

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

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 terecht komt en uiteindelijk bij de consument belandt. Naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad zijn een aantal maatregelen getroffen. 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. Het nu voorliggende wetsvoorstel is onderdeel van deze laatste maatregel: vleeskeuring moet weer in het publieke domein worden gebracht. Voor meer informatie wordt verwezen naar de "inleiding" van de memorie van toelichting.

2. Wie zijn betrokken?

Overheid: Ministeries van EZ, BZK, V&J, VWS, FIN en de NVWA
Bedrijfsleven: Nederlandse roodvleesslachthuizen vertegenwoordigd door de Centrale Organisatie voor de Vleessector, B.V. Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector, Stichting Merita, Stichting Administratiekantoor KDS, Stichting CBS en CoMore B.V.

Alle partijen hebben kennis kunnen nemen van het kabinetsvoornemen inzake 'Herinrichting Keuring en Toezicht' middels de brief van 16 oktober 2015 (Kamerstukken II 2015/16, 33835, nr. 16).

Vanuit het ministerie van EZ is een projectgroep ingesteld, waar ook de NVWA aan deelneemt. Ten behoeve van de werkzaamheden hebben de B.V. Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector, Stichting Merita, Stichting Administratiekantoor KDS, Stichting CBS en CoMore B.V. op verzoek van deze projectgroep de benodigde informatie aangeleverd. Op ambtelijk niveau is over het voorstel overeenstemming bereikt met de ministeries BZK, V&J, VWS en FIN.

3. Wat is het probleem?

De wijze waarop de belangen volksgezondheid en voedselveiligheid geborgd worden mag geen aanleiding geven tot discussie of concessies. Daarbij gaat het met name om de schijn van belangenverstremgeling 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, vleeskeuringstaken 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 dit in toenemende mate tot discussie. Derde landen stellen bij export de eis dat certificaten zijn afgegeven door de overheid. Dat staat volgens derde landen als Zuid-Korea, China en de Verenigde Staten op gespannen voet 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.

4. Wat is het doel?

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 doel heeft. De kern van de veranderingen die met dit wetsvoorstel worden beoogd is dan ook de publieke inbedding van de post mortem keuringswerkzaamheden die KDS momenteel uitvoert.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

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. Risico's die hierdoor ontstaan moeten zo veel als mogelijk worden beheerst, zodat de hygiëne en de veiligheid van de vleesproductie wordt geborgd. Dit 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.

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 terecht komt en uiteindelijk bij 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.

Met keuring en toezicht op het veterinaire terrein worden belangrijke publieke belangen gediend: borging van volksgezondheid en voedselveiligheid. De wijze waarop die belangen geborgd worden mogen geen aanleiding tot discussie geven. 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.

6. Wat is het beste instrument?

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 zogenaamde Plan van Aanpak NVWA. Onderdeel van dat plan van aanpak is 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 roodvleesslachterijen op te richten, die als aparte publiekrechtelijke organisatie wordt vormgegeven.

Het bovenstaande is een tussenstap 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. Het belangrijkste uitgangspunt bij fase twee is dat de gescheiden keuringstaken van de NVWA en de keuringstaken van de Keuringsdienst roodvleesslachterijen 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.

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 roodvleesslachterijen. 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.

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 roodvleesslachterijen wordt daarom opgericht als zelfstandige publiekrechtelijke organisatie: een rechtspersoon met wettelijke taak.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

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 roodvleesslachterijen. 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. 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 verder een verandering van standplaats plaatsvinden, van Zeist naar Utrecht.

Een ander gevolg van het wetsvoorstel is dat het zogenaamde roodvleesconvenant (afspraken tussen sector en overheid over keuringswerkzaamheden en de bijbehorende tarieven) behoort te eindigen. De veranderde omstandigheden die de overgang van de keuringstaken van KDS naar de Keuringsdienst roodvleesslachterijen meebrengt zijn de aanleiding daarvoor. Hierover wordt, conform het convenant, in overleg met de betreffende (sector)partijen worden getreden.

De oprichting van de Keuringsdienst roodvleesslachterijen 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 inzet van de officiële assistenten in rekening bij de NVWA. De NVWA rekent deze kosten door aan de slachthuizen, samen met de kosten voor de inzet van de officiële dierenartsen. 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.

De transitiekosten van KDS naar de Keuringsdienst roodvleesslachterijen bedragen eenmalig € 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 Averó Achmea, dat tot en met 2019 loopt, tussentijds beëindigd zal worden. De kosten voor de administratieve afhandeling daarvan bedragen naar schatting eenmalig naar schatting €0,2 miljoen. Welke kosten zijn verbonden aan een collectieve waardeoverdracht van de pensioenen van Averó Achmea naar het ABP is nu nog niet te zeggen.

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 roodvleesslachterijen 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.