

Ministerie van Economische Zaken
T.a.v. de minister
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC DEN HAAG

Plaats, datum : Tilburg, 28 juli 2016
Betreft : OR KDS
Uw kenmerk :
Ons kenmerk : 21629002 / JM / DQ

Secretaresse : D. Quartu
Doorkiesnummer : 013 - 466 88 83
Fax direct : 013 - 466 88 85
E-mail : j.vanmierlo@devoort.nl
Bijlage(n) : -

Excellentie,

Namens de ondernemingsraad van B.V. Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector ('KDS') maak ik gebruik van de mogelijkheid een zienswijze naar voren te brengen met betrekking tot het wetsvoorstel Instelling Keuringsdienst roodvleesslachterijen, dat, met Memorie van toelichting, op 5 juli jl. ter consultatie is aangeboden.

I. Algemeen

In 2013 heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid ('Onderzoeksraad'), op verzoek van de Staatssecretaris van Economische Zaken, onderzoek gedaan naar de risico's in de vleesketen. Het rapport¹ dat de raad naar aanleiding van dat onderzoek in maart 2014 heeft uitgebracht, speelt een belangrijke rol in de discussie die de afgelopen jaren in de politiek, en overigens ook daarbuiten, is gevoerd over de uitvoering van keuringswerkzaamheden door KDS.

De Minister van Economische Zaken is de 'centrale autoriteit' als bedoeld in artikel 2 lid 1 en onder c van Verordening (EG) nr. 854/2004. Voor zover het de post mortem keuringen ('PM-keuringswerkzaamheden') in roodvleesslachterijen betreft, heeft de minister de bevoegdheid deze controles uit te voeren gemandateerd aan de NVWA. De officiële dierenartsen als bedoeld in artikel 5 lid 1 van Verordening (EG) nr. 854/2004 zijn in dienst van de NVWA. Overeenkomstig artikel 5 lid 4 van Verordening (EG) nr. 854/2004 laten zij zich bij de *feitelijke* uitvoering van de PM-keuringswerkzaamheden bijstaan door officiële assistenten die in dienst zijn van KDS. De PM-keuringswerkzaamheden worden uitgevoerd met inachtneming van Bijlage I bij Verordening (EG) nr. 854/2004. In de onderhavige aangelegenheid acht de ondernemingsraad met name Sectie III van de betreffende Bijlage relevant.

De aandelen in KDS worden gehouden door de Stichting Administratiekantoor KDS ('Stak KDS'), waarvan de bestuurders op grond van artikel 3 van de statuten worden benoemd door de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit ('NVWA'). De huidige drie bestuurders van de Stak KDS

¹ Rapport 'Risico's in de vleesketen'.

vormen tevens de raad van commissarissen van KDS. De Stak KDS heeft tegen de door haar gehouden aandelen certificaten uitgegeven aan de stichting CBS, waarvan de bestuursleden worden benoemd op voordracht van LTO Nederland, Vee & Logistiek Nederland, NVV, KNS, COV en VNV/VNB. De stichting CBS heeft ten doel *'het verrichten van activiteiten ten behoeve van de vee- en vleessector'*. Aldus is sprake van een binding met de sector waarin de officiële assistenten van KDS PM-keuringswerkzaamheden uitvoeren.

II. Beweegredenen

Met het wetsvoorstel beoogt het kabinet om taken van KDS in het publieke domein te brengen, en tegelijkertijd zo dicht mogelijk bij de bestaande werkwijze te blijven.² Als de ondernemingsraad het goed ziet, heeft het kabinet daartoe drie beweegredenen:

1. In zijn rapport uit 2014 heeft de Onderzoeksraad aanbevolen een heldere scheiding aan te brengen tussen keuring en toezicht. Beide taken worden thans uitgevoerd door de NVWA.³
2. Derde landen stellen de eis dat bij export van vlees certificaten worden afgegeven door de overheid. Daarbij gaat het met name om Zuid-Korea, de Verenigde Staten en China.
3. De officiële assistenten dienen hun werkzaamheden in volstrekte onafhankelijkheid te kunnen verrichten. Zelfs de schijn van belangenverstremgeling tussen KDS en de slachterijsector dient vermeden te worden.

Ad 1 Scheiding tussen keuring en toezicht

Binnen de vleesketen is de NVWA enerzijds verantwoordelijk voor toezicht op de naleving van wet- en regelgeving, is zij anderzijds belast met keuring van vee en vlees. De Onderzoeksraad constateert op pagina 86 van zijn rapport dat het uitvoeren van deze tweeledige taak nadelige effecten heeft:

- a. De NVWA houdt feitelijk toezicht op de eigen (keurings)activiteiten.
- b. Door de verplichting om keuring- en toezichtkosten op het bedrijfsleven te verhalen, zien bedrijven de toezichthouder als dienstverlener en zichzelf als klant die eisen aan de (keurings)werkzaamheden mag stellen. Dit tast het gezag en de onafhankelijkheid van het toezicht aan.
- c. Keuring en toezicht vergen verschillende competenties, die niet altijd in één persoon verenigd zijn.

In de discussie rondom een versterking van de positie van de NVWA vormt scheiding van keuring en toezicht een van de hoofdthema's. In dat kader is voor de vleessector steeds het uitgangspunt geweest dat op korte termijn een ZBO Dier zou worden opgericht, die (onder meer) belast zou worden met de uitvoering van de keuringswerkzaamheden die KDS thans verricht. Op die wijze zou publieke inbedding van PM-keuringswerkzaamheden plaats vinden, als onderdeel van de scheiding van keuring en toezicht. De ondernemingsraad verwijst in dit verband naar het volgende citaat uit een brief van het ministerie van Economische Zaken van 4 juli 2016⁴:

² Memorie van toelichting pag. 12.

³ Pagina 9 van het rapport.

⁴ Kenmerk DAN-ZBO Dier / 16090890, Overheidsidentificatienr 00000001003214369000.

'Het kabinet heeft besloten de roodvleeskeuring terug te brengen in het publieke domein. De keuringswerkzaamheden die thans door de BV KDS worden uitgevoerd voor de NVWA, worden bij wet opgedragen aan een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO).'

Waar het Ministerie van Economische zaken in zijn brief van 4 juli nog spreekt van oprichting van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), wordt daags nadien een wetsvoorstel gepubliceerd voor consultatie, waarin het kabinet kiest voor de oprichting van een rechtspersoon met wettelijke taak. Deze principieel andere keus onderbouwt het kabinet in de Memorie van toelichting als volgt:

'Momenteel beschikt de NVWA over een mandaat om, in het kader van de post mortem keuring, namens de Minister van Economische Zaken tot markttoelating te besluiten. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel stond het kabinet voor de vraag of de Keuringsdienst roodvleesslachterijen, naast de taak om feitelijke keuringswerkzaamheden uit te voeren, ook de bevoegdheid zou moeten krijgen om toelatingsbesluiten te nemen. Het gekeurde vlees wordt toegelaten tot de markt als het geen afwijkingen vertoont. In de meeste gevallen komt daar geen 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 de toelatingsbesluiten te nemen.'

Het kabinet lijkt op twee gedachten te hinken. Enerzijds ziet zij er van af de op te richten entiteit, naast toebedeling van de taak *feitelijk* keuringswerkzaamheden uit te voeren, direct de bevoegdheid toe te kennen toelatingsbesluiten te nemen. Die bevoegdheid blijft berusten bij de NVWA. Van een scheiding van keuring en toezicht is met de oprichting van de Keuringsdienst roodvleesslachterijen dus geen sprake: óók in de nieuwe situatie is de officiële dierenarts, en dus de NVWA, (eind)verantwoordelijk voor de keuring.

Anderzijds laat zij de NVWA ondermandaat verlenen aan de op te richten Keuringsdienst om toelatingsbesluiten te nemen. Afgezien van praktische problemen die het gevolg zijn van dubbele mandaten, vraagt de ondernemingsraad zich af of het ondermandateren van bevoegdheden aan de Keuringsdienst, en daarmee aan officiële assistenten, zich verdraagt met Verordening (EG) nr. 854/2004. De ondernemingsraad heeft in dat verband bijzonder het oog op de definitie van 'officiële assistent' in artikel 2 lid 1 en onder h, op de kwalificatie 'bijstaan' in artikel 5 lid 4 en op de verdeling van werkzaamheden en bevoegdheden die volgt uit Bijlage I Sectie III, in het bijzonder uit Hoofdstuk II artikel 2 en onder b daarvan.

Ad 2 Export en overheid

Of en in hoeverre zich bij export van vlees een probleem voordoet, is de ondernemingsraad niet bekend. Wat vragen oproept, wanneer het gaat om exportbelangen als beweegreden om de

werkzaamheden van KDS over te brengen naar de Keuringsdienst roodvleesslachterijen, is dat noch KDS in de huidige noch de Keuringsdienst in de beoogde situatie exportcertificaten afgeeft. Met die afgifte is en blijft de NVWA, en daarmee de overheid, belast. Welk 'export-probleem' met oprichting van de Keuringsdienst wordt opgelost, ontgaat de ondernemingsraad dan ook.

Ad 3 Onafhankelijkheid van KDS

Het kabinet hecht grote waarde aan het feit dat partijen in de vleesketen er van doordrongen zijn, en dat consumenten er op mogen vertrouwen, dat de keuringen in de slachterijsector worden verricht door instanties en personen die volstrekt onafhankelijk zijn van de sector en die daarmee geen binding hebben. De ondernemingsraad onderschrijft dit uitgangspunt ten volle. Zelfs de schijn van belangenverstremgeling dient vermeden te worden.

Volgens de ondernemingsraad is op dit moment echter geen sprake van volstrekte onafhankelijkheid van KDS, en bestaat er blijkens de uiteenzetting onder het koje 'algemeen' welk degelijk een binding met de sector.

Het moge zo zijn dat onafhankelijkheid van het bestuur de Stak KDS en van raad van commissarissen van KDS inmiddels gewaarborgd is, de certificaathouder (stichting CBS) wordt bestuurd door personen die werkzaam zijn in de slachterijsector, of is daaraan op zijn minst gelieerd. Bovendien is die certificaathouder, die zich ten doel stelt *'het verrichten van activiteiten ten behoeve van de vee- en vleessector'*, uiteindelijk economisch rechthebbende als het gaat om (de waarde van) KDS, bijvoorbeeld bij een verkoop van de aandelen in KDS. De ondernemingsraad vindt een dergelijke situatie ongewenst, omdat daardoor op zijn minst de schijn zou kunnen ontstaan dat de publieke belangen die KDS behoort te behartigen (met name de voedselveiligheid) kunnen botsen met de private belangen van haar (economisch) eigenaren. Een dergelijke schijn van belangenverstremgeling zou afbreuk kunnen doen aan het vertrouwen van consumenten in de veiligheid van vlees.

De door de ondernemingsraad onwenselijk geachte schijn zou bijvoorbeeld kunnen opspelen wanneer het gaat om de kosten van de keuringswerkzaamheden die de officiële assistenten van KDS bij de slachterijen verrichten. Als KDS vindt dat die tarieven omhoog moeten, zal dat op weerstand (kunnen) stuiten bij de sector, waarvan vertegenwoordigers deel uitmaken van het bestuur van haar certificaathouder. De ondernemingsraad is van mening dat bij de vaststelling van de tarieven en/of van het aantal officiële assistenten dat per specifieke locatie nodig is om de keuring naar behoren uit te voeren⁵, de consument er op mag vertrouwen dat geen enkele concessie wordt gedaan aan de voedselveiligheid, en dat het waarborgen van die veiligheid te allen tijde voorop staat. De raad verwijst in dit verband naar de aanbevelingen 1 sub e en 4 op pagina 9 en op pagina 88 van het rapport van de Onderzoeksraad.

De schijn van verstremgeling van belangen zou ook een rol kunnen spelen wanneer het gaat om de wijze waarop de officiële assistenten feitelijk hun werkzaamheden zouden moeten kunnen verrichten. Die wijze zal lang niet altijd de (volledige) instemming van slachterijen hebben. De ondernemingsraad noemt in de brief die de raad en de FNV op 8 december 2015 hebben gestuurd aan de voorzitter en de leden van de Vaste Commissie Economische zaken van de Tweede Kamer

⁵ De ondernemingsraad doelt hier bijvoorbeeld op de vraag of er, om de keuring goed uit te voeren, twee of drie assistenten ingezet zouden moeten worden.

problemen die zich op dat terrein voordoen. Ook de Onderzoeksraad somt er op de pagina's 72 en 73 van zijn rapport een aantal op. Ik zal hier in par. III nader op ingaan.

III. Hoe nu verder?

Het kabinet kiest er voor de keuringswerkzaamheden over te hevelen naar het publieke domein. Daartoe wordt een rechtspersoon met een wettelijke taak opgericht, en niet een zelfstandig bestuursorgaan of een agentschap. Of de keus voor een rechtspersoon met wettelijke taak de juiste is, is voor de ondernemingsraad blijkens het voorgaande maar de vraag. Wat voor de raad echter vast staat, is dat handhaving van de bestaande situatie, waarin de slachterijsector door middel van certificaathouderschap betrokken is bij KDS, de slechtst denkbare optie is, zelfs als dat vooralsnog voor een beperkte periode zou zijn. Om zeker te stellen dat bij keuring onafhankelijke oordeelsvorming plaats vindt, acht de ondernemingsraad het, anders dan het kabinet, echter niet noodzakelijk dat KDS in algemene zin *'buiten het bedrijfsleven wordt geplaatst'*.⁶ Wél acht de ondernemingsraad noodzakelijk dat de banden met de slachterijsector op de kortst mogelijke termijn geheel doorgesneden worden.

Het is de ondernemingsraad bekend dat zich op de private markt bedrijven bewegen die geen enkele binding met de slachterijsector hebben, en die een uitstekende naam hebben als het gaat om het verrichten van inspecties en keuringen, óók in opdracht van de overheid. De ondernemingsraad is van mening dat een overdracht van KDS aan een dergelijk bedrijf op dit moment de voorkeur verdient, in ieder geval totdat overheveling naar het publieke domein aan de orde is op een wijze die recht doet aan de problemen die de overheid met deze overheveling denkt op te lossen. Met die overdracht zal in ieder geval de zojuist beschreven relatie van KDS met de slachterijsector beëindigd worden, en zal KDS in dat opzicht daadwerkelijk en in volle omvang onafhankelijk zijn van de sector waar zij keuringswerkzaamheden verricht.

In de hierboven reeds genoemde brief van 4 juli 2016, geeft het Ministerie van Economische Zaken te kennen dat zij onder de gegeven omstandigheden geen toestemming geeft voor overdracht van de aandelen aan een derde partij, aangezien geen wijzigingen aangebracht kunnen worden in de bestaande governance structuur van KDS, een structuur die klaarblijkelijk zowel op Europees als op internationaal niveau geborgd is.

De ondernemingsraad is van mening dat een overdracht van KDS aan een derde wel degelijk gepaard kan gaan met behoud van de bestaande governance, met name ook waar het de samenstelling van het bestuur en de raad van commissarissen betreft. Zo zou het Ministerie met de betrokken derde overeen kunnen komen dat bestuurders en commissarissen van KDS ná de overname, in eerste instantie eventueel voor een beperkte periode, slechts benoemd kunnen worden op voordracht van de Staat. Art. 2:243 lid 1 in samenhang met art. 2:252 lid 2 BW opent, gelezen in samenhang met de wetsgeschiedenis⁷, nadrukkelijk de mogelijkheid dat in de statuten van KDS vast te leggen. Bovendien acht de ondernemingsraad het mogelijk dat de NVWA nagenoeg alle bepalingen uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen die in het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing worden verklaard op de Keuringsdienst, inhoudelijk overeen te komen met KDS.

⁶ Zie onder meer concept Memorie van Toelichting, pag. 10.

⁷ *Kamerstukken II 2008-2009*, 31 763, nr. 3 pag. 17.

Wat de ondernemingsraad, naast het doorsnijden van de banden van KDS met de slachterijsector, noodzakelijk acht om de onafhankelijkheid van KDS, en met name van de door haar in te zetten onafhankelijke assistenten, te waarborgen, is het volgende. Zoals ik hierboven aan het slot van par. II uiteen heb gezet, signaleren zowel de ondernemingsraad als de Onderzoeksraad bij de feitelijke uitvoering van de keuringswerkzaamheden een aantal problemen en tekortkomingen. Die zijn niet nieuw. Naar aanleiding van dergelijke problemen en tekortkomingen is in het recente verleden namelijk al een aantal maatregelen genomen. Ik verwijs naar een brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Volksgezondheid van 19 december 2013.⁸

De ondernemingsraad is van mening dat het doorsnijden van de banden van KDS met de slachterijsector óók een belangrijke bijdrage kan leveren aan een oplossing van deze problemen en tekortkomingen. Na overdracht van KDS aan een van de sector onafhankelijke derde, zal KDS een discussie over oplossingen namelijk feitelijk niet langer voeren met partijen die certificaathouder zijn. De praktijk wijst uit dat die relatie met de sector de door de ondernemingsraad onwenselijk geachte schijn met zich kan brengen dat KDS zich terughoudend opstelt als het gaat om uitvoering van keuringswerkzaamheden die door de slachterijen als 'hinderlijk' wordt ervaren, maar die wél in het belang is van de voedselveiligheid die in alles voorop hoort te staan. Een echt onafhankelijk KDS zal zich, zo is de stellige verwachting van de ondernemingsraad, in samenhang met flankerende maatregelen in de sfeer van afspraken met de sector, steviger kunnen opstellen in discussies met de slachterijen over uitvoering van de keuringswerkzaamheden, zodat naar verwachting geen sprake meer zal zijn van deze schijn.

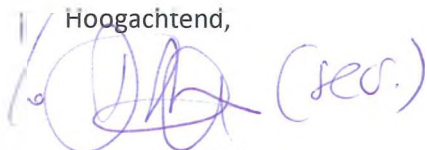
IV. Conclusie

De ondernemingsraad is van mening dat de uitvoering van keuringswerkzaamheden voor verbetering vatbaar is. Overdracht van keuringswerkzaamheden naar het publieke domein zou daaraan een bijdrage kunnen leveren. Of het wetsvoorstel Keuringsdienst roodvleesslachterijen daaraan in deze vorm een bijdrage kan leveren, is voor de ondernemingsraad allerm minst een uitgemaakte zaak. Oprichting van een zelfstandig bestuursorgaan, of liefst zelfs van een nieuw Agentschap Keuringen zou in dat verband veel meer in de rede gelegen hebben.

Totdat die oprichting en de overdracht van keuringswerkzaamheden aan die nieuwe entiteit een feit zijn, verdient het volgens de ondernemingsraad de voorkeur de banden van KDS met de slachterijsector op de kortst mogelijke termijn door te snijden door de aandelen in KDS te vervreemden aan een van de sector geheel onafhankelijke derde.

Uiteraard is de ondernemingsraad bereid hierover nader met U en/of met de Vaste Kamercommissie van gedachten te wisselen.

Hoogachtend,



J.J.M. van Mierlo

⁸ Kamerstukken II 2013-2014, 33 835, nr. 1, pag. 10-12.