



RAPPORT

Een toekomstig stelsel van conformiteitsbeoordeling van assistentiehonden

Een verkennend onderzoek

67047 – Openbaar - 12 mei 2022

I.S. Sloover, F. van den Berg, D.S.P. Hylkema en M. Terwisscha

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
HOOFDSTUK 1.	7
Inleiding.....	7
1.1 Achtergrond	7
1.2 Onderzoeksvragen	7
1.3 Onderzoekskader: conformiteitsbeoordeling en basismodel voor conformiteitsbeoordeling	8
1.4 Werkwijze en verantwoording van het onderzoek.....	10
1.5 Leeswijzer.....	10
HOOFDSTUK 2.	11
Onderzoeksbevindingen	11
2.1 Huidige context	11
2.2 Belangen en behoeften betreffende een toekomstige conformiteitsbeoordeling	15
2.3 Bevindingen over het normbeheer	17
2.4 Bevindingen betreffende het beoordelingsproces.....	17
2.5 Analyse	19
HOOFDSTUK 3.	21
Mogelijke stelsels van conformiteitsbeoordeling	21
3.1 Uitgangspunten conformiteitsbeoordeling.....	21
3.2 Mogelijke stelsels van conformiteitsbeoordeling en duiding ervan.....	22
Stelsel 1. Huidige situatie	22
Stelsel 2. Het Celma-model	23
Stelsel 3. Stelsel waarin meerdere normen worden toegelaten	23

Stelsel 4. Stelsel via financiering/vergoeding van een assistentiehond	23
3.3 Voorkeuren van belanghebbenden in het Nederlandse veld rondom assistentiehonden	24
3.3.1 Prioritering van uitgangspunten	24
3.3.2 Voorkeursmodel voor een stelsel van conformiteitsbeoordeling	25
3.4 Reflectie vanuit onderzoekers	26
HOOFDSTUK 4.	28
Conclusies en aanbevelingen	28
4.1 Inleiding	28
4.2 Conclusies	28
4.2.1 Verschillende belangen en behoeftes van betrokken partijen uit het veld rondom assistentiehonden	28
4.2.2 Het Celma-model als meest passende vorm van een stelsel van conformiteitsbeoordeling	29
4.2.3 Aanleiding tot vervolgvragen	29
4.3 Aanbevelingen: handvatten voor een handelingsperspectief	30
4.3.1 Handvat 1: Belangen en behoeftes van de sector en grotere rol van het ministerie van VWS	30
4.3.2 Handvat 2: Het Celma-model	30
4.3.3 Handvat 3: Vervolgonderzoek.....	30
Bijlage 1. Context en kenmerken van een succesvol stelsel van conformiteitsbeoordeling	32
Bijlage 2. Overzicht van gesprekspartners.....	37

Managementsamenvatting

Inleiding

Dit adviesrapport gaat over een verkenning naar een mogelijk toekomstig stelsel van conformiteitsbeoordeling voor assistentiehonden. Conformiteitsbeoordeling is het proces waarin wordt aangetoond of is voldaan aan vastgestelde eisen voor een product, proces, dienst, systeem, persoon of instantie. Op dit moment is er nog geen Nederlandse conformiteitsbeoordeling van assistentiehonden. Het ministerie van VWS heeft organisatieadviesbureau Berenschot laten onderzoeken:

1. welke belangen en behoeften er in het veld van partijen rondom assistentiehonden zijn bij een toekomstige conformiteitsbeoordeling, en
2. wat een mogelijk toekomstig stelsel van conformiteitsbeoordeling van assistentiehonden kan zijn, passend bij de sector van assistentiehonden.

Het toelaten van assistentiehonden in bijvoorbeeld gebouwen of ruimtes is vastgelegd in de Wet gelijke behandeling op grond van een handicap of chronische ziekte. Mensen met een handicap of chronische ziekte kunnen in de samenleving participeren door middel van een assistentiehond die wordt toegelaten. In de praktijk blijkt echter dat er geen eenduidig beeld is over wat een assistentiehond is en aan welke normen deze moet voldoen om toegang te krijgen. In 2016 startte een Europees normalisatietraject om Europese normen voor assistentiehonden te ontwikkelen. Diverse belanghebbenden in het Nederlandse veld rondom assistentiehonden leveren een actieve bijdrage aan de totstandkoming van een norm voor assistentiehonden.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een basismodel voor een stelsel van conformiteitsbeoordeling, dat is gebaseerd op de inrichting van succesvolle systemen voor certificatie en accreditatie als instrument van zelfregulering. Belangrijke elementen zijn de norm, de organisatie van de normbeheerder en het beoordelingsproces. In dit onderzoek wordt niet ingegaan op de norm zelf, omdat dit buiten de scope van het onderzoek ligt.

Uitgangspunten voor een succesvolle inrichting van een stelsel voor conformiteitsbeoordeling zijn:

- brede legitimiteit (draagvlak) van het beoordelingssysteem
- onderscheidend vermogen door bijvoorbeeld een keurmerk of certificaat
- deskundigheid en onafhankelijkheid van- en publieke verantwoording door de beheerdersorganisatie.

Bevindingen en analyse

Belangen en behoeftes in het veld van partijen rondom assistentiehonden

Uit het verkennende onderzoek blijkt dat er geen wettelijke definitie is van 'assistentiehond', maar dat er wel brede behoefte bestaat aan een begripsomschrijving ervan. Op dit moment kan op voorhand niet worden aangegeven of een hond een 'erkende' assistentiehond is en dit levert in de praktijk onduidelijkheid op bij alle betrokkenen. Daarnaast volgt uit het onderzoek dat de behoefte om op korte termijn tot conformiteitsbeoordeling te komen breed wordt gedragen. De vertegenwoordigers in het Nederlandse veld rondom assistentiehonden zien voor het ministerie van VWS een rol om dit proces te faciliteren, in aansluiting op de 'toezichtondersteuningsvariant' (zie bijlage 1). Ze voorzien voor hen ook een rol als (mede)financier van het stelsel van conformiteitsbeoordeling. Betreffende dierenwelzijn is er een breed draagvlak om dit onderdeel te laten zijn van de norm, maar onduidelijk is nog op welke wijze de welzijnsprotocollen vanuit de nieuwe Branchevereniging Dier & Welzijn al dan niet op elkaar kunnen

inhaken.

Op hoofdlijnen is er ook een eenduidig beeld op welke wijze het normbeheer ingericht zou kunnen worden. Vanuit de vertegenwoordigers in het Nederlandse veld rondom assistentiehonden wordt voorgesteld dat in het bestuur enkele onafhankelijke partijen zitting nemen, bijvoorbeeld het ministerie van VWS, onderzoek en wetenschap, gemeenten en zorgverzekeraars. In het te vormen College van Deskundigen zouden de belanghebbenden in het Nederlandse veld rondom assistentiehonden zitting nemen, bijvoorbeeld hondenopleiders en gebruikers van assistentiehonden.

De diepgang en striktheid van de normen waaraan assistentiehonden en de opleiding van assistentiehonden moeten voldoen, vallen buiten de scope van dit onderzoek, maar uit het onderzoek blijkt dat er hierover geen consensus is en dat de belangen en behoeften van betrokkenen hier uiteenlopen. Een aantal hondenopleiders ziet bijvoorbeeld graag dat de normen 'strenger' worden, zelfs strenger dan die van de internationale brancheorganisaties als de International Guide Dogs Federation (IGDF) of Assistance Dogs International (ADI) waar ze lid van zijn; andere opleiders hanteren eigen normen of beoordelingen en zijn niet aangesloten bij de IGDF of ADI. Bij de belanghebbenden in het Nederlandse veld rondom assistentiehonden (onder meer gebruikers van assistentiehonden, hondenopleiders, sectoren die toegang verlenen) is er echter geen eenduidig beeld van het stelsel van conformiteitsbeoordeling dat passend is bij de sector. Een aantal partijen heeft de voorkeur voor een hoge mate van zelfregulering door de markt, anderen hebben een sterke voorkeur voor een stelsel waarin onafhankelijkheid en onpartijdigheid voorop staan. De analyse is dat de belangen en behoeften op het gebied van de inhoud van de normen en voorkeuren voor een stelsel van conformiteitsbeoordeling niet gelijk lopen.

Op basis van het onderzoek constateren wij ook dat een aantal zaken nog niet helder zijn. Zo is bijvoorbeeld niet te beoordelen hoe groot de Nederlandse sector van hondenopleiders is en hoeveel klachten er zijn over beperking van toegankelijkheid van assistentiehonden. Verder is niet duidelijk op welke wijze de welzijnsprotocollen vanuit de Branchevereniging Dier & Welzijn zich verhouden tot de aanstaande CEN-norm en andersom.

Toekomstig stelsel van conformiteitsbeoordeling van assistentiehonden

In twee werksessies met een selectie van vertegenwoordigers in het Nederlandse veld rondom assistentiehonden is een viertal mogelijke modellen van conformiteitsbeoordeling besproken (zie paragraaf 3.2 voor een toelichting op de modellen). Het gaat om:

1. het continueren van de huidige situatie zonder conformiteitsbeoordeling
2. het Belgische Cel Machtiging Assistentiehondenscholen (Celma-model) van conformiteitsbeoordeling, waarin hondenopleiders die aangesloten zijn bij ADI en IGDF direct geaccrediteerd worden, maar waar ook normen van andere hondenopleiders tot accreditatie kunnen leiden via accreditatie van Celma
3. het stelsel waarin alle normen worden toelaten in de conformiteitsbeoordeling
4. een conformiteitsbeoordeling via de financiering of vergoeding van assistentiehonden.

De onderzoekers komen op basis van dit onderzoek tot de analyse dat het Celma-model het meest passende model is voor een conformiteitsbeoordeling voor de sector. Het Celma-model scoort ten opzichte van de andere mogelijke stelsels relatief het beste op de meeste uitgangspunten die horen bij de kenmerken van een succesvol stelsel van conformiteitsbeoordeling. Het gaat dan onder meer om brede legitimiteit, onafhankelijkheid en deskundigheid van de beheerdersorganisatie, geringe mate van regeldruk, aanzienlijke mate van publieke verantwoording, onderscheiden vermogen en inclusiviteit van assistentiehondenopleiders. Voor een nadere uitwerking en inrichting van een Nederlands equivalent van het 'Celma-model' kan het basismodel dat is beschreven in dit onderzoek een beginpunt zijn.

De uitkomst van twee werksessies met vertegenwoordigers uit het veld rondom assistentiehonden is dat het Celma-model ruimschoots wordt onderschreven als voorkeursmodel en dat de andere modellen in veel mindere mate steun krijgen. Het Celma-model voldoet voor hen aan twee belangrijke uitgangspunten voor een succesvol stelsel van conformiteitsbeoordeling: een breed draagvlak en een geringe mate van marktafscherming. De onafhankelijkheid, deskundigheid en publieke verantwoording worden geborgd door het oprichten van een Nederlands equivalent van Celma. Daarnaast heeft men de verwachting dat het Celma-model relatief snel te kopiëren en te realiseren is. Dit sluit ook aan bij de bevindingen uit het onderzoek, namelijk dat een groot deel van de vertegenwoordigers in het Nederlandse veld rondom assistentiehonden de wens hebben dat op korte termijn een conformiteitsbeoordeling gerealiseerd wordt.

Uit dit onderzoek is verder gebleken dat het Celma-model ook enkele aandachtspunten kent. Op basis van dit onderzoek kan bijvoorbeeld niet beoordeeld worden hoe succesvol en werkbaar het Celma-model is, wat de betaalbaarheid van het model is en de benodigde tijd om dit model te realiseren. Een punt van aandacht is ook dat in het Celma-model alleen assistentiehondenscholen gemachtigd kunnen worden, terwijl in Nederland ook assistentiehonden door een persoon zelf kunnen worden opgeleid.

Beantwoording onderzoeksvragen

Op basis van dit onderzoek wordt geconcludeerd dat de belangen en behoeftes van betrokken partijen uit het veld rondom assistentiehonden verschillend zijn. Aan de ene kant is er eensgezindheid over een aantal onderwerpen bij betrokken partijen uit het veld rondom assistentiehonden, aan de andere kant constateren we dat er onderwerpen zijn waarover geen eensgezindheid is en dat het lastig is om tot conformiteit te komen. Ook blijkt dat een aantal zaken (zie paragraaf 2.5) nog niet helder te zijn over de Nederlandse sector. Deze verschillen in belangen en behoeftes maken het lastig om tot conformiteit te komen binnen de sector.

Verder concluderen wij dat het Celma-model ten opzichte van de andere drie modellen (huidige situatie, meerdere normen en via financiering/vergoeding) het voorkeursmodel is, omdat dit model relatief het beste voldoet aan de uitgangspunten voor een succesvol stelsel van conformiteitsbeoordeling. Hoewel het Celma-model de voorkeur geniet, constateren wij ook dat enkele details over de werking en inrichting van dit model nog niet bekend zijn (zie paragraaf 3.4) voor de Nederlandse situatie.

Handelingsperspectief voor het vervolg

Dit onderzoek had niet alleen tot doel om een beeld te krijgen van belangen en behoeftes van de sector en een stelsel van conformiteitsbeoordeling van assistentiehonden, maar ook om handvatten te bieden waarmee het ministerie van VWS vooruit kan. We geven het ministerie van VWS op basis van ons verkennende onderzoek de volgende aanbevelingen mee:

- Gelet op de verschillen in belangen en behoeftes van de sector raden we het ministerie van VWS aan om de eigen rol te verbreden en te versterken en nog meer een stimulerende rol in het proces richting een stelsel van conformiteitsbeoordeling in te vullen.
- Neem het Celma-model als meest passende model als uitgangspunt voor een stelsel van conformiteitsbeoordeling van assistentiehonden voor de Nederlandse sector.
- Schenk aandacht aan de vervolgvragen uit het onderzoek die gaan over de werking van het Celma-model en de context van de Nederlandse sector en voer vervolgonderzoek uit.

HOOFDSTUK 1.

Inleiding

1.1 Achtergrond

In de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) is het verbod van onderscheid vastgelegd. Dit verbod houdt mede in dat degene, tot wie dit verbod zich richt, gehouden is naar gelang de behoefte doeltreffende aanpassingen te verrichten, tenzij deze voor hem/haar een onevenredige belasting vormen. Onder het verrichten van doeltreffende aanpassingen wordt *in ieder geval verstaan het toelaten van assistentiehonden*. Het weigeren van een assistentiehond kan slechts wanneer dit een onevenredige belasting vormt of wanneer dit noodzakelijk is ter bescherming van de veiligheid en de gezondheid¹. In de praktijk blijkt echter dat er onduidelijkheid bestaat over het toelaten van assistentiehonden in bijvoorbeeld de horeca, ziekenhuizen of het vliegtuig. Redenen waarom assistentiehonden niet worden toegelaten zijn onder meer omdat men bijvoorbeeld de Wgbh/cz niet in detail kent² of dat het niet duidelijk is of de hond daadwerkelijk een assistentiehond is.

Op EU-niveau wordt momenteel aan een CEN³-norm voor assistentiehonden gewerkt. Het Europese normalisatietraject zal ervoor zorgen dat er een norm voor assistentiehonden wordt ontwikkeld, waarmee zowel voor gebruikers, als organisaties duidelijkheid ontstaat over wanneer er sprake is van een assistentiehond. De verwachte oplevering van deze norm is, op zijn vroegst, in 2023/2024. Er is geen garantie dat er tegen die tijd een norm is, dus er is een nationale oplossing nodig voor dit vraagstuk. Op dit moment is er in Nederland nog geen (eenduidige) norm over de eisen waaraan assistentiehonden moeten voldoen en er bestaat ook geen algemeen geldig bewijs voor gebruikers van assistentiehonden. Hierdoor is het onderscheid tussen 'erkende' assistentiehonden en andere honden lastig te maken. Een (eenduidige) nationale norm waaraan assistentiehonden moeten voldoen en een uniform bewijs voor gebruikers om aan te tonen dat het om een erkende assistentiehond gaat, kan hier verandering in brengen.

1.2 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek is gericht op het verkennen van een mogelijk toekomstig stelsel van conformiteitsbeoordeling en richt zich uitdrukkelijk niet op de (inhoudelijke) invulling van de normen. Het onderzoek draagt, in afwachting van de CEN-norm, bij aan het inzichtelijk maken van de belangen en behoeften die stakeholders hebben betreffende een conformiteitsbeoordeling over assistentiehonden in Nederland. Uit het onderzoek moet ook duidelijk worden welke vorm van conformiteitsbeoordeling passend is bij de sector. Daarmee draagt het onderzoek ook bij aan een afwegingskader voor de opdrachtgever, het ministerie van VWS, bij een handelingsperspectief voor een geschikte conformiteitsbeoordeling.

¹ Kamerstukken II 2015/16, 33990 nr. 15. Het gaat niet om een 'absoluut' recht; als het toelaten van een assistentiehond een onevenredige belasting vormt, mag de hond worden geweigerd.

² Beantwoording Kamervragen over tekortschietende toegankelijkheid voor mensen met een assistentiehond d.d. 17 maart 2021 met kenmerk: 1823118-218035-DMO.

³ CEN staat voor 'Comité Européen de Normalisation'.

Voor het onderzoek zijn door het ministerie van VWS de volgende onderzoeksvragen gesteld:

- Wat zijn de belangen en behoeftes (met name die bijdragen aan het doel om de toegankelijkheid voor assistentiehonden(gebruikers) te verbeteren) van betrokken partijen uit het veld rondom assistentiehonden bij een toekomstige conformiteitsbeoordeling?
- Wat zijn geschikte vormen van een stelsel van conformiteitsbeoordeling die passend zijn bij de sector van assistentiehonden?

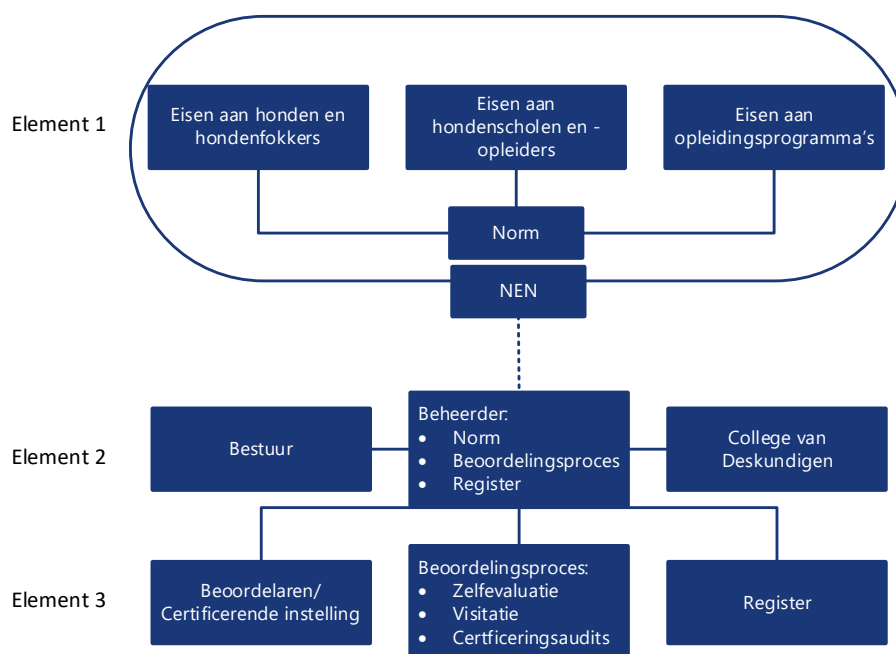
1.3 Onderzoekskader: conformiteitsbeoordeling en basismodel voor conformiteitsbeoordeling

Ten aanzien van het begrip ‘conformiteitsbeoordeling’ sluiten we aan bij de EG-Verordening 765/2008 waarin wordt uitgegaan van ‘het proces waarin wordt aangetoond of is voldaan aan vastgestelde eisen voor een product, proces, dienst, systeem, persoon of instantie’⁴. Er zijn verschillende vormen van conformiteitsbeoordelingen, zoals waarnemen, keuren, visitatie, testen, inspecteren, certificeren, accrediteren en inspecteren.

Voor dit onderzoek gaan we uit van een basismodel voor een stelsel van conformiteitsbeoordeling. Het basismodel is gebaseerd op de inrichting van succesvolle systemen voor certificatie en accreditatie als instrument van zelfregulering (zie bijlage 1 voor nadere toelichting en context). Bij het onderzoek naar (de ontwikkeling van) een systeem van conformiteitsbeoordeling voor assistentiehonden zijn de volgende systeemelementen van het basismodel van belang:

- De norm.
- De organisatie van de normbeheerder/eigenaar.
- Het beoordelingsproces.

Voorgaande elementen zijn opgenomen in het volgende basismodel:



⁴ VERORDENING (EG) Nr. 765/2008 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93.

In het onderzoek schenken wij alleen aandacht aan het tweede en derde element. Het eerste element, de norm, valt buiten de scope van het onderzoek, maar in het onderzoek worden wel de belangen en behoeften van diverse belanghebbenden in het Nederlandse veld rondom assistentiehonden weergegeven. Hiernavolgend geven wij een toelichting over deze twee elementen.

Element 2. de beheerdersorganisatie

In het algemeen kent een normbeheerdersorganisatie de volgende inrichtingsonderdelen:

- Een onafhankelijk bestuur met vertegenwoordiging van bijvoorbeeld de overheid, financiers en de wetenschap.
- Een organisatie die de norm beheert. Deze organisatie draagt zorg voor het actueel houden van de norm en het beoordelingsproces, legt wijzigingsvoorstellen voor aan de NEN en zorgt voor communicatie over het certificaat en beoordelingsproces. Verder houdt de organisatie een overzicht bij van geselecteerde beoordelaars of beoordelingsinstituten.
- Een College van Deskundigen. Dit college adviseert de normbeheerder over wijzigingen van eisen in de norm of het proces van beoordeling. Het College van Deskundigen is onafhankelijk en onpartijdig.
- Een actueel register, waarin honden zijn geregistreerd met vermelding van fokker, opleidingsinstituut, opleiders, gebruiker, etc. Dit register is openbaar en kan worden ondersteund door uitgifte van bijvoorbeeld 'paspoorten' met daarin opgenomen de voorgaande vermeldingen.

Element 3. Het beoordelingsproces

De objectiviteit van de beoordeling van de toepassing van de norm wint erbij als deze beoordeling of toetsing wordt uitgevoerd door een erkend en onafhankelijke (certificerende) instelling. Hier zien wij vele varianten op die in meer of mindere mate 'onafhankelijk' zijn, zoals zelfevaluatie of visitatie. De toetsingen dienen controleerbaar, navolgbaar en openbaar te zijn. Dit kan door toetsingsbevindingen en resultaten te vermelden in een register met vermelding van hond, fokker, opleidingsinstituut, opleiders, beoordelaar en gebruiker.

Het basismodel is tevens gebaseerd op hoe sectoren en branches over het algemeen op een succesvolle wijze inhoud kunnen geven aan zelfregulering als aanvulling op regulering door de overheid.

Uitgangspunten voor een succesvolle inrichting van een stelsel voor conformiteitsbeoordeling zijn:

- **Brede legitimiteit (draagvlak).**
Het uitgangspunt ziet op een brede acceptatie en toepassing van het beoordelingssysteem in de gehele markt (opleiders, gebruikers en sectoren).
- **Aantoonbaar onderscheidend vermogen door bijvoorbeeld keurmerk of certificaat.**
Een essentiële voorwaarde voor een stelsel is dat een keurmerk of certificaat een onderscheidend vermogen in de markt heeft boven niet-gecertificeerde partijen. Het certificaat of keurmerk moet een verschil maken ten opzichte van het niet hebben van een certificaat respectievelijk keurmerk. Het certificaat of keurmerk dient van een dusdanige waarde te zijn dat opleiders zich graag willen aansluiten bij de te hanteren norm. Daarnaast is het van belang dat gebruikers en maatschappelijke sectoren gegrond vertrouwen hebben in het certificaat of keurmerk.
- **Deskundigheid van de beheerdersorganisatie.**
De norm dient beheerd te worden door een organisatie die onpartijdig en deskundig is. Deze organisatie zorgt voor inhoudelijke verbeteringen en beheer van de norm. Daarnaast wordt de onpartijdigheid en deskundigheid geborgd door deskundigen uit het veld op te nemen in een adviesorgaan van de organisatie.

- **Onafhankelijkheid van de beheerdersorganisatie.**
Onafhankelijkheid is een noodzakelijke voorwaarde voor een toekomstig systeem. De normbeheerdersorganisatie sluit samenwerking bij voorbaat niet uit, maar moet ook niet gezien worden als een verlengde van verschillende belanghebbenden (opleiders, gebruikers, overheid en maatschappelijke sectoren). Onafhankelijkheid wordt geborgd door een onafhankelijk bestuur van de beheerdersorganisatie.
- **Publieke verantwoording door beheerdersorganisatie.**
Als voorwaarde voor het succesvol functioneren van het stelsel geeft een normbeheerdersorganisatie actief en regelmatig inzicht in haar activiteiten en resultaten. Het regelmatig tonen en publiceren van voortgang en successen versterkt het publieke vertrouwen in het certificaat. Hierbij wordt ook aangegeven dat de beheerdersorganisatie in voorkomende gevallen actief dient te reageren op misstanden en incidenten.

In dit onderzoek vormen deze uitgangspunten een afwegingskader voor de vraag welk stelsel van conformiteitsbeoordeling passend is bij de sector.

1.4 Werkwijze en verantwoording van het onderzoek

Het onderzoek is opgedeeld in meerdere fases en met de opdrachtgever is gedurende alle fases van het onderzoek regelmatig overleg en afstemming geweest. Tijdens de eerste fase is er door middel van een documentenstudie op hoofdlijnen in kaart gebracht wat de context van het vraagstuk is, welke huidige nationale en internationale ontwikkelingen er spelen en welke stakeholders binnen de assistentiehondenbranche een rol spelen. Aansluitend heeft Berenschot aan de hand van een basismodel voor een conformiteitsbeoordeling een stakeholderanalyse uitgevoerd door te spreken met een selectie (in afstemming met het ministerie van VWS) van verschillende partijen binnen de assistentiehondenbranche en andere stakeholders (zie bijlage 2). De bevindingen uit de gesprekken zijn in een tweetal interactieve groepsessies gevalideerd met de gesprekspartners en ook zijn een aantal mogelijke varianten van conformiteitsbeoordeling voorgelegd aan de deelnemers. Hierna hebben de onderzoekers alle bevindingen geanalyseerd en verwoord in dit adviesrapport.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 bevat een weergave op hoofdlijnen van de huidige situatie betreffende de stakeholders en de assistentiehondenbranche en een beschrijving van de bevindingen en beelden uit de interviews. Het hoofdstuk sluiten we af met een analyse van de onderzoekers.
- In hoofdstuk 3 lichten we een viertal mogelijke stelsels van conformiteitsbeoordeling toe en komen we op basis van het onderzoek tot een voorkeursmodel voor een conformiteitsbeoordeling.
- In hoofdstuk 4 staan de conclusies van het onderzoek, voorzien van een korte toelichting. Aansluitend doen we aanbevelingen aan het ministerie van VWS.

HOOFDSTUK 2.

Onderzoeksbevindingen

In dit hoofdstuk beschrijven we de huidige context van de assistentiehondenbranche om duiding en een beeld op hoofdlijnen te krijgen van de sector. Daarna volgt een weergave van de bevindingen, het verkregen beeld daarbij en de meningen uit de interviews⁵. Eerst geven we de algemene bevindingen weer van gesprekspartners over de belangen en behoeften met betrekking tot een toekomstige conformiteitsbeoordeling en daarna de bevindingen betreffende het normbeheer en het beoordelingsproces. Het hoofdstuk sluiten we af met onze analyse.

2.1 Huidige context

Comité Européen de Normalisation (CEN) en Nederlands Normalisatie Instituut (NEN)

In 2016 is een Europees CEN-traject (CEN/TC 452) gestart om standaarden te definiëren over de assistentiehondenbranche. Deze standaarden moeten leiden tot eenduidige regels met betrekking tot assistentiehonden voor de gehele Europese sector. Hiervoor zijn verschillende werkgroepen⁶ opgericht.

De werkgroepen binnen CEN hebben als doel om standaarden te definiëren over de terminologie, dierenwelzijn, de training en beoordeling van assistentiehonden, de matching, gebruikerstraining en nazorg, vaardigheden van trainers, toegankelijkheid en conformiteitsbeoordeling. Diverse (Nederlandse) vertegenwoordigers van assistentiehondenopleiders, belangenorganisaties voor gebruikers, de Universiteit Utrecht en de HAS-hogeschool en het ministerie van VWS leveren een actieve kennisbijdrage aan het CEN-traject in de diverse werkgroepen. De NEN verzorgt onder meer het secretariaat en het voorzitterschap en het secretariaat van de werkgroep terminologie van het CEN-traject. Daarnaast organiseert de NEN jaarlijkse nationale vergaderingen en ondersteunt Nederlandse experts naar CEN-vergaderingen.

Internationale brancheorganisaties assistentiehonden

Er zijn twee grote internationale brancheorganisaties: de International Guide Dogs Federation (IGDF) en Assistance Dogs International (ADI). Beiden hebben normen ontwikkeld voor geleide- en assistentiehonden. Beide sets aan normen worden ontwikkeld, beheerd, geïmplementeerd en gecontroleerd door de sector zelf. Er is geen plicht om bij een of beide organisaties aan te sluiten; opleiders die zich niet aansluiten bij deze brancheorganisaties kunnen hun eigen normen hanteren c.q. de opleiding vormgeven. Een deel van de (Nederlandse) organisaties dat assistentiehonden opleidt, is aangesloten bij en geaccrediteerd door IGDF en/of ADI; in Nederland zijn zeven hondenscholen aangesloten bij ADI en drie bij IGDF. Twee van de drie hondenscholen aangesloten bij IGDF zijn tevens aangesloten bij ADI.

⁵ Zie bijlage 2 voor een overzicht van de selectie van gesprekspartners. Omdat het om een selectie gaat van gesprekspartners merken we op dat de gesprekspartners in het algemeen niet een betreffende sector vertegenwoordigen, tenzij het gaat om een vertegenwoordiger vanuit een brancheorganisatie.

⁶ Werkgroepen zijn ingesteld voor onder meer: Vocabulary/Terminology, Dog Lifetime welfare, Competencies for assistance dogs' professionals, Training and assessment.

Kenmerken ADI en IGDF:

- ADI en IGDF hanteren normen die onder andere betrekking hebben op het opleidingsprogramma en trainingen, de administratie van de organisatie, aanvraag, selectie en plaatsing van assistentiehonden, vaardigheden en gedrag van assistentiehonden in de maatschappij, de vrijwilligers en opleidingsinstructeurs, voorlichting en informatievoorziening van cliënten en noodprocedures en veiligheidsregels.
- ADI en IGDF hebben een accreditatiesysteem voor hun leden. Hierbij nemen speciaal opgeleide assessors, die werkzaam zijn bij een van de leden van de brancheorganisatie, een keer in de vijf jaar een assessment af om te bepalen of de leden voldoen aan de normen van de brancheorganisaties. De beoordeling bestaat uit een documentenstudie, interviews met personeel, bestuur en gebruikers en een controlebezoek.

Doorontwikkeling normen en conformiteitssystemen in enkele Europese landen

Binnen de Europese Unie zijn er enkele lidstaten die (tijdelijke) regels/richtlijnen en een beoordelingsstelsel hebben doorontwikkeld.

In België is een systeem ontwikkeld op basis van een Vlaams decreet uit 2009⁷ waarbij assistentiehonden in Vlaanderen worden erkend en geregistreerd in een centraal register, om zo te kunnen controleren of er sprake is van een 'erkende' assistentiehond. Deze accreditatie laat het voor de persoon met assistentiehond toe onbeperkt toegang te krijgen tot publieke plaatsen. Dit register wordt beheerd door de (onafhankelijke) organisatie Cel Machtiging Assistentiehondenopleiders (Celma)⁸. Alleen hondenopleiders die geaccrediteerd zijn door de ADI of de IGDF en een aanvraag doen bij de Celma, worden direct erkend. Assistentiehondenopleiders die niet aangesloten en niet geaccrediteerd zijn door ADI of IGDF kunnen een beoordeling door de Celma aanvragen. De Celma beoordeelt de opleider vervolgens op basis van de procedure zoals gesteld door de Celma⁹. De Celma bestaat uit een viertal vertegenwoordigers, waarvan één vertegenwoordiger vanuit het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, één vertegenwoordiger vanuit een hogeschool en twee vertegenwoordigers van geaccrediteerde assistentiehondenopleiders.

De Oostenrijkse overheid¹⁰ heeft geleidehonden, hulphonden en signaalhonden wettelijk vastgesteld als assistentiehonden ('Anerkennung als Assistenzhund'). In de Richtlijnen Assistenzhunde uit 2015 van het ministerie van Arbeid en Sociale Zaken is gedetailleerd uitgewerkt aan welke eisen, beoordelingen en kwaliteit voldaan moet worden door de hond en het team. Er is een speciaal test- en coördinatiecentrum voor hulphonden (Prüf- und Koordinierungsstelle für Assistenzhunde des Messerli Forschungsinstitutes) opgericht binnen de universiteit voor Diergeneeskunde in Wenen dat vanuit de overheid is opgedragen om als enige de kwaliteit- en de teambeoordeling uit te voeren. Het test- en coördinatiecentrum houdt ook een lijst bij van trainingscentra die al een kwaliteits-/teambeoordeling hebben afgerond bij het testcentrum. Ook honden die reeds in bezit zijn van de eigenaar kunnen erkend worden als officiële assistentiehond als zij succesvol de kwaliteits- en teambeoordeling volbrengen. Hondenbezitters zijn in

⁷ De regionale overheden in België maken elk aparte regelgeving over de eigen bevoegdheden. Bij een decreet gaat het om een Vlaamse 'wet'. Er is geen rangorde tussen een federale wet of een regionaal decreet. Zie: <https://www.vlaanderen.be/hoe-komt-vlaamse-wetgeving-tot-stand>

⁸ Zie voor meer informatie over het Belgische systeem de website van de Celma, <https://www.celma.be/>. De Cel Machtiging Assistentiehondenscholen is samengesteld uit een vertegenwoordiger aangeduid door VIVES, een vertegenwoordiger aangeduid door het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap en twee vertegenwoordigers van de gemachtigde assistentiehondenscholen.

⁹ Zie voor de procedure van de Celma: <https://www.celma.be/aanvraag-scholen/>.

¹⁰ Zie voor meer informatie over het Oostenrijkse systeem de website van de Oostenrijkse Rijksoverheid, https://www.oesterreich.gv.at/themen/menschen_mit_behinderungen/Assistenzhund.html.

dit geval zelf verantwoordelijk voor de opleiding van hun assistentiehond. Omdat er sprake is van een vrij beroep, kunnen opleiders van assistentiehonden vrijwillig het kwaliteitskeurmerk 'gediplomeerde hondentrainer voor dierenwelzijn' van het ministerie van Sociale Zaken ontvangen na een examen bij dit test- en coördinatiecentrum.

In Duitsland¹¹ is in 2021 gedetailleerde wetgeving van kracht geworden over de toegankelijkheid voor mensen met een handicap onder begeleiding van een hulphond. De terminologie van een hulphond, de opleiding en het testen van de hulphond, en de accreditatie van opleiders en examinatoren zijn bijvoorbeeld nader uitgewerkt in regelgeving. Hulphonden moeten in de zin van deze regelgeving worden opgeleid door een gecertificeerd trainingscentrum en worden getest door een onafhankelijke examinator. De Duitse nationale accreditatie-instantie (Deutsche Akkreditierungsstelle, DAkKS) heeft de bevoegdheid gekregen om als enige hondenscholen te certificeren en assistentiehonden op te nemen in een register. In de toekomst wil de Duitse regering een onafhankelijke beheerdersorganisatie op gaan richten. Het ministerie van Arbeid en Sociale Zaken monitort de effecten van de wetgeving op de sector en past deze eventueel aan wanneer de CEN-norm gereed is.

Nationale context

Het Nederlandse veld van partijen rondom assistentiehonden ziet er op hoofdlijnen als volgt uit.

Ministerie van VWS

Het ministerie van VWS is stelselverantwoordelijk met betrekking tot de Wgbh/cz. De directie Maatschappelijke Ondersteuning (DMO) van het ministerie van VWS gaat onder andere over het bevorderen van maatschappelijke participatie. Door middel van het programma Onbeperkt Meedoen wordt gewerkt - binnen DMO - aan het wegnemen van drempels voor mensen met een beperking, zodat zij naar wens en vermogen kunnen meedoen in de maatschappij.

Sectoren

Diverse partijen spelen een rol in het toelaten van assistentiehonden op grond van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz). Het gaat om betrokkenen binnen diverse sector- en brancheorganisaties, onder meer horeca, vervoer, winkels (hierna: sectoren). Enkele sectoren refereren¹² in hun gedragscodes of keurmerken aan 'assistentiehonden'.

Hondenopleiders

De Nederlandse sector van 'assistentiehondenopleiders' is breed en divers, van grote opleidingsscholen tot particuliere hondentrainers. Bovendien worden er verschillende typen assistentiehonden opgeleid, zoals de blindengeleidehond, signaalhond, epilepsiehond, buddyhond PTSS. Een aantal van deze partijen zijn aangesloten bij de ADI, IGDF of hanteren eigen normen. Er is geen algemeen overzicht van het aantal hondenopleiders en welke (eigen) normen ze hanteren.

¹¹ Duits ministerie van Arbeid en Sociale Zaken. Veelgestelde vragen over de nieuwe regelgeving in de BGG assistentiehonden: <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Teilhabe-und-Inklusion/Politik-fuer-Menschen-mit-Behinderungen/Fragen-und-Antworten-Assistenzhunde/faq-assistenzhunde.html>

¹² De brancheorganisatie VAK (detailhandel) kent het Super Supermarkt Keurmerk (SSK). In het keurmerk wordt gerefereerd aan toegankelijkheid door middel van bijvoorbeeld brede gangpaden en rolstoelvriendelijke kassa's. Koninklijk Nederlands Vervoer heeft in de Algemene Vervoerswaarden en Zorgvervoer opgenomen dat hulphonden, zoals blindengeleidehonden, onder alle omstandigheden dienen te worden meegenomen. Indien een Bestuurder allergisch is, dient hij/zij binnen 15 minuten voor vervangend vervoer te zorgen.

Gebruikers

Gebruikers van assistentiehonden worden vertegenwoordigd door enkele belangenorganisaties. Zij zetten zich onder meer in voor het verbeteren van de toegankelijkheid, advies en informatievoorziening, bijhouden van klachten en erkenning en herkenning van de problematiek rondom toegankelijkheid van assistentiehonden. Een enkele belangenorganisatie heeft in kaart gebracht hoeveel assistentiehondengebruikers worden geweigerd, bijvoorbeeld KNGF Geleidehonden en Stichting Gebruikers Assistentiehonden¹³. Er zijn geen cijfers beschikbaar van het aantal assistentiehonden en bijbehorende eigenaren in Nederland¹⁴.

Zorgverzekeraars en gemeenten

De aanspraak op hulpmiddelen in de Regeling zorgverzekering (Rzv) is functiegericht omschreven. Dat betekent dat een hulpmiddel onder een van deze aanspraken moet vallen, wil het voor vergoeding vanuit het basispakket in aanmerking komen. Om voor een 'hulphond' in aanmerking te komen, kan een beroep worden gedaan op een vergoeding/het basispakket (Zorgverzekeringswet/Wet langdurige zorg) bij een zorgverzekeraar. Het gaat hierbij alleen om een ADL-hond¹⁵, de blindengeleidehond of de signaalhond¹⁶. Zorgverzekeraars maken gebruik van gecontracteerde hondenopleiders die bijvoorbeeld voldoen aan ADI, IGDF, DogVision, Gaus, of Opvoeding & Opleiding A + B. Bij gebruikmaking van niet gecontracteerde hondenopleiders is vooraf vaak toestemming van de zorgverzekeraar nodig om voor vergoeding in aanmerking te kunnen komen. Het Zorginstituut Nederland heeft een rol voor wat betreft de inhoud van de basisverzekering en dus welke 'assistentiehonden' voor vergoeding vanuit de basisverzekering in aanmerking kunnen komen.

Gemeenten vergoeden sporadisch een 'hulphond' (bijvoorbeeld een 'PTSS-' of 'autismehond') op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Of deze soort van hulphonden onder de Wmo vallen is in de rechtspraak nog geen uitgemaakte zaak¹⁷. In Nederland kan men overigens ook zelf de opleiding van een hond bekostigen, soms gebeurt dat (aanvullend) via fondsen of giften.

Branchevereniging Dier & Welzijn

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in samenwerking met private organisaties in dier-ondersteunde interventies heeft deze branchevereniging opgericht. De Branchevereniging Dier & Welzijn gaat zich richten op het borgen van welzijn van zorgdieren die ingezet worden in ondersteunende interventies. Onder de doelgroep van de branchevereniging vallen zowel assistentiehonden die

¹³ Stichting Gebruikers Assistentiehonden heeft een meldpunt opgezet waarbij gebruikers van assistentiehonden een klacht kunnen doen omtrent een toegangsweigerings. Het gaat volgens hen naar schatting om 300 klachten per jaar. Daarnaast voert de KNGF Geleidehonden onderzoeken uit naar de weigerings. Uit hun onderzoek volgt dat circa 40% van de respondenten wel eens geweigerd wordt. Zie ook '[Beantwoording Kamervragen over tekortschietende toegankelijkheid voor mensen met een assistentiehond d.d. 17 maart 2021 met kenmerk: 1823118-218035-DMO](#)'.

¹⁴ Zorginstituut Nederland publiceert overigens hoeveel assistentiehonden er via de zorgverzekering worden vergoed. Van 2016 tot en met 2020 zijn er in totaal 7471 assistentiehonden verstrekt, waarvan 1 signaalhond, 4390 blindengeleidehonden en 3080 ADL-honden.

¹⁵ ADL staat voor 'algemene dagelijkse levensverrichtingen' of 'activiteiten in het dagelijks leven'.

¹⁶ Bij deze drie honden is er een wetenschappelijke onderbouwing voor de functionaliteit van de hond. Voor andere honden geldt dat niet en zorgverzekeraars vergoeden deze honden niet. Als een hulpmiddel, in dit geval een hulphond, bewezen effectief blijkt, maar niet onder één van de bestaande functiegerichte omschrijvingen valt, kan worden overwogen om met een wetswijziging de functiegerichte aanspraak op hulpmiddelenzorg in de Rzv uit te breiden. Zorginstituut Nederland brengt op basis van een effectiviteitsbeoordeling (beoordeling aan de hand van '[Stand van de wetenschap en praktijk](#)') advies hierover uit aan de minister.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld uitspraken [ECLI:NL:RBROT:2019:4083](#), [ECLI:NL:RBOBR:2019:478](#) en [ECLI:NL:RBGEL:2019:217](#).

permanent cliënten bijstaan, als verschillende therapiedieren die tijdens korte sessies cliënten ondersteunen en helpen met uiteenlopende zorgbehoeften. Het is de bedoeling dat de vereniging gaat werken aan een gedragscode voor het werken met dieren in een brede context. Daarnaast heeft een werkgroep in de afgelopen jaren gewerkt aan een overkoepelende Gedragscode, met daarbij welzijnsprotocollen voor de diersoorten die het meest ingezet worden.

2.2 Belangen en behoeften betreffende een toekomstige conformiteitsbeoordeling

In de volgende paragrafen geven we weer welke beelden en meningen gesprekspartners uit het veld van partijen rondom assistentiehonden hebben.

- **Huidige situatie**
- Vrijwel alle gesprekspartners wijzen op het ontbreken van een duidelijke en vastgelegde begripsomschrijving van assistentiehonden in de Nederlandse situatie.
 - Vertegenwoordigers van hondenopleiders benadrukken dat zij belang hechten aan het leveren van assistentiehonden die voldoen aan hoge kwaliteitseisen. Een aantal hondenopleiders hanteert om die reden eigen normen en standaarden voor zijn honden, instructeurs en het plaatsen van honden. Een aantal hondenopleiders biedt incompanyopleidingen aan hun instructeurs aan. Instructeurs moeten in dit geval bijvoorbeeld minimaal in het bezit zijn van een hbo-diploma.
 - Een enkele hondenopleider is ISO-gecertificeerd in het kader van kwaliteitszorg.
 - Diverse hondenopleiders zijn aangesloten bij en gecertificeerd door ADI en/of IGDF. Deze hondenopleiders zijn over het algemeen tevreden over de standaarden en het beoordelingsproces van de internationale brancheorganisaties.
- Enkele gesprekspartners geven aan dat er een toename is van (individuele) opleiders en hondenscholen doordat men zich niet hoeft te conformeren aan bepaalde richtlijnen of standaarden en spreken van ‘wildgroei’. Er is bij de gesprekspartners geen beeld van de omvang van de ‘wildgroei’.
- **Aspecten voor een toekomstige norm**
- Vrijwel alle gesprekspartners benadrukken de behoefte aan het zo snel mogelijk vastleggen van standaarden waaraan opleiders van assistentiehonden en assistentiehonden moeten voldoen.
 - Zowel vertegenwoordigers van hondenopleiders, gebruikers en sectoren wijzen erop dat een definitie van assistentiehonden momenteel niet in de Nederlandse wet is vastgelegd.
 - Hoewel vertegenwoordigers van hondenopleiders en gebruikers aangeven dat er binnen de sector op zich een gedeeld beeld is over wanneer er sprake is van een assistentiehond, erkennen ze dat buitenstaanders assistentiehonden vaak lastig herkennen. Dit verstevigt de roep van de sector (zowel assistentiehonden als -gebruikers) naar een vastgelegde definitie van assistentiehonden in de Nederlandse wet.
 - Een vastgelegde definitie van assistentiehonden draagt volgens gebruikers en de sectoren bij aan de afbakening van het begrip assistentiehonden. Het begrip assistentiehond is een verzamelnaam voor allerlei honden (bijvoorbeeld voorleeshonden, diabeteshonden en autismehonden) die op verschillende manieren een bijdrage leveren aan een of meerdere gebruikers. Een duidelijke afbakening van wanneer er sprake is van een erkende assistentiehond is essentieel voor een gedegen beoordelingsproces en draagt zo bij aan duidelijkheid over de toegankelijkheid van assistentiehonden.
- Verschillende partijen uit het veld rondom assistentiehonden zijn betrokken bij de Nederlandse normcommissie van Stichting NEN in voorbereiding op de Europese norm en gebruikersverenigingen. Hondenopleiders geven aan dat zij het belangrijk vinden om te participeren in de normcommissie.
- Hoewel de Wgbh/cz de toegankelijkheid van assistentiehonden formeel borgt, blijkt dit in de praktijk onvoldoende. Vrijwel alle gesprekspartners geven aan dat het op korte termijn organiseren en

realiseren van een conformiteitsbeoordeling een bijdrage levert aan het verlenen van toegang aan assistentiehonden en gebruikers.

- Belangenverenigingen voor gebruikers hechten veel waarde aan visuele herkenbaarheid van assistentiehonden en erkenning van de impact die assistentiehonden voor hen hebben.
 - Gebruikers benadrukken dat een Europese norm kan bijdragen aan de erkenning van de essentiële bijdrage die assistentiehonden leveren aan het vergoten van de onafhankelijkheid van gebruikers.
- Vertegenwoordigers van hondenopleiders aangesloten bij ADI en/of IGDF zijn over het algemeen voorstander van de standaarden van de twee internationale brancheorganisaties.
 - Deze hondenopleiders zijn tevreden over de standaarden van ADI en IGDF en vinden dat deze standaarden grotendeels moeten terugkomen in de toekomstige Europese norm.
- Enkele vertegenwoordigers van hondenopleiders zijn voorstander van strengere normen dan de standaarden van de ADI en IGDF. Soms is dit ingegeven door het feit dat zij zelf strengere standaarden hanteren dan die van ADI/IGDF. Zij zijn bijvoorbeeld voorstander van een verplichte ISO-certificering voor hondenopleiders.
 - Sommige hondenopleiders spreken de wens uit dat een toekomstige Europese norm ook standaarden vastlegt in het geval van een faillissement van een hondenschool. Hoewel ADI volgens een enkele gesprekspartner momenteel al dergelijke solidariteitsprincipes/standaarden kent, worden deze in de praktijk niet altijd toegepast.
 - Vrijwel alle hondenopleiders benoemen het belang van strenge standaarden op het gebied van dierenwelzijn.
- Vertegenwoordigers van sectoren die assistentiehonden toegang moeten verlenen, hechten waarde aan een simpele en uniforme norm voor assistentiehonden en benadrukken het belang van snelle herkenbaarheid van erkende assistentiehonden. Aan de deur moet voor hen in een oogopslag helder zijn dat het om een 'erkende' assistentiehond gaat.

Vertegenwoordigers van de overheid, zorgverzekeraars en verschillende maatschappelijke sectoren zijn voorstander van een duidelijke begripsomschrijving van erkende assistentiehonden en benadrukken het belang van uniformiteit en herkenbaarheid.
- Het is volgens assistentiehondengebruikers van belang dat een toekomstige conformiteitsbeoordeling voor assistentiehonden een prikkel geeft aan gebruikers om een geaccrediteerde assistentiehond aan te schaffen en aan hondenopleiders om zich te laten toetsen.
 - Een financiële prikkel voor gebruikers kan bijvoorbeeld door een deel van de kosten van een assistentiehond te vergoeden.
 - Een toegankelijkheidsprikkel kan door enkel geaccrediteerde assistentiehonden toegang te verlenen tot winkels, horeca et cetera.
- Het Nederlandse systeem voor blindengeleidehonden is volgens de gebruikers robuust; er worden eisen gesteld aan deze assistentiehond. Zo vergoeden zorgverzekeraars bijvoorbeeld blindengeleidehonden van hondenscholen die in het bezit zijn van een accreditatie van de IGDF/ADI. Anderzijds worden er volgens hen eisen gesteld aan de gebruiker van een blindengeleidehond (bijvoorbeeld de oriëntatie en mobiliteit van gebruikers wordt getoetst). Een revalidatie-instelling toetst het oriëntatievermogen van gebruikers om aanwijzingen aan de hond te kunnen geven. Daarnaast toetsen geleidehondenscholen of de mobiliteit van gebruikers voldoende is om een hond te kunnen verzorgen. Zorgverzekeraars beslissen vervolgens op basis van het oordeel en de onderbouwing van het revalidatiecentrum en de geleidehondenschool of de gebruiker in aanmerking komt voor vergoeding van een geleidehond.
- Een vergelijkbaar systeem van vergoeding van een hond is een mogelijkheid via de Wet maatschappelijke ondersteuning. Gemeenten vergoeden sporadisch op basis van de Wmo een 'assistentiehond', alhoewel er wel onduidelijkheid is bij gemeenten of een hond een voorziening is die net zo kosteneffectief is als een voorliggende voorziening die al wel onder de Wmo valt.

2.3 Bevindingen over het normbeheer

- Uiteenlopende partijen moeten volgens de gesprekspartners een rol krijgen in het toekomstige normbeheer.
 - Het ministerie van VWS moet volgens vrijwel alle gesprekspartners, als onafhankelijke partij, een belangrijke rol krijgen in de regie, totstandkoming en financiering van de beheerdersorganisatie (en het beoordelingsproces) van assistentiehonden.
 - Assistentiehondengebruikers en vertegenwoordigers van hondenopleiders benadrukken het belang van een stevige rol van de overheid als onafhankelijke partij in het beheer van een toekomstige norm. Zij hechten waarde aan een onafhankelijke organisatie die belast wordt met het beheer van het stelsel van conformiteitsbeoordeling en benadrukken het belang van een uniform en herkenbaar keurmerk of herkenningsinstrument verbonden aan de norm.
 - Vrijwel alle vertegenwoordigers van hondenopleiders vinden bovendien dat het ministerie van VWS (het merendeel van) de kosten voor het normbeheer moet dragen. Het ministerie moet volgens hen als neutrale partij verantwoordelijk zijn voor het organiseren van het normbeheer door bijvoorbeeld het aanstellen van het bestuur van de beheerdersorganisatie en een College van Deskundigen. Het ministerie van VWS moet volgens assistentiehondengebruikers bovendien zelf ook zitting nemen in het bestuur van een beheerdersorganisatie.
 - Enkele vertegenwoordigers van hondenopleiders vinden echter dat de rol van de overheid in het normbeheer beperkt moet blijven. Zij hebben voorkeur voor een systeem waarin de assistentiehondenscholensector zichzelf toetst en reguleert via de internationale brancheorganisaties. De ADI en IGDF dragen in dit geval ook de verantwoordelijkheid voor het inhoudelijke normbeheer. Vertegenwoordigers van hondenopleiders zien in algemene zin wel een grotere rol weggelegd voor de overheid als het dierenwelzijn van assistentiehonden (ernstig) in het geding komt.
 - Een aantal vertegenwoordigers van hondenopleiders en assistentiehondengebruikers ziet daarnaast een belangrijke rol weggelegd voor het hoger onderwijs en de wetenschap. Het hoger onderwijs en de wetenschap worden gezien als een neutrale en onafhankelijke partij met kennis van zaken en oog voor dierenwelzijn die in het bestuur een plek kunnen innemen. Genoemd worden bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de faculteit diergeneeskunde van de Universiteit Utrecht of van Wageningen University (animal sciences).
 - Enkele gesprekspartners geven aan dat zorgverzekeraars en gemeenten assistentiehonden kunnen vergoeden en dat het daarom van belang is dat zij vertegenwoordigd worden in de normbeheerdersorganisatie van een toekomstige conformiteitsbeoordeling. Dit kan volgens hen bijvoorbeeld via de branchevereniging voor zorgverzekeraars of de VNG. Punt van aandacht dat hierbij werd genoemd is dat gemeenten recentelijk een toename zien van het aantal aanvragen voor het bekostigen van ‘assistentiehonden’ op basis van de Wmo, omdat zorgverzekeraars geen ‘assistentiehonden’ vergoeden voor bijvoorbeeld psychosociale hulp.
 - Invulling van het bestuur van de normbeheerdersorganisatie en het College van Deskundigen. Het College van Deskundigen moet volgens veel gesprekspartners bestaan uit een brede vertegenwoordiging van de assistentiehondensector. Daarom is het van belang dat verschillende vertegenwoordigers van belangenverenigingen voor assistentiehondengebruikers, hondenscholen en brancheorganisaties, die te maken hebben met de toegankelijkheid van assistentiehonden, zitting kunnen nemen in het College van Deskundigen.

2.4 Bevindingen betreffende het beoordelingsproces

- Er is geen gedeeld beeld over het stelsel dat geschikt is als beoordelingsproces voor assistentiehonden.
 - Vertegenwoordigers van hondenopleiders zijn over het algemeen voorstander van een beoordelingsproces waarin internationale brancheorganisaties als IGDF en ADI de vastgestelde norm hanteren.

- Een aantal hondenopleiders is voorstander van een tijdelijk beoordelingsproces naar voorbeeld van het Belgische Celma-model, waarin opleiders aangesloten bij ADI of de IGDF een accreditatie ontvangen. Hondenopleiders die niet aangesloten en niet geaccrediteerd zijn door ADI of de IGDF kunnen wel een beoordeling aanvragen en alsnog worden toegelaten.
- Een aantal hondenopleiders is voorstander van een stelsel waarin beoordelaars in opdracht van een onafhankelijke organisatie toetsen of assistentiehonden voldoen aan de standaarden.
- Een enkele hondenopleider is voorstander van een stelsel van (indirecte) zelfregulering waarin de internationale brancheorganisaties ADI en de IGDF beoordelen in hoeverre assistentiehonden voldoen aan de standaarden van diezelfde brancheorganisaties.
- Assistentiehondengebruikers zijn voorstander van een stelsel van conformiteitsbeoordeling met een onafhankelijke beheerdersorganisatie en onafhankelijke beoordelaars.
 - Gebruikers benadrukken het belang van een onafhankelijke partij die verantwoordelijk is voor en zicht houdt op het beoordelingsproces. Zij zien hiervoor een belangrijke rol weggelegd voor het ministerie van VWS, dat als een neutrale partij de kwaliteit van assistentiehonden kan borgen door zelf het beoordelingsproces uit te voeren of een toezichthoudende instantie kan aanwijzen.
- Vertegenwoordigers van hondenopleiders waarschuwen dat de kosten van een beoordelingsproces en het stelsel van conformiteitbeoordeling zwaar kunnen drukken op de begrotingen van hondenopleiders. Daarnaast moet het beoordelingsproces volgens assistentiehondenopleiders en -gebruikers ruimte blijven bieden aan nieuwe opleiders om toe te kunnen treden tot de sector.
 - Als hondenopleiders de kosten van de beoordeling van assistentiehonden en het stelsel van conformiteitbeoordeling zelf moeten dragen, zal dit volgens verschillende vertegenwoordigers van hondenopleiders én gebruikers effect hebben op de prijs van assistentiehonden. Verschillende vertegenwoordigers van hondenopleiders geven aan dat een deel van de sector in financieel zwaar weer komt indien hondenopleiders de kosten zelfstandig moeten dragen.
 - Vrijwel alle hondenopleiders verwachten dat de overheid moet bijdragen aan de kosten die een toekomstig beoordelingsproces met zich meebrengt. De kosten van het beoordelingsproces mogen volgens vrijwel alle assistentiehondenopleiders niet een belemmering vormen om toe te kunnen treden tot de hondenscholensector.
 - Assistentiehondengebruikers verwachten dat hogere beoordelingskosten doorberekend worden aan de gebruiker of de belastingbetaler.
- In het belang van een gedegen en robuust beoordelingsproces is er brede behoefte bij vrijwel alle gesprekspartners aan duidelijkheid over een vastgelegde definitie van assistentiehonden.
- Er is brede behoefte aan eenduidigheid en herkenbaarheid van assistentiehonden door gebruikers en sectoren die de toegankelijkheid voor assistentiehonden moeten borgen. Belangenorganisaties voor assistentiehondengebruikers en vertegenwoordigers van hondenopleiders hebben de voorkeur voor een simpel en goedwerkend instrument om te bevestigen of er sprake is van een assistentiehond.
 - Uniforme herkenbaarheid van assistentiehonden draagt volgens vrijwel alle gesprekspartners bij aan de toegankelijkheid van assistentiehonden en hun gebruikers.
 - Vertegenwoordigers van hondenopleiders erkennen de meerwaarde van uniforme herkenbaarheid van assistentiehonden voor de toegankelijkheid. Enkele gesprekspartners geven aan dat er (nog) geen eensgezindheid is over het gebruik van een uniform middel (bijvoorbeeld 'dekjes') om de herkenbaarheid van assistentiehonden te vergroten. Dit zou volgens een aantal gesprekspartners ten koste gaan van de identiteit van de hondenschool.
 - Gebruikers van assistentiehonden, vertegenwoordigers van hondenopleiders en een vertegenwoordiger vanuit de retailsector zijn voorstander van een register/systeem waarin gebruikers met behulp van bijvoorbeeld een QR-code kunnen bevestigen dat zij gebruik maken van een erkende assistentiehond.
 - Vertegenwoordigers van de horeca geven juist aan dat deze sector hoogstwaarschijnlijk geen voorstander is van het gebruik van een QR-code om te bevestigen of er sprake is van een erkende

assistentiehond. Zij hebben de voorkeur voor een herkenbaar en uniform tuigje of logo, eventueel aangevuld met een 'assistentiehondenbewijs'.

- Partijen uit sectoren die toegang moeten verlenen, hebben behoefte aan een simpele en uniforme herkenbaarheid van erkende assistentiehonden. Zij benadrukken het belang van herkenbare en uniforme bewijsvoering, omdat de beperkingen waarvoor een assistentiehond ingezet kan worden niet altijd visueel herkenbaar zijn, waardoor het voor bijvoorbeeld ondernemers lastig te bepalen is of er sprake is van een assistentiehond.

2.5 Analyse

Uit de verkregen beelden en meningen uit de vorige paragrafen kunnen een aantal analyses op hoofdlijnen worden gemaakt betreffende de toegankelijkheid van assistentiehonden, de belangen en behoeften omtrent de norm, het normbeheer en het beoordelingsproces.

Ons algemene beeld is dat de belangen en behoeften op het gebied van de inhoud van de normen én voorkeuren voor een stelsel van conformiteitsbeoordeling niet overal synchron lopen.

Met betrekking tot de vraag welke normen en welke de diepgang / striktheid gehanteerd moeten worden, is er geen gedeeld beeld. Er wordt door hondenopleiders in de praktijk gebruik gemaakt van diverse internationale én eigen normen en we signaleren dat er relatief weinig impulsen zijn om tot gemeenschappelijkheid te komen binnen de sector. Er is wel een gedeeld beeld dat dierenwelzijn een belangrijk onderwerp is van de norm. Onze constatering is verder dat de selectie van vertegenwoordigers uit het veld van partijen rondom assistentiehonden het erover eens is dat er op korte termijn een conformiteitsbeoordeling moet komen. Ook is er grote behoefte en consensus over het vastleggen van een wettelijke definitie wat een assistentiehond is, zodat er meer helderheid komt wanneer er sprake is van een 'erkende' assistentiehond.

Voor wat betreft het normbeheer is het helder dat bijna alle partijen een stevige rol zien weggelegd voor het ministerie van VWS en dat het ministerie van VWS zitting moet nemen in het bestuur van de beheerdersorganisatie. Een enkele gesprekspartner heeft de mening dat de rol van VWS beperkt moet blijven in het normbeheer. De andere relevante rollen voor het ministerie van VWS die veelvuldig worden genoemd zijn onder meer om te stimuleren (bijvoorbeeld regie te nemen inzake de totstandkoming van de beheerdersorganisatie en organiseren van het normbeheer) en (mee) te financieren (bijvoorbeeld de kosten van het normbeheer en de beheerdersorganisatie). Ook wordt een rol toebedacht aan het hoger onderwijs en de wetenschap, zorgverzekeraars en gemeenten, ieder vanuit hun expertise en onafhankelijke rol. In het algemeen geven alle gesprekspartners aan dat in het College van Deskundigen diverse stakeholders uit het veld (onder andere hondenscholen, opleiders, gebruikers, belangenorganisaties, zorgverzekeraars) zitting dienen te nemen.

Met betrekking tot het beoordelingsproces blijkt dat de meeste partijen eenduidigheid en onafhankelijkheid belangrijke vinden, maar er is geen eensgezindheid over de vorm van de conformiteitsbeoordeling. Genoemd zijn bijvoorbeeld zelfregulering, incorporeren van ADI en/of IGDF, of een stelsel met een onafhankelijke beheerdersorganisatie en beoordelaars en het Celma-model. Ook wordt uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor de kosten van een beoordelingsproces en het stelsel van conformiteitsbeoordeling en om deze in de hand te houden. Verder geven met name de sectoren die assistentiehonden moeten toelaten aan dat eenduidigheid en directe herkenbaarheid belangrijk zijn bij een assistentiehond. Het beeld is dat herkenbaarheid van een assistentiehond belangrijk is, maar dat er anderzijds geen gedeeld beeld is of bijvoorbeeld een register en/of QR-code als middel handig is.

Tot slot constateren wij dat een aantal aspecten (nog) niet helder zijn:

- Het is niet bekend hoe succesvol en werkbaar de stelsels - die in paragraaf 2.1 zijn beschreven - in de praktijk zijn, hoeveel tijd het heeft gekost om tot de specifieke wet-/en regelgeving te komen, hoe hoog

de kosten zijn om een dergelijk stelsel op te zetten, betaalbaar te houden en de mate van tevredenheid over de stelsels.

- Het is niet helder om hoeveel assistentiehonden het gaat in Nederland en ook niet hoe groot de sector van hondenopleiders in Nederland is. Een deel van de hondenopleiders is bekend (met name de grotere hondenopleiders die aangesloten zijn bij bijvoorbeeld de ADI of IGDF), maar over andere (kleinere) hondenopleiders die niet zijn aangesloten bij ADI of IGDF bestaat geen of nauwelijks inzicht. De wildgroei aan hondenopleiders die werd genoemd, is mede vanwege het ontbreken van een volledig inzicht in deze sector, niet verifieerbaar.
- Het is niet bekend hoe groot de klachten zijn over de beperking van toegang. Er zijn wel enkele onderzoeken door bijvoorbeeld vertegenwoordigers van gebruikersorganisaties uitgevoerd (en deze worden in kamerstukken aangehaald), maar er lijkt geen totaalbeeld voor handen te zijn.
- De Branchevereniging Dier & Welzijn gaat zich mede richten op dierenwelzijn van zorgdieren die ingezet worden in ondersteunende interventies (inclusief assistentiehonden). Het is niet bekend wat er in de welzijnsprotocollen is/wordt geregeld met betrekking tot assistentiehonden en in potentie zijn er op termijn twee mogelijke normen voor dierenwelzijn voor assistentiehonden beschreven¹⁸.

¹⁸ Een CEN-werkgroep gaat specifiek over 'Dog Lifetime Welfare'.

HOOFDSTUK 3.

Mogelijke stelsels van conformiteitsbeoordeling

In dit hoofdstuk onderzoeken we op basis van het basismodel een mogelijk passend stelsel van conformiteitsbeoordeling. Eerst vullen we de uitgangspunten die essentieel zijn voor een mogelijk conformiteitsbeoordeling uit hoofdstuk 1 aan met de bevindingen vanuit het onderzoek. Daarna lichten we vier mogelijke modellen voor conformiteitsbeoordeling toe. Vervolgens toetsen we de modellen aan de uitgangspunten en aanvullende uitgangspunten die uit het onderzoek volgen. Tot slot maken we duidelijk welk stelsel van conformiteitsbeoordeling de voorkeur heeft.

3.1 Uitgangspunten conformiteitsbeoordeling

In paragraaf 1.3 (en bijlage 1) is een aantal essentiële uitgangspunten opgesomd voor een succesvol stelsel van conformiteitsbeoordeling. In de gesprekken met de selectie van vertegenwoordigers van belanghebbenden in het Nederlandse veld rondom assistentiehonden zijn deze uitgangspunten besproken. De uitgangspunten zijn:

- brede legitimiteit
- onderscheidend vermogen
- deskundigheid
- onafhankelijkheid
- publieke verantwoording

Naast bovenstaande uitgangspunten zijn uit de interviews met partijen uit het veld rondom assistentiehonden de volgende aanvullende uitgangspunten gedestilleerd:

- **Kosten**
De kosten van het toekomstige stelsel van conformiteitsbeoordeling moeten redelijk en te dragen zijn voor de belanghebbenden. Indien de kosten van het stelsel van conformiteitsbeoordeling te hoog zijn, is de markt zelf niet meer in staat om het stelsel betaalbaar te houden.
- **Regeldruk**
Het uitgangspunt van regeldruk gaat over de balans tussen het aantal normen en het normbeheer. Voor de normbeheerder moet deze balans behapbaar zijn; des te meer normen er zijn om te beheren, des te groter de regeldruk wordt voor de normbeheerder.
- **Marktafsluiting**
Een uitgangspunt voor het stelsel van conformiteitsbeoordeling van assistentiehonden is dat het de markt niet mag afsluiten ('inclusiviteit') en dat potentiële toetreders toegang hebben tot de markt.

3.2 Mogelijke stelsels van conformiteitsbeoordeling en duiding ervan

Op basis van de bevindingen in dit onderzoek en de kenmerken van de sector hebben wij een viertal stelsels van conformiteitsbeoordeling opgetekend die kunnen bijdragen aan de toegang van assistentiehonden.

De in paragraaf 2.1 beschreven stelsels van Duitsland en Oostenrijk zijn niet meegenomen in deze paragraaf als mogelijk passend stelsel bij de sector. Zowel het Duitse als Oostenrijkse model gaat namelijk uit van gedetailleerd uitgewerkte wetgeving met concrete normen, eisen, definities en beoordelingen en het aanwijzen van instellingen met een specifieke bevoegdheid inzake toetsen, accrediteren en registreren. Belanghebbenden in het Nederlandse veld rondom assistentiehonden hebben onder meer aangegeven dat ze op korte termijn een stelsel van conformiteitsbeoordeling wensen en dat kosten een belangrijke factor zijn. Zowel het Duitse als Oostenrijkse model zijn naar verwachting niet op korte termijn simpel te kopiëren en te realiseren in afwachting van de CEN-norm die in circa 2023/2024 gereed kan zijn. Het op vergelijkbare wijze specifiek uitwerken in specifieke wetgeving zoals in Duitsland of Oostenrijk zal niet snel realiseerbaar zijn. Het Celma-model wordt wel meegenomen als alternatief omdat een aantal partijen dit model expliciet heeft benoemd in de gesprekken én dit model qua opzet en systeem als (tijdelijke) oplossingsrichting relatief eenvoudiger is om te kopiëren en te realiseren in afwachting van het CEN-traject: de standaarden van ADI/IGDF, maar ook andere standaarden worden toegelaten.

Hiernavolgend lichten we de volgende stelsels toe op hoofdlijnen: de huidige situatie, het Celma-model, het stelsel waarin meerdere normen worden toegelaten en het model dat uitgaat van vergoeding van de assistentiehond. Bij elk model worden door ons kansen en risico's beschreven.

Stelsel 1. Huidige situatie

Een eerste variant voor een mogelijk conformiteitsbeoordelingssysteem is het aanhouden van de huidige situatie. In deze situatie gebeurt er niets totdat het CEN-traject is afgerond en wordt er geen norm gehanteerd. Hierbij heeft de overheid de rol van handhaver van de wet en iedereen met een assistentiehond heeft in beginsel recht op toegang tot bijvoorbeeld een gebouw of een ruimte. Hondenopleiders zijn vrij in het hanteren van eigen normen of kunnen zich aansluiten bij brancheorganisaties die een norm hanteren. Gebruikers kunnen niet aantonen of hun assistentiehond erkend is en dus niet bewijzen of de hond daadwerkelijk een assistentiehond is. Sectorpartijen (bijvoorbeeld winkels, vervoer, ziekenhuizen) die assistentiehonden moeten toelaten, doen dit vanwege de wettelijke plicht met eventueel eigen aanvullende regels. De basis is het vertrouwen in de gebruiker, maar men kan niet verifiëren of een hond een 'erkende' assistentiehond is. De weigeringen van assistentiehonden zal naar alle waarschijnlijkheid hetzelfde blijven als nu.

Kansen en risico's

In deze variant wordt geen norm gehanteerd en wordt er dus niet gecontroleerd door een beheerdersorganisatie die deskundig en onafhankelijk is. Bij deze variant is er geen brede legitimiteit voor een conformiteitsbeoordeling en is er nihil/gering onderscheidend vermogen. Ook is er geen sprake van publieke verantwoording. Positief is dat de kosten en regeldruk nihil zijn in dit stelsel. Marktafscherming is tevens niet van toepassing, omdat elke partij ongehinderd kan toetreden tot de markt.

Stelsel 2. Het Celma-model

In België is een systeem ontwikkeld waarbij assistentiehonden worden erkend en geregistreerd in een centraal register, om zo te kunnen aantonen dat er sprake is van een 'erkende' assistentiehond. Dit register wordt beheerd door de (onafhankelijke) Cel Machtiging Assistentiehondenopleiders (Celma). Hondenopleiders die geaccrediteerd zijn door de ADI en/of de IGDF en een aanvraag doen, worden meteen erkend. Assistentiehondenopleiders die niet aangesloten en niet geaccrediteerd zijn door ADI of IGDF kunnen een beoordeling door de Celma aanvragen. De Celma beoordeelt de opleider vervolgens op basis van de procedure zoals gesteld door de Celma. Dit maakt dat de Celma inclusief handelt voor alle mogelijke hondenopleiders.

Kansen en risico's

In dit stelsel is er sprake van brede legitimiteit omdat elke opleider erkend kan worden op basis van accreditatie of door een beoordeling door de Celma aan te vragen; er is dus in theorie sprake van een geringe mate van marktafsluiting. De publieke verantwoording, onafhankelijkheid en deskundigheid is geborgd en ligt in handen van Celma. Er zijn wel geringe kosten gemoeid met het opzetten van een organisatie van Celma. Het onderscheidend vermogen wordt als redelijk tot aanzienlijk ingeschat omdat men met een accreditatie of beoordeling in het register van Celma wordt opgenomen. De regeldruk voor een normbeheerder lijkt overzichtelijk omdat de normen van ADI en/of de IGDF de basis vormen.

Stelsel 3. Stelsel waarin meerdere normen worden toegelaten

De derde variant is om meerdere normen toe te laten in het stelsel van conformiteitsbeoordeling. De basis is inclusiviteit van alle opleiders waardoor in beginsel alle honden als 'erkende' assistentiehonden opgeleid kunnen worden en worden toegelaten tot het stelsel. In deze variant wordt een beheerdersorganisatie opgericht die alle mogelijke normen accrediteert voor een conformiteitsbeoordeling.

Kansen en risico's

De marktafsluiting is in deze variant nihil en het onderscheidend vermogen is gering. De deskundigheid, onafhankelijkheid en publieke verantwoording zijn in handen van de op te richten beheerdersorganisatie. Bij het oprichten van deze beheerdersorganisatie zijn geringe kosten gemoeid, maar er zijn wel aanzienlijke kosten gemoeid met het beheer van alle verschillende normen door de beheerdersorganisatie. De regeldruk binnen dit stelsel is daarmee ook aanzienlijk voor de beheerdersorganisatie.

Stelsel 4. Stelsel via financiering/vergoeding van een assistentiehond

Een stelsel van conformiteitsbeoordeling kan ook via financiering en/of vergoeding van assistentiehonden te laten lopen. In Nederland gaat het om het stelsel van financiering/vergoeding via de zorgverzekeraar of via gemeenten op grond van de Wmo. In dit model stellen de zorgverzekeraars of de gemeenten eisen op aan welke voorwaarden assistentiehonden moeten voldoen om gefinancierd/vergoed te worden¹⁹. Deze eisen worden dan leidend in het stelsel van conformiteitsbeoordeling. Een beheerdersorganisatie wordt

¹⁹ Het gaat bij de zorgverzekeraars specifiek om de ADL-hond, de blindengeleidehond en de signaalhond. Hulphonden in verband met een andere beperking of stoornis (zoals een psychische stoornis) komen niet in aanmerking voor vergoeding vanuit de basisverzekering, omdat deze niet onder een van de functiegerichte omschrijvingen valt. Als een hulpmiddel, in dit geval een hulphond, bewezen effectief blijkt, maar niet onder een van de bestaande functiegerichte omschrijvingen valt, kan worden overwogen om met een wetswijziging de functiegerichte aanspraak op hulpmiddelenzorg in de Regeling Zorgverzekering (Rzv) uit te breiden.

opgericht om de normen te beheren en draagt zorg voor het actueel houden van de norm en het beoordelingsproces.

Kansen en risico's

Het onderscheidend vermogen is in deze variant duidelijk aanwezig: het gaat alleen om assistentiehonden die gefinancierd/vergoed worden. De marktafscherming is daardoor aanzienlijk en er zal sprake zijn van een geringe mate van legitimiteit vanuit de betrokkenen in het Nederlandse veld rondom assistentiehonden omdat slechts een beperkt soort van assistentiehonden binnen het stelsel valt. De publieke verantwoording, onafhankelijkheid en deskundigheid wordt geborgd en ligt in handen van een op te richten beheerdersorganisatie. De kosten van het oprichten van een beheerdersorganisatie is gering in deze variant. Ook de regeldruk voor de beheerdersorganisatie zal gering zijn, gelet op het beperkt aantal soorten honden dat binnen het stelsel valt.

Samenvatting

In de volgende tabel zijn de vier stelsels door ons samengevat. Er wordt gebruik gemaakt van een verdeling om de invloed van het uitgangspunt te scoren (nihil – gering – redelijk – aanzienlijk).

	Stelsel 1: Huidige situatie	Stelsel 2. Celma-model	Stelsel 3. Meerdere normen	Stelsel 4. Via financiering/ vergoeding
Brede legitimiteit	Gering	Aanzienlijk	Aanzienlijk	Gering
Onderscheidend vermogen	Nihil/Gering	Redelijk/Aanzienlijk	Gering	Aanzienlijk
Deskundigheid	n.v.t.	Aanzienlijk	Aanzienlijk	Aanzienlijk
Onafhankelijkheid	n.v.t.	Aanzienlijk	Aanzienlijk	Aanzienlijk
Publieke verantwoording	n.v.t.	Aanzienlijk	Aanzienlijk	Aanzienlijk
Kosten	Nihil	Gering	Aanzienlijk	Gering
Regeldruk	Nihil	Gering	Aanzienlijk	Gering
Marktafscherming	n.v.t.	Gering	Nihil	Aanzienlijk

3.3 Voorkeuren van belanghebbenden in het Nederlandse veld rondom assistentiehonden

In twee interactieve werksessies met een selectie van partijen uit het veld rondom assistentiehonden zijn de vier mogelijke stelsels van conformiteitsbeoordeling besproken en toegelicht. De deelnemers hebben vervolgens hun voorkeuren aangegeven voor de prioritering van drie uitgangspunten die in paragraaf 3.1 staan.

3.3.1 Prioritering van uitgangspunten

De deelnemers hebben de volgende prioritering aangegeven inzake de uitgangspunten:

- Onafhankelijkheid en onderscheidend vermogen
- Deskundigheid van normbeheerder
- Kosten en regeldruk

- Brede legitimiteit.

Toelichting

Onafhankelijkheid en onderscheidend vermogen hebben volgens de gesprekspartners de hoogste prioriteit. Het onderscheidend vermogen gaat volgens de deelnemers aan de werksessie over de meerwaarde van het hebben van een 'certificaat' ten opzichte van partijen die geen 'certificaat' hebben. De deelnemers vinden het onderscheidend vermogen belangrijk, omdat dit helderheid schept met betrekking tot de vraag welke assistentiehonden wel of niet onder de conformiteitsbeoordeling vallen. Daarnaast geven de meeste deelnemers aan dat er een voorkeur is voor een situatie waarbij een partij zichzelf niet kan/mag controleren en dat onafhankelijkheid geborgd is bij een normbeheerder.

De volgende prioriteit is volgens deelnemers de deskundigheid van de normbeheerder. Dit houdt in dat de betrokken partijen (opleiders, gebruikers, overheid en sectoren) kunnen participeren in het normbeheer (in bijvoorbeeld het bestuur) en dat er aan de andere kant ruimte is voor expertise op het gebied van assistentiehonden (in het college van deskundigen). Op deze wijze kan een normbeheerder onpartijdig en deskundig zijn werk doen.

De kosten en de regeldruk zijn voor de gesprekspartners van gelijke prioriteit. Gezien de omvang van de sector en de tijdelijke norm tot het CEN-traject is afgerond, geven de deelnemers aan dat het wenselijk is dat de kosten in lijn moeten zijn met wat de betrokken partijen (opleiders, gebruikers, overheid en sectoren) kunnen dragen. Ook de regeldruk moet volgens hen voor de normbeheerder behapbaar zijn. Er is geen helder beeld waar de grens zit dat zowel de kosten als de regeldruk nog acceptabel zijn.

Brede legitimiteit heeft de laagste prioriteit van alle uitgangspunten. De deelnemers geven aan dat er vooral behoefte is aan helderheid over bijvoorbeeld de definitie van assistentiehond en de toepasselijke normen. Deze aspecten worden door de deelnemers als belangrijker gezien dan dat er wel of niet een breed draagvlak is voor een beoordelingssysteem.

De uitgangspunten 'publieke verantwoording' en 'marktafscherming' zijn door de deelnemers overigens niet benoemd als prioriteit.

3.3.2 Voorkeursmodel voor een stelsel van conformiteitsbeoordeling

Vervolgens hebben de deelnemers de voorkeuren voor een variant van conformiteitsbeoordeling voor assistentiehonden aangegeven. Uit de twee werksessies is zeer evident geworden dat het Celma-model bijna unaniem door deelnemers is aangewezen als de voorkeursvariant. Over de andere varianten (huidige situatie, meerdere normen en via financiering/vergoeding) was er geen eenduidig beeld bij de deelnemers welke de voorkeur zou genieten.

Aspecten die de deelnemers aanspreken in het Celma-model zijn:

- een substantiële rol van de overheid
- een inclusief systeem dat ervoor zorgt dat elke hondenopleider een aanvraag voor accreditatie kan doen
- de snelheid waarmee het Celma-model ingevoerd kan worden in vergelijking met stelsel 3 en 4
- de werking van een simpel en goedwerkend register
- het feit dat de toekomstige CEN-norm goed ingevoegd kan worden in het systeem van beoordeling
- de meeste en geaccepteerde normen dan gehanteerd worden; en
- het feit dat een impuls aan de toegankelijkheid van gebruikers gegeven wordt.

3.4 Reflectie vanuit onderzoekers

Op basis van wat in dit onderzoek, zoals beschreven in de vorige hoofdstukken en paragrafen, naar voren is gebracht, geven wij in deze paragraaf onze reflectie over een voor de sector mogelijk passend stelsel van conformiteitsbeoordeling.

De huidige situatie (stelsel 1) is geen aantrekkelijk perspectief en is duidelijk niet in lijn met de beelden, meningen en wensen van gesprekspartners. Vanuit de Nederlandse startpositie zien wij het Celma-model als het model dat relatief goed is te kopiëren (zie ook paragraaf 3.2) voor de Nederlandse sector. Het Celma-model scoort relatief het beste op de uitgangspunten en op veel punten sluit het aan bij de bevindingen uit het onderzoek. Het model heeft als kenmerk brede legitimiteit en het biedt de kans om tot een inclusieve sector te komen; elke opleider kan zich aanmelden bij de Nederlandse equivalent van de Celma organisatie. Het Celma-model scoort ook hoog op de uitgangspunten onafhankelijkheid en onderscheidend vermogen; deze twee uitgangspunten zijn door deelnemers van de werksessie ook aangegeven als top prioriteiten. Daarnaast zijn de kosten en regeldruk relatief gering en dit sluit ook aan bij de wensen van de sector. In Nederland kan ons inziens relatief snel een vergelijkbare organisatie als de Celma worden opgericht die zorg draagt voor de accreditatie, het beheer van de norm en het register. Voor de nadere uitwerking en inrichting van het Celma-model in Nederland kan het basismodel dat in dit onderzoek is beschreven als handelingsperspectief dienen.

De deelnemers uit de werksessies hebben het Celma-model bijna unaniem onderschreven als voorkeursmodel en dat dient volgens ons gerespecteerd te worden in het kader van legitimiteit, alhoewel legitimiteit opvallend genoeg niet de hoogste prioriteit heeft volgens hen. Omdat uit ons onderzoek blijkt dat het niet helder is hoe groot de sector van assistentiehondenopleiders is en dat vertegenwoordigers uit het veld van partijen rondom assistentiehonden niet op een lijn zitten qua behoeften en belangen, is het juist belangrijk dat er sprake is van breed draagvlak.

Theoretisch is er ook sprake van breed draagvlak bij het model van 'Meerdere normen toelaten' (stelsel 3). Bij dit model zijn de beheerkosten en regeldruk voor de beheerdersorganisatie echter zeer hoog omdat de beheerdersorganisatie *alle* toegelaten normen moet beheren. Stelsel 3 past minder goed binnen de sector, gelet op het feit dat de gesprekspartners expliciet hebben aangegeven dat de kosten van een stelsel van conformiteitsbeoordeling financieel wel door de sector gedragen moet kunnen worden. Partijen hebben weliswaar de wens aangegeven dat het ministerie van VWS een rol kan spelen als (mede)financier, maar deze rol van het ministerie van VWS is geen vaststaand gegeven. Verder neemt in stelsel 3 het onderscheidend vermogen maar beperkt toe, terwijl dat juist wel een kenmerk is voor een succesvol stelsel én deelnemers dit als prioriteit hebben aangewezen. Ook kunnen vragen gesteld worden over de (borging van) kwaliteit in stelsel 3, aangezien elke hondenopleider met een willekeurige norm of eigen standaard wordt geaccepteerd.

Bij stelsel 4 ('Via financiering/vergoeding') is de aanname dat het onderscheidend vermogen het grootst zal zijn, maar stelsel 4 kent de beperking dat het geen breed draagvlak zal krijgen omdat in dit stelsel slechts enkele assistentiehonden erkend worden. Deelnemers aan de werksessie hebben de wens uitgesproken voor een inclusief systeem dat ervoor zorgt dat elke hondenopleider een aanvraag voor accreditatie kan doen en dat de meeste en geaccepteerde normen gehanteerd worden. In stelsel 4 wordt dus een barrière opgeworpen die leidt tot ongewenste marktafscherming. Daarnaast is het proces om nieuwe soorten assistentiehonden op te nemen in het register van hulpmiddelen in stelsel 4 niet eenvoudig omdat een wetswijziging van de Rzv nodig is (zie paragraaf 2.1).

Hoewel het Celma-model vanuit het onderzoek bezien het voorkeursmodel voor een stelsel van conformiteitsbeoordeling is, constateren wij wel enkele aandachtspunten.

Als het Celma-model wordt gevolgd, zal er analoog aan dat model ook wet- en/of regelgeving nodig zijn.²⁰ Een punt van aandacht is verder dat in het Celma-model centraal staat dat alleen assistentiehondenscholen gemachtigd kunnen worden, terwijl in Nederland assistentiehonden ook door een persoon zelf kunnen worden opgeleid. De betaalbaarheid van het Celma-model vergt ook aandacht. Uit het onderzoek komt naar voren dat een stelsel van conformiteitsbeoordeling financieel door de sector gedragen moet kunnen worden, maar er is nog geen inzicht in de kosten c.q. betaalbaarheid van het Celma-model. Daarnaast is niet bekend hoe werkbaar en succesvol het Celma-model is voor de betrokkenen in het Nederlandse veld van partijen rondom assistentiehonden. Tot slot wordt opgemerkt dat er aandacht moet zijn voor het zodanig inrichten van het model dat de toekomstige CEN-norm eenvoudig te incorporeren is.

²⁰ Op voorhand is het overigens geen gegeven dát er wet- of regelgeving zal worden opgesteld. Het is niet exact te duiden hoelang een wetgevingstraject duurt. Bij (aanpassing van) een wet zal het gemiddeld grofweg tussen circa 12-18 maanden zijn en bij lagere regelgeving (algemene maatregel van bestuur) grofweg tussen circa 8-12 maanden.

HOOFDSTUK 4.

Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen die door het ministerie van VWS centraal zijn gesteld in dit onderzoek en formuleren we de onderzoeksconclusies. Dat doen we op basis van de bevindingen, analyse en onze reflectie die we uiteen hebben gezet in de vorige hoofdstukken. We geven eerst onze conclusies en daarna onze aanbevelingen.

4.2 Conclusies

4.2.1 Verschillende belangen en behoeftes van betrokken partijen uit het veld rondom assistentiehonden

Op basis van het onderzoek wordt geconcludeerd dat de belangen en behoeftes van betrokken partijen uit het veld rondom assistentiehonden verschillend zijn. Aan de ene kant is er eensgezindheid over een aantal onderwerpen bij betrokken partijen uit het veld rondom assistentiehonden, aan de andere kant constateren we dat er onderwerpen zijn waarover geen eensgezindheid is en dat het lastig is om tot conformiteit te komen.

Een gedeelde behoefte is bijvoorbeeld dat op korte termijn een stelsel van conformiteitsbeoordeling nodig is. Ook is duidelijk dat er een grote behoefte is om een definitie van wat een assistentiehond is in de wet uit te werken en dat er grote steun is voor dierenwelzijn binnen de sector. Over de rolinvulling van het ministerie van VWS is een breed gedragen beeld, namelijk een stimulerende rol (bijvoorbeeld het stimuleren van het proces om tot een conformiteitsbeoordeling te komen in aansluiting op de 'toezichtondersteuningsvariant' die in bijlage 1 is toegelicht) en de rol van financier (bijvoorbeeld de kosten van het stelsel van conformiteitsbeoordeling en van de beheerdersorganisatie). Uit paragraaf 2.5 blijkt dat over het normbeheer (bestuur, beheerdersorganisatie en College van Deskundigen) en welke partijen daarin rol kunnen spelen op hoofdlijnen een gedragen beeld is. Betrokken partijen uit het veld rondom assistentiehonden geven tevens aan dat betaalbaarheid van het beoordelingsproces en het stelsel van conformiteitsbeoordeling voor hen belangrijk is.

Over onder meer de normen en het stelsel van conformiteitsbeoordeling bestaat geen eensgezindheid. In de sector is er sprake van grote(re) en kleine(re) hondenopleiders en er worden zowel internationale normen (bijvoorbeeld ADI en IGDF), maar ook eigen normen of standaarden gehanteerd. Uit de gesprekken met een selectie van betrokken partijen uit het veld rondom assistentiehonden is daarnaast opgetekend dat zelfregulering, incorporeren van ADI en/of IGDF, of een stelsel met een onafhankelijke beheerdersorganisatie en beoordelaars en het Celma-model als alternatieven worden gezien. Hoewel een groot deel van de betrokken partijen uit het veld rondom assistentiehonden aangeven dat de herkenbaarheid van een assistentiehond belangrijk is, is er geen consensus hoe dit vorm moet krijgen (bijvoorbeeld via een register en/of QR-code). Deze verschillen in belangen en behoeften houden de status quo binnen de sector in stand waardoor er relatief weinig beweging is richting conformiteit in de sector.

4.2.2 Het Celma-model als meest passende vorm van een stelsel van conformiteitsbeoordeling

Op basis van het onderzoek concluderen wij dat het Celma-model ten opzichte van de andere drie modellen (huidige situatie, meerdere normen en via financiering/vergoeding) het voorkeursmodel is, omdat dit model relatief het beste voldoet aan de uitgangspunten voor een succesvol stelsel van conformiteitsbeoordeling.

In dit onderzoek is op basis van kenmerken en uitgangspunten voor een succesvolle inrichting van stelsels voor conformiteitsbeoordeling een basismodel gehanteerd als onderzoekskader. Het Celma-model scoort, ten opzichte van de andere mogelijke stelsels die in paragraaf 3.2 zijn beschreven, relatief het beste op de meeste uitgangspunten die horen bij de kenmerken van een succesvol stelsel van conformiteitsbeoordeling. Het gaat dan onder meer om brede legitimiteit, onafhankelijkheid en deskundigheid van de beheerdersorganisatie, geringe mate van regeldruk, aanzienlijke mate van publieke verantwoording, onderscheiden vermogen en inclusiviteit van assistentiehondenopleiders. De drie andere modellen sluiten op specifieke onderdelen minder aan bij de uitgangspunten zoals toegelicht in paragraaf 3.4. Het voorkeursmodel kan, in vergelijking met andere modellen, naar verwachting relatief snel worden ingevoerd en de toekomstige CEN-norm kan goed worden ingevoegd in het systeem van beoordeling.

Ook de selectie van vertegenwoordigers van betrokken partijen uit het veld rondom assistentiehonden hebben in de werksessies bijna unaniem het Celma-model als voorkeursvariant aangewezen. Zij vinden het Celma-model aantrekkelijk omdat het model bijvoorbeeld elke hondenopleider toelaat (inclusiviteit), er sprake is van een simpel werkend register en het model tegemoet komt aan hun prioriteiten inzake onafhankelijkheid en onderscheidend vermogen.

4.2.3 Aanleiding tot vervolgvragen

Op basis van het onderzoek concluderen wij dat een aantal zaken nog niet helder zijn met betrekking tot de belangen en behoeften van de sector en het Celma-model.

Over de Nederlandse sector is nog niet alles in detail bekend, zo blijkt uit ons onderzoek. Zo is bijvoorbeeld niet bekend hoe succesvol, werkbaar en betaalbaar de in paragraaf 2.1 beschreven stelsels van conformiteitsbeoordelingen zijn en het tijdsbestek om tot specifieke wetgeving te komen. Daarnaast is niet te beoordelen hoe groot de Nederlandse sector van hondenopleiders is en hoeveel klachten er zijn over beperking van toegankelijkheid van assistentiehonden. Verder is niet duidelijk op welke wijze de welzijnsprotocollen vanuit de Branchevereniging Dier & Welzijn zich verhouden tot de aanstaande CEN-norm en andersom.

Hoewel het Celma-model de voorkeur geniet, concluderen wij ook dat enkele details over de werking en inrichting van dit model nog niet bekend zijn voor de Nederlandse situatie en aanleiding geeft tot vervolgvragen. Op basis van dit onderzoek kan bijvoorbeeld niet beoordeeld worden hoe succesvol en werkbaar het Celma-model is, wat de betaalbaarheid van het model is en de benodigde tijd om dit model te realiseren. Een punt van aandacht is ook dat in het Celma-model alleen assistentiehondenscholen gemachtigd kunnen worden, terwijl in Nederland ook assistentiehonden door een persoon zelf kunnen worden opgeleid.

4.3 Aanbevelingen: handvatten voor een handelingsperspectief

4.3.1 Handvat 1: Belangen en behoeftes van de sector en grotere rol van het ministerie van VWS

Verbreed en versterk als ministerie van VWS nog meer de stimulerende rol in het proces richting een stelsel van conformiteitsbeoordeling vanwege de verschillen in belangen en behoeftes van de sector.

Toelichting

Partijen uit het veld rondom assistentiehonden geven aan dat ze de wens hebben om op korte termijn tot een stelsel van conformiteitsbeoordeling te komen. Het beeld is dat zonder extra impulsen een keuze voor stelsel van conformiteitsbeoordeling minder snel tot stand zal komen. Binnen de sector zijn er daarnaast relatief weinig prikkels om tot conformiteit te komen omdat de belangen en behoeftes verschillend zijn. Voor het ministerie van VWS, maar ook de betrokken partijen uit het veld rondom assistentiehonden, is het daarom verstandig om meer richting en perspectief te kiezen in de wijze waarop in de aankomende periode, in afwachting van de CEN-norm, toegewerkt wordt naar een stelsel van conformiteitsbeoordeling van assistentiehonden. Dit proces heeft meer regie nodig en bij regie nemen hoort ook duidelijkheid over de rol die het ministerie van VWS als stelselverantwoordelijke al dan niet wil innemen. We raden het ministerie van VWS daarom aan om vanuit de 'toezichtsondersteuningsvariant' (zie bijlage 1) een meer stimulerende rol in te vullen, als ondersteuning op haar wettelijke handhavingstaak. In aanvulling op de huidige werkzaamheden kan gedacht worden aan het creëren van meer draagvlak in de sector voor doorontwikkeling naar een stelsel van conformiteitsbeoordeling, de communicatie over deze doorontwikkeling, het beschikbaar stellen van capaciteit (mensen) en middelen hiervoor.

4.3.2 Handvat 2: Het Celma-model

Neem het Celma-model als meest passende model als uitgangspunt voor een stelsel van conformiteitsbeoordeling van assistentiehonden voor de Nederlandse sector.

Toelichting

Dit onderzoek had niet alleen tot doel om een beeld te krijgen van belangen en behoeftes van de sector, maar ook om handvatten te bieden voor een passend stelsel van conformiteitsbeoordeling van assistentiehonden. Uit het verkennende onderzoek volgt volgens onderzoekers dat het Celma-model het best passende model is voor de Nederlandse sector en een goed uitgangspunt biedt om de toekomstige CEN-norm te implementeren. Ook de vertegenwoordigers van partijen uit het veld rondom assistentiehonden geven de voorkeur aan dit model van conformiteitsbeoordeling van assistentiehonden. We bevelen daarom aan om het Celma-model als uitgangspunt aan te houden. Voor de nadere uitwerking en inrichting van het Celma-model in Nederland raden we aan om het basismodel dat in bijlage 1 van dit onderzoek is beschreven als handelingsperspectief te nemen voor een stelsel van conformiteitsbeoordeling van assistentiehonden.

4.3.3 Handvat 3: Vervolgonderzoek

Schenk aandacht aan de vervolgvragen uit het onderzoek die gaan over de werking van het Celma-model en de context van de Nederlandse sector en voer vervolgonderzoek uit.

Toelichting

Dit verkennende onderzoek levert een aantal kennisvragen op die als input kunnen dienen voor de keuze en verdere vormgeving van een stelsel van conformiteitsbeoordeling van assistentiehonden. Om een beter beeld te krijgen van de vragen die gaan over de belangen en behoeften van de Nederlandse sector en het Celma-model (de vragen zijn nader beschreven in paragrafen 2.5 en 3.4), raden we aan om vervolgonderzoek uit te voeren. De samenhang tussen deze vervolgvragen in relatie tot de normen en het stelsel van conformiteitsbeoordeling van assistentiehonden is, gelet op de scope van het verkennende onderzoek, beperkt geanalyseerd.

We raden aan om vervolgonderzoek te doen naar de omvang van de sector van assistentiehonden, het aantal assistentiehonden in Nederland, het aantal klachten over toegang en mogelijke stroomlijning van de welzijnsprotocollen van de Branchevereniging Dier & Welzijn met de aanstaande CEN-norm. Het verkennen van een definitie van assistentiehond kan ook nader onderzocht worden omdat er in de praktijk veel onduidelijkheid is wanneer er sprake is van een 'erkende' assistentiehond. Aan de hand van deze inzichten en verrijking van de context kan een vollediger beeld worden gekregen van de sector.

Tevens raden we aan om verdiepend onderzoek uit te voeren naar de werking en inrichting van het Celma-model voor de Nederlandse situatie. Het is bijvoorbeeld niet bekend hoe succesvol, werkbaar en betaalbaar dit voorkeursmodel in de praktijk is en hoeveel tijd nodig is om dit model op te zetten, inclusief de regelgeving die daarvoor nodig is. Een ander belangrijk aspect van onderzoek is hoe men in het model omgaat met de situatie in Nederland dat men zelf een assistentiehond mag opleiden, terwijl het Celma-model alleen uitgaat van hondenscholen die in aanmerking komen voor een 'machtiging'. Met nader onderzoek kan het ministerie van VWS meer zicht krijgen op de geschiktheid van het voorkeursmodel uit dit onderzoek en wat nodig is voor de werking en inrichting van het model, zodanig dat de toekomstige CEN-norm eenvoudig te implementeren is.

Bijlage 1. Context en kenmerken van een succesvol stelsel van conformiteitsbeoordeling

Algemene context

De tijd dat incidenten of misstanden de samenleving niet of nauwelijks in beroering brengen is voorbij. Na een incident wordt in de media en de politiek dikwijls de vraag gesteld: waar was het toezicht? Incidenten en misstanden ondermijnen het maatschappelijk vertrouwen in de behartiging van publieke belangen door de overheid. Dat vertrouwen in de overheid is inmiddels nauw verbonden met het vertrouwen in het toezicht van diezelfde overheid. De druk op overheidstoezicht wordt opgevoerd en op haar beurt voert de overheid de druk op bij de partijen die betrokken zijn om met een systeem van zelfregulering misstanden te voorkomen.

Zelfregulering is het invulling geven aan de eigen verantwoordelijkheid van de partijen (werkgevers, brancheorganisatie, belangenverenigingen, markt/gebruikers en overheid) in een sector in aanvulling op regulering via de overheid. Het gaat om de beweging van 'moeten' naar 'zelf doen' en het 'zelf organiseren' van een 'gezonde' sector en aan het voldoen aan wenselijke normen en regels die aanvullend zijn op de wettelijke verplichtingen. Instrumenten van zelfregulering zijn onder andere: vergunningen, lidmaatschappen, gedragscodes, protocollen, richtlijnen, herenakkoorden, convenanten, keurmerken, labels, certificaten, erkenningsregelingen, ketengarantiestelsels, contractuele instrumenten, etc.

Een stelsel of systeem van conformiteitsbeoordeling kan worden opgevat als een instrument van zelfregulering. Conformiteitsbeoordeling is het proces waarin wordt aangetoond of is voldaan aan de vastgestelde normen, eisen, kennis en vaardigheden of afspraken die aan een systeem, product, proces, persoon of instantie gesteld kunnen worden. Er zijn verschillende vormen van conformiteitsbeoordelingen, zoals waarnemen, keuren, visitatie, testen, inspecteren, certificeren, accrediteren en inspecteren.

Alles waar de overheid, het bedrijfsleven en instanties vooraf afspraken over kunnen maken, die vervolgens gecontroleerd kunnen worden - meestal door een derde instantie - is een vorm van conformiteitsbeoordeling. Het is een vorm van zelfregulering, waarbij een organisatie, product, proces of persoon die een bepaald certificaat, testrapport, keurmerk, diploma, erkenning, vergunning, etc. wil hebben of moet hebben, een (meestal onafhankelijke) instantie vraagt om de beoordeling te verrichten

Zelfregulering en de handhavingsrol van de overheid

Het wordt steeds duidelijker dat de naleving van regelgeving niet in voldoende mate kan worden afdwongen met klassieke dwangmiddelen die de overheid tot haar beschikking heeft. Er wordt gezocht naar manieren om de verantwoordelijkheid voor naleving meer in handen te leggen bij betrokken partijen in de markt en samenleving. Zelfregulering is daarbij een aantrekkelijke aanvulling op publieke handhaving en geen vervanging.

Zelfregulering is niet gericht op het bestrijden van misstanden, maar stimuleert door het onderscheidend vermogen van een code, keurmerk of certificaat wel dat de 'markt' zich aan de regels wil en gaat houden. Het maken van afspraken door de overheid met belanghebbende partijen is daarom een waardevolle aanvulling op de aanpak van misstanden en het verstevigen van publieke belangen.

*'Handhavingstoezicht en zelfregulering zijn twee verschillende zaken. De verantwoordelijkheid van de overheid voor toezicht en handhaving houdt niet op bij zelfregulering'*²¹

Bij de invoering van zelfregulering worden drie varianten onderscheiden, waarbij de rol van de overheid verschilt.

- De 'zelfreguleringsvariant' is een vrijwillige variant van normering zonder wettelijke status, waarmee partijen beogen zich te onderscheiden. De overheid kan dit stimuleren wanneer het bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelstellingen.
- Bij de 'toezichtondersteuningsvariant' zijn normen ook vrijwillig en hebben geen wettelijke status, maar de overheid stimuleert het 'voldoen aan deze normen' als ondersteuning op haar handhavingstaak.
- Verplichte normering, keurmerken en certificaten die deel uitmaken van een wettelijke regeling, worden in het kabinetsstandpunt 'toelatingsvariant' genoemd. Het certificaat is dan noodzakelijk om toegang te krijgen tot de markt of tot bepaalde activiteiten.

Bij de invoering van een stelsel of systeem van conformiteitsbeoordeling voor assistentiehonden en de rol van VWS kan dit worden gekenmerkt als een 'toezichtondersteuningsvariant'.

Inrichting van conformiteitsbeoordeling: essentiële uitgangspunten

Voor een succesvolle inrichting van een stelsel voor conformiteitsbeoordeling zijn er een aantal essentiële uitgangspunten:

Brede legitimiteit

Door een brede legitimiteit wordt in de markt het certificaat geaccepteerd en toegepast. Deze legitimiteit wordt versterkt door actieve participatie van de belangrijkste stakeholders.

Aantoonbaar onderscheidend vermogen door certificaat

Een essentiële voorwaarde voor een stelsel is, dat een certificaat een onderscheidend vermogen in de markt heeft boven niet-gecertificeerde partijen. Relevant is dat het certificaat/keurmerk meer markt moet opleveren. Het certificaat heeft een onderscheidend vermogen in de markt en keten. Gebruikers hebben een gegronde vertrouwen in het certificaat.

Deskundigheid

Een organisatie die het inhoudelijke beheer van de norm en de beoordeling organiseert, draagt bij aan de legitimiteit van de conformiteitsbeoordeling. Zo'n beheerdersorganisatie heeft de taak om de werking van de norm en de beoordeling te verbeteren. Om deskundigheid en onpartijdigheid van de conformiteitsbeoordeling te borgen is het gebruikelijk dat een dergelijke organisatie een College van Deskundigen kent. Dit college adviseert over verbeteringen van de norm en het beoordelingsproces.

Onafhankelijkheid

Een andere voorwaarde is dat de organisatie die het stelsel beheert, onafhankelijk dient te opereren. Onafhankelijkheid is echter geen doel op zich, maar een noodzakelijke voorwaarde voor een onpartijdige

²¹ Brief van ministerie van Economische Zaken, H.J.G Kamp aan de Tweede Kamer, 2015

houding van de organisatie en haar organen ten opzichte van de diverse stakeholders. Onafhankelijkheid is niet de afwezigheid van samenwerking of interactie en zeker geen '*splendid isolation*'. Het betekent wel dat de normbeheerdersorganisatie niet simpelweg beschouwt of gebruikt kan worden als de verlengde arm van de overheid, financiers, scholen, belangenverenigingen, gebruikers en andere stakeholders. Dit wordt versterkt door de instelling van een onafhankelijk bestuur en een onafhankelijke voorzitter. Hierdoor ontstaat er meer evenwicht en aansluiting tussen een systeem van zelfregulering en toezicht en handhaving door de overheid.

Als randvoorwaarde voor het functioneren van een stelsel van conformiteitsbeoordeling, als systeem van zelfregulering, wordt aangegeven dat er tussen een systeem van zelfregulering en handhaving door de overheid evenwicht en passende aansluiting moet bestaan.

Publieke verantwoording door beheerdersorganisatie

Als voorwaarde voor het succesvol functioneren van het stelsel geeft een normbeheerdersorganisatie actief en regelmatig inzicht in haar activiteiten en resultaten. Het regelmatig tonen en publiceren van voortgang en successen versterkt het publieke vertrouwen in het certificaat. Hierbij wordt ook aangegeven dat de beheerdersorganisatie in voorkomende gevallen actief dient te reageren op misstanden en incidenten.

Er bestaat geen zelfregulering zonder verantwoording. Zelfregulering moet *countervailing powers* tegenover zich vinden en draagt een bijzondere verantwoordelijkheid tot publieke verantwoording. Verschillende verantwoordingsrelaties kunnen en moeten daarbij naast elkaar bestaan, waarbij de politiek (bewindslieden én de Staten-Generaal) de belangrijkste adressant is. De beheerdersorganisatie geeft in haar publieke verantwoording inzicht in de effectiviteit en doelmatigheid van het certificaat. Dit helpt om te reflecteren op de toegevoegde waarde van het certificaat en kan het publieke vertrouwen versterken.

Kenmerken van succesvolle codes, keurmerken en certificaten

Uit onderzoek van Berenschot naar succesvolle stelsels blijken de volgende kenmerken doorslaggevend. We onderscheiden hierin vier categorieën van kenmerken.

1. Code, keurmerk, Certificaat

- Erkend en herkend keurmerk in de markt (brede legitimiteit).
- Hoge participatie in de keten.
- Breed maatschappelijk draagvlak.
- Aantoonbaar concurrentievoordeel voor keurmerkbezitters / gebruikers (Opbrengsten > lasten).

2. Normen

- Ambitieuw.
- Actueel.
- Transparant en non-discriminerend.
- Uitlegbaar en toetsbaar.

Om eventuele onduidelijkheid te voorkomen, melden we hier uitdrukkelijk dat het onderzoek niet gaat over de inhoud van de norm zelf; de norm valt buiten de scope van dit onderzoek.

3. Proces van toetsing

- Onafhankelijk.
- Rechtvaardig.
- Uitlegbaar en toetsbaar.
- Controleerbaar/navolgbaar.

4. Organisatie (governance)

- Goed functionerend beheersysteem en organisatie.
- Onafhankelijk, onpartijdig en deskundig (vergroot door de aanwezigheid van een College van Deskundigen).
- Afspiegeling stakeholders in de diverse organen.
- Brede maatschappelijke verantwoording.

Succesvolle stelsels

Uit onderzoek van Berenschot naar stelsels van conformiteitsbeoordeling uit 2016 blijkt dat van de succesvolle stelsels:

- 36% belangenbehartiging als doel heeft
- het gemiddelde participatie-/marktaandeel in de sector 68% is
- 82% van de codes en keurmerken als thema's: transparantie, integriteit, deskundigheid, kwaliteit en onafhankelijkheid heeft
- 55% een College van Deskundigen heeft
- 45% samenwerkt met onafhankelijk auditinstituut of onafhankelijke beoordelaars.

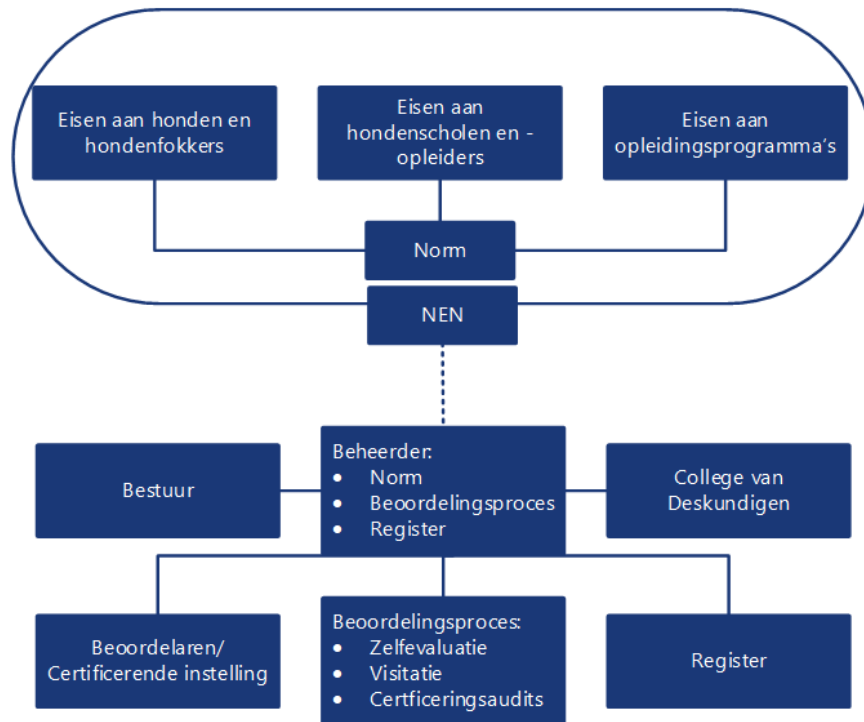
Op basis van de voorwaarden, uitgangspunten en kenmerken hebben wij het volgende basismodel voor conformiteitsbeoordeling geformuleerd. Dit model inclusief toelichting hebben wij voorgelegd aan betrokkenen bij het onderzoek.

Het basismodel

Bij het onderzoek naar de ontwikkeling van een systeem van conformiteitsbeoordeling voor assistentiehonden zijn de volgende systeemelementen van ons onderzoeksmodel van cruciaal belang:

- De norm (valt buiten de scope van dit onderzoek).
- De organisatie van de normbeheerder/eigenaar.
- Het beoordelingsproces.

In het onderzoek geven wij aandacht aan elementen 2 en 3. Hiernavolgend volgt een korte toelichting op deze elementen.



De beheerdersorganisatie

In het algemeen kent een normbeheerdersorganisatie de volgende inrichtingsonderdelen:

- Een onafhankelijk bestuur met vertegenwoordiging van bijvoorbeeld de overheid, financiers en de wetenschap.
- Een organisatie die de norm beheert. Deze organisatie draagt zorg voor het actueel houden van de norm en het beoordelingsproces, legt wijzigingsvoorstellen voor aan de NEN en zorgt voor communicatie over het certificaat en beoordelingsproces. Verder houdt de organisatie een overzicht bij van geselecteerde beoordelaars of beoordelingsinstituten.
- Een College van Deskundigen. Hij adviseert de normbeheerder over wijzigen van eisen in de norm of het proces van beoordeling. Het college is onafhankelijk en onpartijdig.
- Een actueel register, waarin honden zijn geregistreerd met vermelding van fokker, opleidingsinstituut, opleiders, gebruiker, etc. Dit register is openbaar en kan worden ondersteund door uitgifte van bijvoorbeeld 'paspoorten'.

Het beoordelingsproces

De objectiviteit van de beoordeling van de toepassing van de norm wint erbij als deze beoordeling of toetsing wordt uitgevoerd door een erkend en onafhankelijke (certificerende) instelling. Hier zien wij vele varianten op die in meer of mindere mate 'onafhankelijk' zijn, zoals zelfevaluatie of visitatie. De toetsingen dienen controleerbaar, navolgbaar en openbaar te zijn. Dit kan door toetsingsbevindingen en resultaten te vermelden in een register met vermelding van hond, fokker, opleidingsinstituut, opleiders, beoordelaar en gebruiker.

Bijlage 2. Overzicht van gesprekspartners

In het kader van dit onderzoek hebben vertegenwoordigers van de volgende organisaties (in alfabetische volgorde) waardevolle input geleverd voor het onderzoek:

- Bultersmekke Assistancedogs
- Coöperatie VGZ U.A.
- Gemeente Rotterdam (Beleidsafdeling Wmo)
- Stichting Hulphond Nederland
- Hulphonden voor Autisme
- Koninklijk Nederlands Vervoer
- Koninklijk Verbond van Ondernemers in het Horeca en Aanverwante Bedrijf 'Horeca Nederland'
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Oogvereniging Nederland
- Stichting Assistentiehond Nederland
- Stichting Gebruikers Assistentiehonden
- Stichting Koninklijk Nederlands Geleidehondenfonds (KNGF Geleidehonden)
- Stichting Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut (NEN)
- Vakcentrum, Beroepsorganisatie van Zelfstandige Detaillisten
- Zorginstituut Nederland



'WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG'

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Transformatie van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT

Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT

030 2 916 916

www.berenschot.nl