



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet dieren in verband met de instelling van een Keuringsdienst roodvlees in slachterijen

Nader Rapport

's-Gravenhage, 18 juni 2018
WJZ / 17022604

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet dieren in verband met de instelling van een Keuringsdienst roodvlees in slachterijen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 oktober 2016, nr. 2016001763, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan de Staatssecretaris van Economische Zaken te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 januari 2017, nr. W15.16.0325/IV, bied ik U hierbij aan.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is voor het kabinet reden geweest om het voorstel van wet te heroverwegen. De bezwaren van de Afdeling kunnen niet met een aanpassing van het voorstel worden ondervangen.

De Afdeling doet als alternatief de suggestie om de keuringsassistenten die nu bij de B.V. Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS) werken en de officiële dierenartsen in dienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) in één organisatie samen te voegen. Dat vind ik niet wenselijk. De reden daarvoor is dat de NVWA werkt aan de versterking van toezicht en handhaving, in welk kader de keurings- en toezichtstaken binnen de NVWA recentelijk zoveel mogelijk zijn gescheiden. De organisatorische veranderingen en de uitvoering van het verbeterplan van de NVWA zouden worden belemmerd als de keuringswerkzaamheden die KDS en de NVWA uitvoeren op dit moment in één organisatie zouden worden samengebracht.

Het voorgaande laat onverlet dat ik maatregelen nodig acht om de constatering van de Onderzoeksraad voor Veiligheid te ondervangen. Over de invulling van die maatregelen laat ik eerst nader onderzoek doen voordat daarover een besluit kan worden genomen.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U in overweging geven het hierbij gevoegde voorstel van wet overeenkomstig het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden en goed te vinden dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het voorstel van wet en de daarbij behorende memorie van toelichting zoals deze aan de Afdeling advisering van de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

*De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten*



Advies Raad van State

No. W15.16.0325/IV
's-Gravenhage, 13 januari 2017

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 12 oktober 2016, no.2016001763, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet dieren in verband met de instelling van een Keuringsdienst roodvlees in slachterijen, met memorie van toelichting.

De uitvoering van de keuring van roodvlees na de slacht wordt verricht door keuringsassistenten van de B.V. Kwaliteitskeuring Dierlijke sector (hierna: KDS). Zij werken onder verantwoordelijkheid van dierenartsen, die in dienst zijn van de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA). In het belang van de volksgezondheid en de voedselveiligheid wordt voorgesteld een Keuringsdienst roodvlees in slachterijen op te richten. Deze publiekrechtelijke organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid neemt de activiteiten van KDS over, alsmede de daarbij betrokken medewerkers, onder wie de keuringsassistenten. De dierenartsen blijven vooralsnog in dienst van de NVWA.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet in zijn huidige vorm aan de Tweede Kamer te zenden. De Afdeling onderschrijft de wenselijkheid van het terugbrengen van de keuringswerkzaamheden in het publieke domein, maar acht het wijzigen van de rechtsvorm van privaat naar publiek daarvoor ontoereikend omdat in de voorgestelde opzet de dagelijkse uitvoering van de keuringswerkzaamheden ongewijzigd blijft. Bovendien blijkt uit onderzoek dat de tekortkomingen in de praktijk niet zozeer het gevolg zijn van een gebrek aan formele waarborgen, als wel van een vertaling daarvan naar de werkvloer. Het handhaven van de organisatorische scheiding tussen de officiële dierenarts (in dienst van de NVWA) en de officiële keuringsassistent (in dienst van de Keuringsdienst) is in dat licht bezien onwenselijk, omdat de eerste verantwoordelijk is voor de uitvoering van de werkzaamheden van de laatste en hij die verantwoordelijkheid op deze manier niet voldoende kan waarmaken. Ten slotte is het uit een oogpunt van organisatie van het openbaar bestuur bezwaarlijk om een overheidsorganisatie op te richten die niet verantwoordelijk is voor de uitvoering van de aan hem opgedragen wettelijke taak. Gelet hierop adviseert de Afdeling om het voorstel te heroverwegen.

1. Inleiding

Aanleiding voor het wetsvoorstel is een aantal incidenten dat in de vleessector heeft plaatsgevonden. Naar aanleiding van die incidenten heeft de Onderzoeksraad voor de Veiligheid een rapport uitgebracht onder de titel 'Risico's in de vleesketen'.¹ In dit rapport constateert de Onderzoeksraad dat de wijze waarop de samenwerking tussen de NVWA en KDS is ingericht en in de praktijk wordt uitgevoerd, verwarring kan scheppen over de precieze verantwoordelijkheidsverdeling voor keuringsgerelateerde taken die KDS onder verantwoordelijkheid van de NVWA uitvoert. Zo wijst de Onderzoeksraad er op dat er een conflict kan ontstaan als het management van KDS een andere opdracht geeft aan de keuringsassistent dan de dierenarts. Er is namelijk niet voorzien in directe aansturing van de keuringsassistenten door de NVWA. Meer in het bijzonder stelt de Onderzoeksraad dat KDS bestuurlijk niet onafhankelijk is, maar verwevenheid kent met het vleesverwerkende bedrijfsleven. Voorts hebben de Europese Commissie en derde landen Nederland er herhaaldelijk op gewezen dat het beleggen van overheidstaken bij private organisaties op gespannen voet staat met uitgangspunten van onafhankelijk bestuur en leidt tot vermenging van private met publieke activiteiten.

De keuring in de roodvleessector wordt verricht door de 'officiële assistent' onder formele verantwoordelijkheid van de 'officiële dierenarts'.² De keuringsassistenten zijn in dienst van KDS. De dierenartsen in dienst van de NVWA en functioneren onder volledige verantwoordelijkheid van de Minister van EZ aangezien de NVWA een agentschap is. Het belangrijkste motief om de keuringsassistenten in 2006 los te maken van de NVWA en onder te brengen in een private onderneming was kostenbeheersing. De keuringsassistent beslist in de praktijk of het vlees een gezondheidsmerk krijgt en tot de markt wordt toegelaten, dan wel afwijkingen vertoont en geïnspecteerd moet worden door de dierenarts.³ De assistent is daarom van cruciale betekenis bij de keuring van vlees. De keuringsassistent voert zijn

¹ Verder: OvV rapport. Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 26 991, nr. 413.

² Gedefinieerd in artikel 2 van Verordening (EG) nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong (PB 2004, L 139) (Verder: Vo. 854/2004).

³ Toelichting, paragraaf 2.4.



taak uit te midden van slachthuismedewerkers in de slachterij zelf. Die ondernemingen streven primair naar winst en hebben daarnaast een zeker belang bij voedselveiligheid. De onafhankelijke positie die dierenarts en keuringsassistent op de werkvloer moeten hebben, blijkt in de praktijk kwetsbaar. Zo constateert de Onderzoeksraad dat grote slachterijen belang hebben bij een hoge bandsnelheid van de slachtlijn, waardoor keuringsassistenten niet voldoende tijd hebben om hun werk zorgvuldig uit te voeren en druk voelen bij geconstateerde onregelmatigheden om de band niet te stoppen.⁴

Om voor consumenten en voor derde landen bij export buiten twijfel te stellen dat de keuring op onafhankelijke wijze geschiedt, is het volgens de regering noodzakelijk afscheid te nemen van de private structuur. Hoewel het volgens de toelichting voor de hand ligt om de taken die KDS thans in opdracht van de NVWA uitvoert toe te delen aan de NVWA, wordt voorgesteld de keuringsassistenten onder te brengen in de bij wet op te richten Keuringsdienst roodvlees in slachterijen met eigen rechtspersoonlijkheid. Het per direct onderbrengen van alle keuringswerkzaamheden bij de NVWA zou een te zware wissel trekken op het Plan van Aanpak NVWA en op het voornemen om de keuring en toezicht binnen de NVWA te scheiden. Het streven is er op gericht per 2021 de andere keuringstaken van de NVWA en van de Keuringsdienst samengevoegd en gescheiden van het toezicht bij de NVWA, in een ander agentschap of in een zelfstandig bestuursorgaan onder te brengen. Uit een oogpunt van continuïteit, kwaliteit en kostenefficiëntie is het de bedoeling dat tot die tijd de bestaande werkwijze zoveel mogelijk wordt gehandhaafd. Hierdoor kan de nieuwe Keuringsdienst de door KDS aangegane verplichtingen en rechten jegens derden voortzetten. Naast de keuringsassistenten komen ook de medewerkers van CoMore B.V., die bij KDS bedrijfsvoerings- en managementtaken verrichten, in dienst van de Keuringsdienst.⁵ Voorts is met de vleessector de afspraak gemaakt dat de doelstellingen die zien op flexibiliteit, kostenbeheersing en efficiency van kracht blijven.⁶

2. Nut en noodzaak

De Afdeling onderkent dat de bestaande situatie, waarin de keuringsassistenten werknemers zijn van een commerciële, aan de vleessector gelieerde onderneming vanwege feitelijk bestaande risico's, maar ook uit oogpunt van beeldvorming, bezwaarlijk is. Zij onderschrijft op zichzelf dan ook de inzet op het terugbrengen van de keuringstaken in het publieke domein, maar maakt de volgende opmerkingen.

- a. Het louter omzetten van een privaatrechtelijke organisatie in een publiekrechtelijke, zonder verdere inhoudelijke wijzigingen, is ontoereikend om de deugdelijkheid van de keuringen te waarborgen. De toelichting zet uiteen dat in de relevante Europese verordeningen, in de bestaande afspraken, en in het convenant met de sector en in de overeenkomst tussen NVWA en KDS de nodige formele waarborgen zijn opgenomen voor de onafhankelijkheid van de keuringsassistent. Desondanks zijn bij audits door de NVWA herhaaldelijk serieuze tekortkomingen geconstateerd.⁷ Zoals uit het onderzoek van de Onderzoeksraad blijkt zijn de vragen rond de deugdelijkheid van de keuringen dan ook niet uitsluitend of zelfs niet primair het gevolg van de private rechtsvorm, maar van een vertaling van de formele waarborgen naar de dagelijkse praktijk op de werkvloer en de druk van overheid en de vleessector om de keuringen zo efficiënt en kosteneffectief mogelijk te kunnen uitvoeren. In aanmerking genomen dat in de gekozen opzet de keuringsassistenten en het management van KDS overgaan naar de Keuringsdienst en afspraken over een zo effectief mogelijke inzet van assistenten gelijk blijven, bergt dit het aanzienlijke gevaar in zich dat er in de praktijk weinig verandert. Wat betreft de NVWA is in het Plan van Aanpak NVWA (december 2013) wel een aantal maatregelen aangekondigd, maar tot die maatregelen was al besloten voordat het onderzoek van de Onderzoeksraad werd gepubliceerd. De Afdeling concludeert daarom dat niet dragend is gemotiveerd dat de gekozen aanpak zonder aanvullende maatregelen effectief zal zijn in het aanpakken van de geconstateerde problemen.
- b. De verhouding tussen dierenarts en keuringsassistent is gedetailleerd vastgelegd in de Europese regelgeving. De verantwoordelijkheid voor de keuring ligt nadrukkelijk volledig bij de dierenarts, die echter niet steeds aanwezig hoeft te zijn als de keuringsassistent de procedures volgt.⁸ De verordening geeft daarbij gedetailleerd aan in welke gevallen de dierenarts in elk geval wel zelf moet optreden.⁹ De keuringsassistent kan de dierenarts dus 'bijstaan' bij de uitvoering van diens taken en handelt dan volledig onder gezag en verantwoordelijkheid van de dierenarts.¹⁰ In het voorstel blijft de bestaande scheiding tussen dierenarts en keuringsassistent ongewijzigd omdat ze in verschillende organisaties werkzaam blijven. De huidige praktijk wijst uit dat een

⁴ In het OvV rapport, blz. 44–45. De NVWA voert specifiek beleid bij intimidatie in slachthuizen dat nog is aangescherpt (Kamerstukken II 2013/14, 33 835, nr. 1, blz. 11).

⁵ Artikel II van het wetsvoorstel, Toelichting, paragraaf 4.

⁶ Toelichting, paragraaf 4.

⁷ OvV rapport, blz. 72.

⁸ Bijlage I, Sectie III, Hoofdstuk II, onder 2, onderdeel b, van Vo.854/2004.

⁹ Bijlage I, Sectie III, Hoofdstuk II, onder 3, van Vo.854/2004.

¹⁰ Artikel 5, vierde lid, van Vo. 854/2004.



dergelijke scheiding niet zonder bezwaren is. De keuringsassistent staat in de huidige organisatie onder gezag van de dierenarts, maar ook onder dat van het management van KDS. Er is geen directe aansturing door het management van de NVWA van de keuringsmedewerkers. Voorts is al onderkend dat in de praktijk een conflict kan ontstaan als het management van de (private) keuringsinstantie een andere opdracht geeft aan de medewerker dan de toezichthouder van de NVWA.¹¹ Deze situatie wijzigt niet wezenlijk door de dierenartsen in dienst van de NVWA te laten blijven en de assistenten onder te brengen in de nieuwe Keuringsdienst. Intensief contact tussen beide organisaties kan deze problemen wel reduceren, maar niet opheffen. Uit het rapport 'Risico's in de vleesketen' volgt dat een belangrijk deel van de misstanden door het management van KDS of door de verantwoordelijke dierenarts voorkomen had kunnen worden. De Afdeling concludeert dat het continueren van de bestaande situatie, waarin dierenartsen en keuringsassistenten in gescheiden organisaties werkzaam zijn en onder verschillend gezag staan, niet bijdraagt aan een oplossing voor de geconstateerde problemen.

- c. De beslissing om de keuringstaken van de NVWA en de keuringsassistenten niet onder te brengen in één publiekrechtelijke organisatie, heeft geleid tot de keuze voor oprichting van een rechtspersoon met een wettelijke taak. Anders dan gebruikelijk bij overheidsorganen draagt de Keuringsdienst geen eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de kernactiviteit – de keuring – nu die verantwoordelijkheid op grond van Europees recht bij de dierenarts berust.¹² De Keuringsdienst heeft daardoor slechts een tot ondersteuning van de kernactiviteit beperkte verantwoordelijkheid. Het gaat in essentie om het ter beschikking stellen van personeel voor de uitvoering van de wettelijke taak van een ander overheidsorgaan. Normaal gesproken wordt dit gerekend tot de verantwoordelijkheid van de overheidsorganisatie die de wettelijke taak heeft. Het wetsvoorstel doorbreekt dit zodat de Keuringsdienst te kenschetsen is als een overheidsorganisatie met een 'sui generis' karakter.

Het belang van een begrijpelijke organisatie van openbaar bestuur en een zorgvuldige toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden maakt dat aan de motivering van het instellen van een aparte publiekrechtelijke organisatie zware eisen moeten worden gesteld. Hoewel, zoals eerder vermeld, het volgens de toelichting voor de hand ligt om de taken die KDS thans in opdracht van de NVWA uitvoert toe te delen aan de NVWA, wordt hiervoor op dit moment niet gekozen omdat, blijkens de toelichting, dit niet wenselijk is in de periode van uitvoering van het Plan van Aanpak NVWA.¹³ De Afdeling concludeert dat deze keuze ertoe leidt dat een zelfstandige publiekrechtelijke organisatie wordt opgericht die weliswaar lijkt op een zbo, maar anders dan gebruikelijk voor de uitvoering van de werkzaamheden zelf geen verantwoordelijkheid draagt omdat die bij de dierenarts blijft berusten. Het oprichten van een organisatie met een dergelijk 'sui generis' karakter is in beginsel onwenselijk.

Ook indien ongestoorde uitvoering van het Plan van Aanpak NVWA doorslaggevend belang wordt gehecht, dwingt dat nog niet tot de conclusie dat oprichting van een nieuwe aparte publiekrechtelijke organisatie nodig is. De keuringsassistenten kunnen immers ook bij een andere – nieuwe of bestaande – organisatie worden ondergebracht. Ook volgt hieruit niet dat de organisatie geen deel uit zou kunnen maken van het ministerie. Een andere mogelijkheid is om de dierenartsen los te maken van de NVWA. De keuze voor een 'sui generis' organisatie klemt des te meer nu deze slechts beoogd is als overgangssituatie met een beperkte duur waarna beide functies wel in één organisatie zullen worden ondergebracht.

- d. Alles overwegende concludeert de Afdeling dat het wetsvoorstel onvoldoende maatregelen bevat die de geconstateerde problemen kunnen oplossen. Daarnaast leidt het ertoe dat de bestaande, onwenselijke organisatorische scheiding tussen dierenartsen en keuringsassistenten in stand wordt gehouden. Dit heeft tevens tot gevolg dat een nieuwe publiekrechtelijke organisatie wordt opgericht met een onduidelijke afbakening van verantwoordelijkheden en dat uitsluitend voor een korte termijn. De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel te heroverwegen.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft blijkens het vorenstaande bezwaar tegen de inhoud van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

¹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 835, nr. 1, blz. 9

¹² Rechtspersonen met een wettelijke taak hebben een eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid (www.rekenkamer.nl).

¹³ Toelichting, paragraaf 2.3.



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no.W15.16.0325/IV**

- De materie uit artikel II, tweede volzin, (overheidswerknemer voor het ABP) als bepaling van blijvende betekenis die ook geldt voor nieuwe werknemers opnemen in de Wet Dieren zelf (niet in een romeins genummerd artikel).



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet dieren in verband met de instelling van een Keuringsdienst roodvlees in slachterijen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is post mortem keuringswerkzaamheden te laten uitvoeren door een publiekrechtelijke organisatie, die daarvoor keuringsassistenten inzet, en daartoe een Keuringsdienst roodvlees in slachterijen op te richten;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet dieren wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 3.6 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 3. Keuringsdienst roodvlees in slachterijen

Artikel 3.7 Keuringsdienst roodvlees in slachterijen

1. Er is een Keuringsdienst roodvlees in slachterijen.
2. De Keuringsdienst roodvlees in slachterijen is gevestigd te Utrecht.
3. De Keuringsdienst roodvlees in slachterijen bezit rechtspersoonlijkheid.
4. De Keuringsdienst roodvlees in slachterijen heeft tot taak op roodvleesslachterijen post mortem keuringswerkzaamheden te laten verrichten door keuringsassistenten, overeenkomstig EU-rechtshandelingen over de productie van vlees na het doden van dieren waarin die werkzaamheden zijn voorgeschreven.
5. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de werkzaamheden, bedoeld in het vierde lid, worden uitgevoerd.

Artikel 3.8 Bestuur

1. De Keuringsdienst roodvlees in slachterijen heeft een bestuur, dat belast is met de dagelijkse leiding van die dienst.
2. Het bestuur bestaat uit twee leden, onder wie de voorzitter.
3. De leden van het bestuur worden benoemd voor ten hoogste 5 jaar. Herbenoeming voor eenzelfde periode kan telkens plaatsvinden.
4. Het bestuur stelt een bestuursreglement vast.

Artikel 3.9 Budget

1. Onze Minister stelt jaarlijks voor 1 december het budget vast voor de door de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen te maken kosten ter uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 3.7, vierde lid, in het volgende kalenderjaar.
2. Het door Onze Minister vastgestelde budget wordt gedekt uit 's Rijks kas.

Artikel 3.10 Organisatorische bepalingen

1. De artikelen 8, 9, 11 tot en met 14, 18 tot en met 21b, 23, 26 tot en met 30, 32 tot en met 35 en 41, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn van overeenkomstige toepassing op de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen.



2. Het personeel in dienst van de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen wordt in dienst genomen op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.

B

Artikel 10.11 wordt als volgt gewijzigd:

- a. Het opschrift komt te luiden: Evaluatiebepalingen.
- b. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
- c. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. Onze Minister zendt binnen drie jaar na de inwerkingtreding van hoofdstuk 3, paragraaf 3, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van die paragraaf in de praktijk.

ARTIKEL II

De personen die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet krachtens een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht behoren tot het personeel van de B.V. Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector, CoMore B.V. of de Stichting Merita, en van wie naam en functie zijn vermeld op een door Onze Minister vastgestelde lijst, zijn op dat tijdstip van rechtswege ontslagen en in dienst genomen bij de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen, waarbij de arbeidsovereenkomsten ongewijzigd overgaan als rechtsverhouding naar burgerlijk recht. De betrokken werknemers worden overheidswerknemer als bedoeld in artikel 1, onderdeel n, van de Wet privatisering ABP en artikel 1, onderdeel j, van de Werkloosheidswet en de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen wordt ten aanzien van die werknemers aangemerkt als overheidswerkgever als bedoeld in artikel 1, onderdeel m, van de Wet privatisering ABP en artikel 1, onderdeel i, van de Werkloosheidswet.

ARTIKEL III

1. Op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet treedt het bestuur van de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen betreffende door die dienst overgenomen werkzaamheden in de plaats van de B.V. Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector in wettelijke procedures en rechtsgedingen:
 - a. waarbij de B.V. Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector is betrokken, of
 - b. die aanvangen na het tijdstip van inwerking van deze wet.
2. Archiefbescheiden van de B.V. Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector betreffende zaken die worden overgenomen door de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen en op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet nog niet zijn afgedaan, worden overgedragen aan het bestuur van die dienst voor zover zij niet overeenkomstig de Archiefwet 1995 zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats.

ARTIKEL IV

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,



MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Voor veel mensen is vlees een onderdeel van de dagelijkse voeding. Nederlanders eten jaarlijks gemiddeld zo'n 40 kilogram vlees per persoon. Dieren die voor de vleesproductie worden gebruikt bevatten van nature bacteriën en potentiële ziekteverwekkers. Het kabinet maakt zich er sterk voor dat de risico's die hierdoor ontstaan zo veel als mogelijk worden beheerst, zodat de hygiëne en de veiligheid van de vleesproductie worden geborgd. Dat gebeurt door een systeem van wettelijke regels, garanties door het bedrijfsleven en keuring en toezicht door de overheid. Binnen dit systeem stelt de private organisatie B.V. Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (verder: KDS) keuringsassistenten beschikbaar voor het verrichten van post mortem keuringswerkzaamheden in roodvleesslachterijen.¹

In de afgelopen jaren zijn in de vleessector een aantal incidenten voorgevallen, zoals fraude met paardenvlees. Vanwege de omvang en de maatschappelijke en economische impact van die incidenten heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid in 2013 op verzoek van de Staatssecretaris van Economische Zaken onderzoek gedaan naar risico's in de vleesketen. De Onderzoeksraad heeft onderzocht hoe bedrijven en overheid het risico beheersen dat onveilig vlees in de voedselketen terechtkomt en uiteindelijk op het bord van de consument belandt. In het rapport 'Risico's in de vleesketen' constateert de Onderzoeksraad dat dit risico onvoldoende wordt beheerst. Met name in slachterijen stuitte de Onderzoeksraad op hygiënische tekortkomingen. Bedrijfsleven en overheid moeten de veiligheid van vlees gezamenlijk borgen, maar maken die verantwoordelijkheid onvoldoende waar. De Onderzoeksraad concludeerde dat de overheid er ten onrechte vanuit is gegaan dat het bedrijfsleven meer verantwoordelijkheid zou nemen voor voedselveiligheid, terwijl in de praktijk is gebleken dat de vleessector zich niet leent voor vergaande private regulering. Daarvoor is de sector volgens de Onderzoeksraad te versnipperd en bedrijven zijn bovendien zonder externe prikkel niet bereid om de voedselveiligheid zo goed mogelijk te waarborgen. Ook is de Onderzoeksraad van mening dat de wijze waarop de samenwerking tussen de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (verder: NVWA) en KDS is ingericht en in de praktijk wordt uitgevoerd, verwarring kan scheppen over de precieze verantwoordelijkheidsverdeling voor de keuringstaken die KDS momenteel uitvoert. Tot slot stelt de Onderzoeksraad dat KDS bestuurlijk niet onafhankelijk is, maar verwevenheid kent met het vleesverwerkende bedrijfsleven.²

Met keuring en toezicht op het veterinaire terrein worden belangrijke publieke belangen gediend: borging van volksgezondheid en voedselveiligheid. Het kabinet is van mening dat de wijze waarop die belangen geborgd worden geen aanleiding tot discussie zou moeten geven. Maar gebleken is dat de huidige systematiek, waarbij zowel de keuring als het toezicht binnen de inspectiedienst is verweven en bovendien een privaatrechtelijke organisatie een grote rol heeft, kwetsbaarheden bevat. Bovendien roept het beleggen van taken bij private organisaties in toenemende mate vragen op bij derde landen. Deze tekortkomingen zijn een veelkoppig monster. Naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad heeft het kabinet besloten een aantal ingrijpende, elkaar versterkende maatregelen te treffen.³ Deze maatregelen zien op het borgen van de voedselveiligheid en voedselkwaliteit, de aanpak van vleesfraude, scherpe controles bij vleesimport en het herijken van de aanpak van keuring en toezicht in het veterinaire domein.

Bedrijven zijn eerstverantwoordelijk voor de voedselveiligheid: zij moeten de kwaliteit van hun eigen productie en distributie bewaken. Voor een goede kwaliteitsbeheersing in de keten zijn strikte afspraken en samenwerking tussen bedrijven noodzakelijk. Voedselproducenten kunnen dit bewaken en borgen via private kwaliteitssystemen en privaatrechtelijke afspraken. De overheid spreekt de sectorpartijen aan op die verantwoordelijkheid en verwacht dat zij naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad actief stappen ondernemen voor het verstevigen van de sectorbrede en individuele kwaliteits- en voedselveiligheidsafspraken.

De NVWA ziet toe op de naleving van de regelgeving en zet in op versterking van toezicht en handhaving, zoals afgesproken in het Plan van Aanpak NVWA dat de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport eind 2013 hebben opgesteld. De NVWA moet een sterke en slagvaardige autoriteit zijn, die risico's opspoot en bij tekortkomingen daadkrachtig en effectief handhaaft. De leidende principes daarvoor zijn recent door het kabinet verwoord in het toezichtskader NVWA.⁴ Dit kader is richtinggevend voor een stevig interventiebeleid. Een bemoeilijkende factor bij het private en publieke toezicht is de toegenomen complexiteit van de grondstofstro-

¹ In pluimveeslachterijen zijn geen keuringsassistenten werkzaam.

² Kamerstukken II 2013/14, 26 991, nr. 413.

³ Kamerstukken II 2013/14, 26 991, nr. 418 en Kamerstukken II 2015/16, 31 532, nr. 156.

⁴ Kamerstukken II 2015/16, 33 835, nr. 15.



men en (half)producten.⁵ Voedsel fraude is daardoor lastig op te sporen. Dit wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door het paardenvleesincident in 2013. De aandacht voor de opsporing en aanpak van frauduleuze activiteiten is daardoor nationaal en internationaal verscherpt. Het kabinet blijft hierop inzetten en gaat na of, en zo ja, welke aanvullende zaken noodzakelijk zijn om deze ongeoorloofde praktijken te keren.

Het bovenstaande stelt het kabinet voor de fundamentele vraag of het verantwoord is om bij de keuringen in de roodvleessector gebruik te blijven maken van de inzet van een private partij. Het kabinet beantwoordt die vraag ontkennend. Aan de borging van de volksgezondheid en de voedselveiligheid mogen geen concessies worden gedaan. Dit is een kwestie van publiek vertrouwen in de veiligheid van ons vlees: iedere partij in de vleesketen moet er van doordrongen zijn dat al het bij keuring en toezicht betrokken personeel onafhankelijk is van het bedrijfsleven en voedselveiligheid als enig belang heeft. Het kabinet kiest er daarom voor om, in aanvulling op de bovengenoemde maatregelen, de publieke keuringstaken op roodvlees slachterijen die KDS momenteel uitvoert terug te brengen in het publieke domein. Daarop heeft dit wetsvoorstel betrekking.

In deze memorie van toelichting wordt de achtergrond van het wetsvoorstel en de daarin opgenomen artikelen geschetst. Een artikelsgewijze toelichting is niet opgenomen, aangezien die artikelen geen technische aspecten bevatten die nog een aanvullende toelichting behoeven.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Achtergrond

De waarborgen voor de veiligheid van vlees worden in sterke mate gereguleerd door wetgeving die op Europees niveau geharmoniseerd is en zijn vastgelegd in de verordeningen (EG) nrs. 852/2004, 853/2004 en 854/2004.⁶ Deze zogenoemde hygiëneverordeningen hebben als doel een hoog niveau van consumentenbescherming op het vlak van voedselveiligheid te garanderen en bevatten inhoudelijke hygiënevoorschriften, onder meer voor slachtdieren en karkassen, en regelen de wijze waarop de keuringen van de betreffende producten en de controle daarop wordt uitgevoerd. De primaire verantwoordelijkheid voor de veiligheid en integriteit van de producten ligt bij de exploitanten van levensmiddelenbedrijven. Zij dienen dit te bewaken met hun eigen systemen.

De keuring van roodvlees wordt uitgevoerd door keuringsassistenten, thans in dienst van KDS, en officiële dierenartsen, in dienst van de NVWA. De belangrijkste taak van de keuringsassistenten is het uitvoeren van post mortem keuringswerkzaamheden. Zij werken daarbij onder gezag en verantwoordelijkheid van de officiële dierenarts. De post mortem keuring vindt na de slacht plaats en heeft als doel vast te stellen of het vlees kan worden toegelaten in de voedselketen. Dat gebeurt onder meer door visueel onderzoek en het verrichten van palpaties (het vlees bevoelen) en insnijdingen bij te keuren karkassen en organen als hart, nieren, longen, lever en lymfeklieren. Als de keuringsassistent daarbij geen afwijkingen constateert, wordt op het karkas een gezondheidsmerk aangebracht en mag het vlees overeenkomstig verordening (EG) nr. 853/2004 in de handel worden gebracht. Worden er afwijkingen geconstateerd, dan schakelt de keuringsassistent een officiële dierenarts in, die de keuringsbeslissing neemt. In totaal keurt KDS jaarlijks 1,96 miljoen runderen, 1,4 miljoen kalveren, 14,6 miljoen varkens, 600.000 schapen (inclusief lammeren), 120.000 geiten en 4.100 eenhoevigen.⁷

Tot 2006 werd de roodvleeskeuring uitgevoerd door keuringsassistenten of keurmeesters die in dienst waren van de toenmalige Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). Vertegenwoordigers van de vleessector en de overheid spraken in 2004 af de roodvleeskeuring anders te gaan organiseren. Dit past in het beeld dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid schetst in het rapport 'Toezien op publieke belangen' van 2013: 'Enerzijds is er de roep om minder toezicht, vermindering van de toezichtslasten en verlaging van de uitgaven voor toezicht. Anderzijds is er ook een roep om méér en strenger toezicht op naleving van wet- en regelgeving, die vooral na verontrustende incidenten of problematische ontwikkelingen luid klinkt.' De druk op keuring en toezicht heeft in het afgelopen decennium geleid tot veel aandacht voor de vraag hoe keurings- en toezichtstaken zo efficiënt en kosteneffectief mogelijk kunnen worden uitgevoerd. Met het bedrijfsleven zijn verschillende afspraken gemaakt om door de inzet van private partijen kostenreductie voor het bedrijfsleven te bereiken. Ook bij de organisatorische veranderingen rond de roodvleeskeuring was het belangrijkste motief gelegen

⁵ Rapport 'Naar een voedselbeleid' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR-rapportnummer 93).

⁶ Verordening (EG) nr. 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake levensmiddelenhygiëne (PbEU 2004, L 139), Verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PbEU 2004, L 139) en Verordening (EG) nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong (PbEU 2004, L 139).

⁷ CBS 2014.



in kostenbeheersing: betere efficiency, lagere loonkosten en beperktere overhead. Kern van die afspraak was dat de werkzaamheden van de keuringsassistenten overgeheveld zouden worden naar een privaatrechtelijke instantie, die onafhankelijk van de roodvleesslachterijen moest opereren. De bestaande verantwoordelijkheidsverdeling tussen de officiële dierenartsen en de keuringsassistenten werd door die beslissing niet geraakt; de officiële dierenarts bleef eindverantwoordelijk voor de werkzaamheden van de keuringsassistent. Deze afspraken zijn neergelegd in het Convenant organisatie roodvleeskeuring (post mortem) in Nederland (verder: het roodvleesconvenant), dat op 1 januari 2006 in werking trad.

Het roodvleesconvenant is verder uitgewerkt in de 'overeenkomst tussen de Voedsel en Waren Autoriteit en de BV Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector inzake het beschikbaar stellen van officiële assistenten voor het verrichten van post mortem keuringswerkzaamheden in slachthuizen (roodvlees)', in het kort: het contract VWA-KDS. Daarin zijn de taakverdeling, de keuringseisen en de verantwoordelijkheden nauwkeurig uitgewerkt. Behalve de post mortem keuring voert het personeel van KDS ook andere keuringgerelateerde werkzaamheden uit, zoals het nemen van (bloed)monsters in het kader van het Nationaal Plan ter monitoring van aanwezigheid van residuen in vlees, onderzoek naar overdraagbare spongiforme encefalopathieën (TSE's) en onderzoek naar aanwezigheid van trichinen in varkens- en paardenvlees. De kwaliteit van de keuringswerkzaamheden wordt geborgd met een fijnmazig systeem, neergelegd in het contract, waarin afspraken zijn gemaakt over de uit te voeren werkzaamheden, opleidings- en kwaliteitsvereisten van de keuringsassistenten en de wijze waarop KDS de kwaliteit borgt. De officiële dierenarts van de NVWA oefent regelmatig controles uit op het werk van de keuringsassistenten. Verder hebben de NVWA en KDS een overlegstructuur ingericht, van praktisch overleg in het slachthuis tot overleg op directieniveau, om de uitvoering van werkzaamheden te monitoren en waar nodig bij te sturen. De NVWA voert jaarlijks bovendien een onafhankelijke audit uit op de naleving van de contractafspraken en de kwaliteit van de taakuitvoering.

KDS is onderdeel van een samenwerkingsverband met CoMore B.V., een dienstverlener op het gebied van inspecteren, bemonsteren, certificeren, classificeren en het beheer van kwaliteitssystemen, met wortels in de agrosector. CoMore B.V. levert voor KDS het management en bedrijfsvoeringsdiensten op het gebied van planning, personeel en financiën. KDS heeft zelf keuringsassistenten in dienst en schakelt daarnaast ook keuringsassistenten in die in dienst zijn van de Stichting Merita. Dit is vastgelegd in het contract VWA-KDS. De betreffende assistenten werkten voor de privatisering bij de VWA en beschikten over andere arbeidsvoorwaarden dan die door KDS worden gehanteerd. Om ervoor te zorgen dat deze keuringsassistenten hun werkzaamheden konden voortzetten met behoud van arbeidsvoorwaarden is de Stichting Merita opgericht.

De convenantpartijen waren in de pilotperiode 2006/07 tevreden over de gekozen constructie en de uitvoering door KDS, dus werd besloten deze werkwijze voort te zetten. In 2009 is na een aanbestedingsprocedure een nieuw contract VWA-KDS gesloten tot en met 31 december 2015, met de mogelijkheid het contract tweemaal met één kalenderjaar te verlengen. Tijdens de contractperiode bleek dat intensief overleg en afstemming noodzakelijk is, onder meer over de precieze verantwoordelijkheidsverdeling, informatie-uitwisseling over keuringsbevindingen en de afhandeling van door bedrijven ingediende verzoeken om slachttijden aan te passen. De contractpartijen hebben hierin een goede modus operandi gevonden.

Terugkijkend kan de conclusie getrokken worden dat de privatisering van de keuringswerkzaamheden inderdaad tot kostenbeheersing heeft geleid. KDS is een efficiënt werkende organisatie met goed opgeleide en gespecialiseerde medewerkers en een relatief lage overhead. In voortdurende samenwerking met de NVWA is in de afgelopen jaren gewerkt aan een zo effectief mogelijke inzet van keuringsassistenten op de roodvleesslachthuizen. Over eventuele kostenstijgingen en te hanteren tarieven worden conform het contract jaarlijks afspraken gemaakt tussen de NVWA en KDS, die uitmonden in een tarief dat is opgenomen in de Regeling NVWA-tarieven.

2.2 Herinrichting van keuring en toezicht

Het systeem waarin KDS als privaatrechtelijke organisatie een rol heeft bij keuringen in het veterinaire domein heeft weliswaar tot kostenbeheersing geleid, maar is ook kwetsbaar. De keuring van slachtdieren en karkassen in het slachthuis is een publieke taak, waarmee belangrijke publieke belangen worden gediend: de borging van volksgezondheid en voedselveiligheid. Zoals in de inleiding aan de orde kwam, is het kabinet van mening dat de wijze waarop de borging van volksgezondheid en voedselveiligheid plaatsvindt geen aanleiding tot discussie zou moeten geven en dat aan die belangen geen concessies mogen worden gedaan. Daarbij gaat het met name om de schijn van belangenverstremming die kan ontstaan tussen de private uitvoerder van keuringswerkzaamheden en de slachthuissector. Er mag geen twijfel bestaan over de rol en de verantwoordelijkheid van keuringsassistenten die iedere dag in het slachthuis, te midden van het slachthuispersoneel, vleeskeurings-taken verrichten. Keuringsassistenten vervullen een belangrijke rol bij de markttoelating van vlees en



dienen daarom onafhankelijk te zijn, met als enig doel het in het oog houden van de voedselveiligheid. Dit raakt aan het publieke vertrouwen in de veiligheid van ons vlees. Ook in internationaal verband leidt de inzet van private organisaties bij keuringen in toenemende mate tot vragen. Derde landen stellen bij export de eis dat certificaten zijn afgegeven door de overheid. Dat verhoudt zich volgens derde landen als Zuid-Korea, China en de Verenigde Staten niet goed met de wijze waarop Nederland invulling geeft aan de roodvleeskeuring, met inzet van een private organisatie. De voortdurende discussie met derde landen maakt de huidige organisatie van vleeskeuringen kwetsbaar en levert risico's op voor de Nederlandse exportpositie.

De bovenstaande problematiek is aanleiding geweest voor de brief 'Herinrichting Keuring en Toezicht' van 16 oktober 2015.⁸ Het kabinet vindt het wenselijk dat het borgen van veilig voedsel, in aanvulling op de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven, herkenbaar door de overheid gebeurt. Dat dient publiek gewaarborgd te worden en niet in een private structuur, zoals het geval is bij KDS. Om in dergelijke omstandigheden zeker te stellen dat onafhankelijke oordeelsvorming plaatsvindt, is het noodzakelijk dat KDS buiten het bedrijfsleven wordt geplaatst, in een publiekrechtelijke organisatie. Iedere partij in de vleesketen moet doordrongen zijn van het feit dat al het bij keuring en toezicht betrokken personeel onafhankelijk is van het bedrijfsleven en dat voedselveiligheid voorop staat. Consumenten moeten daarop kunnen vertrouwen. Bovendien acht het kabinet het aangewezen om de discussies met derde landen over het verkrijgen van markttoegang of het behouden daarvan voor Nederlandse vleesproducten te vereenvoudigen. Dit brengt het kabinet tot de conclusie dat de inzet van private partijen bij keuring en toezicht ter bescherming van de voedselveiligheid onwenselijk is geworden. Dit uitgangspunt sluit aan bij de keuzes die gemaakt zijn bij de opheffing van de product- en bedrijfsschappen. Ook daar heeft het kabinet ervoor gekozen om publieke taken onder publieke verantwoordelijkheid te laten uitvoeren, op basis van het uitgangspunt dat een goede uitvoering van Europese regelgeving moet worden verzekerd en dat de uitvoering van taken, onder andere op het gebied van volksgezondheid, publiekrechtelijk moet zijn geborgd.⁹

De wens om de werkzaamheden van KDS in een publiekrechtelijke organisatie te plaatsen maakt deel uit van het in de eerdergenoemde brief van 16 oktober 2015 aangekondigde plan om te komen tot een herinrichting van het systeem van keuring en toezicht. Het kabinet heeft een uitvoeringsagenda opgesteld voor de wijze waarop keuring en toezicht in het publieke domein worden gepositioneerd. Voor het veterinaire terrein betekent de herinrichting concreet dat de uitvoering van de publieke taken die KDS nu uitvoert worden teruggebracht naar het publieke domein. Daarmee wordt tevens uitvoering gegeven aan het kabinetsstandpunt over de positionering van zelfstandige bestuursorganen, om taken die nadrukkelijk in het publieke domein liggen daar ook daadwerkelijk onder te brengen.¹⁰ Ook het in de inleiding aangehaalde rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid laat zien dat met prioriteit maatregelen noodzakelijk zijn in het veterinaire domein. Tegelijk worden stappen ondernomen om de taakgebieden keuring en toezicht binnen de NVWA organisatorisch te scheiden.

2.3 Oprichting Keuringsdienst roodvlees in slachterijen

De kern van de veranderingen die met dit wetsvoorstel beoogd worden, is gelegen in de publieke inbedding van de post mortem keuringswerkzaamheden die KDS momenteel in opdracht van de NVWA uitvoert. Het lijkt daarom in eerste instantie misschien voor de hand liggend om deze taken bij de NVWA onder te brengen. Hiervoor wordt nu echter niet gekozen, omdat momenteel ter versterking en verbetering van het toezicht hard gewerkt wordt aan de uitvoering van het eerdergenoemde Plan van Aanpak NVWA. Aan dat plan van aanpak is bovendien toegevoegd dat de keurings- en toezichtstaken binnen de NVWA zoveel mogelijk worden gescheiden. Het zou een te zware wissel op de uitvoering van het genoemde plan van aanpak trekken als de keuringswerkzaamheden van KDS nu bij de NVWA zouden worden ondergebracht. Om die reden wordt voorgesteld om een Keuringsdienst roodvlees in slachterijen op te richten, die als aparte publiekrechtelijke organisatie wordt vormgegeven.

In de brief van 16 oktober 2015 is uiteengezet dat dit wetsvoorstel een tussenstap is in het proces om keuring en toezicht in het veterinaire domein te verbeteren. Na deze eerste fase zal een evaluatie worden gehouden, op basis waarvan besloten wordt of, en zo ja, op welke wijze de tweede fase wordt ingegaan. De opgedane ervaringen met de nieuwe structuur in fase één spelen daarbij een belangrijke rol en in de besluitvorming worden ook de ontwikkelingen rond de nieuwe Europese controleverordening¹¹ meegenomen. Om die reden is in het wetsvoorstel een evaluatiebepaling opgenomen: binnen

⁸ Kamerstukken II 2015/16, 33 835, nr. 16.

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 910, nr. 3.

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 25 268, nr. 83.

¹¹ COM/2013/0265.



drie jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel worden de doeltreffendheid en de praktischeffecten geëvalueerd. Het belangrijkste uitgangspunt bij fase twee is dat de gescheiden keuringstaken van de NVWA en de keuringstaken van de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen worden ondergebracht in één publiekrechtelijke organisatie. Opties daarvoor zijn een combinatie van die taken bij de NVWA zelf, in een afzonderlijk agentschap of in een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan. Ook andere publieke keuringstaken die nu door het bedrijfsleven worden uitgevoerd zouden in die nieuwe organisatie een plek kunnen krijgen. De uiteindelijke vormgeving en de rechtsvorm zullen op een later moment, op basis van bovengenoemde evaluatie, worden bepaald. De werkzaamheden zijn erop gericht om fase twee per 2021 van start te laten gaan.

In het licht van de fasering, en omdat KDS de keuringswerkzaamheden momenteel kostenefficiënt en met geringe overhead organiseert, wordt voorgesteld om in deze eerste fase zo dicht mogelijk bij de bestaande werkwijze te blijven en geen compleet andere aanpak of organisatorische inbedding van de werkzaamheden na te streven. De bij de keuringswerkzaamheden betrokken medewerkers die in dienst zijn van KDS, de Stichting Merita en CoMore B.V. zullen vanuit het principe 'mens volgt werk' overgaan naar de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen. De bestaande arbeidsvoorwaarden, waaronder de collectieve arbeidsovereenkomsten, worden zoveel mogelijk gecontinueerd. Het voorstel om zo dicht mogelijk bij de bestaande werkwijze te blijven heeft grote voordelen, zowel vanuit het oogpunt van kwaliteit en continuïteit van de werkzaamheden als vanuit het oogpunt van (transitie)kosten. Zo kan de kennis van zaken die op dit moment binnen KDS aanwezig is over het plannen, organiseren en uitvoeren van werkzaamheden op slachthuizen goeddeels behouden blijven. Alle medewerkers zijn reeds opgeleid en beschikken over specifieke deskundigheid die nodig is voor het uitoefenen van die werkzaamheden. Met deze keuze wordt ook voldaan aan de inspanningsverplichting die de NVWA op grond van het eerder besproken contract VWA-KDS heeft, om te zorgen dat de keuringsassistenten en de medewerkers die direct betrokken zijn bij daarbij ondersteunende werkzaamheden in dienst komen van de organisatie die de keuringswerkzaamheden na KDS uitvoert.

Het kabinet beoogt met dit wetsvoorstel dus om de taken van KDS in het publieke domein te brengen en tegelijkertijd zo dicht mogelijk bij de bestaande werkwijze te blijven. Die laatste wens leidt ertoe dat de keuringswerkzaamheden in deze fase niet kunnen worden ondergebracht in een (nieuw op te richten) agentschap. De Keuringsdienst roodvlees in slachterijen wordt daarom opgericht als zelfstandige publiekrechtelijke organisatie. De Keuringsdienst is daarmee een rechtspersoon met een wettelijke taak, zoals bedoeld in artikel 91, eerste lid, onderdeel d, van de Comptabiliteitswet. Het bestuur van de Keuringsdienst valt onder de definitie van bestuursorgaan uit artikel 1:1, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht.

In paragraaf 2.4 wordt toegelicht, waarom de organen van deze organisatie niet met openbaar gezag kunnen worden belast, zodat zij geen zelfstandig bestuursorgaan zullen zijn waarop de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing is.

2.4 Taken en verantwoordelijkheden

In het wetsvoorstel krijgt de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen als taak post mortem keuringswerkzaamheden te laten verrichten door keuringsassistenten, overeenkomstig verordening (EG) nr. 854/2004. De wijze waarop dat moet gebeuren is gedetailleerd beschreven in bijlage I bij die verordening. De officiële assistent moet onderzoeken of het vlees geen afwijkingen vertoont en daarmee geschikt is voor menselijke consumptie. In dat geval wordt het vlees voorzien van een gezondheidsmerk, waarmee het wordt toegelaten tot de markt. Constateert de assistent tijdens de keuring afwijkingen, dan wordt dat vlees voor inspectie door de officiële dierenarts terzijde gelegd. Die dierenarts kan het vlees na eventuele verdere behandeling alsnog toelaten tot de markt, of het vlees ongeschikt verklaren voor menselijke consumptie. De assistent dient zijn procedures en bevindingen zodanig te documenteren dat de dierenarts eruit kan opmaken dat aan de normen wordt voldaan. De dierenarts heeft als taak het werk van de assistenten regelmatig te controleren. Vlees van dieren die buiten het slachthuis een noodslachting hebben ondergaan moet de dierenarts zelf keuren.¹² Het bestuur van de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen moet ervoor zorgen dat de assistenten voldoen aan de vakbekwaamheidseisen die verordening (EG) nr. 854/2004 voorschrijft. De assistenten moeten een theoretische en een praktische opleiding hebben gevolgd en die kennis actueel houden.

Momenteel beschikt de NVWA over een mandaat om, in het kader van de post mortem keuring, namens de Minister van Economische Zaken vlees geschikt te verklaren voor menselijke consumptie en het daarmee toe te laten tot de markt. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel stond het kabinet voor de vraag of de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen, naast de taak om feitelijke keuringswerkzaamheden uit te voeren, ook de bevoegdheid zou moeten krijgen om vlees dat geen afwijkingen vertoont geschikt te verklaren voor menselijke consumptie. In de meeste gevallen komt daar geen

¹² Bijlage I, sectie III, hoofdstuk II, punt 2, onderdeel b, van verordening (EG) nr. 854/2004.



dierenarts aan te pas. Met die bevoegdheid zou de Keuringsdienst over openbaar gezag beschikken, met als gevolg dat sprake zou zijn van een zelfstandig bestuursorgaan als bedoeld in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Bij de beantwoording van de bovenstaande vraag is van belang hoe deze rechtsvorm zich verhoudt tot de op Europees niveau vastgelegde verhouding tussen officiële dierenarts en officiële assistent: de dierenarts moet het werk van de assistent kunnen controleren en specifieke aanwijzingen kunnen geven als het niet goed gaat. Op grond daarvan komt het kabinet tot de slotsom dat de voorgeschreven taak- en verantwoordelijkheidsverdeling zou worden doorkruist als de Keuringsdienst wordt belast met de uitoefening van openbaar gezag. Daarom is gekozen voor een alternatief: de NVWA zal ondermandaat verlenen aan de Keuringsdienst om bovengenoemde besluiten te nemen.

Behalve de post mortem keuringswerkzaamheden zal de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen verschillende andere werkzaamheden in opdracht van de NVWA en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland uitvoeren. Het gaat om taken die KDS nu ook uitvoert: het nemen van (bloed)monsters in het kader van het Nationaal Plan ter monitoring van aanwezigheid van residuen in vlees, onderzoek naar overdraagbare TSE's en onderzoek naar aanwezigheid van trichinen in varkens- en paardenvlees. Ook blijft het mogelijk om keuringsassistenten tijdens dierziektecrises in te zetten. Dit zijn nevenwerkzaamheden, die slechts een beperkt onderdeel van de totale werkzaamheden zijn. Deze werkwijze zal na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden voortgezet.

Officiële assistenten kunnen dierenartsen volgens verordening (EG) nr. 854/2004 ook bijstaan bij andere taken dan de post mortem keuring. Zij mogen assisteren bij praktische zaken rond de ante mortem keuring en dierenwelzijnscontroles op slachthuizen, gegevens verzamelen over goede hygiënepraktijken en over de zogenoemde *hazard analysis and critical control points* gebaseerde procedures die dienen ter borging van de voedselveiligheid.¹³ Op dit moment wordt hier geen gebruik van gemaakt, maar mogelijk zal dat in de toekomst wel gebeuren. Bij de evaluatie zal worden bekeken of dat gewenst is.

In de praktijk zal er intensief contact zijn tussen de NVWA en de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen. Waar nodig zullen aanvullende afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld over de inzet van personeel en informatie-uitwisseling. Het voorgestelde artikel 3.7, vijfde lid, bevat een grondslag om daarover regels te stellen in een ministeriële regeling. Verder zal de Minister van Economische Zaken een toezichtarrangement sluiten met de Keuringsdienst, waarin wordt uitgewerkt welke informatie van de Keuringsdienst nodig is en hoe toezicht en verantwoording zullen plaatsvinden.

2.5 Locatie en interne organisatie

De Keuringsdienst roodvlees in slachterijen wordt gevestigd in Utrecht, dichtbij de huidige locatie van KDS in Zeist. Bij de keuze voor Utrecht spelen ook de nabijheid van het NVWA-hoofdkantoor en de beschikbaarheid van kantoorruimte bij de Rijksgebouwendienst een rol. Aan het hoofd van de Keuringsdienst komt een bestuur te staan, dat bestaat uit een voorzitter en een ander lid. De Minister van Economische Zaken benoemt de leden voor een periode van vijf jaar. Herbenoeming kan telkens plaatsvinden. Op de bezoldiging van het bestuur is de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector van toepassing. Het bestuur is verantwoordelijk voor het functioneren van de Keuringsdienst. Die verantwoordelijkheid strekt zich uit tot de opgedragen taken en eventuele aanvullende werkafspraken die met de Minister van Economische Zaken en de NVWA zijn gemaakt, maar bijvoorbeeld ook tot het personeelsbeleid, het vaststellen van een collectieve arbeidsovereenkomst en het samenstellen van een managementteam. De voorzitter zal de algehele leiding van de Keuringsdienst op zich nemen; het andere lid wordt verantwoordelijk voor het operationeel management. Het bestuur stelt een bestuursreglement vast, dat voor goedkeuring aan de Minister van Economische Zaken wordt voorgelegd.

Welke personen op het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt betrokken zijn bij de keuring van roodvlees, en dus zullen overgaan naar de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen, blijkt pas bij de inwerkingtreding. Wel biedt het personeelsbestand op 1 januari 2016 een indicatie. Er werkten toen in totaal 335 keuringsassistenten voor KDS. 273 medewerkers werden op dagelijkse basis ingezet op de roodvleesslachthuizen, waarvan 241 in dienst van KDS en 32 werkten voor de Stichting Merita. Daarnaast werden 44 medewerkers van KDS ingezet als oproepkracht en 18 personen werden ingehuurd als uitzendkracht. Ten slotte zette CoMore B.V. ca. 20 medewerkers in voor KDS, op het terrein van planning, personeel en financiën. De medewerkers die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in dienst zijn bij KDS, de Stichting Merita of CoMore en betrokken zijn bij de keuringswerkzaamheden voor roodvlees komen in dienst van de Keuringsdienst roodvlees in

¹³ Deze taken zijn omschreven in bijlage I, sectie III, hoofdstuk I, van verordening (EG) nr. 854/2004.



slachterijen. Hun naam en functie wordt vermeld op een door de Minister van Economische Zaken vast te stellen lijst.

Aan de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen wordt rechtspersoonlijkheid toegekend, zodat het zelf in het civiele rechtsverkeer kan optreden. Het kabinet maakt die keuze om, zoals hierboven beschreven, in deze eerste fase zo dicht mogelijk bij de bestaande werkwijze te kunnen blijven en de activiteiten en werkzaamheden van KDS te kunnen voortzetten zonder ingrijpende wijzigingen voor de organisatie, het personeel en de financiële huishouding. Op die manier kan de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen aangegane rechten en verplichtingen tegenover derden voortzetten. Dat geldt niet alleen voor externe overeenkomsten met leveranciers, dienstverleners en andere contractpartijen, maar ook voor interne aangelegenheden, zoals het voeren van zelfstandig overleg met medezeggenschapsorganisaties en vakbonden. Voorstel is dat de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen eigen rechtspositieregels kan vaststellen voor zijn personeel. Dat betekent dat de Keuringsdienst zelfstandig met de vakbonden onderhandelt over een eigen collectieve arbeidsovereenkomst en die uiteindelijk zelf vaststelt (binnen het budget). De huidige collectieve arbeidsovereenkomst van KDS kan daarbij als uitgangspunt worden genomen. Dit voorstel leidt bovendien tot een structurele kostenbesparing van ca. € 1,5 miljoen per jaar ten opzichte van de variant waarin de rechtspositieregels van het Rijk van toepassing zouden zijn.

3. Verhouding tot (inter)nationale wetgeving

3.1 Wet dieren en Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Het wetsvoorstel is vormgegeven als een wijziging van de Wet dieren. Naast regels over het gedrag van mensen jegens dieren stelt die wet ook regels over producten die van dieren afkomstig zijn. Hoofdstuk drie van de Wet dieren vormt de basis voor regels over dierlijke producten. Aan dat hoofdstuk worden de bepalingen ten behoeve van de oprichting van de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen toegevoegd.

In paragraaf 2.4 is erop ingegaan dat de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen niet rechtstreeks onder het toepassingsbereik van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen valt. Het voorgestelde artikel 3.10, eerste lid, van de Wet dieren verklaart daarom de artikelen van de kaderwet die voor de Keuringsdienst van belang kunnen zijn van overeenkomstige toepassing. Het gaat bijvoorbeeld om benoeming en het ontslag van bestuurders, regels met betrekking tot hun bezoldiging en nevenfuncties en voorschriften over informatievoorziening, sturing en (financieel) toezicht, zoals jaarverslagen en begrotingen. Ook zal de Keuringsdienst een egaliseringsreserve moeten vormen, waarmee incidentele mee- of tegenvallers en niet jaarlijks voorkomende uitgaven uitgesmeerd worden over meer begrotingsjaren.

De rechtspositieregels die gelden voor ambtenaren die zijn aangesteld bij ministeries zijn niet van toepassing op de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen. De achtergrond van deze keuze is hierboven toegelicht, in paragraaf 2.5. Om die reden wordt artikel 15 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet genoemd in artikel 3.10, en treft het tweede lid van laatstgenoemd artikel een voorziening voor het personeel dat in dienst is van de Keuringsdienst. Daarmee wordt geregeld dat personeel van de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen op basis van een arbeidsovereenkomst in dienst is en dat boek 7, titel 10, van het Burgerlijk Wetboek op de arbeidsverhouding van toepassing is. Dat betekent dat de Keuringsdienst met vakbonden een overeenkomst kan sluiten over collectieve arbeidsvoorwaarden.

De overige artikelen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, die betrekking hebben op bestuursorganen die met openbaar gezag zijn bekleed en ofwel privaatrechtelijk zijn vormgegeven ofwel onderdeel zijn van de rechtspersoon Staat, zijn uiteraard niet van overeenkomstige toepassing verklaard.

3.2 Europese controleverordening

Wanneer een lidstaat in verband met officiële controles taken overdraagt aan een onafhankelijke derde partij, wordt die derde partij aangemerkt als controleorgaan in de zin van artikel 5 van verordening (EG) nr. 882/2004 (hierna: de controleverordening).¹⁴ Het begrip 'officiële controles' wordt ruim uitgelegd; ook post mortem keuringswerkzaamheden vallen daaronder. Dit betekent dat, nu het wetsvoorstel de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen met post mortem keuringswerkzaamheden

¹⁴ Verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn (PbEU 2004, L 165).



belast, de Keuringsdienst als controleorgaan moet worden beschouwd en moet voldoen aan de criteria die de controleverordening daaraan verbindt. Zo moet het controleorgaan over de nodige deskundigheid, uitrusting en infrastructuur beschikken, ervaren personeelsleden hebben en onafhankelijk en vrij van belangenverstrengeling zijn. Ook zal het controleorgaan geaccrediteerd moeten worden. De Europese Commissie moet hiervan in kennis worden gesteld. PM.

4. Gevolgen

Het voornemen om de publieke inbedding van de post mortem keuringswerkzaamheden met zo weinig mogelijk andere wijzigingen gepaard te laten gaan, leidt ertoe dat de gevolgen voor het personeel beperkt zullen zijn. Alle keuringsassistenten in dienst van de Stichting Merita en KDS volgen hun taken en treden in dienst van de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen. Hetzelfde geldt voor de medewerkers van CoMore B.V. die bedrijfsvoeringstaken (kwaliteitsbeleid, werkplanning, financiële en personele administratie) of managementtaken (regio- en operationeel management) verrichten ten behoeve van KDS, voor de uitvoering van de in het contract VWA-KDS vastgelegde taken. Het personeel zal hun werkzaamheden blijven uitvoeren totdat het wetsvoorstel in werking treedt; KDS blijft, tot het zover is, met de keuringswerkzaamheden belast. Daarmee wordt de continuïteit gewaarborgd en een soepele overgang van de keuringswerkzaamheden mogelijk gemaakt. De feitelijk opgedragen werkzaamheden op de slachthuizen blijven na inwerkingtreding van het wetsvoorstel grosso modo gelijk. Ook worden de bestaande arbeidsvoorwaarden voor de medewerkers gecontinueerd. Wel worden zij op grond van de Wet privatisering ABP en het pensioenreglement van de Stichting Pensioenfonds ABP verplicht deelnemer bij het ABP. Voor de bovengenoemde medewerkers van CoMore B.V zal, zoals in paragraaf 2.5 is besproken, een verandering van standplaats plaatsvinden, van Zeist naar Utrecht.

Met KDS zijn specifieke afspraken gemaakt om de kwaliteit en continuïteit van de keuringswerkzaamheden te waarborgen in de periode tot het feitelijk operationeel worden van de Keuringsdienst. Deze afspraken zijn vastgelegd in een brief.

Een ander gevolg van het wetsvoorstel is dat het in paragraaf 2.1 genoemde roodvleesconvenant dient te worden aangepast. De veranderde omstandigheden die de overgang van de keuringstaken van KDS naar de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen meebrengt zijn aanleiding daarvoor. Hierover zijn op hoofdlijnen afspraken gemaakt tussen de convenantpartners de overheid en de Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV). Partijen hebben afgesproken dat de financiële bepalingen uit het roodvleesconvenant worden beëindigd en dat de doelstellingen die zien op flexibiliteit, kostenbeheersing en efficiency bij de uitvoering van keuringen in stand blijven. Deze afspraken zijn vastgelegd in een brief.

5. Financiële gevolgen

De oprichting van de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen leidt niet tot extra regeldruk voor slachterijen of andere organisaties. De wijze van factureren blijft ongewijzigd. De Keuringsdienst stelt jaarlijks een begroting op voor het navolgende kalenderjaar. Bij ministeriële regeling wordt vastgesteld op welk moment de Minister van Economische Zaken de begroting moet hebben ontvangen. De minister stelt vervolgens voor 1 december het budget van de Keuringsdienst vast en verdisconteert de kosten in de retributies. De Keuringsdienst brengt de kosten voor de werkelijke inzet van de officiële assistenten in rekening bij de NVWA. De NVWA brengt de inzet via de retributies bij de slachthuizen in rekening. Op deze wijze blijven de administratieve lasten voor het bedrijfsleven gelijk.

De keuringswerkzaamheden blijven gelijk; er treden enkel organisatorische veranderingen op. Met die veranderingen zijn de volgende kosten gemeoid.

Enmalige kosten:

De transitiekosten van KDS naar de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen bedragen € 0,5 miljoen. De belangrijkste posten zijn de kosten voor een transitieteam, interne en externe communicatie en ontvlechting van mensen en systemen uit CoMore B.V. Zodra de Keuringsdienst operationeel is, gaan de betrokken medewerkers van KDS en CoMore B.V. collectief over naar het pensioenfonds ABP. Dat betekent dat het huidige contract tussen KDS en pensioenverzekeraar Avéro Achmea, dat tot en met 2019 loopt, tussentijds beëindigd zal worden. Welke kosten zijn verbonden aan een collectieve waardeoverdracht van de pensioenen van Avéro Achmea naar het ABP is nu nog niet te zeggen. Alle betrokkenen moeten daar uiteindelijk toe beslissen, en de Nederlandse Bank moet toestemming geven. Die toestemming zal de Nederlandse Bank alleen geven als de dekkingsgraad van het ABP dat toelaat. Gelet op die dekkingsgraad is collectieve waardeoverdracht naar verwachting de komende jaren niet mogelijk. De administratieve kosten van de overgang naar pensioenfonds ABP, de contractbeëindiging en een eventuele toekomstige waardeoverdracht bedragen naar verwachting maximaal € 0,2 miljoen.



Structurele kosten:

Vanwege de keuze om taken, medewerkers en systemen zoveel mogelijk één op één over te nemen en een collectieve arbeidsovereenkomst te hanteren, gebaseerd op die van KDS, zullen de structurele kosten niet of in zeer beperkte mate stijgen. KDS verricht, in aanvulling op de post mortem keuringswerkzaamheden, ook andere werkzaamheden. Grotendeels gaat het om publieke taken die KDS in opdracht van de NVWA of de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland uitvoert, maar het betreft ook werkzaamheden voor slachthuizen. Een aantal KDS-medewerkers voert deze private werkzaamheden in deeltijd uit. Zo ontstaat er flexibel inzetbare capaciteit, die op piekmomenten voor de post mortem keuringswerkzaamheden kan worden benut. In 2014 leverden deze werkzaamheden een omzet van ca. € 0,3 miljoen op. Deze werkzaamheden voor private partijen kunnen niet door de publiekrechtelijke Keuringsdienst roodvlees in slachterijen worden uitgevoerd. De Keuringsdienst zal de organisatie hierop moeten aanpassen en kan mogelijkheden benutten om additionele publieke taken uit te voeren, bijvoorbeeld in opdracht van de NVWA.

6. Advies en consultatie

6.1 Internetconsultatie

In de maand juli 2016 is het conceptwetsvoorstel via internetconsultatie op Overheid.nl opengesteld voor reacties door belanghebbenden. Er zijn geen specifieke vragen gesteld met betrekking tot het wetsvoorstel; er is in algemene zin gelegenheid gegeven voor reactie. Er zijn zes reacties binnengekomen, merendeels van rechtstreeks belanghebbenden bij de roodvleeskeuringen, en één uit een andere sector, vooruitlopend op de besluitvorming in 'fase 2'. De belangrijkste punten uit de reacties zijn hieronder samengevat.

Over de noodzaak van het wetsvoorstel

B.V. KDS en de Stichting Administratiekantoor KDS (StAK) geven in hun zienswijze aan dat de noodzaak van het wetsontwerp in hun ogen onvoldoende is onderbouwd. KDS is naar hun oordeel onafhankelijk van het slachthuisbedrijfsleven en aangezien zij haar werkzaamheden volledig onder gezag en verantwoordelijkheid van de NVWA uitvoert is sprake van een publiekrechtelijke inbedding. In de praktijk is volgens KDS niet gebleken dat de huidige constructie tussen KDS en NVWA problemen geeft met export naar derde landen.

Ook de COV geeft in haar reactie aan geen noodzaak te zien voor een dergelijk grote verandering in de keuringssystematiek; de voordelen zijn onvoldoende duidelijk ten opzichte van de nadelen. In de ogen van de COV zijn er met de huidige constructie tussen KDS en de NVWA geen onduidelijkheden die leiden tot problemen bij export naar derde landen. Verder wijst de COV erop dat KDS naar aanleiding van de conclusies van de Onderzoeksraad voor Veiligheid haar governance structuur zodanig heeft aangepast dat er geen sprake is van belangenverstremming met het slachthuisbedrijfsleven.

Uit de reactie van de Ondernemingsraad van KDS komt juist naar voren dat KDS ondanks aanpassingen in de governance nog steeds niet geheel onafhankelijk is van de vee- en vleessector. Dat komt met name door de positie van de Stichting Centraal Bureau diensten aan Slachtdieren (Stichting CBS) als houder van de certificaten van de aandelen KDS, die tot doel heeft 'het verrichten van activiteiten ten behoeve van de vee- en vleessector'.

De Koninklijke Nederlandse Slagersorganisatie geeft in haar reactie aan begrip te hebben voor het voornemen om de post mortem keuring in het publieke domein te brengen en onderschrijft de gebruikte argumentatie.

Het kabinet heeft in paragraaf 1 en de paragrafen 2.2 en 2.3 uitvoerig betoogd waarom het noodzakelijk is de publieke vleeskeuringstaken terug te brengen in publieke handen. Incidenten in de vleessector in de afgelopen jaren vragen om versterking van het systeem van keuring en toezicht. Het oprichten van de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen is één van de maatregelen die wordt genomen. Daarmee is voor een ieder duidelijk dat de vleeskeuring volstrekt onafhankelijk van de roodvleessector wordt uitgevoerd. Bovendien levert het geen discussie op met derde landen over de gekozen constructie met een private uitvoerder.

Positie van de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen ten opzichte van de NVWA

B.V. KDS en StAK geven aan de verhouding tussen de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen en de NVWA met het wetsvoorstel anders wordt ten opzichte van de bestaande situatie met KDS. Dat zou volgens hen onduidelijkheid kunnen veroorzaken over de taakverdeling tussen de NVWA en de Keuringsdienst. Zo wordt de Keuringsdienst, in tegenstelling tot KDS, een controleorgaan in de zin van



de Europese controleverordening en zullen de keuringsassistenten – in ondermandaat – vlees geschikt verklaren voor menselijke consumptie.

In de ogen van de COV levert de huidige constructie tussen KDS en NVWA geen onduidelijkheden op die leiden tot problemen bij export naar derde landen. Zij maakt in haar reactie duidelijk dat de oprichting van de Keuringsdienst en de verhouding van de Keuringsdienst tot de NVWA geen enkele discussie mag oproepen bij de Europese Unie of derde landen, om risico's op exportbelemmeringen te voorkomen.

Verder wordt in de reactie van de Ondernemingsraad van KDS betoogd dat het wetsvoorstel onvoldoende invulling geeft aan de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, op het punt van scheiding van keuring en toezicht. Geconstateerd wordt dat er geen zelfstandig bestuursorgaan wordt opgericht, maar een rechtspersoon met een wettelijke taak. En hoewel er ondermandaat zal worden gegeven aan de op te richten Keuringsdienst blijft de bevoegdheid om vlees geschikt te verklaren voor menselijke consumptie bij de NVWA rusten. In de reactie wordt de vraag gesteld of dit geen praktische problemen geeft en niet in strijd is met de verordening (EG) nr. 854/2004. Het kabinet is van oordeel dat in deze een zorgvuldige lijn is gekozen. Bij het bepalen van de verhouding tussen de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen en de NVWA is in de eerste plaats gekeken naar de eisen die uit de Europese regelgeving volgen, zoals in paragraaf 2.4 is toegelicht. Meer in het bijzonder gaat het om de verhouding tussen de officiële dierenarts (in dienst van de NVWA) en de officiële assistenten (in dienst van de Keuringsdienst). De dierenarts moet het werk van de assistent kunnen controleren en in voorkomende gevallen specifieke aanwijzingen kunnen geven. Daarom kunnen de organen van de Keuringsdienst niet zelfstandig openbaar gezag uitoefenen en wordt gekozen voor een constructie waarbij de Keuringsdienst als rechtspersoon met een wettelijke taak feitelijke keuringswerkzaamheden uitvoert en werkt met een ondermandaat van de NVWA voor het nemen van besluiten.

Fase 1 overslaan

B.V. KDS en StAK pleiten ervoor om de in het conceptwetsvoorstel voorgestelde fase 1 achterwege te laten en tot het moment dat fase 2 aan de orde is – dat wil zeggen het moment waarop de keuringsactiviteiten van de NVWA én de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen in 2021 in één organisatie samengebracht worden – de huidige constructie met KDS voort te zetten. Dit wordt ondersteund door de reactie van de Ondernemingsraad van KDS, waarin wordt voorgesteld tot het moment dat alle keuringswerkzaamheden van de NVWA en KDS in één keuringsorganisatie worden ondergebracht, de uitvoering van de post mortem keuringswerkzaamheden door een private partij uit te laten voeren. Dat zou niet moeten gebeuren in de huidige governance structuur van KDS, maar door een partij die volledig onafhankelijk van de vee- en vleessector opereert.

Het kabinet heeft in reactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid besloten dat het noodzakelijk is om snel stappen te zetten om de publieke vleeskeuringstaken in publieke handen te brengen. In paragraaf 2.3 is uiteengezet waarom er is gekozen om eerst een tussenstap (fase 1) te zetten. Directe samenvoeging van keuringsactiviteiten van de NVWA en KDS zou een te zware wissel trekken op de uitvoering van het Plan van Aanpak NVWA.

Kosten

De COV geeft aan dat het onacceptabel is als de oprichting van de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen leidt tot extra kosten voor de roodvleeskeuring. In haar ogen zijn de kosten in Nederland al erg hoog en komt het level playing field binnen en buiten Europa (nog) verder onder druk te staan.

De Koninklijke Nederlandse Slagersorganisatie spreekt vooral haar zorg uit over de mogelijke effecten op de retributies voor de zelfslachtende slagers. Publieke organisaties blijken in haar ogen vaak niet zo efficiënt te opereren als private organisaties. Zij geeft als overweging om de kosten van keuring en toezicht door de overheid te laten betalen.

In paragraaf 5 is aangegeven dat de financiële gevolgen van de oprichting van de Keuringsdienst beperkt zijn.

Roodvleesconvenant aanpassen

De COV is het oneens met de wens van de overheid om het roodvleesconvenant te beëindigen, maar kan zich wel vinden in gedeeltelijke aanpassing. Naar aanleiding van de afspraken die met de COV zijn gemaakt is paragraaf 4 op dit punt aangepast. Het convenant wordt niet beëindigd, maar zal in overleg met de COV worden gewijzigd. De afspraken die hierover op hoofdlijnen zijn gemaakt zullen daarvoor als basis dienen.



6.2 Overleg met de Algemene Rekenkamer

Over het wetsvoorstel is, gelet op de artikelen 91, eerste lid, onderdeel d en 96 van de Comptabiliteitswet 2001, schriftelijk overlegd met de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer brengt drie punten onder de aandacht die wat haar betreft nadere uitwerking behoeven. Deze aandachtspunten worden hieronder behandeld. De schriftelijke reactie van de Algemene Rekenkamer is verder integraal als bijlage bij deze memorie van toelichting gevoegd.

Toezicht op de Keuringsdienst en de relatie met de NVWA

a. Relatie minister – Keuringsdienst roodvlees in slachterijen

De Algemene Rekenkamer constateert in de eerste plaats dat er een sturings- en toezichtsrelatie ontstaat tussen de Minister van Economische Zaken en de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen. De Algemene Rekenkamer vindt het van belang dat in een toezichtarrangement wordt uitgewerkt welke informatie van de Keuringsdienst nodig is, hoe de minister de betrouwbaarheid van die informatie controleert, hoe interventiebevoegdheden worden gebruikt en hoe het toezicht van de minister zich verhoudt tot de inhoudelijke sturing en controle van NVWA-dierenartsen.

Het kabinet neemt dit advies over en zal in een toezichtarrangement afspraken maken met de Keuringsdienst conform de algemene kaders voor toezicht en verantwoording. In het bijzonder zal daarbij ingegaan worden op de rol en verantwoordelijkheid van de NVWA-dierenartsen op de taakuitvoering van de keuringsassistenten. In paragraaf 2.4 is een zinsnede toegevoegd over het maken van een toezichtarrangement.

b. Relatie NVWA – Keuringsdienst roodvlees in slachterijen

Volgens de Algemene Rekenkamer is het van belang dat helderheid bestaat over de verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling tussen de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen en de NVWA. Hoe krijgt de relatie tussen beide organisaties na inwerkingtreding van het wetsvoorstel vorm?

Het kabinet is van oordeel dat voldoende helder is hoe de verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen partijen zijn verdeeld. Die vloeien rechtstreeks voort uit de verordening (EG) nr. 854/2004, zoals in paragraaf 2.4 verwoord. In de praktijk zal er intensief contact zijn tussen de NVWA en de Keuringsdienst over de uitvoering van werkzaamheden. Waar nodig zullen aanvullende afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld van de uitwisseling van informatie en de inzet van personeel, om de gezamenlijke werkzaamheden op de roodvleesslachterijen zo goed mogelijk te laten verlopen. Daarbij kan gekeken worden naar de wijze waarop in de huidige situatie afspraken zijn gemaakt tussen de NVWA en KDS. Het wetsvoorstel bevat met het voorgestelde artikel 3.7, vijfde lid, een grondslag om daarover zo nodig regels te stellen in een ministeriële regeling.

Nevenwerkzaamheden

De Algemene Rekenkamer merkt op dat de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen volgens het wetsvoorstel maar één (wettelijke) taak krijgt, namelijk het laten uitvoeren van post mortem keuringswerkzaamheden. Het wetsvoorstel bevat geen regeling over nevenwerkzaamheden of aanvullende taken. De Algemene Rekenkamer vraagt zich daarom af wat de juridische grondslag voor de in de memorie van toelichting genoemde nevenwerkzaamheden is, of die werkzaamheden verplicht moeten worden uitgevoerd en hoe de bekostiging plaatsvindt.

Het is juist dat met het wetsvoorstel een Keuringsdienst wordt opgericht die het laten verrichten van post mortem keuringswerkzaamheden op roodvleesslachterijen als wettelijke taak heeft. Het gaat hier om een bij wet toebedeelde taak. Het betreffende wetsartikel, het voorgestelde artikel 3.7, vierde lid, vormt de inhoud en gelijk ook de grens van de zelfstandige taakuitoefening van de Keuringsdienst. Dat staat er niet aan in de weg dat de Keuringsdienst en bijvoorbeeld de NVWA of de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland overeen kunnen komen dat laatstgenoemde organisaties medewerkers van de Keuringsdienst inhuren om bepaalde (keurings)werkzaamheden uit te voeren. Zeker in het geval deze additionele werkzaamheden plaatsvinden op de roodvleesslachthuizen kan dat efficiency voordelen opleveren en de flexibel inzetbare capaciteit van de Keuringsdienst vergroten. Daarbij zullen ook afspraken worden gemaakt over de precieze taakuitoefening en de financiering door de inhurende organisatie.

Bekostiging en beheer publieke middelen

Over de bekostiging van de Keuringsdienst vraagt de Algemene Rekenkamer zich af of de volgens de memorie van toelichting beoogde financieringswijze goed in de tekst van het wetsvoorstel is



verwoord, en wat precies de juridische grondslag is voor het in rekening brengen van de kosten. Verder adviseert de Algemene Rekenkamer om in contact te treden met de Minister van Financiën over de vraag of de Keuringsdienst de publieke middelen moet aanhouden in de schatkist. De Algemene Rekenkamer besluit met de vraag of het de bedoeling is om uitvoering te geven aan artikel 32 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, dat in het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing wordt verklaard.

In paragraaf 5 van de memorie van toelichting is de financieringswijze van de Keuringsdienst toegelicht. Om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven zo laag mogelijk te houden, zal er geen rechtstreekse financieringsrelatie bestaan tussen de slachterijen en de Keuringsdienst. De Keuringsdienst zal de werkelijk gemaakte kosten factureren aan de NVWA. In het voorgestelde artikel 3.9 van het wetsvoorstel is daarom opgenomen dat het budget van de Keuringsdienst wordt gedekt uit 's Rijks kas. Deze kosten worden verdisconteerd in de retributies die, op grond van de door de Minister vastgestelde begroting, worden opgelegd aan de slachterijen. Artikel 9.1, eerste lid, onderdeel e, van de Wet dieren bevat de grondslag voor de retributies; de hoogte van de retributie volgt uit de Regeling NVWA-tarieven. De beoogde financieringswijze is dus juist in het wetsvoorstel verwoord.

Het kabinet onderschrijft het advies om te bekijken of de Keuringsdienst publieke middelen moet aanhouden in 's Rijks schatkist. Dit zal worden onderzocht. Wat artikel 32 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen betreft: het voorgestelde artikel 3.10 verklaart de artikelen van Kaderwet van overeenkomstige toepassing die mogelijk van belang zijn voor de organisatie van de Keuringsdienst of de sturingsrelatie tussen de Minister van Economische Zaken en de Keuringsdienst. Zoals hierboven al aan de orde kwam moet die sturingsrelatie nog verder worden vormgegeven. In dat kader wordt ook bekeken of het nodig is om gebruik te maken van artikel 32 van de Kaderwet.

7. Besliskader Privatisering en verzelfstandiging

Het besliskader Privatisering en verzelfstandiging, onderdeel van het rapport 'Verbinding verbroken?' van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verszelfstandiging Overheidsdiensten Eerste Kamer, bevat waardevolle aandachtspunten en richtlijnen ten behoeve van gedegen besluitvorming op het terrein van privatisering en verzelfstandiging. In dit geval is sprake van een vorm van verzelfstandiging. De post mortem keuringswerkzaamheden worden nu weliswaar door een (zelfstandig) bedrijf uitgevoerd, maar dat gebeurt in opdracht van de NVWA. Met dit wetsvoorstel worden die keuringswerkzaamheden aan de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen opgedragen. Het besliskader is bij de besluitvorming betrokken en zal ook bij de toekomstige besluitvorming worden betrokken. Het besliskader bestaat uit vijf stappen van (1) het voornemen tot verzelfstandiging naar (2) ontwerp, (3) besluitvorming en (4) uitvoering tot (5) evaluatie. Hieronder worden de stappen van het besliskader zoveel mogelijk beschreven.

(1) Het voornemen

De aanleiding voor dit wetsvoorstel is verwoord in paragraaf 1. Incidenten in de vleessector en de kwetsbaarheden in het systeem waarin overheid en bedrijfsleven de veiligheid van het vlees gezamenlijk borgen, vragen om forse maatregelen. Eén van de maatregelen is de keuringstaken van het private KDS terug te brengen in het publieke domein. Dit is in de eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer d.d. 16 oktober 2015 nader gemotiveerd. In die brief is ook de oprichting van een zelfstandige publiekrechtelijke organisatie voor de vleeskeuringstaken aangekondigd. De bijlage bij die brief bevat een tijdelijk voor de herinrichting van het systeem van keuring en toezicht, waarin is voorzien dat de op te richten organisatie in 2017 van start gaat. Dit is door de Staatssecretaris van Economische Zaken toegelicht in het Algemeen Overleg van de vaste commissie Economische Zaken op 10 december 2015. Over het voornemen tot terugbrengen van de keuringstaken van het private KDS naar het publieke domein is in 2015 informeel overleg gevoerd met vertegenwoordigers van de roodvlees-slachterijen.

(2) Het ontwerp

Er is een projectteam ingesteld binnen het Ministerie van Economische Zaken om een ontwerp-wetsvoorstel te maken. Het projectteam heeft onderzocht is hoe het besluit uit de brief van 16 oktober 2015 het best kan worden vormgegeven. In paragraaf 2.3 is uiteengezet waarom is gekozen voor een aparte publiekrechtelijke organisatie en bijvoorbeeld niet voor het onderbrengen van deze vleeskeuringstaken bij de NVWA. Ook is de keuze voor een tijdelijke constructie uiteengezet, die een tussenstap is in het proces waarbij de keuringstaken van NVWA en Keuringsdienst uiteindelijk in één organisatie onder worden gebracht.

In paragraaf 3 is aangegeven hoe het voorstel zich verhoudt tot het generieke beleid rondom zelfstandige bestuursorganen en (inter)nationale wetgeving. De Keuringsdienst roodvlees in slachte-



rijen valt niet rechtstreeks onder het toepassingsbereik van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Dat is toegelicht in paragraaf 2.4. De vereisten uit de toepasselijke Europese regelgeving over de gezagsverhouding tussen de dierenarts (in dienst van de NVWA) en de keuringsassistent zijn bepalend geweest voor de juridische vormgeving van de Keuringsdienst. De publieke belangen (volksgezondheid en voedselveiligheid) zijn geborgd doordat de verhouding tussen NVWA en Keuringsdienst helder is vastgelegd. De NVWA houdt (nog steeds) toezicht op slachthuizen en op de werkzaamheden van de keuringsassistenten; de Keuringsdienst verklaart in ondermandaat van de NVWA vlees dat geen afwijkingen vertoont geschikt voor menselijke consumptie. Dit is verder toegelicht in de paragrafen 2.4 en 3.

Bij het vormgeven van het wetsvoorstel is regelmatig ambtelijk overleg gevoerd en is medewerking verleend door de directie van KDS. Tevens is overleg gevoerd met de certificaat- en aandeelhouders van KDS en met bestuurders van de roodvleesslachthuizen over zaken die samenhangen met de overgang van mensen en middelen en met het roodvleesconvenant.

De gevolgen van dit wetsvoorstel voor de betrokken slachthuizen en voor het personeel en organisatie van KDS zijn verwoord in paragraaf 4. In paragraaf 5 wordt gesproken over de financiële gevolgen, incidenteel en structureel. Omdat er bij de vormgeving van de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen voor is gekozen zo dicht mogelijk bij de huidige aanpak en werkwijze van KDS te blijven, zijn de (financiële) gevolgen van dit wetsvoorstel beperkt.

(3) Het besluit

Met het indienen van dit wetsvoorstel bij het parlement wordt het ter besluitvorming voorgelegd. De kern van het voorstel betreft het oprichten van een zelfstandige publiekrechtelijke organisatie, de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen.

(4) Uitvoering

In paragraaf 2.4 wordt duidelijk gemaakt wat de taken en verantwoordelijkheden van de Keuringsdienst zijn en welke gezagsverhouding er is tot de NVWA en de Minister van Economische Zaken. De Keuringsdienst krijgt de taak om feitelijke keuringshandelingen uit te voeren, maar oefent geen openbaar gezag uit vanwege de toepasselijke Europese regelgeving over de gezagsverhouding tussen de dierenarts (NVWA) en de keuringsassistent. De NVWA zal aan de Keuringsdienst ondermandaat verlenen om vlees geschikt te verklaren voor menselijke consumptie. In de praktijk zullen de NVWA en de Keuringsdienst intensief samenwerken en nadere werkafspraken maken. De publieke belangen zijn zeker gesteld doordat de NVWA door de Minister van Economische Zaken gemandateerd is voor nemen van besluiten in het kader van de vleeskeuring.

In paragraaf 2.5 is toegelicht dat de Keuringsdienst rechtspersoonlijkheid bezit. Na inwerkingtreden van het wetsvoorstel zal de Minister van Economische Zaken een tweehoofdig bestuur benoemen.

(5) Opvolging

De bijlage bij de bovengenoemde brief van 16 oktober 2015 bevat een tijdlijn voor de herinrichting van het systeem van keuring en toezicht. Daarin is voorzien in een evaluatie van de eerste fase van de herinrichting van het systeem van keuring en toezicht. In de eerste fase wordt binnen de NVWA een organisatorische knip aangebracht tussen keurings- en toezichtsactiviteiten én wordt een zelfstandige publiekrechtelijke organisatie (de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen) voor de vleeskeuringstaken opgericht. Op grond van de evaluatie en de opgedane ervaringen met de nieuwe structuur wordt bepaald op welke wijze de tweede fase wordt vormgegeven. In het wetsvoorstel is een evaluatiebepaling opgenomen, zoals toegelicht in de tweede alinea van paragraaf 2.3: binnen drie jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel worden de doeltreffendheid en de praktijkeffecten geëvalueerd.

8. Overgangsrecht

Het voorgestelde artikel II van het wetsvoorstel regelt, zoals in de paragrafen 2.5 en 4 is besproken, de overgang van personeel. De arbeidsovereenkomsten gaan ongewijzigd over als rechtsverhouding naar burgerlijk recht. De betrokken werknemers worden overheidswerknemer als bedoeld in artikel 1, onderdeel n, van de Wet privatisering ABP en artikel 1, onderdeel j, van de Werkloosheidswet en de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen wordt ten aanzien van die werknemers aangemerkt als overheidswerkgever als bedoeld in artikel 1, onderdeel m, van de Wet privatisering ABP en artikel 1, onderdeel i, van de Werkloosheidswet.

Verder treft artikel III, eerste lid, een voorziening voor wettelijke procedures en rechtsgedingen. Bij lopende procedures of bij procedures die na inwerkingtreding van het wetsvoorstel starten, treedt het



bestuur van de Keuringsdienst roodvlees in slachterijen in de plaats van KDS. Het tweede lid van artikel III regelt ten slotte dat archiefbescheiden van KDS over lopende zaken, die niet al zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats, aan het bestuur van de Keuringsdienst worden overgedragen.

9. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,