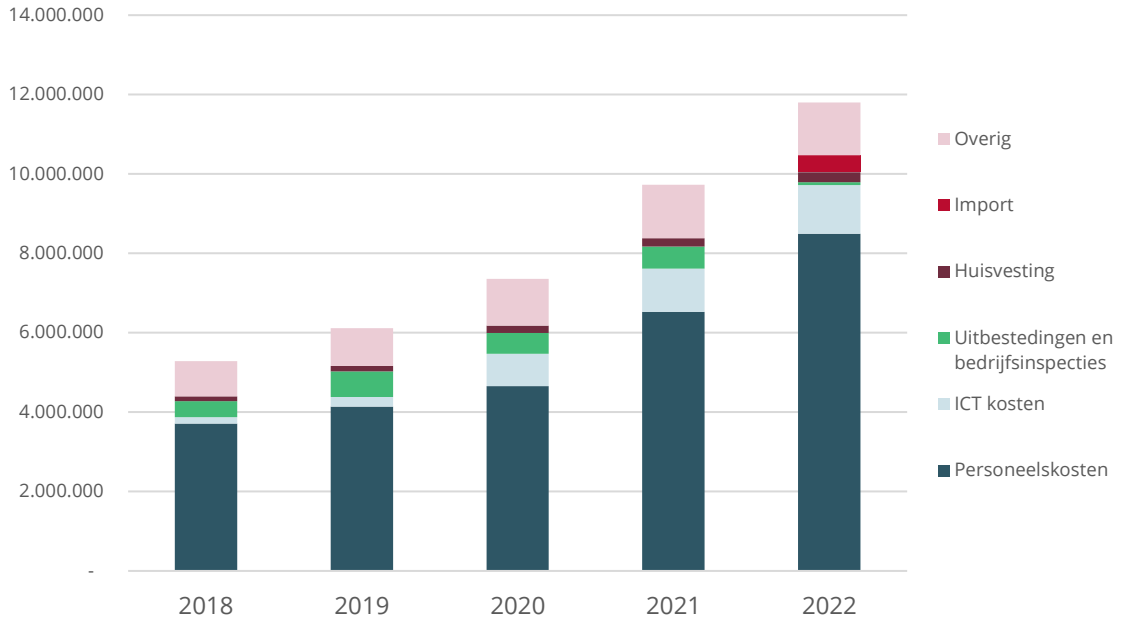
/ 5 De doelmatigheid van Skal

Voor de analyse van doelmatigheid kijken we achtereenvolgens naar de ontwikkeling van de kosten en de inkomsten, waarbij ook naar de tarieven wordt gekeken. Vervolgens staan we stil bij de productiviteit en de sturing op kostenefficiëntie. Het hoofdstuk sluit af met een beeld van het (financiële) resultaat en het weerstandsvermogen van Skal.

5.1 Ontwikkeling kosten

De kosten van Skal stegen gedurende de evaluatieperiode met 123%

De totale kosten van Skal zijn in de evaluatieperiode meer dan verdubbeld (5,3M € naar 11,8M €). De kostenstijging wordt voornamelijk gedreven door een stijging in de personeelskosten (3,7M € in 2018 en 8,5M € in 2022). De ontwikkeling van de kosten is af te lezen in onderstaande figuur.



Figuur 3: Kostenontwikkeling van Skal over de evaluatieperiode

De ICT-kosten nemen tijdens de evaluatieperiode ook verder toe. In 2018 waren de ICT kosten 159k € en in 2022 bedroegen de kosten 1,2M €. De kosten voor uitbestedingen en bedrijfsinspecties nemen in 2022 sterk af. Waar Skal hier in 2018 nog 406k € aan spendeerde was dit in 2022 nog maar 68k €. Huisvesting is een relatief kleine kostenpost, zo'n 2% van de totale kosten. De kosten voor huisvesting zijn gedurende de evaluatieperiode, net als de totale kosten, verdubbeld (118k € in 2018 en 248 k € in 2022).

De overige kosten zijn iets minder hard gestegen, deze waren 0,9M € in 2018 en 1,3M € in 2022. Onder deze kostenpost vallen organisatiekosten, reis- en verblijfkosten, kosten voor regelgeving en analyses, algemene kosten, voorlichting en communicatie en afschrijvingen. De kostenpost import was de hele evaluatieperiode 0 op 2022 na, waar deze kosten 427k € bedroegen. Deze kostenpost betreft voornamelijk de kosten voor monsternamen en analyses.

De groei en vereiste professionalisering komen sterk naar voren in de kostenstijging
De groei van Skal is de voornaamste reden voor kostenstijgingen in de evaluatieperiode. Kortgezegd was Skal genoodzaakt de 'productie' op verschillende fronten op te schroeven. Het aantal fte in de evaluatieperiode steeg van 49 naar 102 en ook de loonkosten per fte stegen. De personele groei van Skal is ingegeven vanuit enerzijds de groei van de biologische sector, waardoor de inspectiecapaciteit van Skal moet meegroeien, en anderzijds het oppakken van verbeterpunten naar aanleiding van de HFAA-audit. Dit laatste betekende onder meer dat Skal nieuwe taken ging uitvoeren rond VaC en import, waarvoor eveneens meer personeel vereist is.

Ook heeft Skal in ICT geïnvesteerd, zowel in beheer als de ontwikkeling van een nieuw ICT-systeem. Deze kosten nemen sinds 2020 gestaag toe, enerzijds als gevolg van de ontwikkeling van een nieuw zaaksysteem, anderzijds omdat de prijs van ICT-licenties veelal wordt berekend per medewerker. Deze kosten nemen zodoende toe naarmate de organisatie groeit.

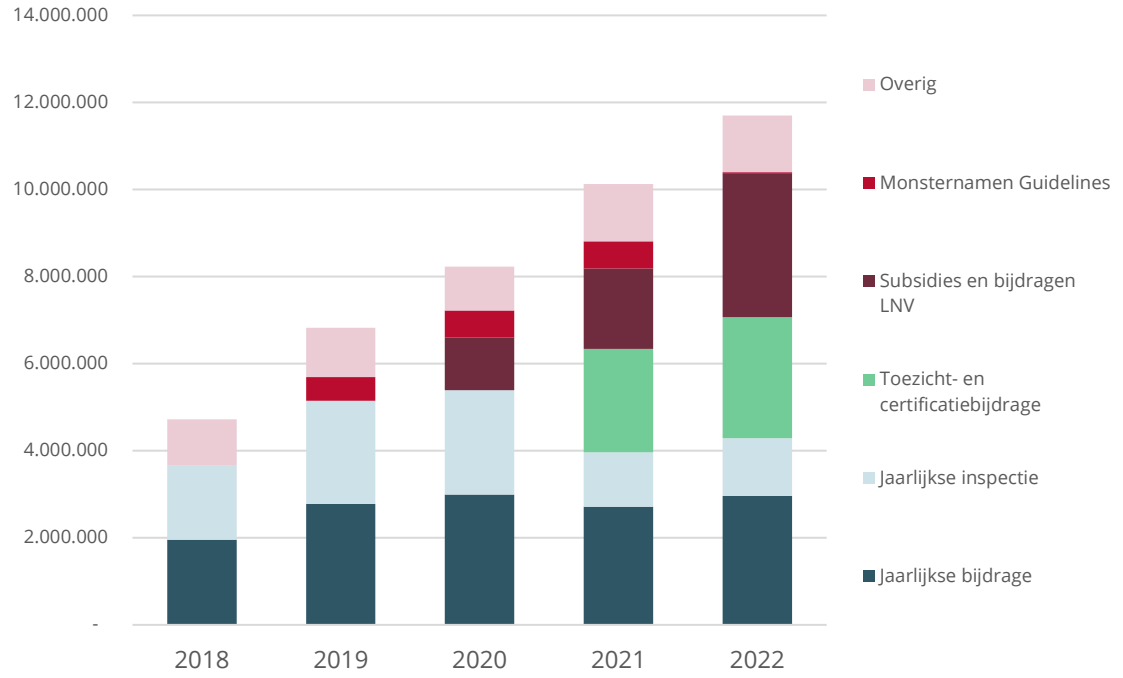
Dalende kosten rond uitbestedingen en bedrijfsinspecties zijn gedeeltelijk schuivende posten
In 2022 daalden kosten rond *uitbestedingen en bedrijfsinspecties* sterk. Dit werd ten eerste veroorzaakt door een verandering in het takenpakket. Vanaf 2022 zijn de taken rond de *monsternamen guidelines* vervallen. Daar zijn de door LVVN gefinancierde activiteiten rondom importcontroles voor in de plaats gekomen. Deze kosten worden vanaf 2022 onder *import* geregistreerd. Ten tweede zijn de kosten rond *uitbestedingen en bedrijfsinspecties* afgenomen omdat er in 2022 niet meer met een flexibele schil wordt gewerkt. Skal heeft hiertoe besloten op aandringen van de Belastingdienst en naar aanleiding van de aanbestedingsplicht waardoor werken met een flexibele schil niet meer mogelijk was.

Bevindingen AEF samengevat: Ontwikkeling kosten
Door personele groei en (ICT-)investeringen verdubbelden de kosten ruimschoots in vijf jaar. Met name in de periode 2020-2022 is deze groei groot geweest. Dit heeft zijn weerslag op de bedrijfsvoering en de personele component van de organisatie, zoals besproken in hoofdstuk 3.

5.2 Ontwikkeling inkomsten en tarieven

De inkomsten stijgen in de evaluatieperiode sterker dan de kosten
In paragraaf 5.1 hebben we gezien dat de kosten van Skal zijn verdubbeld. In onderstaande figuur is inzichtelijk dat de inkomsten in de evaluatieperiode bijna 2,5 keer zo hoog geworden (4,7M € naar 11,7M €). De inkomsten stijgen dus sterker dan de kosten, waardoor over de hele evaluatieperiode bezien een positief resultaat is behaald (zie paragraaf 5.3).

In figuur 4 geven we een overzicht van de inkomstenontwikkeling. We gaan daaronder nader in op de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de ontwikkelingen aan de inkomstenkant. Vervolgens zullen we reflecteren op de tariefstructuur.



Figuur 4: Inkomstenontwikkeling Skal over de evaluatieperiode

Inkomsten stegen voor een belangrijk deel door hogere tarieven en meer certificaathouders

De grootste inkomstenstijgingen zitten in een combinatie van de inkomsten uit *jaarlijkse inspectie* en *toezicht- en certificatiebijdrage* en de *jaarlijkse bijdrage*.[30] Skal wordt voor een groot deel gefinancierd door de gecertificeerde bedrijven in de biologische sector: via tariefheffing. Bedrijven betalen bijdragen voor de certificering en het toezicht vanuit Skal. Hiermee dekt Skal de 'retribueerbare kosten'. Dat betekent dat de kosten voor de inspecties, certificering en het toezicht worden doorberekend aan degene waarvoor de activiteiten worden uitgevoerd. Door middel van de *jaarlijkse bijdrage*, kosten *jaarlijkse inspectie* en *toezicht – en certificatiebijdrage* worden de kosten verdeeld over de certificaathouders.

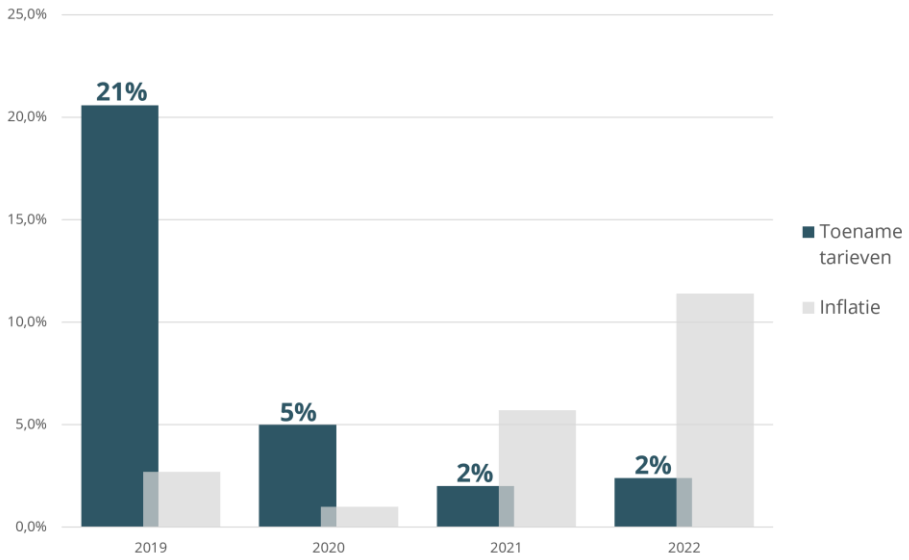
Een eerste verklaring voor de stijgende inkomsten is de toename van het aantal certificatiehouders. Over de gehele evaluatieperiode kende het aantal houders een groei van 15% (2022 t.o.v. 2018). Omdat één certificatiehouder meerdere verkooplocaties kan hebben, steeg het aantal individuele locaties zelfs met 55% (2022 t.o.v. 2018). Door de certificering van supermarktketens zijn er 2.061 locaties bijgekomen binnen de categorie verkoop aan consument.

Daarnaast zijn de tarieven in 2019 verhoogd, waardoor certificaathouders gemiddeld zo'n 20% meer zijn gaan betalen voor de diensten vanuit Skal. De jaarlijkse bijdrage steeg van 2018 op 2019 zelfs met 35%. Deze verhoging van de tarieven is door de minister van LVVN goedgekeurd en was nodig om een doeltreffende taakuitvoering van Skal richting de komende jaren te garanderen en om (onverwachte) kosten uit 2018 te dekken.[31] Ook in de overige jaren van de evaluatieperiode stegen de tarieven, maar niet dusdanig als in 2019. Hieronder lichten we deze tariefstijgingen toe.

[30] Middels de jaarlijkse bijdrage en de toezichtsbijdrage wordt de overhead bekostigd, de certificatiebijdrage dekt de indirecte kosten van certificering tijdens de geldigheidsduur van het certificaat.
[31] Kamervragen (Aanhangsel) 2018-2019, nr. 2422 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

Na de tariefstijging van 2019 heeft Skal geen inflatiecorrectie doorgevoerd

In onderstaande figuur 5 laten we de stijging van de tarieven zien, afgezet tegen het inflatiecijfer van dat jaar. In 2019 vond de tariefstijging van 21% plaats. De jaren daarna zijn de tarieven aanzienlijk minder hard gestegen. In de opvolgende jaren 2020 t/m 2023 is de tariefstijging minder hoog. In 2021 en 2022 was er sprake van een hoog inflatiecijfer, maar heeft Skal geen inflatiecorrectie doorgevoerd in de tarieven. De gemiddelde tariefstijging tijdens de evaluatieperiode valt daardoor relatief mee, wanneer we corrigeren voor de inflatie gedurende de evaluatieperiode. De tarieven namen met 30% toe, tegenover een stijging van het algemeen prijspeil over dezelfde periode met 22%.



Figuur 5: Procentuele stijging van de tarieven en inflatie (stijging tarieven aan het begin van het jaar t.o.v. voorgaand jaar)[32]

Sinds 2021 maakt Skal gebruik van een toezicht- en certificatiebijdrage

Met ingang van 2021 hanteert Skal een ander tariefmodel. We zien in figuur 4 daarom dat met ingang van dat jaar de *inspectie- certificatie- en toezichtbijdragen* worden doorberekend, waar deze lasten voorheen onder *jaarlijkse inspectie* en *jaarlijkse bijdrage* vielen. Dit ging gepaard met het wegvallen van het starttarief van de inspecties en een verlaging van de *jaarlijkse bijdrage*. De certificatiebijdrage dekt de indirecte kosten voor certificering zoals reistijd van de inspecteurs, het beoordelen van het inspectierapport, het opvolgen van non-conformiteiten en het verstrekken van het certificaat. Ook de toezichtbijdrage is er in 2021 bijgekomen. Hiermee worden de kosten van toezicht gedekt.[33]

Sinds 2020 krijgt Skal een bijdrage van LVVN om de niet-retribueerbare taken te bekostigen

In figuur 4 is eveneens opvallend dat de subsidies en *bijdragen van LVVN* sinds 2020 worden uitgekeerd en jaarlijks zijn gestegen. Deze subsidies en bijdragen namen vanaf 2020 elk jaar toe (tot

[32] De gemiddelde stijging van de tarieven voor de jaren 2020 t/m 2022 zijn aangeleverd door Skal. De stijging van 2018 op 2019 is het gemiddelde van een landbouwonderneming en bereidingsbedrijf in de categorie normaal risico (en omzet uit biologische producten > 50.000 €). Waar het gaat om de kosten voor een onderneming die aan het begin van het jaar certificaathouder is. Hierbij zijn de volgende kostenposten meegenomen: jaarlijkse bijdrage, toezichtbijdrage, certificatiebijdrage en kosten inspectie met een inspectieduur van 1 uur

[33] Skal, Tarievenblad 2021, 2020

3,3M € in 2022). In 2020 kreeg Skal namelijk aanvullende 'niet-retribueerbare taken', als gevolg van de inwerkingtreding van de nieuwe controleverordening in november dat jaar. Deze taken nemen verder toe en worden vergoed door LVVN. Hierbij gaat het om kosten die Skal maakt in het kader van de afhandeling van Woo-verzoeken, het toezicht op niet-geregistreerde bedrijven, OFIS-meldingen en investeringen in de bedrijfsvoering rond ICT en personeel. Ook de kosten die Skal maakt in het kader van de nieuwe taak ten aanzien van importcontroles worden (nog) niet op ondernemingen verhaald. Kosten rond import kunnen op dit moment onder andere niet op de importeur worden verhaald omdat de ICT-infrastructuur daarvoor ontbreekt. De verwachting is dat dit in de toekomst wel mogelijk is. Er wordt op dit moment gekeken of dit wenselijk is en in welke vorm dit geïmplementeerd kan worden. Zo geeft Skal aan dat het vooralsnog de bedoeling is dat er in 2026 importheffing wordt geheven.
Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de interne verantwoording van de bijdrage die het ministerie aan Skal verstrekt niet eenvoudig is en dat er discussie is over de hoogte van het bedrag. De continuïteit van de bijdrage naar de toekomst toe is onzeker, terwijl Skal is in de afgelopen jaren wel afhankelijk is geworden van deze bijdrage. Dit is een risico voor de continuïteit van Skal.

De inkomsten voor monsternamen werden vervangen door taken rond importcontroles

In figuur 4 valt op dat de inkomsten voor de *monsternamen guidelines* (ten aanzien van het nemen van proefmonsters) wegvielen in 2022. Dit is omdat deze taak is komen te vervallen. Daarvoor in de plaats kwamen door LVVN gefinancierde taken rondom importcontroles. De *overige inkomsten* zijn gedurende de hele evaluatieperiode licht toegenomen van €1,1M in 2018 naar €1,3M in 2022. Deze inkomsten bestaan uit extra inspecties en kantooractiviteiten, éénmalige registratiebijdragen en voor een heel klein deel ook uit boetegelden tuchtrecht.

Het tariefsysteem werkt op hoofdlijnen goed, maar legt druk op kleine ondernemingen

Het tariefsysteem is gericht om de kostenmaker de kosten te laten dragen. De achtergrond en wijze van doorrekening is in een door LVVN uitgezet onderzoek beoordeeld als transparant met een duidelijke relatie tussen de kostenmaker en kostendrager.[34]

Uit gesprekken met vertegenwoordigers producentenorganisaties en –verenigingen blijkt dat de tarieven voor de meeste ondernemers in de praktijk niet disproportioneel worden bevonden.
Een uitzondering daarop zijn kleine ondernemingen. Uit een quickscan van Panteia uit 2022 kwam naar voren dat meerdere kleine ondernemingen de regeldruk van het biologisch certificaat als disproportioneel ervaren.[35]

In de evaluatieperiode zijn meerdere wijzigingen doorgevoerd om de financiële lasten voor kleine ondernemers te verlichten. Zo is de jaarlijkse bijdrage, voor ondernemingen in de landbouw of verwerkingsindustrie met een omzet lager dan 50k € jaarlijks, verlaagd. Echter, uit gesprekken blijkt dat er voor kleine ondernemingen nog steeds sprake is van een grote financiële drempel om zich te certificeren. Ook laat de bio-verordening ruimte over voor een vrijstelling voor kleine verkooppunten waar alleen voorverpakte biologische producten worden verkocht. Hier wordt veel gebruikt van gemaakt door onder andere niet-gecertificeerde retailketens en kleine verkooppunten. Deze verkooppunten moeten zich wel melden bij Skal, en kunnen ook door Skal worden gecontroleerd. Het ministerie van LVVN en Skal hebben aandacht voor de hoogte van de tarieven voor de groep

[34] WEcR; Bergevoet, R. & Ruiten, C. van; Evaluatie van tarievensystematiek Skal 2023; 2023 (*nog niet gepubliceerd).*
[35] Panteia; Boog, J., Zeijden, P. van der, Bakker, K.; Regeldruk certificeringsplicht verkooppunten biologische producten Quick scan; 2022

kleine ondernemers en geven tegelijkertijd aan dat er wettelijk en financieel beperkte speelruimte is om aanvullende maatregelen te treffen.

Op dit moment wordt er in een door LVVN uitgezet onderzoek gekeken naar welke mogelijkheden er zijn om het tarief voor kleine ondernemingen verder te verlagen.[36] De verwachting is dat Skal en LVVN op termijn naar de mogelijkheid kijken om de conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek te implementeren.

Bevindingen AEF samengevat: Ontwikkeling inkomsten en tarieven
De inkomsten zijn in de evaluatieperiode gestegen door een toename in het aantal certificaathouders, gestegen tarieven en financiële bijdragen van LVVN voor niet-retribueerbare taken.

De tarieven zijn gedurende de evaluatieperiode gestegen, voornamelijk door een stijging in 2019 ten opzichte van 2018. Echter, omdat de tarieven niet zijn gecorrigeerd voor inflatie, valt de stijging van de tarieven ten opzichte van de inflatie over de hele periode mee.

Het tariefsysteem werkt op hoofdlijnen goed: er is een duidelijke relatie tussen kostenmaker en kostendrager. Een knelpunt zijn de tarieven voor kleine ondernemingen, die als disproportioneel hoog worden ervaren en financiële druk leggen op kleine biologische ondernemers.

5.3 Productie en kostenefficiëntie

Kostenefficiëntie is een van de aspecten van doelmatigheid
Kostenefficiëntie is een element van doelmatigheid: het doel is dat de kosten die Skal maakt, die uiteindelijk doorberekend worden aan de sector, redelijkerwijs in verhouding staan tot de kwaliteit die Skal levert. Een ontwikkeling van kosten moet daarmee in verhouding staan tot een evenredige ontwikkeling van productie en/of kwaliteit. We benaderen doelmatigheid als het treffen van een balans daarin.

De stijgende kosten van Skal zijn niet goed toe te rekenen aan categorieën van producten
De productie output van Skal is onder te verdelen in verschillende categorieën. Naast inspecties, vallen ook het verwerken van ontheffingen, perceelregistraties, het afwikkelen van OFIS-meldingen en beleidsadviezen richting LVVN onder de producten van Skal. Daarnaast hebben deze taken zich gedurende de evaluatieperiode ontwikkeld en zijn er meer taken bijgekomen. Er zijn niet voldoende cijfers beschikbaar om een nadere toerekening te maken voor de kosten per product, ondanks dat de aantallen van meerdere van de eerdergenoemde productiecategorieën bekend zijn.

Investeringen in kwaliteit leiden niet (direct) tot een efficiënter inspectieproces
We hebben gezien dat de organisatiebrede groei, de nieuwe taken en de benodigde kwaliteitsverbetering hebben geleid tot een sterke ontwikkeling in de kosten van Skal. Die kosten moesten worden gemaakt om de kwaliteit en effectiviteit van het inspectieproces te verbeteren. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in een toenemend aantal inspecties van langere duur, ingegeven vanuit de HFAA om meer tijd per inspectie te besteden. Deze noodzakelijke verbetering draagt logischerwijs

[36] WEcR; Bergevoet, R. & Ruiten, C. van; Evaluatie van tarievensystematiek Skal 2023; 2023 (*nog niet gepubliceerd).*

niet direct bij aan de efficiëntie van het inspectieproces, omdat tijd (en daarmee kosten) per eenheid toenemen. Rondom de efficiëntie van het inspectieproces noemen enkele gesprekspartners binnen Skal ook de (tijds)investering rond het inwerken en opleiden van de vele nieuwe medewerkers en daarmee een tijdelijk verlies van efficiëntie in de evaluatieperiode. De groei wordt verder gezien als investering in de toekomst, omdat een verdere groei van de sector volgens gesprekspartners in de lijn van verwachting ligt.

Ook de verouderde ICT leidt tot beperkingen in de doelmatigheid

Skal kent naast de groei nog andere uitdagingen die doelmatigheid van de uitvoering beperken. Dit zijn tegelijkertijd kansen om de uitvoering de komende periode te optimaliseren. Zo heeft Skal last van *legacy* op het gebied van ICT; verouderde ICT-systemen beperken de mogelijkheden om voorafgaand aan de inspectie risico's te signaleren door middel van data. Het nieuwe zaaksysteem moet bijdragen aan zowel de kwaliteit als efficiëntie van het primaire proces, maar is nog in beginfase van ontwikkeling.

Ter illustratie: het aantal inspecties per inspecteur neemt af

Eén van de indicatoren voor de kostenefficiëntie ten aanzien van de uitgevoerde inspecties is de verandering in aantallen inspecties, de inspectiecapaciteit en het aantal inspecties per inspecteur (fte).[37] Dit kunnen we wel inzichtelijk maken en laten we hieronder in tabel 8 zien voor illustratieve doeleinden. Het aantal inspecties per inspecteur nam in 2019 nog toe, maar vanaf 2020 neemt deze af. Overigens nam het aantal inspecties per inspecteur (fte) in 2023 wel weer toe.

	2018	2019	2020	2021	2022
Aantal inspecties	6.127	7.614	6.422	7.742	7.342
Fte inspectie[38]	22,0	25,5	22,4	32,0	33,4
Inspectie / inspecteur (fte)	279	299	287	240	220

Tabel 8: Aantal inspecties en inspecties per inspecteur (fte)

De prioriteit lag tijdens de evaluatieperiode niet op het sturen op kpi's

Skal geeft aan een aantal kpi's te hebben, zoals de normtijd voor inspecteurs tijdens inspecties. Echter is tijdens de evaluatieperiode prioriteit gegeven aan het inwerken van nieuwe inspecteurs en de kwaliteit van de inspecties. Daarnaast werd er in gesprekken gewezen op beperkte bewegingsruimte in de bio-verordening, resulterend in beperkte kostenflexibiliteit voor Skal. De beperkte kostenflexibiliteit wordt door meerdere gesprekspartners onderkend, hoewel ook blijkt dat Skal in de evaluatie, binnen de eigen bewegingsruimte, meer kon sturen op de tijdsinvestering van routinetaken. Door het verbeteren van de sturing op kpi's kan de huidige inspectiecapaciteit beter benut worden.

Het ontbreken van gegevens leidt tot beperking in sturingsmogelijkheden

Op dit moment wijst Skal als gezegd de kosten niet toe aan een bepaalde outputonderdelen, al kunnen besteedde uren wel aan outputonderdelen gekoppeld worden. Daarnaast ontbreekt een eenduidige definitie van deze outputonderdelen. Om voldoende te kunnen sturen op efficiëntie is inzicht in deze gegevens vereist. Een definitie van taken en output gecombineerd met een toewijzing van kosten leidt tot inzicht in doelmatigheid per taak. Op basis hiervan kunnen beslissingen worden

[37] Dit is met name illustratief; aan deze enkele indicator kunnen we geen conclusies verbinden ten aanzien van kostenefficiëntie
[38] + inhuur ingezet voor inspecties (2018: +6, 2019: +4)

genomen die de doelmatigheid van de output ten goede komen. Hierdoor zal het ook minder vaak voorkomen dat tarieven niet kostendekkend zijn. Dit wordt in een evaluatie van Skal zelf ook als verbetersuggestie aangedragen.[39]

Daarnaast is er bij LVVN ook de behoefte aan meer inzicht in de output van Skal. In het kader van deze behoefte wil het ministerie de bredere impact van het functioneren van Skal graag inzichtelijk maken. Hiervoor is een duidelijke afbakening van de output van Skal nodig, in combinatie met de gewenste bredere effecten. Er is nog ruimte om deze inzichten te verbeteren.

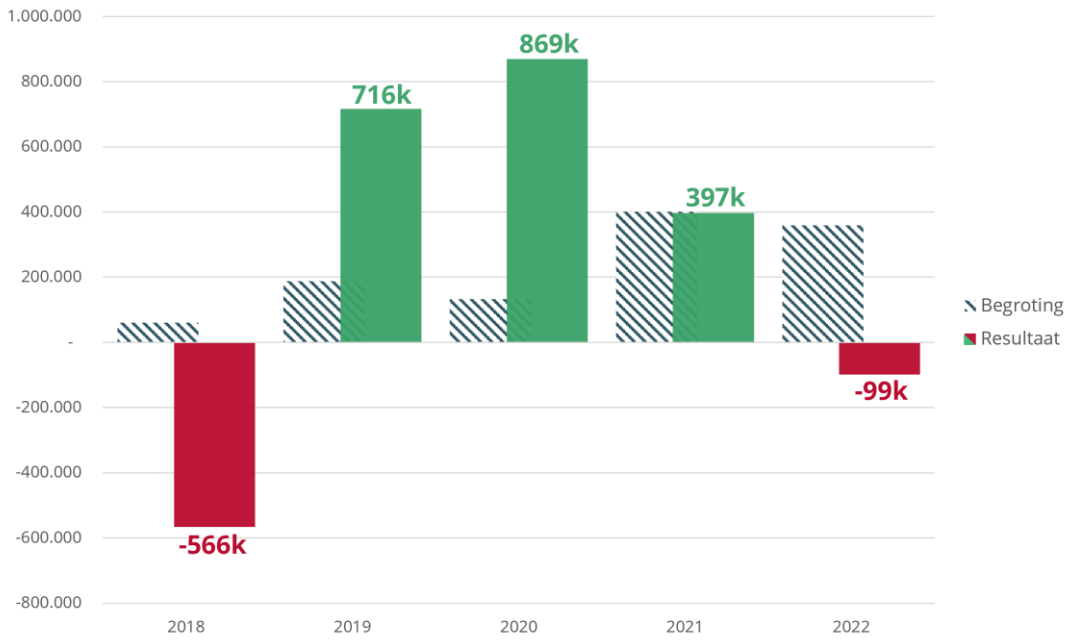
Bevindingen AEF samengevat: Productie en kostenefficiëntie

Skal kreeg tijdens de evaluatieperiode te maken met op een grote groei van de organisatie en aanvullende taken. Het is daarom vanzelfsprekend dat de focus ligt op de daartoe benodigde investeringen, die nodig zijn om toekomstige groei van het biologisch landbouwareaal bij te benen. Het is logisch dat er daarbij snijverliezen optreden, zoals bij het inwerken van nieuwe werknemers. Daarnaast was het inzetten op effectiviteit van het primair proces nodig om de kwaliteit te kunnen borgen en te zorgen dat dit in lijn met geldende wet- en regelgeving werd uitgevoerd.

De kwaliteit van de dienstverlening en de kostenefficiëntie zijn op dit moment nog beperkt in beeld te brengen, omdat de gegevens daarvoor ontbreken. We achten het voor de volgende periode belangrijk om de verschillende categorieën van output te definiëren en beter te sturen op kpi's rond doelmatigheid, zodat er een optimalisatie kan plaatsvinden van het primair proces. Ook kan een vernieuwing van het zaaksysteem leiden tot een verhoging van de kwaliteit en verlaging van de kosten.

[39] Skal; Mulder, M.; Evaluatierapport 843 - Project Evaluatie Toezichtarrangementen en Tariefstructuur; 2023

5.4 Ontwikkeling resultaat en weerstandsvermogen



Figuur 6: Bedrijfsresultaat en begroot resultaat Skal over de evaluatieperiode. De weergegeven begroting in betreft telkens de begroting opgesteld in het voorgaande jaar.

Het bedrijfsresultaat schommelt in de evaluatieperiode

Zoals te zien in figuur 6 fluctueert het bedrijfsresultaat in de afgelopen vijf jaar. Hier liggen per jaar verschillende oorzaken aan ten grondslag. In de evaluatieperiode heeft Skal begroot op een bedrijfsresultaat tussen de 60k € en 400k € positief. Daarmee heeft Skal rekening gehouden met een fluctuerend bedrijfsresultaat. Echter, er is in de meeste jaren een aanzienlijk verschil met het begrote resultaat. Over de gehele evaluatieperiode boekt Skal een positief resultaat van 1,3M €. Ongeveer de helft daarvan is toe te rekenen aan een bijdrage van LVVN ten behoeve van het verhogen van het weerstandsvermogen. Als deze subsidie niet wordt meegerekend boekt Skal een gemiddeld positief resultaat van 124k € per jaar.

Een begrote winst van 2% leidde niet tot een solide positief bedrijfsresultaat

Skal begroot jaarlijks op een bedrijfsresultaat van rond de 2%, dat eigenlijk te laag bleek om onvoorziene kosten gedurende een jaar op te vangen, zodat in 2018 en 2022 een negatief resultaat werd geboekt. Bij het vaststellen van de begroting van het bedrijfsresultaat moet worden gestreefd naar het opbouwen en onderhouden van een gezonde financiële buffer en te zorgen voor continuïteit in de dienstverlening. Tegelijkertijd moet het percentage passend zijn bij de publieke taken en is het niet redelijk om te veel verliezen vanuit het verleden door te berekenen aan de biologische bedrijven van nu. Een winstpercentage van 2% beoordelen wij als passend maar, gelet op de resultaten van de afgelopen jaren, achten we het niet onredelijk als Skal de komende jaren iets meer winst zou begroten om financiële tegenvallers beter op te kunnen vangen en het benodigde weerstandsvermogen te laten groeien. In dit kader achten we het van belang om een meerjarenbegroting op te stellen, waarin het op peil brengen van de financiële buffer wordt meegenomen. In de begroting dient dan ook rekening wordt gehouden met een hogere toekomstige kostenefficiëntie, voor als in de komende jaren het nieuwverworven personeel is ingewerkt, het

nieuwe ICT-systeem in gebruik is genomen en er wordt gestuurd op kpi's die gericht zijn op een efficiënt inspectieproces.

De ontwikkeling van het bedrijfsresultaat wordt door meerdere factoren beïnvloed

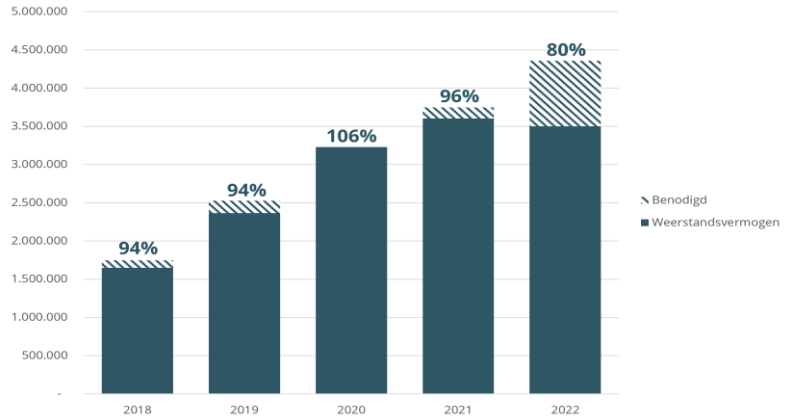
Skal geeft verschillende verklaringen voor de ontwikkeling van het gerealiseerde resultaat in relatie tot het begrote resultaat. Het negatieve resultaat in 2018 is mede veroorzaakt door hoge kosten van inhuur vanwege vertrekkende leden van het managementteam en lagere inkomsten doordat het aantal begrote inspecties niet werd behaald. In 2019 en 2020 vielen de inkomsten hoger uit dan verwacht, voornamelijk door de genoemde bijdrage van LVVN ter versterking van het weerstandsvermogen, lagere personeelskosten door openstaande vacatures en hogere inkomsten door verruiming van de *monstername guidelines*. In 2022 heeft de ICT-storing een rol gespeeld in een lager aantal gerealiseerde inspecties en daardoor misgelopen inkomsten.

Financiële risico's worden afgedekt met het weerstandsvermogen

De financiële buffer van Skal wordt ook wel het weerstandsvermogen genoemd. Het weerstandsvermogen dient meerdere functies, maar is met name bedoeld om incidentele mee- of tegenvallers en investeringen voor de lange termijn over meerdere boekjaren te verspreiden. De egalisatiereserve is er daarnaast ook om financiële risico's af te dekken en te beschikken over voldoende liquiditeit. Hierdoor hoeven dergelijke kosten of inkomsten niet direct in het tarief verrekend te worden wat een stabiliserende werking heeft op de tarieven voor de markt.

In 2022 is een tekort aan weerstandsvermogen ontstaan

In onderstaande figuur 7 laten we de ontwikkeling van het weerstandsvermogen zien, gerelateerd aan het *benodigde* weerstandsvermogen. In het jaarverslag van 2018 wordt voor de hoogte van het weerstandsvermogen een norm gesteld van 37% van de gemiddelde jaaromzet van de laatste drie jaar.[40] Deze norm is er mede op gebaseerd dat Skal voldoende liquiditeit heeft om in een geval van geen inkomsten, 3 maanden de financiële verplichtingen te blijven voldoen. In 2022 vond er een herijking van het benodigde weerstandsvermogen plaats.[41] Omdat Skal groeit, is er namelijk ook een hoger weerstandsvermogen nodig. In figuur 7 is te zien dat in jaren 2018 t/m 2021 het weerstandsvermogen (nagenoeg) op de norm zit. We zien dat er in 2022, met de aangepaste norm, echter een tekort is ontstaan.



[40] Skal; Jaarrekening 2018; 2019
[41] Skal; Jaarrekening 2022; 2023

Figuur 7: Weerstandsvermogen Skal over de evaluatieperiode[42]

Met de beoogde verdere groei van Skal, zal ook het benodigde weerstandsvermogen nog groter worden. Er ligt daarom een opgave voor Skal om het weerstandsvermogen de komende jaren te laten groeien en te koersen op een jaarlijks positief bedrijfsresultaat.

Het kostendekkend vermogen van Skal staat de komende jaren onder druk

Met het oog op het kostendekkend vermogen van Skal, zijn in 2023 de tarieven verder gestegen. Hoewel Skal hiermee kosten beter kan dekken, is de mate waarin de tarieven kunnen worden verhoogd begrensd. De aanwas van een egalisatiereserve niet zomaar in de tarieven verwerkt worden, althans dat oordeelde het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) in een procedure aangaande de NVWA. In interviews met betrokkenen worden zorgen geuit over de mate waarin Skal de komende jaren kosten kan dekken. Zo is Skal afhankelijk geworden van de bijdragen van LVVN voor niet-retribueerbare taken. De bijdrage is in 3 jaar tijd met 173,5% toegenomen. LVVN geeft aan dat de mate waarin het ministerie financieel niet-retribueerbare kosten kan dekken richting de toekomst onzeker is.

Nu het kostendekkend vermogen van Skal onder druk staat, vraagt dit van Skal om de processen de komende jaren efficiënter te gaan inrichten. Daarvoor zal het nieuwe ICT-systeem ondersteunend moeten zijn, en zal Skal meer moeten sturen op kpi's. Om het weerstandsvermogen op peil te krijgen zal Skal echter naar alle waarschijnlijkheid ook deels afhankelijk blijven van de bijdrage van LVVN.

Bevindingen AEF samengevat: Ontwikkeling resultaat en weerstandsvermogen

De afgelopen jaren zien we een wisselend bedrijfsresultaat, dat gemiddeld gezien positief is. Skal heeft echter een solide positief bedrijfsresultaat nodig om het weerstandsvermogen op peil te krijgen en financiële tegenvallers op te kunnen vangen.

Hoewel het weerstandsvermogen gedurende het eerste deel de evaluatieperiode op peil was, is er in 2022 een tekort ontstaan. Mede gelet op een onzekere toekomst, die afhankelijk is van ontwikkelingen in de sector, de beoogde verdere groei van Skal (en daarmee groei van het benodigde weerstandsvermogen) en de bijdrage van LVVN die onder druk staat is het kostendekkend vermogen van Skal een belangrijk aandachtspunt.

In het kader van die onzekere toekomst is het aan te raden om in een meerjarenbegroting toe te werken naar een gezond weerstandsvermogen. Daarin kunnen verschillende scenario's worden opgenomen waarin rekening wordt gehouden met verschillende uitkomsten, risico's en mitigerende maatregelen. Daarin moet Skal ook moeten streven naar een hogere kostenefficiëntie van de interne primaire processen, o.a. door het uitrollen van de nieuwe ICT en het sturen op kpi's.

[42] Benodigd weerstandsvermogen voor de jaren 2018 t/m 2021 is indicatief (37% van de jaaromzet, in de jaarrekening van 2018 wordt met 37% van de omzet van de laatste drie jaar gerekend)

/ 6 Governance & samenwerking

6.1 Werking van de driehoek

De governance tussen Skal en het ministerie van LVVN is vormgegeven in het 'driehoeksmodel'
In de sturingsdriehoek worden rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer van elkaar onderscheiden. De verantwoordelijkheden per rol zijn vastgelegd in het sturingsprotocol Skal.[43] Op hoofdlijnen wordt de driehoek als volgt ingevuld:

- De eigenaarsrol is belegd bij de Minister van LVVN en gemandateerd aan de plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG) op het ministerie van LVVN. In de praktijk wordt het eigenaarschap ingevuld door de ondersteunende onderdelen eigenaarsadvisering en financieel economische zaken (BPZ en FEZ). De belangrijkste taak van de eigenaar is het toezien op de kwaliteit, continuïteit en doelmatigheid van de uitvoering bij Skal.
- De opdrachtgever is formeel de directeur-generaal Agro. In de dagelijkse praktijk wordt deze rol ingevuld door de directie plantaardige agroketens en voedselkwaliteit (PAV). De opdrachtgever draagt als beleidsverantwoordelijke voor het biologische dossier zorg voor duurzame en gezonde plantaardige ketens met aandacht voor plantgezondheid, markttoegang van plantaardige producten en nieuwe veredelingstechnieken, met aandacht voor een gezonde bodem als drager van het voedselsysteem. De opdrachtgever is daarmee verantwoordelijk voor de aansturing op de door Skal uit te voeren werkzaamheden.
- De opdrachtnemer in de driehoek is (het bestuur van) Skal. Als opdrachtnemer is de voornaamste verantwoordelijkheid van Skal het naar behoren uitvoeren van de wettelijke taken uit de bio-verordening, die in het Landbouwkwaliteitsbesluit aan Skal zijn geattribueerd.

In het sturingsprotocol is een overlegstructuur vastgelegd
Ieder kwartaal vindt bestuurlijk overleg plaats tussen het bestuur van Skal, de pSG en de directeur PAV. Daarnaast vindt iedere 6 weken een operationeel overleg plaats. Verder is er overleg in de driehoek rond specifieke dossiers zoals importcontroles of rond nieuwe ontwikkelingen en knel-punten. Ook is er een tactisch overleg. De overleggen hebben als doel dat alle rollen in de driehoek, op basis van een goed geïnformeerde positie, naar behoren worden ingevuld, en daarmee het belang van een doeltreffende- en doelmatige uitvoering van wettelijke taken door Skal is geborgd, nu en in de toekomst.

De aandacht voor Skal vanuit het ministerie nam in de evaluatieperiode toe
Het driehoeksmodel wordt vanaf 2018 toegepast voor Skal. Gesprekspartners vanuit de driehoek geven aan dat het contact de afgelopen jaren sterk intensiveerde en de aandacht voor Skal vanuit het ministerie toenam. Hieraan lagen de introductie van het driehoeksmodel en formalisering van de overlegstructuur ten grondslag, als ook toegenomen capaciteit op het ministerie om rollen beter in te vullen. De intensivering van het contact hangt echter ook samen met de inhoudelijke uitdagingen waar Skal in de evaluatieperiode voor gesteld stond, met name de ontwikkelingen naar aanleiding van de HFAA-audit en de implementatie van de nieuwe bio-verordening,

[43] Protocol werkafspraken Skal-LVVN (september 2023), voorheen Sturings- en Toezichtsprotocol Stichting Skal (2013).

In 2022 zijn door ABDTOPConsult tekortkomingen gesignaleerd, die zijn opgepakt

In het rapport 'mensen maken het model' uit 2022[44] worden door de onderzoekers van ABD-TOPConsult tekortkomingen in de samenwerking en rolinvulling in de driehoek geconstateerd. In het onderzoek wordt opgemerkt dat Skal niet goed wordt meegenomen in beleidsvoornemens. Ook wordt meer aandacht gevraagd voor de toekomstbestendigheid van de organisatie.

Gesprekspartners in deze evaluatie merken op dat naar aanleiding van het onderzoek verbeteringen zijn doorgevoerd. Skal blijkt inmiddels beter te worden meegenomen in beleidsvoornemens en ook de samenwerkingsafspraken in het sturingsprotocol zijn in 2023 herzien.

De samenwerking in de driehoek kent echter nog steeds serieuze aandachtspunten

Hoewel er grote stappen gezet zijn in de samenwerking, die volgens gesprekspartners 'van ver moest komen', zijn er nog grote aandachtspunten. Gesignaleerde knelpunten hebben in meerdere gevallen een inhoudelijke aanleiding. Een genoemd knelpunt is bijvoorbeeld onduidelijkheid over rollen en bevoegdheden tussen opdrachtnemer en opdrachtgever als het gaat om interpretatie van regels. Een ander voorbeeld dat wordt genoemd is een gebrek aan capaciteit, zowel bij Skal als bij LVVN, om rollen naar behoren in te vullen. Voor beide voorbeelden geldt dat deze aan het begin van de evaluatieperiode een knelpunt vormden in de samenwerking, maar dat hier verbetering in is gekomen.

Ondanks de gesignaleerde verbeteringen lijken een gebrek aan wederzijds begrip en onderling vertrouwen nog steeds de dynamiek in de driehoek te verstoren. Een rode draad daarin is dat LVVN meer 'eigenaarschap' verwacht van Skal. Daarmee wordt vooral bedoeld dat Skal in nieuwe ontwikkelingen scherper zou moeten formuleren en onderbouwen wat het nodig heeft van LVVN. Aan de zijde van Skal wordt daarentegen een gebrek aan duidelijke kaders vanuit departement ervaren als het gaat om nieuwe taken en verwachtingen. Ook een gebrek aan langetermijnbeleid rond biologische landbouw vanuit het ministerie maakt het voor Skal lastig om strategisch vooruit te kijken, zo wordt gesteld in een brede analyse van het keuringslandschap uit 2020.[45]

Skal geeft daarbij als extra complicatie aan dat de opgaven van de afgelopen periode veel aandacht vergen om de bestaande processen beter op orde te brengen. Daardoor is de ruimte voor nieuwe taken en bijhorende verwachtingen beperkt. Ook noemt Skal dat er rond nieuwe taken veel onzekerheid zit en dat de impact op de uitvoering sterk afhankelijk is van hoe de sector reageert. In die context is het voor Skal lastig om scherp te definiëren wat het nodig heeft van LVVN om de uitvoering tot stand te brengen. Gesprekspartners vanuit LVVN ervaren dat vraagstukken hierdoor langer blijven liggen dan nodig. Daarnaast leidt het in sommige gevallen tot frustraties die een gezamenlijke aanpak in de weg staan. Een voorbeeld dat in dit kader veel wordt genoemd is het oppakken van de importcontroles. Hierbij moet ook worden opgemerkt dat de vele personele wisselingen bij Skal niet bevorderlijk zijn geweest voor het opbouwen van onderling vertrouwen.

De gesprekspartners uit de driehoek herkennen bovenstaande dynamiek en uiten ook begrip voor elkaars situatie. Tegelijkertijd zien partijen dat hierover nog te weinig een open gesprek gevoerd wordt, waarbij het wederzijds managen van verwachtingen verbeterd kan worden. In het kader van deze evaluatie is met de partijen in de driehoek een focusgroep georganiseerd waarbij deze

[44] ABDTOPConsult (2022). Mensen maken het model. Evaluatie van de werking van het sturingsmodel voor aan LVVN gelieerde organisaties.
[45] KPMG (2020). Brede analyse van keuringslandschap LVVN.

dynamiek en aandachtspunten zijn besproken. In de focusgroep is door alle partijen de wens uitgesproken om de constructieve lijn – die recentelijk meer is ingezet – door te trekken.

Bevindingen AEF samengevat: Werking van de driehoek
Een sterke invulling van de rollen in de driehoek is voor Skal noodzakelijk om toekomstige opgaven in de uitvoering het hoofd te bieden. De samenwerking in de driehoek is in de evaluatieperiode een van de grotere aandachtspunten. Daarbij zien we dat deze samenwerking van ver moest komen; aan het begin was immers nog geen sprake van een driehoeksstructuur. De governance kreeg in de evaluatieperiode meer gestalte en het onderling contact intensiveerde.

Tegelijkertijd is de onderlinge dynamiek in de driehoek in de evaluatieperiode nog te weinig constructief. Waar in de structuur van de driehoek verbeteringen zijn aangebracht, lijken die nog beperkt te leiden tot verbeteringen in de 'zachtere kant' van de samenwerking. Recentelijk zijn stappen gezet in strategische overleggen om wederzijds verwachtingen beter te expliciteren en nader tot elkaar te komen, stellen gesprekspartners. Hoewel die verbetering wordt gezien, blijkt het volwassen worden van de verhouding in de driehoek weerbarstig en een traject van lange adem.

De stappen die worden gezet hebben als risico dat ze nog te incrementeel van aard zijn. Dat de stijgende lijn zich doorzet, zien we niet als vanzelfsprekend. We denken dat intensiever aandacht nodig is voor het doorbreken van gegroeide dynamiek en wegblijven van historische reflexen en patronen in de samenwerking.

6.2 Onafhankelijkheid

Als toezichthouder is onafhankelijkheid van Skal een belangrijke publieke waarde
Skal is de organisatie die door het ministerie van LVVN is aangewezen voor het uitvoeren van taken rond toezicht op de biologische keten in Nederland. Voor het uitvoeren van toezicht en handhaving is onafhankelijkheid van belang, zodat vertrouwd kan worden op de onpartijdigheid van het oordeel van Skal. Voldoende onafhankelijkheid van Skal is nodig voor vertrouwen in het biologisch keurmerk. Als toezichthouder moet Skal onder andere onafhankelijk informatie kunnen verzamelen en daarover een eigen oordeel kunnen vormen en zo nodig onafhankelijk kunnen optreden bij gesignaleerde misstanden.

De Raad voor Accreditatie constateert geen grote aandachtspunten rond onafhankelijkheid
De Raad voor Accreditatie (RvA) voert een jaarlijkse audit uit naar Skal en Skal is geaccrediteerd volgens ISO 17065/2012. Daarbij wordt onder andere gekeken naar de onafhankelijkheid en onpartijdigheid. In de evaluatieperiode zijn door de RvA geen grote aandachtspunten waargenomen rond de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van Skal.

Het bestuur kreeg een onafhankelijker karakter
Tot en met 2019 werden van de vier van de zeven bestuursleden voorgedragen door producentenverenigingen- of organisaties uit de sector. Sinds 2020 zijn dit er twee van de in totaal vijf; een voorgedragen door BioHuis en een voorgedragen door BioNederland. De balans in het bestuur heeft daarmee een onafhankelijker karakter gekregen, doordat het aantal leden dat door

belangenvertegenwoordigers wordt voorgedragen is gehalveerd en onafhankelijke leden in de meerderheid zijn.

Geluiden uit de sector kregen een beter passende positie in de adviesraad

De adviesraad is in 2019 – gelijktijdig met de wijziging van de samenstelling van het bestuur – ingesteld om het geluid van de biologische ondernemingen een beter passende positie te geven. De adviesraad functioneert mede als mechanisme om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van Skal te waarborgen. Daarmee is het van belang dat de adviesraad gebalanceerd is samengesteld. In praktijk blijkt het lastig om tot een gebalanceerde samenstelling te komen, zo wordt ook opgemerkt door de RvA in een rapportage. Zo zijn consumenten en LVVN niet vertegenwoordigd, terwijl Skal dit wel zou willen. Ook blijkt de retail (VaC) nog weinig vertegenwoordigd in de adviesraad.

De Europese Commissie heeft zorgen geuit over de onafhankelijkheid van Skal

Skal is een privaatrechtelijk zbo (stichting) met een bestuur, waarvan twee personen worden voorgedragen door producentenorganisaties of -verenigingen. De Europese Commissie heeft in een brief aan het ministerie van LVVN gevraagd hoe de onafhankelijkheid van de controleactiviteiten wordt gewaarborgd, gezien deze organisatievorm van Skal. Zo blijkt in Europa niet duidelijk hoe Skal als privaatrechtelijke stichting met voltijd wettelijke taken de benodigde bevoegdheden heeft om de taken van een controleautoriteit uit te voeren. Ook wordt in de brief gevraagd hoe bestuurders die 'vanuit de sector' worden voorgedragen afwezigheid van belangenverstrengeling kunnen aantonen.[46]

Zowel Skal als het ministerie zien geen groot risico op partijdigheid of belangenverstrengeling en in reactie op de Europese Commissie heeft LVVN in een brief aangegeven welke waarborgen er gelden voor het goed kunnen uitvoeren van de taken door Skal. Daarbij is onder andere verwezen naar de bepalingen in de statuten die de onpartijdigheid van de bestuurders borgen en de wettelijke bevoegdheden van Skal als toezichthouder.

Bevindingen AEF samengevat: Onafhankelijkheid

De onafhankelijkheid van Skal is in principe goed geborgd. Skal positioneert zichzelf als onafhankelijk toezichthouder met een ondubbelzinnige missie in het bijdragen aan de betrouwbaarheid van het biologisch keurmerk en product. Er gelden juridische kaders en Skal wordt op het punt van onafhankelijkheid jaarlijks geaccrediteerd. Als zbo heeft Skal relatief veel afstand tot 'de politiek' en Skal heeft zichzelf met de instelling van de adviesraad ook onafhankelijker gepositioneerd ten opzichte van de sector.

Echter, de aandacht vanuit de Europese Commissie laat zien dat de onafhankelijkheid van Skal (in internationaal verband) niet altijd als vanzelfsprekend wordt gezien. De rol van de bestuursleden die door sectorpartijen zijn voorgedragen en de privaatrechtelijke rechtsvorm van Skal blijven daarin terugkerende discussiepunten, ondanks genoemde waarborgen en maatregelen. We zien vanuit de evaluatie overigens geen aanwijzingen dat het beleid van Skal op enige ongeoorloofde wijze zou worden beïnvloed vanuit de sector.

[46] Uit een intern document van het ministerie van LVVN met vragen van de EC en antwoorden vanuit het ministerie.

6.3 Samenwerking

De samenwerking in de keten moest de afgelopen jaren worden geïntensiveerd
De effectiviteit van Skal in het netwerk was tijdens de evaluatieperiode een belangrijk aandachtspunt. In de vorige evaluatie is specifiek aandacht gevraagd voor de samenwerking met de NVWA. Meldingen van Skal bij de NVWA en andersom werden met vertraging opgepakt of kwamen niet (goed) door. Zodoende werden kansen op een effectiever handhavingsbeleid onbenut gelaten. Daarnaast moet Skal naar aanleiding van de HFAA-audit de importcontroles overnemen van de Douane, waardoor de samenwerking op dat vlak intensiveerde. De HFAA constateerde dat de samenwerking en communicatie met de verschillende organisaties in de controle op de biologische productie in Nederland, als de NVWA en de RVO te veel op incidentele basis plaatsvond. Zo werden (vermeende) non-conformiteiten onvoldoende gedeeld. Hierdoor werden deze onvoldoende gehandhaafd.

Hieronder gaan we in op de relatie en (keten)samenwerking met achtereenvolgens:

A. NVWA
B. Douane
C. RVO
D. Europese Unie

A. NVWA

Voor effectief toezicht is de NVWA een belangrijke partner voor Skal
De taken van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en Skal, beide toezichthouders, liggen deels in elkaars verlengde. De NVWA is belast met het toezicht op de voedsel- en product-veiligheid in Nederland. Daarbinnen heeft de NVWA een specifieke taak in de 'biologische keten' als het gaat om strafrechtelijke opsporing en bestuursrechtelijke handhaving. Dit betreft met name zaken over het gebruik van niet toegelaten middelen en (het vermoeden van) fraude.

De bevoegdheden van de NVWA rond misstanden in de biologische keten, maken de NVWA een belangrijke partner voor Skal in het organiseren van effectief toezicht. Skal en de NVWA hebben samenwerkingsafspraken gemaakt voor 'wederzijdse gegevensuitwisseling'.[47] Deze afspraken werden in 2019 opgesteld en in 2023 geactualiseerd. Beide partijen spreken hierin af signalen over (mogelijke) misstanden met elkaar te delen. Het delen van informatie is erop gericht dat inspecteurs van beide organisaties beter voorbereid op pad kunnen, waardoor meer aandacht is voor risico's. Het toezicht en de inzet van eventuele handhavende instrumenten kan hiermee effectiever wordt georganiseerd. Naast het delen van signalen over casuïstiek is ook meer algemene kennisdeling, bijvoorbeeld over ontwikkelingen in de biologische keten, van belang voor het toezicht.

Er zijn verschillende stappen gezet om de samenwerking te verbeteren
In de HFAA-audit worden kritische kanttekeningen geplaatst bij de effectiviteit van de samenwerking tussen Skal en NVWA. Uit gesprekken met Skal en de NVWA komt naar voren dat in de evaluatie-periode verschillende stappen zijn gezet om de samenwerking tussen de partijen te verbeteren. Daarbij wordt genoemd dat in het begin van de evaluatieperiode de samenwerking te weinig gestructureerd was. Daarbij was er wel onderling contact, maar was er geen coördinatie of strategisch overleg. Met de samenwerkingsafspraken die in 2019 zijn opgesteld, kreeg de

[47] Samenwerkingsafspraken tussen de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en Stichting Skal Bio Controle (2023)

samenwerking meer formeel gestalte. Met de actualisatie van de afspraken in 2023 is de stroomlijning van de samenwerking verder doorgezet, stellen betrokkenen in de focusgroep rond ketensamenwerking.

In de samenwerkingsafspraken werd het doel van de samenwerking overeengekomen, werden vaste contactpersonen van beide organisaties aangewezen en werden inspanningsverplichtingen vastgelegd. In de evaluatieperiode is ook een overlegstructuur opgezet waarbinnen NVWA en Skal periodiek vergaderen. In gesprekken wordt genoemd dat de wederzijds gegevensuitwisseling in de evaluatieperiode is toegenomen. Hiervoor is een digitaal meldingsformulier gemaakt zodat Skal laagdrempelig meldingen kan doen.

Tegelijkertijd is er in de samenwerking nog veel te winnen
Hoewel er stappen zijn gezet in de structuur, blijkt uit gesprekken met betrokkenen dat de samenwerking in de praktijk soms nog te weinig echt van de grond komt. De NVWA geeft hierbij aan dat het nog relatief weinig meldingen ontvangt van Skal via het meldingsformulier. In de focusgroep over de ketensamenwerking wordt door betrokkenen bevestigd dat op operationeel niveau stappen te zetten zijn in de samenwerking in het wederzijds delen van signalen en rond handhavingsverzoeken.

Daarbij wordt genoemd dat terughoudendheid bij Skal mogelijk een rol speelt, omdat het delen van signalen niet op anonieme basis kan. Onder toezicht gestelden komen in principe dus te weten dat Skal een melding heeft gedaan bij de NVWA, wanneer NVWA op basis van de melding beslist op te treden. Aan de andere kant geven gesprekspartners aan dat bij NVWA lang niet altijd capaciteit en prioriteit is om meldingen vanuit Skal op te pakken. De effectiviteit van de samenwerking blijkt daarmee een aandachtspunt, ondanks verbeteringen in de structuur.

Verder blijken de technische voorzieningen voor de gegevensuitwisseling nog niet optimaal. Zo heeft de NVWA geen real-time inzicht in welke bedrijven gecertificeerd zijn door Skal, omdat hier nog geen gegevenskoppeling voor is. Mogelijke signalen die relevant zijn voor Skal, worden hierdoor niet altijd doorgeven door de NVWA, omdat er geen kennis is over de biologische status van het bedrijf.
De NVWA vervult nu ook nog een belangrijke positie in de nieuwe importtaak voor Skal, omdat zij werkt aan een technische koppeling tussen de inspectiecertificaten van de NVWA en Skal. Daarmee moeten importcontroles efficiënter kunnen worden uitgevoerd. De totstandkoming van de koppeling heeft echter veel voeten in de aarde en blijft een punt van aandacht.

B. Douane

De transitie rond importtaken had veel invloed op de samenwerking met de Douane
De Douane is in de evaluatieperiode een samenwerkingspartner van Skal die van toenemend belang is geworden. De herinrichting van de importcontroles heeft veel van de samenwerking tussen de Douane, Skal en de NVWA gevraagd. Zoals beschreven in hoofdstuk 4 is deze taak inmiddels deels overgedragen aan Skal en zal Skal per 2025 de taken rond importcontroles volledig zelf uitvoeren. Daarna zal de operationele samenwerking tussen Skal en de Douane een ander karakter krijgen, aangezien er een proces is opgezet om de taken over te dragen aan Skal, waarna Skal zelfstandig deze taken verder moet uitvoeren.

Voor de overdracht is een taskforce ingericht
Om de overdracht goed in te regelen, is goede samenwerking vereist met bovendien regie en sturing daarop. Het ministerie van LVVN heeft hiertoe een taskforce opgezet samen met SKAL, de Douane,

KCB en de NVWA. De NVWA werd hierbij betrokken omdat ook zij controles uitvoert op de import van voedsel. Het doel van de taskforce is om de organisatie rond de importcontroles in te richten, met aandacht voor het verdelen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, het in te richten proces, en benodigde randvoorwaarden zoals personele capaciteit en ICT.

De samenwerking rond import liep een langere tijd stroef, maar verbetert langzaam
Uit gesprekken met betrokkenen komen meerdere knelpunten naar voren rond de samenwerking in de taskforce. Gesprekspartners geven daarbij aan dat het begin niet gelijk duidelijk was wie de importcontroles moest gaan oppakken in de nieuwe situatie: Douane, KCB Skal of de NVWA. Terughoudendheid bij beide partijen en een lage mate van ervaren sturing vanuit LVVN, resulteerde erin dat het traject lang 'op de handrem' heeft gestaan. Een complicerende factor in de overdracht is daarnaast dat Skal op het punt van importcontroles geen deskundigheid had. Ook speelde mee dat Skal de handen vol had aan het op orde brengen van de basis van de eigen organisatie. Daardoor was het voor Skal lastig om binnen de taskforce, met name naar LVVN als stelselverantwoordelijke en opdrachtgever, aan te geven wat het nodig had om de uitvoering vorm te geven.

In gesprekken komt naar voren dat LVVN van Skal meer verwachtte in het proactief oppakken van de importcontroles als nieuwe taak, terwijl Skal, Douane en de NVWA van LVVN meer regie en een duidelijke opdrachtformulering inclusief financiële dekking verwachtten om te kunnen handelen. Gesprekspartners geven aan dat sinds 2023 de taak duidelijk bij Skal is belegd er meer schot in de zaak zit. Inmiddels wordt met door beide partijen met waardering over de samenwerking gesproken en is er vertrouwen dat Skal per medio 2025 de importcontroles volledig kan uitvoeren. De Douane heeft onder meer twee mensen beschikbaar gesteld die zorgen voor de overdracht van kennis en expertise om de taken goed over te dragen aan Skal.

C. RVO

De RVO speelde een relatief kleine rol in het takenpakket van Skal
De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) had in de evaluatieperiode de taak om informatie over vermoede niet-naleving van de bio-verordening te delen in het OFIS-systeem, in opdracht van het ministerie van LVVN als bevoegde autoriteit. Informatie over controles werden door Skal gedeeld met RVO en RVO voerde deze gegevens informatie in het Europese Trade Control en Expert Systeem (TRACES NT). RVO verleende verder in opdracht van LVVN ontheffingen van artikel 29 van verordening (EU) 889/2008. Daarbij gaat het om het gebruik van niet bio-ingrediënten in bio-producten. Tot slot voorzag RVO in ondersteuning van LVVN op Europees niveau rond het bio-dossier.

Skal heeft de bovenstaande taken van RVO per 2023 overgenomen
RVO spreekt van een verstoorde samenwerking met Skal de afgelopen jaren rond de OFIS-meldingen en van rolonduidelijkheid. In een gesprek met RVO wordt aangegeven dat de informatie die vanuit Skal werd gedeeld om OFIS-meldingen te voltooien, geregeld door RVO niet als voldoende werd ervaren. Hierdoor was het bijvoorbeeld voor RVO lastig om de ernst van geconstateerde misstanden in meldingen te onderbouwen.

Vanuit zowel Skal als RVO is met de komst van de nieuwe bio-verordening de behoefte gegroeid om RVO 'uit de keten' te halen en de taken volledig bij Skal te beleggen. In een gesprek wordt genoemd dat het enige tijd duurde dat LVVN regie nam om deze taken bij Skal te beleggen.

De taken en verantwoordelijkheden van RVO zijn per 2023 overgeheveld naar Skal. Daarmee is RVO, dat slechts een beperkte rol had, uit de keten gehaald. Gesprekspartners merken hierover op dat dit bijdraagt aan de duidelijkheid van de rolverdeling, die nu minder gefragmenteerd is. Ook gaat het doen van meldingen sneller volgens Skal.

Skal ziet kansen in betere gegevensuitwisseling met RVO

RVO heeft meerdere gegevens over bijvoorbeeld percelen en dierenregistratie van producenten. Deze gegevens kunnen Skal helpen in het stroomlijnen van het primaire proces. Perceelgegevens worden nu periodiek gedeeld met Skal. Richting de toekomst zou Skal graag een live koppeling hebben met de gegevens van RVO. Skal ervaart echter geen prioriteit bij RVO om dit tot stand te brengen.

D. Europese Unie

Skal is pas sinds kort welkom bij internationale commissievergaderingen

In de evaluatieperiode, ondersteunde RVO het ministerie van LVVN bij Europese overleggen onder voorzitterschap van de Europese Commissie. Skal heeft deze rol inmiddels overgenomen. In deze vergaderingen voeren de lidstaten overleg over de regelgeving en uitvoering van de biologische regelgeving. Er zijn verschillende expertgroepen waarin voorbeelden worden besproken die niet aan de regelgeving voldoen. Meldingen over onregelmatigheden worden besproken op casusniveau. Skal bereidt de behandeling van Nederlandse casussen voor.

Uit gesprekken blijkt dat Skal vanwege de privaatrechtelijke rechtsvorm niet werd beschouwd als gelegitimeerde actor namens Nederland en daarom niet aan deze overleggen mocht deelnemen. In de internationale commissievergaderingen heeft LVVN wel input mee kunnen nemen van Skal als controleautoriteit.

Skal ondersteunt LVVN sinds 2023 zelf bij de Europese overleggen. De ondersteunende taak van RVO hierin is zoals bovengenoemd daarmee ook naar Skal overgedragen. Skal is zodoende een directere rol gaan spelen in de advisering rond Europees beleid en wetgeving, vanuit de rol als controleautoriteit. Voor het vervullen van deze adviserende rol (ook op nationaal niveau) heeft Skal twee beleidsmedewerkers in dienst genomen. Meerdere gesprekspartners binnen Skal, LVVN en vanuit ketenpartijen zien de recente aansluiting van Skal in internationaal verband als een positieve ontwikkeling, omdat rollen hiermee eenduidiger belegd zijn.

In Europees verband is participeerde Skal in diverse bijeenkomsten

In de evaluatieperiode was Skal actief in enkele werkgroepen en workshops van de European Organics Certifiers Council (EOCC) over de nieuwe bio-verordening, import en residuen. Skal was daarnaast voorzitter van een workshop over toekomst van inspectie en certificering in het licht van nieuwe technologie voor IFOAM-organics Europe Interest Group Organic Certification & Integrity.[48]

In de vorige meerjarenvisie was internationale samenwerking met andere controle-organisaties en van de uitgangspunten. In de visie 2020-2023 is dit niet langer een expliciet een uitgangspunt van Skal. In interviews met betrokkenen komt de rol van Skal in Europese samenwerking, in bijeenkomsten of met andere controle-organisaties, zeer beperkt naar voren.

[48] Skal Biocontrole. Managementreview 2022 (intern document)

Bevindingen AEF samengevat: Samenwerking
Het intensiveren van samenwerking met ketenpartijen had in de evaluatieperiode veel aandacht. Verbetering in de samenwerking was, mede ingegeven door de HFAA-audit, hard nodig, maar kwam niet zomaar tot stand. Een gebrek aan regie op de verschillende samenwerkings-verbanden, vanuit Skal en LVVN als stelselverantwoordelijke, lijken daarin bepalende factoren.

De samenwerking met de NVWA is op structuur veel verbeterd, maar lijkt in praktijk nog te weinig te worden doorleefd door betrokkenen. De mate van wederzijdse informatie-uitwisseling blijft hierdoor achter, en dit was ook in de vorige evaluatieperiode al een punt van aandacht. Om het potentieel van de samenwerking te benutten, blijkt er noodzaak aan meer regie vanuit alle betrokkenen.

De samenwerking met de Douane wordt in de evaluatieperiode gekenmerkt door een stroperig proces waarin taken uiteindelijk worden overgedragen naar Skal. De dynamiek in de driehoek (de rol van LVVN als stelselverantwoordelijke), en een gebrek aan eenduidige regie en kaders, blijken grote vertragende factoren. De opdrachtverlening rond importcontroles lijkt daarmee exemplarisch voor de dynamiek in de driehoek waarbij Skal en LVVN elkaar te weinig weten te vinden in de samenwerking.

RVO uit de keten halen blijkt een verbetering doordat de verantwoordelijkheden rond de bio-verordening hierdoor minder gefragmenteerd zijn. Het stopzetten van de samenwerking was mede ingegeven doordat de samenwerking niet vlekkeloos verliep en de wil om samen te werken bij beide partijen weg was. Ook hier blijkt het enige tijd te hebben geduurd voordat er vanuit de stelselverantwoordelijke een besluit werd genomen.

De samenwerking in Europees verband van Skal lijkt de afgelopen periode binnen Skal geen hoge prioriteit te hebben gekregen. Mede gelet op de verschillende opgaven waar Skal voor gesteld stond, is dat te begrijpen. Richting de toekomst kan het echter wenselijk zijn dat Skal meer inzet op strategische contacten met collega controleautoriteiten in de EU, mede in het licht van leren van elkaars processen en een proactieve opstelling rond nieuwe ontwikkelingen.

/ 7 Toekomstbestendigheid van Skal

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de toekomstbestendigheid van Skal. Is Skal in de huidige organisatievorm *fit for purpose* om hun taken naar de toekomst toe te kunnen blijven invullen? En: 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?

Onder **organisatievorm** verstaan we alle aspecten binnen de interne organisatie van Skal die – in het kader van de toekomstbestendigheid – relevant zijn. Vanuit de evaluatie komen in de voorgaande hoofdstukken verschillende risico's en aandachtspunten naar voren die relevant zijn voor de toekomstbestendigheid van Skal. Deze aspecten brengen we samen in paragraaf 7.2.

Ten tweede maken we – in paragraaf 7.3 – een analyse van de **rechtsvorm**. Organisatievorm en rechtsvorm zijn uiteraard met elkaar verbonden; de aandachtspunten en risico's voor de interne organisatie wegen immers mee bij het vaststellen van de meest passende rechtsvorm. We beschouwen het vraagstuk over de rechtsvorm echter ook afzonderlijk. We hebben een analyse gemaakt over de bevindingen van de huidige (private) rechtsvorm van Skal en we gaan in op de overwegingen om te kiezen voor een alternatieve (publieke) rechtsvorm. We voeren vervolgens een beknopte analyse uit van mogelijke alternatieven en de haalbaarheid daarvan.

7.2 Toekomstbestendigheid van de organisatie

Skal heeft op dit moment al een aanzienlijke opgave om de uitvoering van de wettelijke taken doeltreffend- en doelmatig te krijgen, en deze opgave wordt alleen maar groter. In dit evaluatierapport komen verschillende risico's naar voren, die de komende jaren een grote opgave vormen voor Skal. Deze opgave vatten we hieronder samen. Het is goed om ook hierop te merken dat deze punten in beeld zijn bij zowel Skal als het ministerie van LVVN en deels zullen deze aandacht krijgen in het meerjarenbeleidsplan over de periode tot en met 2030. Skal stelt dit op in samenspraak met LVVN.

De groei van Skal moet gecontroleerd plaatsvinden, op basis van een gedragen visie en strategie

De afgelopen vijf jaar is Skal erin geslaagd om een grote groei door te maken, terwijl het certificatie- en inspectieproces door is blijven lopen. Deze groei liep volgens gestructureerde planning, maar heeft niet plaatsgevonden op basis van een strategische personeelsplanning. Er kan niet zonder meer vanuit worden gegaan dat Skal op dezelfde wijze de komende jaren nog eens kan verdubbelen in omvang. De conceptversie van het toekomstige meerjarenbeleidsplan, dat wij in het kader van ons onderzoek hebben ingezien, omvat weliswaar de groeidoelstelling en een berekening van de benodigde menskracht, maar is nog geen blauwdruk van de toekomstige organisatie, in de zin van afdelingen, fte en governance.

Gegeven de voorziene groei van de organisatie en de opgaven die nog openstaan, blijkt doorontwikkeling vanuit de huidige vorm van een zelfstandige organisatie ook de komende periode passend voor Skal. Op die manier kan de organisatie zich volledig wijden aan (onder andere) het verder op orde brengen van processen, het inwerken van nieuwe medewerkers en het verbeteren van de samenwerking met het departement.

Zorgen over toezicht en handhaving op import

Vanuit de Europese Commissie zijn er zorgen over het toezicht op de grote hoeveelheden biologische producten die via Nederland op de Europese markt worden gebracht. Op dit moment beschikt Skal over te weinig informatie om adequaat datagedreven toezicht uit te kunnen voeren. Er zijn plannen om dit in de toekomst wel mogelijk te maken, maar het is op dit moment nog de vraag of dit tijdig voldoende gaat opleveren.

Zorgen vanuit Europa gaan ook over de Nederlandse handhaving: op welke wijze zal naleving worden afgedwongen of kunnen er sancties worden opgelegd? Sturing op de processen om toezicht en handhaving op import doeltreffend en doelmatig in te richten, waaronder ook het mogelijk maken van de benodigde gegevensuitwisseling met de andere toezichthouders, verdient daarom de hoogste prioriteit.

Financiële continuïteit

De niet-retribueerbare taken van Skal lopen op richting de toekomst, terwijl de beschikbare middelen vanuit LVVN ook onder druk staan. Ook is het weerstandsvermogen van Skal aan de lage kant. Daarnaast staan de tarieven onder druk; om de tarieven niet te veel te laten stijgen worden niet alle retribueerbare kosten in de tarieven verdisconteerd. Werken met een meerjarenbegroting die door LVVN is goedgekeurd, zoals sinds 2023 wordt gedaan, biedt meer duidelijkheid over benodigde financiële middelen en risico's.

Belemmeringen in de samenwerking in de driehoek

In de evaluatie hebben we uitgebreid stilgestaan bij de samenwerking in de driehoek met LVVN als eigenaar en opdrachtgever. Het is van belang dat de gesignaleerde verbeterpunten worden opgepakt en dat de kwaliteit van de samenwerking ook daadwerkelijk op een hoger plan komt, om in gezamenlijkheid de forse opdracht uit te kunnen voeren.

De opgave van Skal zal de komende jaren alleen nog maar groter worden

- **De groei van de biologische sector betekent ook dat Skal moet groeien.** In 2030 moet 25% van het landbouwareaal in de Europese Unie voor biologische landbouw worden benut. Aan elke lidstaat is gevraagd om een nationale strategie te maken met een eigen ambitie op biologische landbouw, plus maatregelen die passen bij de nationale context. De doelstelling voor Nederland is gezet op 15% in het nationaal actieplan. In 2021 is 4% van het landbouwareaal biologisch gecertificeerd.[49] Daarmee ligt een grote beleidsopgave voor.
  Het aantal medewerkers in de uitvoering bij Skal (momenteel 91 van de 110 fte) zal mee moeten groeien met de groei van de sector. Op basis van die uitgangspunten moet de formatie volgens interne berekeningen van Skal verdubbelen van 110 fte nu naar 222 fte.
- **De effectiviteit van importcontroles is in (inter)nationaal verband van toenemend belang.** Nederland is een van de belangrijkste Europese importeurs van biologische producten. Er zijn binnen de Europese Commissie en andere Europese lidstaten zorgen over de wijze waarop in Nederland het toezicht en de controles van geïmporteerde biologische producten wordt

[49] Actieplan groei van biologische productie en consumptie (2022). Ministerie van LVVN.

uitgevoerd. Skal zal vanaf 2025 de taken van de Douane overnemen ten aanzien van het uitvoeren van de importcontroles. Daarnaast komt er nieuwe wetgeving aan, waarbij een hoger aantal importcontroles verplicht wordt gesteld. Deze taak zal naar verwachting steeds belangrijker worden; voor de biologische sector, maar zeker ook voor de organisatie van Skal.

- **Informatie-gestuurd toezicht is nodig voor een doeltreffende uitvoering.** Met de verdere groei van de sector zal de inzet van data steeds noodzakelijker worden om adequate risico-inschattingen te kunnen maken. Skal heeft op dit moment bijvoorbeeld nog weinig inzicht in volumes van biologische producten door de hele keten van productie/import tot en met verkoop. Om de toezichtstrategie hierop te richten zal daar verandering in moeten komen door middel van een continue data-analyse van de aanvoerketens. Daarvoor is het onder meer noodzakelijk dat de juiste gegevensuitwisselingen met andere ketenpartners mogelijk worden gemaakt.

Bevindingen AEF samengevat: Toekomstbestendigheid van de organisatie
In het kader van toekomstbestendigheid hebben we gekeken of Skal als organisatie is toegerust op de komende periode (*fit for purpose)*. In deze paragraaf hebben we de huidige opgaven voor Skal geschetst. Op basis daarvan signaleren we dat de opgave de komende periode alleen maar groter zal worden. Gezien deze ontwikkelingen en risico's voor de uitvoering, is de toekomst-bestendigheid van Skal geen vanzelfsprekendheid. Een robuuste organisatie is randvoor-waardelijk voor Skal om opgaven en ambities te verwezenlijken in de komende periode. Onder andere zaken zijn het hebben voldoende personeel, goede interne samenwerking, zorgvuldige en efficiënte processen en een transparante governance van belang. We zien meerdere verbeter-richtingen voor de organisatie van Skal, die in de hoofdstukken 3 t/m 6 al aan bod kwamen. In de aanbevelingen vatten we deze samen.

7.3 Analyse rechtsvorm van Skal

In deze paragraaf beschouwen we de huidige (private) rechtsvorm van Skal en verkennen we of een andere (publieke) rechtsvorm mogelijk is. We bespreken eerst aanleiding en achtergrond van deze vraag en gaan kort in op hoe deze vraag relateert tot de knelpunten in de uitvoering, die in de vorige paragraaf aan bod zijn gekomen. Daarna bespreken we de argumenten om Skal (al dan niet) om te vormen, om vervolgens een eerste verkenning te doen naar mogelijke rechtsvormen.

De rechtsvorm van Skal is al enige tijd onderwerp van discussie

Skal is een stichting, een privaatrechtelijke rechtspersoon met een publieke bevoegdheid (een "privaatrechtelijk zbo"). Deze rechtsvorm is in Nederland niet ongebruikelijk voor publieke organisaties, maar is minder bekend in het buitenland. De rechtsvorm van Skal heeft historische wortels, vanuit in de biologische sector waaruit Skal is ontstaan. In de loop der jaren is Skal ontwikkeld tot een organisatie die enkel nog publieke taken uitvoert.

Discussie over de rechtsvorm van Skal heeft vaker plaatsgevonden. Bijvoorbeeld tussen het ministerie van LVVN en de Europese Commissie (zie 6.2). In die discussie draait het om de vraag in hoeverre een privaatrechtelijke rechtsvorm de meest geschikte vorm is voor het beleggen van de taken van Skal, mede in het licht van de toekomstbestendigheid van de organisatie. We gaan hieronder in op overwegingen rond de rechtsvorm van Skal.

De rechtsvorm van Skal heeft weinig invloed op huidige knelpunten in de uitvoering

In de voorgaande paragraaf en eerder in het rapport gaan we uitgebreid in op de opgave waar Skal voor staat. Hoewel de rechtsvorm ook een punt van discussie is, is die weinig van invloed op de mate waarin Skal de wettelijke taken doeltreffend en doelmatig kan uitvoeren. Ten eerste vinden de aandachtspunten in en rond het functioneren van Skal geen evidente oorzaak met de huidige rechtsvorm van Skal. Ten tweede zien we op zichzelf geen beperkende factoren in de huidige rechtsvorm, als het gaat over de mate waarin Skal zich als organisatie, in samenwerking met het departement, kan toerusten op de komende periode. In interviews met betrokkenen is dit beeld bevestigd.

Desalniettemin zien we geldige redenen om Skal publiekrechtelijk te maken

Hoewel een verandering in rechtsvorm, gezien het bovenstaande, niet een directe oplossingsrichting is voor inhoudelijke opgaven, zijn er alternatieven beschikbaar die wellicht 'beter passend' kunnen zijn voor Skal en die ook mogelijke voordelen met zich meebrengen. Dat zijn voor Skal publiekrechtelijke alternatieven.

Principieel is het argument te voeren dat een transitie naar een publiekrechtelijke organisatie aansluit bij het uitgangspunt van rijksoverheidsbeleid om publieke taken waar mogelijk publiek te beleggen.[50] Voor de uitsluitend publieke taken van Skal zou in deze redenering een publiekrechtelijke vorm de meest geëigende vorm zijn om deze taken te beleggen. Daarnaast kan een omvorming naar publiekrechtelijk mogelijke toekomstige discussies over de privaatrechtelijke vorm van Skal (bijvoorbeeld binnen Europees verband) worden voorkomen. Hoewel Skal hervormingen heeft doorgevoerd, waardoor onafhankelijkheid van Skal in principe is geborgd, blijven percepties bestaan over vermeende rolonzuiverheid.

Ook speelt mee dat Skal in publieke vorm (zonder eigen rechtspersoonlijkheid) mogelijk efficiënter kan werken doordat eenvoudiger toegang te verlenen is tot de *shared services* van de rijksoverheid, zoals de ICT-infrastructuur en facilitaire diensten en aan kan sluiten op rijksbrede werkwijzen ten aanzien van bijvoorbeeld de uitvoering van de Woo.

Vanuit het ministerie van LVVN en Skal is op dit moment geen eenduidige standpuntbepaling en sturing op het mogelijk omvormen van Skal tot een publiekrechtelijke organisatie. Er is geen helder beeld over welke vorm Skal dan eventueel zou moeten krijgen. In interviews met betrokkenen is daarnaast meermaals gewezen op transitiekosten die met een omvorming van Skal gepaard zullen gaan. Op beide punten gaan we hieronder in.

Voor een publiekrechtelijke rechtsvorm zien we in beginsel twee opties

Voor de omvorming van Skal naar een publiekrechtelijke organisatie zien wij op voorhand twee theoretische mogelijkheden: een agentschap of een publiekrechtelijk zbo.[51] Hieronder worden de karakteristieken van beide varianten besproken en de implicaties van een omvorming naar elk van deze vormen.

Een **agentschap** is een organisatieonderdeel van een ministerie dat specifieke taken uitvoert. Het heeft vaak een zekere mate van zelfstandigheid, zowel administratief als financieel, en is verantwoordelijk voor de efficiënte en effectieve uitvoering van toegewezen taken. Skal is op dit moment te klein om een agentschap te vormen. In de Regeling agentschappen is namelijk bepaald

[50] Zie onder meer Commissie de Leeuw – Onderzoek naar de herpositionering van zbo's (2013), p.24
[51] Een ministeriële dienst hebben wij niet betrokken in de analyse, omdat we ministeriële inmenging in de besluitvorming van Skal als onwenselijk zagen.

dat nieuw in te stellen agentschappen een jaarlijkse omzet hebben van minimaal €50 miljoen. De jaarlijkse omzet van Skal komt daar niet in de buurt, zelfs niet bij een verdubbeling van de huidige omzet.

Omvorming naar een agentschap zou verder nog betekenen dat Skal een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van LVVN wordt en formeel onderdeel van de staat. Als andere mogelijkheid kan in dit verband ook worden benoemd dat Skal onderdeel wordt van de NVWA, dat ook een agentschap is. Een fusie tussen Skal en de NVWA zien wij, mede bezien na het spreken van betrokkenen, niet als opportuun, onder andere omdat het ertoe zou kunnen leiden dat het biologische keurmerk ondergesneeuwd raakt door de andere taken van de NVWA. De NVWA staat bovendien zelf al voor grote organisatorische opgaven, zoals op het gebied van capaciteit. Ook is niet te verwachten dat samengaan met de NVWA behulpzaam zou zijn in het oppakken van de veranderopgave die Skal zelf al heeft.

Een transitie naar een agentschap brengt relatief grote juridische consequenties met zich mee, zoals het verlies van eigen rechtspersoonlijkheid, overdracht van overeenkomsten aan de staat, en de harmonisatie van arbeidsvoorwaarden voor medewerkers die dan rijksambtenaar zouden worden. Ook moeten alle wettelijke bevoegdheden opnieuw worden ingeregeld, belegd bij de Minister van LVVN.

Een tweede optie zou zijn om Skal om te vormen naar een **publiekrechtelijk zbo**. Het is als gezegd staand beleid van de rijksoverheid om publieke organisaties zoveel mogelijk publiek te beleggen. Dit draagt bij aan de transparantie richting de Tweede Kamer, en in geval van Skal ook richting de Europese Commissie. Skal heeft met name vanuit de bevoegdheden rondom toezicht en handhaving bij uitstek publieke taken. Als men opnieuw 'naar de tekentafel' zou gaan, is ieders inschatting dat Skal direct als een publiekrechtelijke organisatie zou worden neergezet. Omdat een agentschap niet in de rede ligt, zou Skal daarmee dus een publiekrechtelijk zbo kunnen worden.[52]

Ten aanzien van de sturingsmogelijkheden zijn er enkele verschillen tussen een publiekrechtelijke en privaatrechtelijke zbo's. De wettelijke bevoegdheden van publiekrechtelijke zbo's, de sturing en governance, zijn rechtstreeks bij wet geregeld in de Kaderwet zbo. De bestuursleden van een publiekrechtelijk zbo worden bijvoorbeeld op grond van artikel 12 van de Kaderwet benoemd door de Minister. Bij Skal als privaatrechtelijke zbo is de governance op dit moment geregeld in de stichtingsstatuten en het sturingsprotocol. Aansluiten bij het regime voor publiekrechtelijke zbo's zou ook als voordeel hebben dat de plek van Skal in het stelsel van rijksorganisaties op afstand helderder wordt, door betere match tussen functie en vorm.

Er bestaan publiekrechtelijke zbo's met en zonder eigen rechtspersoonlijkheid
Het hebben van eigen rechtspersoonlijkheid is in principe de uitzondering op de standaard, waarbij een zbo onderdeel is van de rechtspersoon Staat.[53] Onderdeel uitmaken van de rechtspersoon Staat wordt gezien als bevorderlijk op het gebied van verantwoording en transparantie. Ook wordt als voordeel gezien dat medewerkers van deze zbo's rijksambtenaren zijn en automatisch de CAO en arbeidsvoorwaarden van het Rijk volgen. Het zou daardoor mogelijk ook gemakkelijker kunnen zijn voor Skal om medewerkers vanuit de publieke sector aan

[52] Ter illustratie: er zijn ook zbo's die slechts een beperkte publieke taak hebben en verder bijvoorbeeld economische activiteiten uitvoeren, zoals garagebedrijven die Apk's uitvoeren. Dit zijn bij uitstek geschikte privaatrechtelijke zbo's
[53] Commissie de Leeuw (2013) – Onderzoek naar de herpositionering van zbo's (p.25).

te trekken. Ook kunnen deze organisaties eenvoudiger aansluiten bij de zogenaamde *shared services* van het Rijk, zoals facilitaire en ICT-dienstverlening. Ook de begrotingen van zbo's als onderdeel van de staat, maken direct onderdeel uit van de Rijksbegroting en volgen deze cyclus

Er kunnen wel goede redenen zijn om publiekrechtelijke zbo's wel rechtspersoonlijkheid te geven. Een publiekrechtelijk zbo *met* eigen rechtspersoonlijkheid heeft een eigen begroting, kan eigen overeenkomsten sluiten en kan eigen arbeidsvoorwaarden aanbieden. Beargumenteerd zou kunnen worden dat de eigen rechtspersoonlijkheid een aanvullende waarborg biedt voor het zelfstandig en onafhankelijk functioneren van een zbo. Ten aanzien van de begrotingscyclus is er nog een verschil, namelijk dat deze worden goedgekeurd in plaats van vastgesteld door de Staten-Generaal. Het is in principe mogelijk voor zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid om alsnog aan te sluiten bij de *shared services* van het Rijk, maar dit is naar wij hebben begrepen een ingewikkeld en tijdrovend traject, onder andere vanwege Europese concurrentie- en aanbestedingsregels.

Een omvorming met behoud van rechtspersoonlijkheid brengt minder nadelen met zich mee

Skal heeft op dit moment als stichting een eigen rechtspersoonlijkheid. Een omvorming naar een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid zou daarom minder transitiekosten met zich meebrengen dan wanneer de rechtspersoonlijkheid zou vervallen. Bij omvorming met behoud van rechtspersoonlijkheid kunnen personeel, arbeidsvoorwaarden en andere bestaande rechts-verhoudingen in beginsel behouden blijven.

Dit ligt anders wanneer Skal onderdeel zou worden van de Staat. Dan zouden medewerkers rijksambtenaar worden en moeten zij ingepast worden in het functiegebouw en de arbeids-voorwaarden van het Rijk. Nu is het wel zo dat het salarisgebouw van Skal de salarisschalen en –verhogingen van het CAO Rijk reeds volgt. Dat geldt niet voor andere arbeidsvoorwaarden, waar-onder aansluiting op het pensioenfonds ABP. Dit heeft mogelijk grote financiële impact voor Skal. De vraag hoe groot die kosten zouden zijn, valt buiten het bestek van deze evaluatie.

De NIWO kende een vergelijkbare omvorming

Een omvorming van een privaatrechtelijk naar een publiekrechtelijk zbo heeft vaker plaats-gevonden. Zo is een relevante vergelijking te maken met het voorbeeld van de Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO), een organisatie die uit eerdere onderzoeken bij AEF bekend is.

De NIWO is een organisatie die enkele belangrijke gelijkenissen vertoont met Skal. Ook de NIWO is een oorspronkelijke brancheorganisatie, met een vergunningverlenende en toezichthoudende taak (ten aanzien van het vrachtverkeer). In de loop der tijd bleef, net als bij Skal, enkel nog de publieke taak over. Om deze reden is de NIWO in 2016 omgevormd van een private stichting tot een publiekrechtelijk zbo (met eigen rechtspersoonlijkheid). Hiervoor was formele wetswijziging nodig, die in het parlement als een hamerstuk is afgedaan.

Betrokkenen zien de transitiekosten als grootste drempel voor een omvorming

We hebben de vraag over de rechtsvorm aan voorgelegd in een verdiepende focusgroep die we rondom dit onderwerp met betrokken personen hebben georganiseerd. Daarin hebben we besproken of een wijziging van de rechtsvorm de positie van Skal als controleautoriteit zou kunnen verstevigen en leiden tot de gewenste doorontwikkeling. Ook hebben we mogelijkheden voor een

nieuwe publieke rechtsvorm besproken, om vervolgens de voor- en de nadelen daarvan te identificeren en te toetsen.

Uit de gesprekken komt geen eenduidige lijn naar voren wat betreft een transitie van Skal naar publiekrechtelijk zbo. Over het algemeen wordt onderkend dat een publiekrechtelijk vorm in beginsel theoretisch het best passend is. Echter, de transitiekosten worden als belangrijk obstakel gezien, omdat hier volgens betrokkenen geen evidente voordelen tegenover staan als het aankomt op het oplossen van knelpunten en de toekomstbestendigheid van Skal als organisatie. Ook wordt opgemerkt dat er andere keuringsdiensten zijn die ook privaat zijn georganiseerd, maar waarbij de perceptie van onafhankelijkheid niet speelt. Voordelen van het publiekrechtelijk maken van Skal die in gesprekken worden genoemd, zitten met name op 'zachtere' onderwerpen, met name de relatie met het ministerie en het versterken van de publieke rolopvatting van Skal.

Bevindingen AEF samengevat: Rechtsvorm

Om de toekomstbestendigheid van Skal te waarborgen is een omvorming van de rechtsvorm *an sich* niet noodzakelijk. Hoewel de privaatrechtelijke vorm van Skal aanleiding is gebleken voor discussie, merken we op dat het omvormen van Skal naar een publiekrechtelijke organisatie niet direct een oplossing is voor inhoudelijke organisatievraagstukken. We zien dat de rechtsvorm van Skal een apart punt is, dat losstaat van de verdere discussie over de toekomstbestendigheid van de organisatie.

Beredeneerd vanuit de taken van Skal, zien we wel goede redenen om Skal om te vormen naar een publiekrechtelijk zbo (al dan niet met behoud van eigen rechtspersoonlijkheid). Een dergelijke omvorming sluit ten eerste aan bij het adagium van publieke taken publiek beleggen. Wanneer de taakuitvoering van Skal zoals verwacht in toenemende mate op handhaving komt te liggen, neemt het gewicht van dat argument verder toe. Een publiekrechtelijk zbo bevordert de transparantie en verantwoording richting Kamer en Europese Commissie. Een publiekrechtelijke vorm van Skal kent ook voordelen, doordat Skal hierdoor 'dichterbij' het ministerie staat. Die voordelen bestaan bijvoorbeeld uit betere aansluiting op shared service centers van het rijk en sturingsmogelijkheden van de minister (o.a. bij benoemingen). Het dichterbij brengen van Skal kan (als bijvangst) mogelijk bevorderend werken in de synergie tussen het LVVN en Skal, doordat hierdoor een nieuwe verhouding ontstaat. Dat is evenwel niet vooraf in te schatten en moet daarom ook geen primair doel zijn van de omvorming van Skal.

Tot slot merken we op dat de omvorming van Skal tot publiekrechtelijke organisatie in verhouding moet staan tot de transitiekosten. Deze zijn in deze evaluatie niet in kaart gebracht, maar ons beeld is dat de kosten overzichtelijk kunnen zijn. Wanneer Skal eigen rechtspersoonlijkheid behoudt, kunnen deze kosten zo veel mogelijk worden beperkt.

/ 8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Conclusies

Gedurende de evaluatieperiode stond Skal voor grote opgaven gesteld
Aan het begin van de evaluatieperiode (2018 – 2022) lag een kritische audit voor van de HFAA over tekortkomingen in het Nederlandse stelsel van certificering en toezicht op de biologische keten. De situatie in Nederland lag niet volledig in lijn met de geldende Europese wetgeving en aanbevelingen waren erop gericht om snel verbetering tot stand te brengen. Die aanbevelingen brachten grote opgaven voor Skal met zich mee. Dit had vergaande gevolgen voor Skal ten aanzien van de inspecties en de wijze waarop deze moesten worden uitgevoerd. Om dit in goede banen te leiden was Skal genoodzaakt om als organisatie te groeien en te professionaliseren. Dat bracht op zijn beurt weer nieuwe uitdagingen met zich mee. Er moesten nieuwe medewerkers worden aangetrokken en opgeleid, en de cultuur binnen de organisatie veranderde. Ook op management niveau zijn veel personele wisselingen geweest,

In dezelfde periode had de coronapandemie impact, doordat kerntaken van inspecties beperkt konden worden uitgevoerd en het werk praktisch moest worden aangepast naar de geldende maatregelen. Daarnaast werd er in de evaluatieperiode een nieuwe bio-verordening van kracht, die geïmplementeerd moest worden wat eveneens een grote impact had. De organisatie had tot slot in de evaluatieperiode last van een hack bij de serverprovider, waardoor het werk zes weken (gedeeltelijk) stil lag.

Dit alles maakt dat evaluatieperiode zonder meer turbulent te noemen is; meerdere externe en interne factoren wierpen grote opgaven op voor Skal.

Skal heeft veel werk verzet om een inhaalslag te realiseren
We concluderen dat Skal veel werk heeft verzet om verbeteringen tot stand te brengen. Groei en professionalisering van de organisatie waren noodzakelijk om de veelheid van opgaven die op Skal afkwamen het hoofd te bieden, en beiden zijn tot stand gebracht.

Het uitvoeren van de kerntaken ligt hierdoor inmiddels meer in lijn met de bio-verordening, onder andere door een nieuw risicomodel, andere werkwijzen voor inspecties en het oppakken van de taken rond import en verkoop aan consumenten. Door het interne programma ‘de Basis op orde’ is Skal in de evaluatieperiode ook meer *compliant* geworden met geldende rijksbrede wet- en regelgeving voor zbo’s. De organisatie is opnieuw ingedeeld en de ondersteunende expertise, bijvoorbeeld op juridisch vlak, is versterkt. Tot slot is geïnvesteerd in doorontwikkeling van de organisatie, bijvoorbeeld in de ontwikkeling van het nieuwe zaaksysteem en in de externe communicatie naar stakeholders.

We concluderen dat Skal ‘van ver moest komen’ en tegelijk dat Skal ‘er nog niet helemaal is’. Het doorvoeren van meerdere noodzakelijke verbeteringen, die de kern van het werk van Skal raken, kostte veel tijd en inspanning. De meeste noodzakelijke verbeteringen zijn doorgevoerd, maar de

importtaken[54] en ook de samenwerking met de NVWA[55] gelden als aandachtspunten uit de HFAA-audit die nog altijd open staan. We concluderen hierover dat zowel het relatief grote aantal verbeterpunten en de complexiteit daarvan, als ook het lang uitblijven van centrale regie op deze verbeterpunten, eraan hebben bijgedragen dat nog niet alle punten zijn afgerond.

De taakuitvoering was gedurende de evaluatieperiode in beperkte mate doeltreffend

Bezien over de gehele evaluatieperiode, concluderen we dat de taakuitvoering van Skal in beperkte mate doeltreffend was. Kernprocessen waren nog niet op orde, waardoor voor de grote ketenonderdelen, zoals VaC, niet of te beperkt binnen het bereik van het toezicht van Skal vielen. Daarnaast werd het bestaande risicomodel niet effectief bevonden. Ook concluderen we dat de organisatie van handhavingsinstrumentarium niet altijd toereikend is. De verdeling van toezicht en handhaving over twee partijen maakt de effectiviteit hiervan kwetsbaar. Skal zou naar verwachting effectiever kunnen handhaven als het haar eigen prioriteiten in het handhavingsbeleid kan bepalen.

Het aanpassen en opzetten van de processen en werkwijzen heeft het grote deel van de evaluatieperiode geduurd en is ook nog niet overal afgerond. Inmiddels is de taakuitvoering zoals gezegd beter op orde, al staan er dus nog wel enkele belangrijke punten open.

De financiële continuïteit in de komende jaren is een aandachtspunt

De kosten van Skal zijn – in lijn met de groei van de organisatie en ICT-investeringen – meer dan verdubbeld. Skal kon de kosten – over de gehele evaluatieperiode genomen – dekken door meegestegen inkomsten. De inkomsten stegen mee als gevolg van hogere tarieven, aanvullende bijdragen van LVVN voor de niet-retribueerbare taken en een groeiend aantal gecertificeerde bedrijven.

Voor de komende periode zien we echter grote aandachtspunten voor de financiële continuïteit van de taakuitvoering. Zowel de mate waarin de bijdrage van LVVN (bij niet-retribueerbare taken) meegroeit, als het draagvlak voor de tarieven (zeker onder kleine ondernemers) maakt dit Skal financieel kwetsbaar. Met de groei van Skal groeit ook het benodigde weerstandsvermogen, wat de komende jaren verder zal moeten groeien en waarvoor positieve bedrijfsresultaten noodzakelijk zijn. Zonder maatregelen zal met de verdere groei van Skal het ontstane tekort aan weerstandsvermogen toenemen. Dit kan leiden tot financiële risico's, bijvoorbeeld in de vorm van liquiditeitsproblemen wanneer de inkomsten uit tarieven fluctueren. Ook kan de investeringskracht van Skal te ver teruglopen.

De prioriteiten van Skal lag niet bij efficiëntie, waardoor Skal niet doelmatiger werd

Op hoofdlijnen zien we geen aanwijzingen dat Skal in de evaluatieperiode doelmatiger is gaan werken. De prioriteit ging in de evaluatieperiode logischerwijs uit naar het realiseren van verbeteringen in de kwaliteit van het primaire proces, zodat geborgd kon worden dat de taken in lijn met de geldende wet- en regelgeving worden uitgevoerd. Als gevolg hiervan werd juist meer tijd aan inspecties besteed. Skal kwam in de evaluatieperiode beperkt toe aan optimalisaties, bijvoorbeeld voor efficiëntie.

Los van deze algemene constatering merken we op dat het inzicht in de mate van efficiëntie en productiviteit van Skal beperkt is doordat sturingskpi's ontbreken. Dat hindert ook ook de mate waarin de organisatie kan sturen. Dit onderwerp behoeft aandacht de komende periode.

[54] Aanbeveling nr 11 uit het HFAA rapport
[55] Aanbeveling nr 2 uit het HFAA rapport

Aandacht voor Skal vanuit het ministerie nam toe, alsmede zorgen over de taakuitvoering
In de evaluatieperiode nam de aandacht van het ministerie van LVVN als opdrachtgever en eigenaar toe. Het invullen van de rollen in de driehoek gebeurde in de vorige evaluatieperiode relatief beperkt. Los van formele bestuurlijke overleggen was er beperkt structureel contact (ook op ambtelijk niveau) en daarmee was er van echte samenwerking in de driehoek geen sprake. Hier is meer structuur in gekomen. Het opvolgen van de HFAA-audit en daarmee toenemende zorgen vanuit het departement over de taakuitvoering bij Skal waren hierin een belangrijke katalysator.

Desalniettemin concluderen we dat de samenwerking in de driehoek nog te veel op spanning staat. De relatie in de driehoek wordt geregeld gekenmerkt door frictie en vertraging in het oppakken van verbeteringen; zaken die elkaar bovendien versterken. Onvoldoende wederzijds begrip voor elkaars situatie en een beperkte mate van onderling vertrouwen zijn in dit onderzoek aan het licht gekomen als onderliggende factoren.

Inmiddels zetten betrokken partijen stappen naar een meer constructieve verstandhouding en merken we op dat alle partijen in de driehoek – op bestuurlijk en ambtelijk niveau – deze positieve ontwikkeling onderschrijven. Daarbij merken we wel op dat er al langere tijd sprake is van een verstoorde samenwerking, zoals ook eerder in extern onderzoek is geconstateerd. Het doorbreken van patronen in de onderlinge dynamiek vraagt tijd en inspanning, en ook in de komende periode dus blijvende aandacht.

Onzekerheden in de komende periode vragen om een nauwe verbintenis tussen Skal en LVVN
Rustiger vaarwater voor Skal ligt nog niet in het vooruitzicht. Zo zullen nieuwe taken rond import en VaC ook nieuwe inhoudelijke en organisatorische vraagstukken met zich meebrengen voor Skal. Ook is er blijvend aandacht nodig voor de groei van de organisatie, omdat de biologische sector zal blijven groeien. Die groei laat zich echter lastig voorspellen, waardoor ook de financiële continuïteit een onzekere factor is. In die context is het belangrijk om oog te houden voor (onder andere) het absorptievermogen van de organisatie om groei op te vangen en de opgave om medewerkers te blijven binden.

Om al deze onzekerheden en nieuwe uitdagingen effectief het hoofd te bieden, is het van groot belang dat Skal en LVVN de toekomst ingaan op basis van een gezamenlijk beeld van de verander-opgave en gedeelde verwachtingen over ieders rol en taak daarin.

Een publiekrechtelijke rechtsvorm is in beginsel beter passend voor Skal
Een van de vragen in dit onderzoek was of de huidige organisatie- en rechtsvorm voor Skal passend is. Om de toekomstbestendigheid van Skal te waarborgen is een omvorming van de organisatie- of rechtsvorm *an sich* niet noodzakelijk. Hoewel de privaatrechtelijke vorm van Skal aanleiding is gebleken voor discussie, merken we op dat het omvormen van Skal naar een publiekrechtelijke organisatie niet direct een oplossing is voor inhoudelijke organisatievraagstukken.

Kijkend naar de rechtsvorm zien we wel goede redenen om Skal om te vormen naar een publiekrechtelijk zbo (al dan niet met behoud van eigen rechtspersoonlijkheid). Een dergelijke omvorming sluit ten eerste aan bij het binnen de rijksoverheid geldende adagium van ‘publieke taken publiek beleggen’. Wanneer de taakuitvoering van Skal zoals verwacht in toenemende mate op handhaving komt te liggen, neemt het gewicht van dat argument verder toe. Een publiekrechtelijk zbo bevordert bovendien de transparantie en verantwoording richting Kamer en Europese

Commissie. Een publiekrechtelijke vorm van Skal kent ook ‘zachtere’ voordelen, doordat Skal hierdoor gevoelsmatig dichterbij het ministerie zou komen te staan.

De omvorming van Skal tot publiekrechtelijke organisatie moet uiteraard in verhouding staan tot de transitiekosten. Deze zijn in deze evaluatie niet in kaart gebracht, maar ons eerste beeld is dat de kosten overzichtelijk kunnen zijn. Zeker wanneer Skal eigen rechtspersoonlijkheid behoudt, kunnen deze kosten sterk worden beperkt. Op dit moment is er geen eenduidige, gedeelde visie bij betrokkenen op de gewenste rechtsvorm van Skal. Voordat een afgewogen besluit kan worden genomen, zullen de transactiekosten van een omvorming nader in kaart worden gebracht. Hoewel dit nadere onderzoek buiten het bestek van deze evaluatie valt, is ons beeld op basis van gesprekken en het casusvoorbeeld van NIWO dat de kosten relatief beperkt zouden moeten zijn.

8.2 Aanbevelingen

We concluderen dat – na een intensieve periode – Skal ook de komende jaren voor opgaven, onzekerheden en risico's gesteld zal staan. De mate waarin de organisatie nu in staat is daar proactief op in te spelen is, gezien alle prioriteiten, beperkt. We doen aanbevelingen rond het versterken van de continuïteit van de bedrijfsvoering, de kwaliteit van de dienstverlening, de relatie in de driehoek en samenwerking met ketenpartners. We staan tot slot stil bij aanbevelingen over de rechtsvorm van Skal.

Continuïteit van de organisatie

- **Skal**: Borg de continuïteit van personeel in sleutelposities. Enerzijds door te werken met een strategische personeelsplanning die aansluit bij de strategische doelen en te verwachten veranderingen die op Skal afkomen. Anderzijds door meer aandacht voor het duurzaam binden en boeien van personeel aan de organisatie.
- **Skal en LVVN**: Continueer het werken met een meerjarenbegroting om financiële onzekerheden en risico's beter inzichtelijk te maken en zo veel mogelijk af te dekken. Werk met scenario's voor de financiële langetermijnplanning. Houd in scenario's rekening met uiteen lopende ontwikkelingen in de groei van de sector, wisselende financiële bijdrage vanuit LVVN en druk op lastenverlichting vanuit de sector. Voer aan de hand van de meerjarenbegroting open gesprekken met LVVN en de adviesraad rond het dekken van mogelijk verder stijgende (t.a.v. niet-retribueerbare taken) kosten en tarieven en het voorzien in voldoende middelen en mogelijkheden om deze veranderingen op te kunnen vangen.
- **Skal**: Vergroot het inzicht in kostenallocatie per productieonderdeel. Monitor tijdsbesteding rond de verschillende kerntaken. Inventariseer daarnaast mogelijkheden om meer te sturen op richtinggevende kpi's.

Kwaliteit van de dienstverlening

- **Skal**: Betrouwbaarheid van de functionaliteiten moet prioriteit hebben in het nieuwe zaak-systeem. Heb daarnaast aandacht voor mogelijkheden om (met eigen data en koppelingen naar ketenpartners) het risicomodel en efficiëntie van het inspectieproces te versterken. Verken realistische mogelijkheden hiervoor en stel verbeterrichtingen op, inclusief een implementatie-plan.
- **Skal en LVVN**: Werk aan een effectievere organisatie van het handhavingsinstrumentarium waarbij Skal in mindere mate afhankelijk is van de prioriteiten van de NVWA om handhavend op te treden. Voor zover dit strafrechtelijk te veel beperkingen oplevert, zal een bestuurlijk punitief instrument moeten worden ingezet. Hierover merken we op dat er reeds stappen worden gezet in een lopend wetsvoorstel voor het handhavingsinstrumentarium voor alle keuringsdiensten.
- **Skal en LVVN**: Verleg als Skal de operationele focus (het tijdig en correct uitvoeren van controlewerkzaamheden) naar het nastreven van het bredere doel van de controles (het keurmerk bewaken). Dit zal zich bijvoorbeeld moeten uiten door prioriteit te geven aan optimalisering van het risicomodel, zodat strategische keuzes kunnen worden gemaakt om de kans zo klein mogelijk te maken dat niet-biologische producten ten onrechte voorzien van een bio-keurmerk op de Europese markt komen. Gezien de huidige rol en positie van Skal zal afstemming met het ministerie hierbij steeds nodig zijn (omdat het ministerie in geval van knelpunten zal worden aangesproken door de Europese Commissie). Blijf daarom investeren in het versterken van de samenwerking, ook op dit punt

Samenwerking en relatie in de sturingsdriehoek met het departement

- **Skal en LVVN**: Investeer in de relatie in de sturingsdriehoek. De uitgangspunten daarbij zijn het verbeteren van wederzijds begrip en vertrouwen. Daartoe is het van belang om – los van de inhoud – frequent gezamenlijk te reflecteren op de samenwerking. Agendeer dit expliciet, en vind passende vormen die bijdragen aan een gevoel van gezamenlijkheid en kennis en begrip van elkaars positie en werkwijzen.

Samenwerking met ketenpartners en in EU

- **Skal en LVVN**: Prioriteer het verbeteren van de samenwerking tussen Skal en de NVWA. Het potentieel van deze samenwerking, waarbij het uitoefenen van toezicht door beide partijen aan effectiviteit kan winnen, wordt nog te weinig benut. Investeer in regie op die samenwerking, waarbij wij een rol zien weggelegd voor LVVN als stelselverantwoordelijke. Inventariseer gezamenlijk verbeterstappen en maak hierover concrete procesafspraken binnen de kaders van de bestaande samenwerkingsovereenkomst. Verken ook de mogelijkheden om de samenwerking met andere keuringsdiensten te versterken en te zoeken naar synergievoordelen.
- **Skal**: Zorg voor strategische aansluiting binnen de EU. Zet in op het opbouwen en onderhouden van een netwerk om *best practices* uit te wisselen, bijvoorbeeld rond nieuwe taken VaC en import. Borg deze rol op een structurele plek in de organisatie.

Rechtsvorm

- **LVVN**: Onderzoek samen met het Ministerie van BZK en het Ministerie van Financiën de wenselijkheid en de implicaties van een omvorming van Skal naar een publiekrechtelijk zbo en geef dit proces een open vorm. Betrek hierbij ook de transactiekosten. Stel aan de hand hiervan een visie op mede aan de hand hiervan een standpunt over het al dan niet toekennen van eigen rechtspersoonlijkheid.

Andersson
Elffers
Felix

Skal Biocontrole

Bijlagen bij het rapport

/ A Analysekader

Thema	Aspect	Criterium/indicatoren (eerste aanzet)	Onderzoeksmethoden
Organisatie	*Bestuur & management*	▸ Aanstellingsprocedures bestuur Skal ▸ Rol van bestuur t.o.v. management in organisatie ▸ Interne sturingsfilosofie en leiderschap	We onderzoeken de feitelijke inrichting van de governance en interne organisatie, door middel van documentatie (bijv. organogram, procedures, statuten en reglementen). Daarnaast zullen we in interviews vragen naar rolinvulling van bestuur en management.
	Inrichting interne organisatie	▸ Afdelingen organisatie ▸ Verhouding lijn/staf ▸ Verdeling personeel	Feitelijke inrichting: ▸ Organogram ▸ Documenten fte's
	Werkwijzen	▸ Inrichting primaire processen ▸ Inrichting voornaamste ondersteunende processen ▸ Sturing op kernprocessen ▸ Manier van werken/inrichting teams	Beschrijving van de primaire processen, waarbij we onderscheid maken tussen de verschillende kerntaken (certificering en toezicht). Daarnaast vragen we in interviews naar werkwijzen en de wijze waarop gestuurd wordt op welke resultaten.
	Personeel	▸ Ontwikkeling personeelsbestand ▸ Verloop en verzuim ▸ Strategische personeelsplanning ▸ Geografische spreiding	We maken een weergave van de ontwikkelingen in personeel (waaronder verloop en verzuim). Daarbij richten we ons op de mogelijke knelpunten en risico's.
	Kwaliteits-management- en borging	▸ Sturing op vastgelegde standaarden ▸ Afhandeling klachten, bezwaar en beroep ▸ Verantwoording kwaliteit (intern en extern)	Hierbij onderzoeken we de 'papieren werkelijkheid' (reglementen, procesbeschrijvingen etc.) en vragen we in interviews naar hoe dit in de praktijk wordt gebracht. Daarbij kijken we ook specifiek naar risicobeheersing en –management.
	ICT	▸ Functioneren van digitale dienstverlening ▸ Borging van robuustheid en veiligheid digitale systemen en sturing hierop	We geven een feitelijke beschrijving van de ICT-ondersteuning. Het functioneren daarvan onderzoeken we kwalitatief, op basis van interviews en ervaringen.

		▸ Aansluiting op andere systemen, EU TRACES, LVVN, Douane, NVWA	
Doeltreffendheid	*Ontwikkeling takenpakket*	▸ Ontwikkeling takenpakket in historische context ▸ Veranderingen in de opdracht (kwantitatief of kwalitatief) vanuit LVVN ▸ Veranderingen in juridisch kader ▸ Veranderingen in maatschappelijke context/sector met impact op taken Skal ▸ Implementatieproces importcontroles ▸ Omgang met nieuwe taken in organisatie	Dit brengen we hoofdzakelijk in kaart op basis van het bureauonderzoek (jaarverslagen, wet- en regelgeving, bestaande auditrapportages). Voor de ontwikkeling van het takenpakket interviewen we onder meer opdrachtgever en eigenaarsadvisering van LVVN. Ten aanzien van nieuwe taken zullen we het implementatieproces en de omgang bespreken in ieder geval bespreken in de interviews met de managers certificatie en toezicht.
	Uitvoerings-processen	▸ Aangevraagde certificering ▸ Toegewezen certificering ▸ Looptijd certificeringsproces ▸ Geplande inspecties ▸ Uitgevoerde inspecties ▸ Inzet van risico-gestuurd toezicht ▸ Ontwikkeling beoordeling risicobedrijven ▸ Ontwikkelingen gegevensbeheer- en verstrekking ▸ Aantal handhavingsprocedures ▸ Geplande importcontroles ▸ Uitgevoerde importcontroles ▸ Informatievoorziening	De cijfers van certificering, toezicht en handhaving halen we uit jaarverslagen en de voortgangsrapportages importcontroles. Verder brengen we de processen eerst in kaart op basis van het bureauonderzoek (jaarverslagen, wet- en regelgeving, bestaande auditrapportages, reglement certificatie en toezicht). Vervolgens werken we deze processen verder uit aan de hand van interviews.
	Kwaliteit van dienstverlening	▸ Tevredenheid dienstverlening onder stakeholders ▸ Vertrouwen stakeholders in dienstverlening van Skal ▸ Waardering sector van administratieve belasting versus doel vergunning ▸ Aantallen klachten, bezwaar- en beroepsprocedures ▸ Verhouding gegronde/ongegronde klachten ▸ Verhouding gegronde/ongegronde bezwaren en beroepen	Hiervoor baseren we ons op eerdere evaluaties en onderzoeken naar klanttevredenheid en interviews met stakeholders uit sector en de adviesraad. We brengen de afhandeling van bezwaren en klachten in kaart op basis van jaarverslagen en een interview met de manager maatregelen, bezwaar en beroep.
Doelmatigheid	*Financieel beheer*	▸ Ontwikkeling baten en lasten ▸ Ontwikkeling eigen vermogen/reserves	Analyse jaarverslag en jaarrekening, een verklaring van de getallen kan worden gevonden in eerdergenoemde

			verslagen. Als dat niet het geval is wordt dit in interviews worden uitgevraagd.
	Lasten en tarieven	▸ Tariefontwikkeling ▸ Waardering door klanten van tarieven en administratieve belasting van toezicht	Voor de tariefontwikkeling kijken we naar het tarievenmodel van de verschillende jaren. Ook zijn er intern evaluaties gedaan die we meenemen in het onderzoek. Zo nemen we het onderzoek mee waarin wordt gekeken naar lastenverlichting voor bio bedrijven met een lagere omzet. Omdat SKAL voor een groot deel door private partijen wordt gefinancierd kijk we naar KTV-onderzoeken en nemen we interviews af met een aantal klanten.
	Plan & control	▸ Cyclus van jaarplannen – en jaarverantwoordingen ▸ Planning- en control systematiek	We brengen de planning- en control cyclus van SKAL in kaart door middel van documentstudie (procesbeschrijvingen) en interviews met management en financiële professionals.
	Sturing op doelmatigheid	▸ Definitie van doelmatigheid binnen de organisatie (KPI's) ▸ Wijze waarop doelmatigheid in interne sturing vorm krijgt ▸ Inspectie per fte	Hier kijken we hoe de inrichting van de organisatie stuurt op doelmatigheid, met name door middel van interviews met management en financiële professionals en het opvragen van documenten om de KPI's op te halen. Inspectie per fte is een indicator voor doelmatigheid: de tijd die besteed wordt aan het primaire proces.

Governance & samenwerking	*Werking van de driehoek*	▸ Samenwerking in de driehoek
		  ▸ Inrichting governance-relatie (heldere sturingslijnen, heldere werkafspraken, verantwoordingscyclus en toezicht, etc.)
		  ▸ Praktijkwerking (rolvastheid, incidenten en opbrengsten)
		▸ Betekenis van rechtsvorm privaatrechtelijk zbo in sturing
			We onderzoeken de werking van de driehoek door eerst in kaart te brengen welke afspraken (inrichtingskeuzes) er zijn gemaakt in deze aansturingsrelatie. Vervolgens brengen we door gesprekken met de partijen in de driehoek in beeld hoe de werking van het sturingsmodel wordt ervaren. Daarbij hebben we specifiek aandacht voor de betekenis van de rechtsvorm van Skal in de verhouding tussen Skal en LVVN.

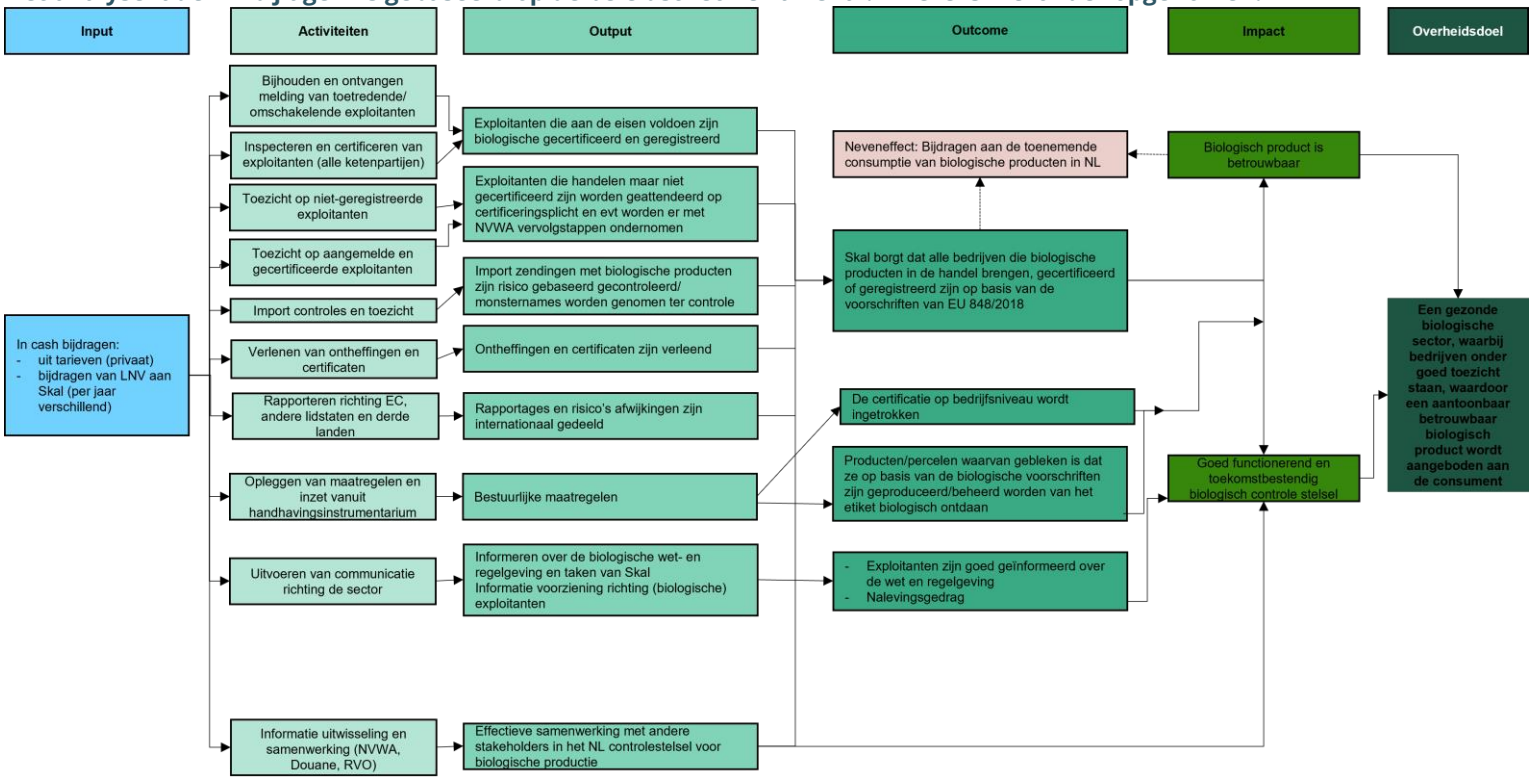
	Samenwerking ketenpartners en EU	▸ Samenwerkingsafspraken met RVO, Douane, NVWA ▸ Samenwerking ketenpartners in praktijk (waardering functioneren, rolvastheid, etc.)	▸ We brengen in kaart via bureauonderzoek welke afspraken zijn gemaakt tussen Skal en relevante ketenpartners om in gezamenlijkheid uitvoering te geven

		▸ Samenwerking Skal in internationaal (EU) verband	aan wet- en regelgeving en/of beleid. Via interviews halen we ervaringen op hoe deze samenwerking in praktijk functioneert. Dat doen we ook voor wat betreft de samenwerking in internationaal verband (binnen de EU).
	Inspraak en samenwerking met stakeholders en klanten	▸ Mogelijkheden voor participatie (inspraak) door stakeholders en klanten ▸ Wijze waarop om wordt gegaan met vragen of behoeften van stakeholders (responsiviteit) ▸ Wijze van externe communicatie / horizontale verantwoording Skal	▸ De verhouding van Skal tot 'derden' zoals klanten en andere stakeholders onderzoeken we door te kijken naar de mogelijkheden die Skal voor deze stakeholders biedt m.b.t. inspraak/participatie over de dienstverlening en de wijze waarop met externe inbreng wordt omgegaan. We kijken in dit kader naar de reactieve afstemming met stakeholders, als ook naar de proactieve communicatie vanuit Skal. We voeren o.a. gesprekken met de adviesraad en bracheorganisaties om het functioneren van Skal op deze punten te toetsen.
	Onafhankelijke taakuitvoering en positionering	▸ Waarborgen voor onafhankelijk functioneren (in inhoudelijke oordeelsvorming) en werking daarvan in de praktijk ▸ Gepercipieerde onafhankelijke positie door stakeholders	▸ Via documentstudie (o.a. de onderzoeken vanuit de Raad voor Accreditatie) en gesprekken met stakeholders nemen we in het kader van governance en samenwerking ook mee in welke mate Skal onafhankelijk zijn taken kan uitvoeren. Daarvoor moeten voldoende waarborgen zijn ingeregeld die in de praktijk houvast bieden in het geval de het functioneren of de positie van Skal onder druk komt te staan. Verder is van belang dat stakeholders Skal ook als onafhankelijke partij percipiëren.
Toekomst-bestendigheid	*Visie*	▸ Mate van bewustzijn van de eigen positie in het speelveld (taken, omgeving en relevante ontwikkelingen) ▸ Mate van monitoring van ontwikkelingen in het speelveld (o.a. internationaal) ▸ Doorvertaling relevante ontwikkelingen naar mogelijke implicaties en risico's ▸ Inrichting van organisatie op toekomstige ontwikkelingen	▸ We onderzoeken de positie van Skal in het landschap, en de ontwikkelingen in de wereld waarin Skal opereert. Aan de hand van interviews (binnen en buiten Skal) en bureauonderzoek (waaronder eerdere audits en de opvolging daarvan) onderzoeken we de visie van Skal op de eigen rol, taak en de ontwikkelingen.

	Wendbaarheid	▸ Mate van structurele aandacht voor verbetering van de dienstverlening ▸ Organisatorische flexibiliteit voor wijziging van taken, hoeveelheid output, etc.	▸ Aan de hand van interviews, zoveel mogelijk concrete voorbeelden en een analyse van de organisatie maken we aan analyse van de wendbaarheid van de organisatie. Deze hangt ook samen met de visie.
	Opvolging aandachtspunten vorige evaluatie	▸ Mate waarin eerdere aandachtspunten zijn opgevolgd ▸ Mate van onderbouwing voor gemaakte beleidskeuzes ▸ Mate waarin hierover is teruggekoppeld, intern en extern	▸ De wijze waarop eerdere aanbevelingen zijn opgevolgd zijn een indicatie voor de toekomstgerichtheid en wendbaarheid. We hebben hier al een overzicht van, we zullen dit nog verdiepen in interviews.
	Organisatievorm en rechtsvorm	▸ Mate waarin de organisatievorm faciliterend is aan de robuustheid en wendbaarheid en fit voor de toekomst ▸ Mate waarin de rechtsvorm faciliterend is aan de robuustheid en wendbaarheid en fit voor de toekomst	▸ Gedurende de gehele uitvoering van het onderzoek houden we deze onderzoeksvraag in het achterhoofd. Nadat we bevindingen en conclusies in kaart hebben gebracht, maken we een analyse van de huidige en gewenste organisatie- en rechtsvorm.

/ B Beleidstheorie

Het analysekader in bijlage A is gebaseerd op de beleidstheorie van Skal.[56] Deze is hieronder opgenomen:



[56] De beleidstheorie is een belangrijk uitgangspunt voor de evaluatie. Tegelijkertijd is de evaluatie geen eigenstandige analyse van de bijdragen van Skal aan doelen op impactniveau of overheidsdoelen. We focussen primair op de keten van input tot en met outcome, omdat deze factoren (redelijkerwijs) direct verband houden met de taakuitvoering en doeltreffendheid van Skal.

/ C Lijst met geïnterviewden

Organisatie	Functie
Skal	Adviesraad
	Adviesraad
	Adviseur planning en control
	Bedrijfsjurist
	Bezwaar en beroep: Jurist
	Bezwaar en beroep: Specialist maatregelen
	Business- en informatieanalist
	CIO
	Directeur
	Import: specialist
	Import: specialist
	Jurist toezicht en handhaving
	Manager certificatie
	Nationaal toezicht: sr specialist
	Nationaal toezicht: sr specialist
	Penningmeester Bestuur
	Plv. directeur / manager finance en organisatie
	Plv. directeur / manager import
	Senior financieel medewerker
	Teamleider afgifte certificaten
	Voorzitter bestuur
LVVN	Plv. Secretaris-Generaal
	Beleidsmedewerker Eigenaarsadvisering
	Beleidsmedewerker Eigenaarsadvisering
	Coördinerend bestuursadviseur
	Directeur plantaardige agroketens en voedselkwaliteit
	Opdrachtgever
	WJZ: Wetgevingsjurist
	WJZ: coördinerend jurist
	FEZ: Adviseur Eigenaarsadvisering
	FEZ: Beleidscontroller
Biohuis	Voormalig bestuurslid
Bionext	Organic regulation officer
Biowinkelvereniging	Voorzitter bestuur
Douane	Import
Douane	Import
Europese Commissie	Beleidsmedewerker bio
NVWA	Coördinerend specialistisch inspecteur
RVO	Afdelingsmanager Vergunningen & Handhaving
RVO	Teammanager advies grondgebonden regelingen