



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Positionering van de Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS)

Voor- en nadelen van vijf scenario's



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Marcel van Gastel
Erik Sloot
Marianne Aalbersberg

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Positionering van de Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS)

Voor- en nadelen van vijf scenario's

December 2018

Inhoud

1	Opdracht en aanpak	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Opdracht	2
1.3	Aanpak van het onderzoek en opbouw van het rapport	2
2	Keuring van roodvlees en een korte geschiedenis van het positioneringsdebat	5
2.1	Wat wordt er gekeurd en hoe?	5
2.2	Governance van de BV KDS	7
2.3	Afspraak overheid – sector in 2003: officiële assistenten van publiek naar privaat	8
2.4	Kabinetbesluit 2014: keuring geheel in het publieke domein brengen	9
2.5	Wetsvoorstel niet ingediend na advies van de Raad van State	11
2.6	Het Europees juridisch kader is in hoge mate bepalend voor de uitvoering van de PM-keuring	13
3	Verschillende discussies rond de onafhankelijkheid van de keuring	15
4	Vier elementen van belang voor de besluitvorming over de positionering van KDS	19
5	Vijf scenario's	21
6	Wat zijn voor- en nadelen van de scenario's?	23
6.1	Onafhankelijkheid	23
6.2	Kosten, beheersbaarheid van de kosten en mogelijke synergievoordelen	23
6.3	Organisatorische haalbaarheid	25
6.4	Juridische haalbaarheid	27
7	Tot slot: pleidooi om breder te kijken dan de positionering van KDS	28

Bijlagen

1 Opdracht en aanpak

1.1 Inleiding

Dit rapport gaat over de positionering van de BV Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS), het bedrijf waar de zogenaamde officiële assistenten in dienst zijn. Officiële assistenten verrichten keuringswerkzaamheden in slachthuizen. Zij keuren roodvlees (karkassen van varkens, kalveren, runderen, schapen, geiten, paarden en gekweekt wild), onder verantwoordelijkheid van dierenartsen van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

Het vraagstuk van de positionering van KDS speelt al langere tijd. Hoofdvraag in de discussie is of de organisatie waar de officiële assistenten werken privaat of publiek zou moeten zijn. In 2006 werden officiële assistenten losgemaakt uit de toenmalige Voedsel en Waren Autoriteit. Zij kwamen in dienst bij KDS, een privaat bedrijf. Naar aanleiding van enkele incidenten in de vleesketen – niet specifiek bij KDS - ontstond discussie over de betrokkenheid van een private onderneming bij de roodvleeskeuring. Het plan van aanpak voor de verbetering van het toezicht door de NVWA (2013)¹ en een rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV)² uit 2014 leidden tot het kabinetsbesluit om de gehele vleeskeuring weer in het publieke domein te brengen.

Het ministerie van EZ koos ervoor om een publiekrechtelijke organisatie (rechtspersoon met een wettelijke taak) op te richten waar de officiële assistenten in dienst zouden komen en stelde daartoe een wetsvoorstel op. De Afdeling advisering van de Raad van State bracht echter in 2017 een kritisch advies uit over dit wetsvoorstel. Het kabinet besloot daarop het wetsvoorstel niet in te dienen. Voorjaar 2018 nam de Tweede Kamer een motie aan met het verzoek om met het bedrijfsleven een toekomstscenario uit te werken voor KDS.³ De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) informeerde de Tweede Kamer in juni 2018 dat zij, mede naar aanleiding van de motie, een verkenner opdracht zou geven om de verschillende opties voor KDS te beoordelen.⁴

¹ Plan van Aanpak NVWA, 2013, Kamerstuk 33 835, nr. 1

² Risico's in de vleesketen, Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2014

³ Motie van het lid Geurts c.s., Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 33 835, nr. 67

⁴ Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 835, nr. 80

1.2 Opdracht

De opdracht aan de verkenner is om een rapport op te stellen met daarin de voor- en nadelen van de verschillende scenario's, op basis waarvan besloten kan worden welk scenario het best passend is. Op verzoek van de opdrachtgever, de directeur-generaal Agro van het ministerie van LNV, kijkt ABDTOPConsult in dit rapport ook naar de bredere context van het keuringslandschap. De opdrachtgever vraagt om in elk geval drie scenario's van voor- en nadelen te voorzien:

1. *Grotendeels handhaven van de huidige governancestructuur, met extra waarborgen voor de onafhankelijkheid door KDS via een ministerieel besluit te belasten met de keuringstaken van een officiële assistent.*
2. *Vorming van een publiek orgaan, waar de dierenartsen van de NVWA en de officiële assistenten in opgaan, al dan niet met een aparte CAO voor de officiële assistenten.*
3. *Opnemen van de officiële assistenten in de NVWA.*

Op basis van de opdracht en de gevoerde gesprekken vatten wij het eerste scenario op als de huidige structuur en werkwijze. Verder volgde uit onze verkenning dat het relevant is om het tweede scenario te splitsen in een scenario waarin een ZBO Roodvleeskeuring ontstaat en een scenario met een agentschap Roodvleeskeuring. De verkenning leverde tot slot nog een vijfde scenario op: de vorming van een staatsbedrijf.

In de brief aan de Tweede Kamer van juni 2018 noemt de minister als uitgangspunten voor de verkenning *“een goede borging van de publieke verantwoordelijkheid, onafhankelijkheid, volksgezondheid en voedselveiligheid, herstel van het publiek vertrouwen, maar ook beheersbaarheid van de kosten en de juridische haalbaarheid”*.⁵ De opdrachtgever vraagt daarnaast aandacht voor mogelijke synergievoordelen van de verschillende scenario's en voor de organisatorische haalbaarheid.

1.3 Aanpak van het onderzoek en opbouw van het rapport

Dit rapport is bedoeld om een basis te verschaffen voor besluitvorming over de positionering van KDS.

In hoofdstuk 2 beschrijven wij eerst de keuring van roodvlees, de besturing van en het toezicht op KDS, en het debat van de afgelopen jaren over de vraag óf en hoe de gehele keuring weer in het publieke domein moet worden gebracht.

⁵ Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 835, nr. 80

In de hoofdstukken daarna staan de resultaten van de verkenning. Uit de ruim dertig gesprekken⁶ en het schriftelijke materiaal (nationale en Europese wet- en regelgeving, brieven aan de Tweede Kamer, debatten tussen het ministerie en de Tweede Kamer, eerder verschenen rapporten) maakten wij al spoedig op dat discussies rond de keuring van roodvlees al lang spelen en complex zijn. En dat de discussies breder zijn dan louter de vraag hoe KDS gepositioneerd dient te worden. Anders gezegd, we konden in deze verkenning niet volstaan met het simpelweg toetsen van scenario's langs een beoordelingskader.

In [hoofdstuk 4](#) beschrijven wij vier elementen die van belang zijn bij de besluitvorming over de positionering van KDS: onafhankelijkheid, kosten, organisatorische haalbaarheid en juridische haalbaarheid. Voor de laatste drie elementen kunnen wij volstaan met een beknopte toelichting. Dat is niet het geval voor het element onafhankelijkheid. Daarom gaan wij hier in [hoofdstuk 3](#) eerst nader op in. De kern van ons betoog is dat het huidige systeem van keuren vragen oproept en voor discussie vatbaar is. Twee zaken vormen een rode draad in die discussies: de ontstane constellatie van taken en verantwoordelijkheden voor de keuring is ingewikkeld, en de vraag of een private partij wel onafhankelijke keuringen kan verrichten. De centrale plek die wij inrichten voor discussies over onafhankelijkheid zou tot de conclusie kunnen leiden dat KDS bij de huidige uitvoering van de werkzaamheden niet onafhankelijk zou zijn. Het is daarom belangrijk hier te melden dat ons hiervan niets is gebleken. Wij hebben in gesprekken geen concrete meldingen ontvangen dat de voedselveiligheid in het geding is door (vermeende) afhankelijkheden.

In [hoofdstuk 5](#) beschrijven wij kort de vijf genoemde scenario's. Het spreekt voor zich dat op alle scenario's subvarianten te noemen zijn. In de uitvoeringsfase na de (hoofd)besluitvorming is het uiteraard relevant dergelijke subvarianten nader te bestuderen.

In [hoofdstuk 6](#) beschrijven wij voor elk van de vier elementen de voor- en nadelen van de verschillende scenario's. PwC maakte een financiële doorrekening van de scenario's. De doorrekening is integraal opgenomen in bijlage 2. Het zal duidelijk zijn dat de voor- en nadelen vooral kwalitatief van aard zijn, en dat alle scenario's voor- en nadelen hebben. De uiteindelijke keuze voor een scenario zal afhangen van het belang dat men hecht aan de verschillende elementen.

In het [laatste hoofdstuk](#) gaan wij in op het bredere keuringslandschap en op enkele punten die in de verkenning aan de orde kwamen en niet (louter) te maken hebben met de positionering van KDS. Onder andere de samenwerking op de werkvloer

⁶ Zie bijlage 1

komt daar aan de orde. Wij pleiten er in dit hoofdstuk voor om de positionering van KDS te bezien vanuit een breder perspectief.

Bij dit onderzoek betrokken organisaties zijn half december in de gelegenheid gesteld om opmerkingen te maken over feitelijke onjuistheden en onduidelijkheden over een conceptversie van het rapport – in die fase nog met enkele PM-posten en zonder de financiële doorrekening van PwC. Ons betoog in het slothoofdstuk komt geheel voor onze rekening.

2 Keuring van roodvlees en een korte geschiedenis van het positioneringsdebat

2.1 Wat wordt er gekeurd en hoe?

De keuring van roodvlees bestaat uit een *ante mortem* (AM) keuring en een *post mortem* (PM) keuring van varkens, kalveren, runderen, schapen, geiten, paarden en gekweekt wild. In totaal worden jaarlijks 2,2 miljoen runderen, 1,5 miljoen kalveren, 15,2 miljoen varkens, 537.000 schapen (inclusief lammeren), 137.000 geiten en 2500 paarden gekeurd.⁷ KDS heeft in de huidige constellatie alleen een rol bij de PM-keuring. Het doel van de keuring is om te bepalen of het vlees geschikt is voor menselijke consumptie.

Het Europees juridisch kader is in hoge mate bepalend voor de uitvoering van de PM-keuring (zie ook paragraaf 2.6). De voorschriften zijn zeer gedetailleerd. In deze paragraaf schetsen wij de gang van zaken alleen op hoofdlijnen. De dierenartsen van de NVWA zijn verantwoordelijk voor de keuring. Onder hun gezag onderzoeken de officiële assistenten de karkassen op pathologische afwijkingen en slachtfouten (waar onder bezoedelingen en afwijkingen). In vrijwel alle varkensslachterijen keuren zij louter op zicht (het zogenaamde zichtkeuringsregime). Waar zichtkeuringsregime niet van kracht is wordt het visuele onderzoek aangevuld met palpaties (vlees bevoelen) en insnijdingen in organen als hart, nieren, longen, lever en lymfeklieren. De officiële assistent legt zijn of haar bevindingen vast in een geautomatiseerd systeem zodat de dierenarts kan vaststellen wat de kwaliteit van de gekeurde dieren is. Als iets volgens de officiële assistenten niet geschikt is voor menselijke consumptie, dan dragen zij de betreffende karkassen inclusief maag-darmpakketten over aan de toezichhoudend dierenarts die vervolgens een definitieve keuringsbeslissing neemt. De dierenarts hoeft niet voortdurend bij de keuring aanwezig te zijn, maar moet het werk van de assistent regelmatig controleren. In grote slachthuizen is permanent een dierenarts aanwezig, in kleine slachthuizen is dat niet het geval.

Het is van belang hier op te merken dat sommige partijen de huidige PM-keuring van beperkte waarde vinden vanuit het oogpunt van voedselveiligheid.

Naast Europese regelgeving zijn de eisen van zogenaamde derde landen van belang, aangezien een aanzienlijk deel van de geslachte dieren bestemd is voor de export. Het gaat dan vooral om varkens, maar in toenemende mate ook om kalveren. Eisen

⁷ CBS, Vleesproductie; aantal slachtingen en geslacht gewicht per diersoort, 2017

van landen als de Verenigde Staten en China kunnen op onderdelen strenger zijn dan die van de EU. Vertrouwen van derde landen in het systeem van keuring en toezicht is cruciaal voor de markttoegang van Nederlandse bedrijven.

De keuringskosten (van KDS en NVWA) worden via een retributiesysteem ten laste gebracht van de slachthuizen. KDS brengt tarieven in rekening bij de NVWA, op basis van een begroting met tariefvoorstellen die de NVWA goedkeurt. Overigens worden onderdelen van het retributiesysteem regelmatig (juridisch) betwist door het bedrijfsleven. Het gaat dan met name om de kosten die wel en niet mogen worden toegerekend en om de transparantie van de berekening van de tarieven.

Er zit een zekere onvoorspelbaarheid in het primaire proces van slachthuizen, onder invloed van bijvoorbeeld het weer, ziektes en wijzigingen in regelgeving. Deze onvoorspelbaarheid werkt door in de planning van de PM-keuring. Slachthuizen geven de NVWA elke week een planning door voor de week erna: hoeveel dieren zullen er geslacht worden en van welke diersoort. De NVWA en KDS baseren hun planning hierop. Kleine aanpassingen op die planning kunnen nog een dag van tevoren worden aangevraagd bij de NVWA.

Als de dynamiek van het productieproces dat vraagt, is het binnen de huidige arbeidsvoorwaarden lastig voor KDS om daar flexibel op in te spelen. De vraag van een slachthuis (altijd via de dierenarts) om bijvoorbeeld een uur langer door te werken stuit al snel op praktische of principiële bezwaren. Dit is deels inherent aan het gekozen systeem en de afgesproken arbeidsvoorwaarden; het is een afweging tussen kosten en flexibiliteit. Meer flexibiliteit in de planning vraagt om meer opgeleide dierenartsen en officiële assistenten. Deze kosten komen via het retributiesysteem terecht bij de slachthuizen. Overigens zijn er slachterijen die op voorhand een aantal uur extra inzet aanvragen (en betalen) om eventuele uitloop van het werk makkelijker op te kunnen vangen.

Los van de flexibiliteit in de dagelijkse inzet van officiële assistenten is nog van belang dat het werven en opleiden van nieuwe medewerkers tijd vergt. Als de vraag naar inzet van officiële assistenten substantieel stijgt, dan heeft KDS ongeveer tien maanden nodig om daarin te kunnen voorzien.

Tot slot is nog van belang te noemen dat het al langere tijd moeilijk is om vacatures voor toezichthoudende dierenartsen te vervullen. De krapte op de arbeidsmarkt voor dierenartsen neemt verder toe door de brexit; volgens het ministerie van LNV zijn per eind maart 2019 in het ongunstigste geval 20 extra fte's nodig voor importcontroles en 80 extra fte's voor exportcertificering.

2.2 Governance van de BV KDS

KDS is een besloten vennootschap. De werkzaamheden van officiële assistenten worden bekostigd middels retributies. Op basis van de afspraken tussen de NVWA en KDS voert KDS de activiteiten in beginsel zonder winst oogmerk uit. KDS mag echter wel een financiële reserve opbouwen in verband met de opbouw van een weerstandsvermogen.

KDS werd opgericht in 2000, als onderdeel van Stichting CBS. Stichting CBS is in 1943 opgericht als verzekeringsmaatschappij voor de vee- en vleessector en heeft vervolgens haar dienstverlening in de vee- en vleessector uitgebreid met andere activiteiten.

In het bestuur van de Stichting CBS zitten vertegenwoordigers van de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO), de Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV), de Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV), de Koninklijke Nederlandse Slagersorganisatie (KNS), Vee&Logistiek Nederland en de Vereniging voor de Nederlandse Vleeswarenindustrie.

Op 28 december 2005 is, na goedkeuring van de VWA, de Stichting Administratiekantoor KDS (StAK KDS) opgericht. De aandelen van KDS werden overgedragen aan de StAK KDS. Hiermee kwam de feitelijke zeggenschap over KDS bij het bestuur van de StAK KDS als aandeelhouder komen te liggen en houdt Stichting CBS alleen het economisch eigendom als certificaathouder. Begin 2009 besloot het bestuur van de StAK KDS om de onafhankelijkheid van KDS nog verder te versterken door het instellen van een Raad van Commissarissen.

Iedere wijziging van de statuten en verandering in de samenstelling van het bestuur van de StAK KDS moet vooraf ter goedkeuring worden voorgelegd aan de NVWA. Het bestuur van de StAK KDS wordt benoemd door de NVWA en bestaat momenteel uit twee leden. Het bestuur is sinds medio 2014 volledig onafhankelijk van de sector. Voor die tijd was het bestuur in meerderheid onafhankelijk van de sector; tot 2014 hadden twee bestuurders uit de vee- en vleessector zitting in het bestuur.

In 2008 is CoMore B.V. opgericht als holdingmaatschappij tussen Stichting CBS en de dochterondernemingen van Stichting CBS. CoMore B.V. levert KDS twee diensten: management en bedrijfsvoeringsdiensten op het gebied van planning, personeel, financiën en dergelijke. Ook voor CoMore bestond de wens om tot een meer onafhankelijke positionering te komen. Daarom zijn de aandelen van CoMore eind 2014 overgedragen aan de Stichting Administratiekantoor CoMore (StAK CoMore).

Eind 2016 werden de aandelen van CoMore gekocht door Kiwa, een private dienstverlener op het gebied van testen, inspecteren en certificeren. CoMore ging verder onder de naam Kiwa CMR; de dienstverlening aan KDS veranderde niet. Het was de intentie om ook de aandelen van KDS aan Kiwa over te dragen, het toenmalige ministerie van EZ stemde niet in met een aandelenoverdracht van KDS.

KDS is geaccrediteerd voor de PM-roodvleeskeuringswerkzaamheden op basis van de internationale norm NEN-EN-ISO/IEC 17020 voor inspectie-instellingen en wordt hiervoor jaarlijks getoetst door de Raad voor Accreditatie. In het contract tussen de (N)VWA en KDS is vastgelegd dat de NVWA ook minstens één keer per jaar een audit uitvoert. Doel is het (veterinaire deel van het) contract VWA-KDS, de daarbij behorende bijlagen en het Kwaliteitshandboek van KDS te toetsen op implementatie en naleving in de uitvoering.

2.3 Afspraak overheid – sector in 2003: officiële assistenten van publiek naar privaat

Tot 2006 was het keuringsproces in zijn geheel binnen het publieke domein georganiseerd. Een deel van de taken bij de roodvleeskeuring werd uitgevoerd door keurmeesters die in dienst waren van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV).⁸ Daarnaast werden keuringsassistenten – de toenmalige aanduiding voor officiële assistenten - ingezet vanuit Uitzendbureau Start en KDS. De verantwoordelijkheid lag, net als nu, bij dierenartsen die in dienst waren bij de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA).

In 2004 spraken de overheid en de roodvleessector af dat officiële assistenten per 1 januari 2006 werkzaam zouden zijn bij een privaatrechtelijke instantie, die onafhankelijk zou zijn van de Nederlandse slachterijen. Dit werd vastgelegd in een convenant. Het belangrijkste motief was kostenverlaging: *“Praktijkervaringen en nadere analyses hebben uitgewezen dat het op andere wijze onderbrengen van de officiële assistenten en werkzaamheden betreffende de roodvleeskeuring (onderdeel post mortem – (band)keuring) kan leiden tot bepaalde voordelen. [...] Deze voordelen hangen samen met onder meer aspecten ter zake van efficiency, lagere loonkosten en verkleining van de zogenoemde overhead”*.⁹ Zoals in de vorige

⁸ De RVV werd opgericht in 1980, als samenvoeging van de gemeentelijke vleeskeuringsdiensten en uitvoeringstaken van de veterinaire dienst van het ministerie van LNV. Op 1 januari 2006 zijn de RVV en de Keuringsdienst van Waren opgegaan in de VWA. De VWA, de Algemene Inspectiedienst en de Plantenziektenkundige Dienst zijn in 2012 gefuseerd tot de NVWA.

⁹ Convenant organisatie roodvleeskeuring (post mortem) in Nederland, 4 juni 2004

paragraaf beschreven werden de aandelen van KDS overgedragen aan de StAK KDS, om de afstand tot de sector te vergroten.

In het convenant werd een pilotfase overeengekomen van twee jaar, dus tot eind 2007. Genoemde keuringswerkzaamheden werden voor die periode overgedragen aan KDS. Keuringsassistenten die destijds werkzaam waren bij de VWA en die wilden overstappen naar KDS werden ondergebracht in een aparte stichting Merita en door KDS ingezet bij PM-keuringswerkzaamheden. Deze constructie hield verband met hun pensioenaanspraken en bestaat tot op de dag van vandaag. In het convenant werd verder bepaald dat er sprake zou zijn van een *“open systeem in die zin dat ook andere instanties in dit kader kunnen worden erkend, mits uiteraard wordt voldaan aan de door de overheid daartoe gestelde eisen”*.¹⁰

In het contract tussen de VWA en KDS werden nadere afspraken gemaakt over het beschikbaar stellen van officiële assistenten, over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en over keuringseisen.

Een begeleidingsgroep zou regelmatig rapporteren over de resultaten van de gemaakte afspraken, en ook over de uitkomsten van pilots. Ons zijn geen rapportages of evaluaties bekend uit de pilotperiode 2006-2007. Pas in 2009 werd een nieuw contract gesloten tussen de VWA en KDS, als uitkomst van een aanbestedingsprocedure waarop alleen KDS inschreef. Dit contract had een looptijd tot en met 31 december 2015, met de mogelijkheid het contract tweemaal met één kalenderjaar te verlengen.

2.4 Kabinetsbesluit 2014: keuring geheel in het publieke domein brengen

Mede naar aanleiding van enkele incidenten in de vleesketen stelde de NVWA eind 2013 een plan van aanpak op om het toezicht structureel te verbeteren. In het plan van aanpak werden maatregelen aangekondigd ten aanzien van de keuring van roodvlees; één daarvan was het herbezien van de positie van KDS:

“De positie, samenwerking en relatie met KDS wordt betrokken bij het structureel verbeteren van de vormgeving van het toezicht op de slachtplaatsen. De huidige privaatrechtelijke vorm waarin de werkzaamheden worden verricht zal fundamenteel worden bezien, waarbij in de uitwerking ook de bevindingen van het lopende onderzoek van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid zullen worden betrokken.

¹⁰ Convenant organisatie roodvleeskeuring (post mortem) in Nederland, 4 juni 2004

De officiële assistenten van de KDS zullen in afwachting van de uitkomsten van deze studie naar de positie van private organisaties in de keuring en toezicht, onder toezicht van de NVWA, verdere bevoegdheden krijgen om maatregelen te nemen indien afwijkingen in het keuringsproces worden geconstateerd. Daarbij zal ook worden gekeken naar mogelijkheden zoals bij de fytosanitaire keuring, waarbij de medewerkers als onbezoldigd ambtenaar zijn aangewezen.”¹¹

Het onderzoek van de OvV resulteerde in het rapport *Risico's in de Vleesketen* van maart 2014.¹² De OvV oordeelde onder meer dat de constructie met KDS als private partij onvoldoende waarborgen bood voor de voedselveiligheid. Ook bestond er verwarring over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen NVWA en KDS, en was de scheidslijn tussen keuren en toezicht niet duidelijk, aldus de OvV. Ook wees de OvV op de schijn van belangenverstrengeling die kan ontstaan tussen de private uitvoerder van keuringswerkzaamheden en de slachthuissector.

In de reactie op het rapport stelt de staatssecretaris van EZ dat de borging van volksgezondheid en voedselveiligheid niet voor discussie vatbaar dient te zijn, en dat er in de bestaande constellatie met NVWA en KDS verwarring kan ontstaan over de verantwoordelijkheid voor keuringsgerelateerde taken in de roodvleessector. Dit leidt tot het besluit om de uitvoering van de keuring terug te brengen in het publieke domein.

“De bevindingen van de OvV stellen ons voor de fundamentele vraag of het verantwoord is om bij de keuringen in de roodvleessector gebruik te blijven maken van de inzet van private partijen. Ons antwoord daarop is dat aan de borging van de volksgezondheid en de voedselveiligheid geen concessies mogen worden gedaan. Gelet op deze overwegingen kiezen wij ervoor om ter wille van een belangen-neutrale organisatie van keuring en toezicht de uitvoering van de keurings-gerelateerde taken terug te brengen in het publieke domein. Het borgen van publieke belangen als volksgezondheid en voedselveiligheid zijn naar ons oordeel publieke belangen die onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid in het publieke domein uitgevoerd dienen te worden.”¹³

Ook wordt medio 2014 het bestuur van de StAK KDS volledig onafhankelijk van de sector gemaakt.

¹¹ Plan van Aanpak NVWA, 2013, Kamerstuk 33 835, nr. 1

¹² *Risico's in de vleesketen*, Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2014

¹³ Brief van de en de minister van VWS aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 26 991 nr. 418

In oktober 2015 stuurt de staatssecretaris van EZ een brief aan de Tweede Kamer over de uitvoeringsagenda¹⁴ voor de positionering van keuren en toezicht in het publieke domein. De uitvoeringsagenda is een uitwerking van het plan van aanpak NVWA en de kabinetsreactie op het rapport van de OvV. De agenda gaat over het keuren van dieren en dierlijke producten, maar ook over de plantaardige keuringsdiensten. Er was een gefaseerde uitvoering voorzien. De staatssecretaris herhaalt in de brief dat er belangrijke publieke belangen gediend zijn met keuring van, en toezicht op het veterinaire en fytosanitaire terrein, en dat de borging van volksgezondheid en voedselveiligheid niet voor discussie vatbaar mag zijn. Op deze zinsnede komen wij later in dit rapport nog terug.

De staatssecretaris verwijst in de brief ook naar het rapport [Onderzoek herpositionering zbo's](#) van Johan de Leeuw.¹⁵ Op basis van dit rapport hanteert het kabinet als standpunt dat instellingen die een hoofdtaak hebben in het publieke domein ook moeten worden ondergebracht in het publieke domein. Specifiek op het vlak van keuren in het LNV-domein doet De Leeuw overigens de aanbeveling om te komen tot een bundeling van keuringsinstanties in een ZBO Dier en een ZBO Plant.

2.5 Wetsvoorstel niet ingediend na advies van de Raad van State

Om de overheveling naar het publieke domein te realiseren was een wijziging nodig van de Wet Dieren. De toenmalige staatssecretaris van Economische Zaken bracht in 2016 een wetsvoorstel in procedure. Het wetsvoorstel was bedoeld als eerste stap in de voorgenomen uitvoeringsagenda: het oprichten van een Keuringsdienst roodvleesslachterijen, een publiekrechtelijke organisatie waar de officiële assistenten in dienst zouden komen. Er werd voor deze eerste stap gekozen voor een zelfstandige publiekrechtelijke organisatie, die gekwalificeerd kon worden als een rechtspersoon met een wettelijke taak. Op die manier kon de bestaande werkwijze tussen KDS en de NVWA zoveel mogelijk in tact blijven.

Na drie jaar zou op basis van een evaluatie worden besloten of kon worden overgegaan naar de volgende fase: het onderbrengen van de keuringstaken voor roodvlees van de NVWA en van de Keuringsdienst roodvleesslachterijen in één publiekrechtelijke organisatie. Daarvoor werden destijds verschillende mogelijkheden genoemd: onderbrengen van de taken bij de NVWA, bij een afzonderlijk agentschap of bij een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan.

¹⁴ Brief van de staatssecretaris van EZ aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 835, nr. 16

¹⁵ Onderzoek naar de herpositionering van zbo's, Johan de Leeuw, ABDTOPConsult, 2014

In januari 2017 bracht de Afdeling advisering van de Raad van State een kritisch advies uit over het wetsvoorstel. De Afdeling was kritisch omdat het wetsvoorstel voorzag in de oprichting van een publiekrechtelijke organisatie zonder duidelijke bevoegdheden. Ook concludeerde de Afdeling dat niet dragend werd gemotiveerd dat de gekozen aanpak zonder aanvullende maatregelen effectief zou zijn in het aanpakken van de gekozen problemen: *“vragen rond de deugdelijkheid van de keuringen [zijn] 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”*.¹⁶ De Afdeling merkte op dat het gevaar bestond dat er in de praktijk weinig zou veranderen. Verder gaat de Afdeling nog in op de verhouding tussen dierenarts en officiële assistent, zoals vastgelegd in Europese regelgeving. De Afdeling signaleert dat het wetsvoorstel niets zou veranderen aan het feit dat de functionarissen werken vanuit twee organisaties, en dat dit niet bijdraagt aan een oplossing voor de geconstateerde problemen.

In reactie op het advies besloot het (nieuwe) kabinet in oktober 2017 om het wetsvoorstel niet in te dienen bij de Tweede Kamer. Voorjaar 2018 nam de Tweede Kamer een motie aan met het verzoek om met het bedrijfsleven een toekomstscenario uit te werken voor KDS.¹⁷ In juni 2018 zond de minister van LNV een nader rapport waarin de Koning ter overweging wordt gegeven het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden.¹⁸

Het inmiddels verlopen contract tussen de NVWA en KDS is in het najaar van 2016 ‘verlengd’ tot het moment dat de Keuringsdienst Roodvleesslachterijen daadwerkelijk operationeel zou zijn, of tot er tussen partijen nieuwe afspraken zouden worden gemaakt (indien de Keuringsdienst niet tot stand zou komen). De huidige omvang van KDS is 281,0 fte’s (326 personen) en bij Stichting Merita werken 25,6 fte’s (29 personen).

¹⁶ Afdeling advisering van de Raad van State, Advies W15.16.0325/IV, 2017

¹⁷ Motie van het lid Geurts c.s., Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 33 835, nr. 67

¹⁸ Nader rapport, WJZ / 17022604, 2018

2.6 Het Europees juridisch kader is in hoge mate bepalend voor de uitvoering van de PM-keuring

De primaire verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid berust bij de voedselverwerkende bedrijven. De overheid is verantwoordelijk voor het toezicht op de voedselveiligheid. Regels ten aanzien van voedselveiligheid vinden hun basis vooral in de verordeningen (EG) nr. 178/2002 (Algemene Levensmiddelen Verordening) en (EG) nr. 853/2004 (hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong). Daarnaast zijn uitsluitend voor de dierlijke sector nadere regels uitgewerkt in verordening (EG) nr. 854/2004 (voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van producten van dierlijke oorsprong die bestemd zijn voor menselijke consumptie). De overheid heeft een belangrijke rol als keurder, toezichthouder en certificeerder van dierlijke producten die bestemd zijn voor derde landen. Deze laatste verordening is in de praktijk een cruciaal onderdeel in de handel van dierlijke producten tussen de EU en derde landen. De uitvoering van de keuring (AM en PM) staat in deze verordening in detail beschreven. In artikel 5 wordt bepaald dat officiële assistenten werkzaamheden mogen verrichten bij officiële controles.

Eisen die worden gesteld aan de keuringsinstanties staan in verordening (EG) nr. 882/2004. Artikel 4 bepaalt onder meer dat het personeel dat de officiële controles verricht vrij moet zijn van elke belangenverstrengeling. Onderscheid wordt gemaakt tussen bevoegde autoriteiten en zogenaamde controleorganen. De bevoegde autoriteit is de centrale autoriteit van een lidstaat die bevoegd is officiële controles te organiseren, of een autoriteit waar die bevoegdheid aan is gedelegeerd. Het is mogelijk om verschillende bevoegde autoriteiten aan te wijzen. In de Nederlandse situatie is de minister van LNV de bevoegde autoriteit. De NVWA is gemandateerd om de officiële controles te organiseren. In geval van de roodvleeskeuring blijft het bij deze mandatering, in andere sectoren vindt ondermandatering plaats.

Een controleorgaan is een onafhankelijke derde partij waar de bevoegde autoriteit bepaalde controletaken aan delegeert. Dergelijke controleorganen moeten aan voorschriften voldoen op het terrein van deskundigheid, onafhankelijkheid en accreditatie en delegatie van controletaken moeten worden gemeld bij de Europese Commissie. Het ministerie van LNV is van mening dat KDS geen controleorgaan is zoals bedoeld in de verordening. De argumentatie hiervoor is dat KDS op verzoek van de NVWA officiële assistenten levert die de NVWA dierenarts bijstaan bij de keuringswerkzaamheden en zelf geen keuringsbeslissingen nemen. Deze argumentatie is in het verleden betwist door de Europese Commissie. Wij komen hier in hoofdstuk 3 op terug.

Per 14 december 2019 wordt de nieuwe controleverordening (EU) nr. 2017/625 van kracht en worden (EG) nr. 854/2004 en (EG) nr. 882/2004 ingetrokken. De nieuwe verordening schrijft in artikel 18 voor dat de PM-keuringen geschieden *“door een*

officiële dierenarts, onder het toezicht van een officiële dierenarts of, indien er voldoende garanties zijn, onder verantwoordelijkheid van een officiële dierenarts”.

Het verschil tussen ‘onder toezicht’ en ‘onder verantwoordelijkheid’ wordt bepaald door artikel 17 van de nieuwe verordening. In beide gevallen wordt de uitvoering van een actie aan een officiële assistent toevertrouwd en in beide gevallen blijft de officiële dierenarts voor die uitvoering verantwoordelijk. Het verschil is dat de dierenarts bij uitvoering ‘onder toezicht’ ter plaatse aanwezig dient te zijn. De inschatting van het ministerie van LNV is dat de nieuwe verordening op dit punt voortzetting van de huidige werkwijze niet in de weg staat.

3 Verschillende discussies rond de onafhankelijkheid van de keuring

Onafhankelijkheid is een centraal begrip als het gaat om keuren. De opdrachtgever gaf het mee als één van de uitgangspunten voor de verkenning, en in vrijwel alle gesprekken kwam het aan de orde. In dit hoofdstuk gaan wij dieper in op de verschillende discussies over onafhankelijkheid van de keuring. Twee zaken vormen een rode draad in die discussies: de ontstane constellatie van taken en verantwoordelijkheden voor de keuring is ingewikkeld, en de vraag of een private partij wel onafhankelijke keuringen kan verrichten.

Onafhankelijkheid is een beladen begrip. De centrale plek die wij inrichten voor discussies over onafhankelijkheid zou tot de conclusie kunnen leiden dat KDS bij de uitvoering van de werkzaamheden niet onafhankelijk zou zijn. Het is daarom belangrijk hier te melden dat ons hiervan niets is gebleken. Wat we in dit hoofdstuk willen laten zien is dat de manier waarop het keuren van roodvlees nu is geregeld vragen en discussies blijft oproepen over onafhankelijkheid en dat dat kwetsbaar is.

Management KDS in dienst bij Kiwa CMR

Een in het oog springend punt bij de huidige positionering van KDS is dat de managers van de officiële assistenten niet in dienst zijn bij KDS, maar bij Kiwa CMR. Kiwa CMR is onderdeel van de NV Kiwa, een onderneming met winst oogmerk. Kiwa CMR is een aanbieder van test-, inspectie- en certificatie-activiteiten in de agro-, feed- en foodsector. Kiwa CMR levert (management) ondersteunende diensten aan KDS, maar ook aan Stichting Merita, waar zoals eerder gemeld een deel van de officiële assistenten in dienst is, en aan brancheorganisatie Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector (SKV).

De managers van de officiële assistenten geven daarnaast ook leiding aan Kiwa CBS, onderdeel van Kiwa CMR dat classificatie- en controlewerkzaamheden uitvoert in de vee- en vleessector. Classificatie moet ervoor zorgen dat leveranciers de juiste prijs krijgen voor hun product. Met de classificatiewerkzaamheden wordt oneerlijke concurrentie tussen de slachterijen tegengegaan en weet het bedrijf dat dieren aanlevert bij de slachterij dat het slachten, wegen en classificeren volgens de voorschriften gebeurt. De regels, gebaseerd op Europese verordeningen, staan in de Regeling Marktordening Vlees. Sinds de opheffing van het Productschap Vee en Vlees voert de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) deze regeling uit namens het ministerie van LNV. Kiwa CBS is door de minister van LNV gemachtigd om de classificatie uit te voeren. Per 1 januari 2019 wordt de bestaande constructie iets gewijzigd; Kiwa CBS zal de taken dan gaan uitvoeren onder mandaat van de minister van LNV. Kiwa CBS brengt de kosten voor classificatie in rekening bij de slachthuizen, via een tarief per geslacht dier.

Andere onderdelen van Kiwa CMR zijn onder meer Kiwa VERIN (uitvoeren van audits, controles, monsternames en het beoordelen en certificeren van producten- en productieketens, diensten en kwaliteitsprogramma's in de agro- en food sector), Kiwa Alspectro (leveren van ondersteunende diensten aan diverse organisaties) en Kiwa CMR Vee en Varken, eenheden die een kwaliteitsregeling aanbieden die de kwaliteit van de dieren die ter slacht worden aangeboden beoogt te verbeteren.

Wij merkten in gesprekken dat de constructie met Kiwa tot discussie leidt. Het is niet voor alle betrokkenen helder wie waar over gaat en welke belangen er spelen. Ook vinden sommige gesprekspartners het kwetsbaar dat KDS geen eigen management heeft, dat als enige taak heeft de inzet en de kwaliteit en (zuivere) roluitoefening van medewerkers te borgen. Enkele gesprekspartners wezen op een 'pettenprobleem' voor managers van Kiwa CMR: op onderdelen van de werkprocessen zouden officiële assistenten en werknemers van Kiwa CBS een tegengesteld belang hebben. Als voorbeeld werd hier de werkwijze rond de controle op zogenaamd bloedvles genoemd. Dit heeft te maken met de classificatie van het vlees door medewerkers van Kiwa CBS. Voor zover wij dat hebben kunnen nagaan is er geen sprake van dat Kiwa er voordeel bij zou hebben als door KDS-medewerkers te soepel wordt omgegaan met karkassen waar te weinig bloedvles is weggesneden. Andere gesprekspartners spreken tegen dat er een pettenprobleem bestaat.

Officiële assistenten doen ook andere taken dan keuren

Een punt dat in gesprekken ook aan de orde kwam, is dat officiële assistenten ook ingezet worden voor andere taken dan de PM-keuringswerkzaamheden. Het gaat hier om taken in opdracht van derden, zoals bemonstering en berengeurdetectie. Dit is toegestaan in het contract tussen NVWA en KDS, mits de officiële assistent niet herkenbaar is als KDS-medewerker op het moment dat hij of zij dergelijke taken verricht. Dit wordt bewerkstelligd door andere kleding aan te trekken. Uit gesprekken wordt duidelijk, dat ook dit punt voer is voor discussie. Sommige gesprekspartners vragen zich af hoe het voor iemand mogelijk is om als keurder een onafhankelijke positie in te nemen ten opzichte van de werknemers van het slachthuis, als hij of zij op dezelfde dag ook andersoortige werkzaamheden verricht in datzelfde slachthuis.

Vragen vanuit het buitenland over de positie van KDS

Het keuringssysteem zoals dat sinds 2006 bestaat is in de afgelopen periode steeds geaccepteerd door derde landen en de Europese Commissie. Wel zijn er in de afgelopen periode vragen gesteld vanuit het buitenland over de rol van KDS als private partij. De Europese Commissie stelde in 2006 vragen over de positie van KDS, die op dat moment net een rol heeft gekregen bij de PM-keuring. De Commissie vond dat Nederland KDS had moeten aanmelden als officieel

controleorgaan.¹⁹ De Nederlandse overheid brengt daar tegenin dat KDS geen officieel controleorgaan is, vanuit redenering dat officiële assistenten zelf geen besluiten nemen en dat KDS geen invloed heeft op de manier waarop medewerkers hun werk uitoefenen.²⁰ Dat lijkt ons een geforceerde argumentatie en het is begrijpelijk dat dit vragen oproept. Materieel gezien besluiten officiële assistenten immers wel degelijk. Officiële assistent keuren niet af, maar zij keuren wél goed, in de zin dat zij karkassen waar geen afwijkingen aan worden geconstateerd doorlaten. Hun afwegingen doen er dus toe, in grote slachthuizen en nog meer in de kleine slachterijen. KDS wordt bovendien door de NVWA aangesproken op zaken als opleidingsniveau en kwaliteitsmanagement, onder meer in de jaarlijkse audit.

In de kabinetsreactie op het OvV-rapport uit 2014 en in de brief uit 2015 over de uitvoeringsagenda voor keuren en toezicht wijst de staatssecretaris erop dat de Europese Commissie en derde landen van mening zijn dat de Nederlandse situatie op gespannen voet staat met uitgangspunten van onafhankelijk bestuur en het scheiden van private en publieke activiteiten. *“Bij export wordt door derde landen de eis gesteld dat certificaten worden afgegeven door de overheid. Inzet van privaatrechtelijke ZBO's (plant, zuivel en eieren) of private partijen (vlees) bij het uitvoeren van keuringstaken vraagt om het inrichten van hulpstructuren om de uiteindelijke afgifte van certificaten te laten voldoen aan deze eis. Dat maakt de huidige organisatie van veterinaire en fyto-sanitaire keuring en toezicht, waarbij private partijen worden ingezet, onnodig kwetsbaar.”*

Kortom: het systeem roept vragen op en is voor discussie vatbaar. Wij constateren dat de constructie voor het keuren van roodvlees al jaren vragen oproept. De reactie op vragen is nu om de constructie nog eens uit te leggen, en te herhalen dat alles goed geregeld is. Zo stelt het ministerie van EZ in een brief aan KDS: *“De huidige governance is zowel op Europees als internationaal niveau geborgd. In het contract NVWA-KDS is daartoe gedetailleerd vastgelegd welke taken zijn belegd, hoe de gezagsverhouding dierenarts en officiële assistent is geregeld en hoe in de governance de onafhankelijkheid van BV KDS ten opzichte van de slachthuizen is gewaarborgd”.*²¹ Illustratief is dat er in de correspondentie tussen de

¹⁹ *Final report of a mission carried out in The Netherlands from 20 January to 10 February 2006 in order to evaluate official controls related to the safety of food of animal origin, in particular meat, milk and their products as well as animal welfare at the time of slaughter or killing*

²⁰ Een ander uitvloeisel van deze argumentatie is de vraag of voor het contracteren van een dienstverlener zoals KDS een aanbesteding verplicht is. Het huidige inzicht bij het ministerie van LNV is dat aanbesteden niet verplicht is. De redenering is dat KDS officiële assistenten levert die zelf geen besluiten nemen en handelen volgens een strak voorgeschreven protocol.

²¹ Brief van het ministerie van EZ aan StAK KDS en stichting CBS, juli 2016

Nederlandse overheid en andere overheden verschillende termen worden gebruikt voor KDS, waaronder *non-governmental organisation* en *independent foundation*. En hoewel de Nederlandse overheid dus betwist dat taken worden gedelegeerd aan een controleorgaan, wordt ook het woord delegeren in diverse brieven gebruikt.

De constructie is voor discussie vatbaar, en daarmee kwetsbaar voor (vermoedens van) belangenverstreming of partijdigheid. Wij realiseren ons dat het bij dit alles ook over beelden gaat, of over vermoedens. Wij hebben die beelden en vermoedens niet verder onderzocht. Wij hebben in gesprekken geen concrete meldingen ontvangen dat de voedselveiligheid in het geding is door (vermeende) afhankelijkheden. Wel is in veel gesprekken genoemd dat er risico's zouden kunnen ontstaan voor de voedselveiligheid, en dat exportbelangen in gevaar zouden kunnen komen.

De vraag hoe kwetsbaar het Nederlandse systeem is voor dergelijke discussies werd in de verkenning verschillend beantwoord, ook vanuit de sector. Sommigen zijn van mening dat de exportbelangen zo groot zijn dat er geen enkel risico genomen mag worden dat derde landen het ingerichte systeem in twijfel trekken en Nederlands vlees niet meer tot hun markt toelaten. Anderen menen dat het huidige systeem nog goed uitlegbaar is, ook in het buitenland. In Nederland zelf zien wij dat vleeskeuring af en toe onderwerp is van publiek debat – vaak in geval van een incident of een crisis – en dat het ingerichte systeem dan lastig uitlegbaar blijkt.

4 Vier elementen van belang voor de besluitvorming over de positionering van KDS

In dit hoofdstuk beschrijven we vier elementen die van belang zijn voor de besluitvorming over de positionering van KDS. We ontleen deze elementen aan de uitgangspunten die zijn genoemd in de opdracht, en aan de door ons uitgevoerde verkenning.

1. Onafhankelijkheid

Dit onderwerp kwam in het vorige hoofdstuk uitvoerig aan de orde. De vraag die een rol zouden moeten spelen in de besluitvorming over de positionering van KDS is: in hoeverre is de organisatie waar de officiële assistenten werken onafhankelijk van de sector, en wordt dit door consumenten en derde landen ook zo gepercipieerd? En in bredere zin is de vraag voor de verschillende scenario's: is het systeem van keuren duidelijk uitlegbaar, zodat het niet voor discussie vatbaar is?

2. Kosten, beheersbaarheid van de kosten en mogelijke synergievoordelen

De opdrachtgever vroeg aandacht voor de beheersbaarheid van de kosten. Uit de bestudeerde stukken en uit de interviews blijkt dat niet zozeer de beheersing maar vooral de hoogte van de kosten belangrijk is bij de besluitvorming over scenario's. We zien dat het kostenaspect eerder de boventoon voerde in besluitvorming over de organisatie van de PM-keuring, en ook recent vroeg de Tweede Kamer – meer in algemene zin - aandacht voor de tarieven van de NVWA.²²

Het gaat hier om de vraag welke effecten de verschillende scenario's hebben op de kosten van de keuring. Bepalend hiervoor zijn directe personeelskosten en kosten voor de overhead en bedrijfsvoering. Aspecten die variatie in kosten kunnen opleveren zijn - naast de cao waar werknemers in het beoogde scenario onder gaan vallen - de efficiency van de inrichting van het keuringsproces en de mate waarin kan worden aangesloten op werkprocessen binnen de sector. Synergievoordelen kunnen daarbij een rol spelen. Verder is van belang in hoeverre de scenario's mogelijkheden bieden om te sturen op de beheersbaarheid van kosten.

²² Behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019 (35000-XIV), 31 oktober en 1 november 2018

3. Organisatorische haalbaarheid

Hier gaat het om de vraag wat uitvoering van de scenario's organisatorisch met zich meebrengt. Wat betekenen ze voor het absorptie- en verandervermogen van de betrokken organisaties? Is er draagvlak in het veld en onder werknemers van de betrokken organisaties?

4. Juridische haalbaarheid

In hoeverre voldoen de scenario's aan de huidige wet- en regelgeving en aan de EU-verordening die in 2019 van kracht wordt?

Samenwerking is een belangrijk thema, ongeacht de scenariokeuze

Veel gesprekspartners vroegen aandacht voor de samenwerking op de werkvloer. Er wordt gesproken over een 'wij-zij-cultuur' en slechte communicatie tussen officiële assistenten en dierenartsen. Er zijn frustraties en onduidelijkheden over het afhandelen van door KDS-medewerkers gesignaleerde problemen en het tempo waarin dat gebeurt. Het feit dat de NVWA periodiek overleg voert met de Ondernemingsraad van KDS is in dit verband illustratief. Gesprekspartners oordelen verschillend over de vraag hoe slecht de situatie op de werkvloer is, waar het (eventuele) pijnpunt zit, en of de situatie risico's met zich meebrengt voor de voedselveiligheid. Ook lijken er verschillen te zijn tussen de slachthuizen.

Toch krijgt dit thema geen plek in de elementen die wij in hoofdstuk 6 naast de scenario's leggen; samenwerking wordt immers in de regel niet beter door (louter) organisatorische ingrepen. De samenwerking moet naar onze mening worden verbeterd ongeacht de scenariokeuze. In het slothoofdstuk komen wij nog terug op dit onderwerp.

5 Vijf scenario's

In dit hoofdstuk omschrijven wij elk van de vijf scenario's. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 kennen bij de meeste scenario's een aantal subvarianten. Een aantal daarvan noemen wij. We nemen deze varianten niet apart in de verkenning op. Veelal omdat ze geen aanvullende voordelen hebben ten opzichte van het hoofdsceario en daarmee geen beter antwoord zijn op de opgaven die er liggen. Afhankelijk van de (hoofd)besluitvorming is het raadzaam om in de uitvoeringsfase enkele subvarianten nader te bestuderen.

1. De positionering van KDS blijft ongewijzigd

In deze variant is het uitgangspunt dat de verhouding tussen de NVWA en KDS grosso modo gelijk blijven. KDS blijft in dit scenario de private partij die de officiële assistenten levert. Het ministerie van LNV gaf in gesprekken aan om bij een keuze voor dit scenario in elk geval de situatie te willen beëindigen dat KDS-medewerkers ook andere (commerciële) taken uitvoeren. Aanvullend overweegt het ministerie van LNV om de officiële assistenten te benoemen tot onbezoldigd ambtenaar. Vanzelfsprekend vergt dit scenario een vernieuwing van het contract tussen de NVWA en KDS.

Een variant op dit scenario is het opnieuw aanbesteden van de dienstverlening. KDS kan daarin meedingen, maar ook eventuele andere aanbieders. Ten tijde van het convenant roodvlees werd de optie opengehouden dat er in de toekomst meerdere bedrijven zouden zijn die officiële assistenten leveren ten behoeve van de roodvleeskeuring. Deze beweging lijkt echter niet opportuun, gezien de richting van het publieke debat over keuren en toezicht.

2. De staat neemt de aandelen van KDS over

In dit scenario koopt de Staat de aandelen van KDS, en wordt StAK KDS opgeheven. Het ligt het meest voor de hand dat het ministerie van LNV hier het voortouw neemt; er zou dan sprake zijn een zogenaamde beleidsdeelname. Bij de overname van de aandelen dient rekening gehouden te worden met het weerstandsvermogen van KDS ter grootte van ongeveer EUR 10 miljoen. Een mogelijkheid zou zijn deze middelen onder te brengen in een aparte stichting. Eenzelfde afspraak werd in 2016 gemaakt toen er nog sprake was van de omvorming van KDS tot publiekrechtelijke organisatie. In dit scenario moet ook een beslissing worden genomen over de ondersteuning van KDS die nu in dienst is bij Kiwa CMR.

Een variant van dit scenario is het omvormen van KDS tot een door de overheid opgerichte stichting, een constructie die binnen het LNV-domein ook bekend is.

3. Vorming van een ZBO Roodvleeskeuring

In dit scenario worden de officiële assistenten (nu in dienst bij KDS) en de dierenartsen (nu in dienst bij de NVWA) samengebracht in één nieuw op te richten ZBO, die verantwoordelijk wordt voor de roodvleeskeuring. Medewerkers van de ZBO hebben een eigen cao.

Een variant van dit scenario is het vormen van een ZBO met aparte cao's voor dierenartsen en voor officiële assistenten. Een andere variant is het toekomstbeeld dat wordt geschetst in het rapport van Johan de Leeuw over ZBO's: de vorming van een ZBO Dier en een ZBO Plant waarin alle keuringsinstanties voor voedingsmiddelen worden geclusterd.²³

4. Vorming van een agentschap Roodvleeskeuring

Dit scenario is hetzelfde als scenario 3, met als verschil dat dierenartsen en officiële assistenten in dienst komen bij een nieuw op te richten agentschap dat onderdeel uit zal maken van het ministerie van LNV. De officiële assistenten gaan vallen onder de cao voor rijksambtenaren. Dierenartsen die nu in dienst zijn van de NVWA vallen al onder deze cao.

Een variant op dit scenario's is een situatie met twee separate agentschappen; de NVWA en een apart klein agentschap waar de officiële assistenten in dienst zijn. Een variant op scenario's 3 en 4 is nog om een klein ZBO te vormen bestaande uit de bestuurder(s) van de keuringsorganisatie, met daaronder een agentschap van waaruit personeel beschikbaar wordt gesteld aan het ZBO, of twee agentschappen (één voor officiële assistenten en de NVWA van waaruit de dierenartsen beschikbaar worden gesteld).

5. De officiële assistenten worden ondergebracht bij de NVWA

De officiële assistenten komen in dienst van de NVWA. Net als in scenario 4 vallen zij daarmee onder de cao voor rijksambtenaren.

²³ Onderzoek naar de herpositionering van zbo's, Johan de Leeuw, ABDTOPConsult, 2014

6 Wat zijn voor- en nadelen van de scenario's?

In dit hoofdstuk beschrijven wij de voor- en nadelen van de scenario's voor elk van de elementen uit hoofdstuk 4.

6.1 Onafhankelijkheid

Zoals eerder beschreven gaat het hier om twee dingen. Ten eerste de constatering dat private partijen als niet-onafhankelijk worden gezien, en ten tweede de constatering dat het ingewikkelde construct (NWWA-KDS-Kiwa) vragen oproept.

Ten aanzien van de eerste constatering verandert er hoegenaamd niks bij scenario 1. De eventuele aanwijzing van officiële assistenten als onbezoldigd ambtenaar zal niet veel uitmaken in discussies over onafhankelijkheid. Mogelijk vormt dit zelfs een nieuw nadeel, omdat het door derden gezien kan worden als een (nieuwe) hulpconstructie om uit te leggen dat het systeem deugt ("ze zijn wel privaat, maar we noemen ze ambtenaar"). Alle andere scenario's hebben als voordeel dat voor derden duidelijk is dat er een overheidspartij aan het werk is. Een aantekening daarbij is nog dat het fenomeen ZBO in het buitenland wellicht lastig uitlegbaar is. Een staatsbedrijf (scenario 2) en een agentschap (scenario 4 en 5) zijn wat dat betreft duidelijker.

Het punt van de complexe en moeilijk uitlegbare constructie wordt niet opgelost met scenario 1 en 2. Een voordeel van de overige scenario's is dat ze mogelijkheden bieden om tot een eenvoudiger en beter uitlegbare constructie te komen. Overigens moet bij een keuze voor één van deze scenario's een besluit worden genomen over de ondersteuning vanuit Kiwa. Bij het wetsvoorstel werd destijds afgesproken dat de betrokken medewerkers van Kiwa in dienst zouden komen van de nieuw op te richten publiekrechtelijke organisatie.

Zoals benoemd in hoofdstuk 5 gaf het ministerie van LNV aan om bij scenario 1 de situatie te willen beëindigen dat KDS-medewerkers ook andere (commerciële) taken uitvoeren. Wij gaan er van uit dat dit ook zal gelden bij een keuze voor de overige scenario's. Het is onbekend welke organisatie deze werkzaamheden dan gaan uitvoeren.

6.2 Kosten, beheersbaarheid van de kosten en mogelijke synergievoordelen

Uit gesprekken blijkt dat er geen twijfels zijn aan de efficiëntie van de huidige organisatie. Sinds KDS de keuringswerkzaamheden voor zijn rekening neemt zijn tarieven gedaald. Wel zijn er, zoals eerder gemeld, af en toe discussies over de

transparantie van de tarieven en over de vraag of bepaalde onderdelen wel of niet thuishoren in het tarief. Een voordeel van scenario 1 is dan ook dat een efficiënt lopend systeem behouden blijft.

Bij scenario 2 zal dit systeem niet of nauwelijks veranderen – hoewel dat enigszins afhangt van keuzes omtrent het management. Op zich biedt de vorm van een staatsdeelneming goede mogelijkheden voor een doelmatige, zakelijke uitvoering van de taken. Bestuurders en commissarissen krijgen tot op zekere hoogte de ruimte om te ondernemen en in te spelen op de behoeften van de klant. Staatsdeelnemingen kunnen, bijvoorbeeld in vergelijking tot agentschappen, beter worden geprikkeld om te streven naar (meer) efficiëntie.²⁴

De financiële doorrekening van PwC laat zien dat er voor de scenario's 3, 4 en 5 meerkosten te verwachten zijn van 0 tot 4,3 miljoen euro structureel, met de hoogste kosten voor scenario 4 en 5. De hogere kosten hangen vooral samen met arbeidsvoorwaarden en ICT. PwC geeft daarbij enkele PM-posten, die afhangen van de gemaakte keuzen op onder meer ICT-gebied. In onderstaande tabel staan de uitkomsten van de doorrekening van PwC samengevat, met een onderscheid naar structurele- (S) en incidentele (I) kosteneffecten (ultimo 2018). De volledige doorrekening is te vinden in bijlage 2.

Scenario	1		2		3		4		5	
Kosteneffect scenario's KDS in €'miljoen	Positionering KDS ongewijzigd		KDS Beleidsdeelneming LNV		ZBO Roodvleeskeuring (KDS + NVWA Keuring)		Agentschap Roodvleeskeuring (KDS + NVWA Keuring)		Officiële assistenten KDS onderbrengen bij NVWA	
	<i>Eigen CAO</i>		<i>Eigen CAO</i>		<i>ZBO CAO</i>		<i>Rijks CAO</i>		<i>Rijks CAO</i>	
	(S)	(I)	(S)	(I)	(S)	(I)	(S)	(I)	(S)	(I)
1. Personeel	0	0	0	0	0-1,5	0	1,5	0	1,5	0
2. Organisatie	0	0-0,1	0	0-0,5	0-0,5	1,0	0,7	1,0	0,7	1,0
3. Technologie/IT	0	0	0	0	PM	PM	2,1+PM	PM	2,1+PM	PM
Totaal	0	0-0,1	0	0-0,5	0-2,0+PM	1,0+PM	4,3+PM	1,0+PM	4,3+PM	1,0+PM

Op een KDS-begroting voor 2019 van circa EUR 19 miljoen betekent EUR 4,3 miljoen extra doorbelasting een plus op de kosten van circa 23%. Als de NVWA deze kosten volledig doorberekent in de tarieven dan stijgen de tarieven volgens opgave van de NVWA met 11%.

Voor scenario 3, 4 en 5 is verder de vraag wat de gevolgen zullen zijn voor de efficiëntie van de uitvoering, en daarmee voor de kosten. Een veelgenoemde

²⁴ Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid, 2013

redenering is dat de efficiëntie af zal nemen als KDS weer onderdeel wordt van de overheid. Er is echter geen dwingende reden waarom de organisatie minder efficiënt zou gaan lopen als zij onderdeel is van de overheid. Zo ontstaan bij scenario 3 en 4 organisaties met een helder doel en een homogeen takenpakket. In zichzelf is voor dergelijke organisaties weinig overhead nodig. Ook is er in gesprekken op gewezen dat de afstemming die er nu is tussen de NVWA en KDS bureaucratie met zich meebrengt die bij scenario 3, 4 en 5 tot het verleden kunnen gaan behoren. Een ander voordeel van deze scenario's is dat het toezicht op het functioneren van het keuringssysteem (systeemtoezicht) eenvoudiger kan worden. De mate waarin dergelijke kostenbesparingen materialiseren hangt af van veel zaken; het in dit stadium dan ook niet mogelijk een bedrag te noemen.

Beheersing van de kosten hangt vooral samen met voorspelbaarheid en planbaarheid. Opnieuw bieden scenario 3 en 4 hier het voordeel dat de kans op grote schommelingen in de kosten van de organisatie zelf gering zijn. Dit vanwege de beperkte omvang van de organisatie en de homogeniteit van het takenpakket. Voor wat betreft de onvoorspelbaarheid die te maken heeft met fluctuaties in het bedrijfsproces van de slachterijen zelf en met beleidsmatige ontwikkelingen, lijkt er weinig verschil te zijn tussen de scenario's.

6.3 Organisatorische haalbaarheid

Een voordeel van scenario 1 en 2 is dat er organisatorisch niets of weinig verandert; de werkwijze van KDS verandert niet en de verhouding tussen KDS en de NVWA ook niet. Voor scenario 2 zit de inspanning veeleer in de beleidsvraag: is er een goede reden om de aandelen te kopen, maar niet een stap verder te zetten door officiële assistenten (en eventueel ook dierenartsen) onder te brengen in een publieke organisatie. Los van deze vraag vereist een staatsdeelneming (beleidsdeelneming) inspanningen van het ministerie van LNV, zoals het beoordelen van de strategie van de onderneming, het sturen op doelmatigheid en rendement en op gezonde vermogensverhoudingen en goed risicobeheer.

Een keuze voor scenario 3, 4 of 5 brengt als nadeel met zich mee dat een nieuw organisatievraagstuk wordt toegevoegd aan de al volle veranderagenda van de NVWA. Er worden in die scenario's immers onderdelen weggehaald bij de NVWA (3 en 4) of juist toegevoegd aan de NVWA (5). Het is bekend dat de NVWA werkt aan de uitvoering van het plan 'NVWA 2020' om te komen een modernisering en versterking van het toezicht. In dit kader speelt onder meer een ingrijpende ICT-operatie, met de introductie van informatiesysteem Inspect dat werkprocessen moet ondersteunen. Ook voert de Auditdienst Rijk onderzoeken uit over het beheersen

en/of bevorderen van een kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering en over de kostenopbouw en de doorvertaling daarvan in tarieven van de NVWA.²⁵

Voor alle drie de scenario's (3, 4 en 5) geldt overigens dat de organisatorische impact afhangt van de mate van integratie van de samenstellende delen, de dierenartsen en de officiële assistenten. Er kan gekozen worden voor een 'herlabeling': eenheden verplaatsen maar de werkwijze en rapportagelijnen grosso modo intact laten. Daarbij spelen uiteraard personele en arbeidsrechtelijke kwesties, maar in organisatorische zin is deze beweging relatief eenvoudig. Dit was ook de portee van het wetsvoorstel. Meer ingrijpend is het daadwerkelijk integreren van twee organisatie(onderdelen) en het veranderen van de werkwijze (inclusief ICT) en aansturing. Daarbij moet nog wel de kanttekening worden gemaakt dat het om een beperkt aantal medewerkers gaat, met een homogeen takenpakket. Er is bovendien geen financiële taakstelling die de verandering bemoeilijkt.

De keuze die hierin gemaakt wordt hangt samen met de vraag of de verandering ook moet leiden tot oplossingen in de sfeer van de onderlinge samenwerking en met de wens om synergiewinsten te boeken op het vlak van werkverdeling en aansturing. Het optimale eindbeeld vanuit organisatorisch oogpunt vinden wij: één organisatie (waar officiële assistenten en dierenartsen in dienst zijn), met één werkwijze. Het mes snijdt in die situatie aan twee kanten; ook het meta-toezicht bij de NVWA wordt meer homogeen.

Wij hebben ons in de verkenning een beeld kunnen vormen van het draagvlak voor de verschillende scenario's. De sector kijkt vooral vanuit het kostenaspect (gaan tarieven niet omhoog) en vanuit risico's voor markttoegang. Al naar gelang de weging tussen deze twee is men voorstander van het handhaven van de huidige constructie (scenario 1 en 2 – vanuit de veronderstelling dat kosten in bij de andere scenario's omhoog zullen gaan) of van een scenario waarbij KDS publiek wordt (alle scenario's behalve 1). Een beweging naar de overheid (scenario's 2 tot en met 5) zal geen grote bezwaren oproepen bij de werknemers van KDS.

²⁵ De minister van LNV noemde organisatorische veranderingen bij de NVWA ook in het nader rapport over het niet-indienen van het wetsvoorstel: *"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."* Nader rapport, WJZ / 17022604, 2018

Eerder andersom: medewerkers van KDS zien voordelen in de samenvoeging van dierenartsen en officiële assistenten in één organisatie (scenario 3, 4 en 5). Zij vinden dat het werken in één organisatie teamvorming op de werkvloer makkelijker maakt; keurders kunnen daardoor beter hun onafhankelijke positie bewaken en kunnen zich in geval van intimidatie makkelijker weren. Dierenartsen zullen naar verwachting bedenkingen hebben bij de overgang naar een ZBO (scenario 3) wanneer dat leidt tot arbeidsvoorwaardelijke veranderingen.

Voor scenario's 2 en 3 geldt tot slot dat rekening gehouden moet worden met kabinetsbeleid over staatsdeelnemingen en over het vormen van nieuwe ZBO's. Voor beide geldt een terughoudend beleid. Als vuistregel geldt dat taken die publiek zijn in principe het best binnen een ministerie geplaatst kunnen worden. Er moet een dwingende reden zijn om een andere organisatievorm te kiezen.

6.4 Juridische haalbaarheid

De huidige constellatie (en derhalve ook scenario 1) voldoet aan de huidige wet- en regelgeving en wordt ook geaccepteerd door derde landen en de Europese Commissie. Wel viel ons op dat het standpunt van het ministerie van LNV over de vraag of de werkzaamheden wel of niet moeten worden aanbesteed recent is gewijzigd. Het lijkt raadzaam dit standpunt (onafhankelijk) te toetsen. Verder blijkt uit vragen vanuit het buitenland en ook uit de worsteling met termen dat er wel spanning op de huidige constructie zit. De indruk ontstaat dat steeds wordt gezocht naar manieren om aan te tonen, al dan niet met hulpconstructies, dat het Nederlandse systeem voldoet aan juridische verplichtingen.

Er zijn tijdens de verkenning juridische vraagtekens geplaatst bij scenario 3, de vorming van een ZBO. De achtergrond van die vraagtekens is dat de minister van LNV, in Nederland de bevoegde autoriteit voor keuringen, dan geen aanwijzingen kan geven over beslissingen die in het kader van roodvleeskeuring worden genomen. Dat kan immers niet bij een ZBO. Wij constateren dat het een beleidskeuze is dat Nederland dit zo regelt. De betreffende Europese verordening maakt ook andere keuzes mogelijk ten aanzien van het aanwijzen van de bevoegde autoriteit, of zelfs meerdere bevoegde autoriteiten.

Voor het overige zien wij op juridisch vlak geen voor- of nadelen waarop de verschillende scenario's zich onderscheiden.

7 Tot slot: pleidooi om breder te kijken dan de positionering van KDS

De meeste gesprekken die wij voerden beperkten zich niet tot KDS, maar gingen evenzeer over de manier waarop we in Nederland het keuren van roodvlees hebben georganiseerd. En over het bredere keuringslandschap. Daarbij viel het ons op dat discussies over de roodvleeskeuring en over het bredere keuringslandschap al lang lopen en niet altijd in samenhang worden gezien. Dat levert tot besluit van deze verkenning drie adviezen op voor een vervolg.

1. Een besluit over KDS zou een stap moeten zijn in de richting van een eenvoudiger en beter uitlegbaar systeem voor de keuring van roodvlees

De organisatie van de roodvleeskeuring is – in een aantal stappen – steeds ingewikkelder geworden. Inmiddels zijn alleen al bij de PM-keuring vier organisaties betrokken: twee bedrijven (KDS en Kiwa), een stichting (Merita) en een agentschap (de NVWA). Voor niet-ingewijden is het moeilijk te doorgronden hoe taken, rollen en verantwoordelijkheden zijn belegd. In hoofdstuk 3 lieten wij zien dat de complexiteit van het systeem én het feit dat KDS een private partij is een bron zijn van discussies over onafhankelijkheid. In de beschrijving van voor- en nadelen bleek bovendien, dat de keuze voor één van de alternatieve scenario's niet per definitie leidt tot een beter uitlegbaar systeem.

Wij pleiten er dan ook voor om het vraagstuk over de positionering van KDS niet in isolatie te bezien. Elk besluit zou volgens ons tot doel moeten hebben om een stap te zetten in de richting van een eenvoudiger en daarmee beter uitlegbaar systeem voor de keuring van roodvlees.

Andere landen kunnen een inspiratiebron vormen voor het denken over een systeem dat niet voor discussie vatbaar is. Zo zijn doorkijkjes naar Nieuw Zeeland en Denemarken hier interessant. In Nieuw Zeeland zijn net als hier verschillende partijen betrokken bij de keuring, waaronder een staatsbedrijf dat als inspiratie diende voor scenario 2. Het grote verschil met de Nederlandse situatie is dat rollen, taken en verantwoordelijkheden zonneklaar zijn voor alle betrokkenen. Datalogging en statistische analyses helpen de organisaties om de kwaliteit van de keuring steeds verder op te schroeven. In Denemarken is de uitvoering van de keuring volledig onderdeel van de activiteiten van de Deense Voedselautoriteit. Kenmerkend in het Deense systeem is het beheersen van de kosten via het afsluiten van zogenaamde service level agreements tussen bedrijven en de keurende autoriteit.

Het toewerken naar een eenvoudiger en beter uitlegbaar systeem is idealiter onderdeel van een meer omvattende visie op toezicht en keuren, en op de rol van de overheid daarin. Als we nu kijken naar het keuren van voedingsmiddelen, dan zien we dat het voor elke categorie voedingsmiddelen anders is geregeld. Alle (organisatie)vormen zijn aanwezig, met allerhande schakeringen van privaat tot publiek. Dit geheel is historisch zo gegroeid, waarbij incidenten en kostenoverwegingen vaak bepalend waren in de besluitvorming. Een goede borging

van de publieke verantwoordelijkheid voor het toezicht op volksgezondheid en voedselveiligheid, en vertrouwen van consumenten en van derde landen staat of valt met een stelsel waarin duidelijke keuzes worden gemaakt. Een stelsel dat niet voor discussie vatbaar is.

2. Werk aan betere samenwerking, ongeacht de keuze voor een scenario

Breder kijken is ook belangrijk bij het zoeken naar een betere samenwerking op de werkvloer. Wij merkten in gesprekken dat zoeken naar verbeteringen op dit punt momenteel erg in het teken staat van organisatorische maatregelen. Betere samenwerking is als het ware op de discussie over de positionering geplakt. In hoofdstuk 4 gaven wij al aan dat samenwerking op de werkvloer niet zal worden opgelost door louter organisatorische maatregelen. Gezien onze opdracht hebben wij dit punt niet verder onderzocht, maar duidelijk is dat de onderlinge samenwerking aandacht nodig heeft, ongeacht de besluitvorming over de positionering van KDS. Problemen en frustraties, zoals die nu bijvoorbeeld bestaan rond de afhandeling van klachtenformulieren, moeten worden opgelost. Soortgelijke conclusies trokken eerder onder meer de OvV en de Raad van State.

Een aantal gesprekspartners sprak ook met ons over de relatie tussen dierenarts en officiële assistent aan de ene kant en de medewerkers van het slachthuis aan de andere kant. Dit onderwerp valt buiten onze opdracht, maar is regelmatig onderwerp van discussie, ook in de media. Nog recent publiceerde platform voor onderzoeksjournalistiek Investico hierover in de Groene Amsterdammer²⁶. De Stichting Maatschappij en Veiligheid vroeg naar aanleiding van de publicatie aandacht voor de positie van de officiële assistenten. Zoals eerder aangegeven zijn sommigen van mening dat dierenartsen en officiële assistenten sterker zouden staan als zij als één team werken, vanuit één organisatie en met één leidinggevende die in geval van geschillen – of zelfs dreiging of intimidatie - actie kan ondernemen richting het betreffende slachthuis. Anderen zijn van mening dat er in de huidige situatie voldoende waarborgen zijn – waaronder afspraken tussen NVWA en bedrijven over de handelwijze bij geschillen - voor een goede onderlinge werkrelatie.

3. Een andere werkverdeling heeft voordelen, ongeacht de keuze voor een scenario Breder kijken geldt tot slot voor de verdeling van het werk. Het takenpakket van de officiële assistenten werd aanmerkelijk kleiner toen zichtkeuring de norm werd. Een aantal gesprekspartners gaf aan dat officiële assistenten meer taken zouden kunnen én willen uitoefenen, bijvoorbeeld bij de AM-keuring. Een voordeel daarvan is dat officiële assistenten afwisselender en veelzijdiger werk krijgen. Er zijn minder dierenartsen nodig, wat gunstig is met het oog op het tekort aan dierenartsen. Het geheel leidt potentieel tot lagere kosten. Deze discussie past in gesprekken die momenteel al worden gevoerd over het verrichten van werkzaamheden door officiële assistenten in de tijd dat zij niet aan de band staan (recuperatietijd).

²⁶ 'Heya! Kilo's knallen!' Onderzoek Misstanden in de vleesverwerkende industrie, de Groene Amsterdammer, 10 oktober 2018

Bijlagen

Bijlage 1

Personen waar een gesprek mee is gevoerd

Ben Dellaert	Kiwa CMR
Dick Slort	Kiwa CMR
Bas Kortmann	Raad van Commissarissen KDS
Cees Veerman	Raad van Commissarissen KDS
Thijs van Rijn	Ministerie van BZK
Sanne Riezebos	Ministerie van BZK
Dorien Mellink	Ministerie van Financiën
Marcelo Goossens	Ministerie van LNV
Marjolijn Sonnema	Ministerie van LNV
Ad Tabak	Ministerie van LNV
Jasper Tazelaar	Ministerie van LNV
Arie Ottevanger	Ministerie van VWS
Inge Stoelhorst	Ministerie van VWS
Martin Hennecken	NVWA
Eelco Hendriks	NVWA
Henk Luijmes	NVWA
Jan Meijer	NVWA
Jan Willem van der Ham	NVWA
Marc van der Velde	NVWA
Rinske Gerritsjans	NVWA
Rob van Lint	NVWA
Saskia Koopman	NVWA
Marcel Coffeng	NVWA
Fred de Klerk	NVWA
Andre Schellen	Ondernemingsraad KDS
Harold Steen	Ondernemingsraad KDS
Rob Bay	Ondernemingsraad KDS
Bary Zuiderwijk	PIANOO
Jacobien Muntzbeekhuis	PIANOO
Henny Swinkels	VanDrie Group
Marijke Everts	VanDrie Group
Bert Urlings	Vion Food Group
Jos Goebbels	Voorzitter Centrale Organisatie Vleessector
Pieter van Vollenhoven	Voorzitter Stichting Maatschappij en Veiligheid

Ook voerden wij een gesprek met de Ondernemingsraad van de NVWA en met een aantal dierenartsen van de NVWA.

Om een indruk te krijgen van de PM-keuringswerkzaamheden brachten wij een bezoek aan twee slachthuizen.

Bijlage 2

Positionering van de
Kwaliteitskeuring
Dierlijke Sector
(KDS):
*berekeningen voor
de door u genoemde
vijf scenario's*

20 december 2018

Inhoudsopgave

1	Vijf scenario's positionering van de Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS): berekeningen vijf scenario's	3
2	Toelichting scenario's naar structurele- en incidentele kosteneffecten ultimo 2018	6
3	Verantwoording	9

1 Vijf scenario's positionering van de Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS): berekeningen vijf scenario's

Om het ministerie van LNV te informeren zijn door de Verkenner, de heer M. van Gastel, ABDTopconsult vijf scenario's onderzocht waarvoor door ons indicatieve berekeningen zijn gemaakt:

- Scenario 1: De positionering van KDS blijft ongewijzigd (KDS as is);
- Scenario 2: De staat neemt de (certificaten van) aandelen van KDS over;
- Scenario 3: Vorming van een ZBO Roodvleeskeuring;
- Scenario 4: Vorming van een agentschap Roodvleeskeuring;
- Scenario 5: De officiële assistenten worden ondergebracht bij de NVWA.

We hebben per scenario in samenspraak met de Verkenner 3 hoofdonderwerpen beschouwd, (i) de Personele, (ii) de Organisatorische en (iii) de Informatie- & communicatie technologische aspecten.

Onderscheiden naar structurele (*S*)- en incidentele (*I*) kosteneffecten (ultimo 2018) zijn de indicatieve uitkomsten per scenario in onderstaande tabel samengevat:

Scenario	1		2		3		4		5	
	Positionering KDS ongewijzigd		KDS Beleidsdeel neming LNV		ZBO Roodvleeskeuring (KDS + NVWA Keuring)		Agentschap Roodvleeskeuring (KDS + NVWA keuring)		Officiële assistenten KDS onderbrengen bij NVWA	
	Eigen CAO		Eigen CAO		ZBO CAO		Rijks CAO		Rijks CAO	
	(S)	(I)	(S)	(I)	(S)	(I)	(S)	(I)	(S)	(I)
1. Personeel	0	0	0	0	0 - 1,5	0	1,5	0	1,5	0
2. Organisatie	0	0 - 0,1	0	0 - 0,5	0 - 0,5	1,0	0,7	1,0	0,7	1,0
3. Technologie /IT	0	0	0	0	PM	PM	2,1 + PM	PM	2,1 + PM	PM
Totaal	0	0 - 0,1	0	0 - 0,5	0 - 2,0 +	1,0 +	4,3 +	1,0 +	4,3 +	1,0 +

Tabel 1

In hoofdstuk 2 vindt u nadere toelichtingen per kostensoort.

De kostenopdruk loopt in deze scenario's op van vrijwel ongewijzigd naar structureel € 4,3 miljoen + PM in de scenario's 4 en 5. Op een KDS-begroting voor 2019 van circa € 19 miljoen, betekent € 4,3 miljoen extra doorbelasting een plus op de kosten van circa 23%.

De KDS kosten worden door de NVWA bij het bedrijfsleven in rekening gebracht. Bij een volledige doorberekening in de door de NVWA in rekening te brengen tarieven (KDS + NVWA), betekent € 4,3 miljoen extra volgens opgave van de NVWA een effect van 11% op de tarieven.

In de onderstaande tabel zijn deze resultaten samengevat:

	Bedragen * € 1 mln	Stijging tarief in %
Retributies keuringsactiviteiten KDS uit begroting KDS 2019	19	
Schatting omvang retributies keuringsactiviteiten NVWA in roodvleesslachthuizen	20	
Totaal keuringskosten roodvleesslachthuizen	39	
Kostenopdruk van 4,3 mln +	43	11%

Tabel 2

In de volgende paragrafen gaan wij kort in op Synergie/Efficiëntie en Technologie: posten waarbij wij in deze fase en op basis van onze werkzaamheden deels en/of geen gemotiveerde euro bedragen kunnen opnemen.

Synergie/Efficiëntie

Uit onze gesprekken blijkt dat KDS in de afgelopen jaren voortdurend gewerkt heeft aan efficiëntieverbeteringen, om de kosten zo laag mogelijk te houden. Zo voeren KDS officiële assistenten ook andersoortige publieke- en deels private werkzaamheden uit bij slachterijen.

Als door versterking van de onafhankelijkheid van KDS - ook in scenario 1 KDS as is -, andersoortige werkzaamheden niet meer op de huidige wijze in persoon gecombineerd kunnen worden, heeft dit gevolgen voor de kostendoorbelasting in de keten. Dit aspect - gevolgeffecten in de keten - is in deze scenario's niet verder uitgewerkt; deze gevolgen zijn verder overigens scenario onafhankelijk.

KDS is momenteel in onderhandeling met de vakbonden over (mogelijke) aanpassing van de Collectieve Regeling Aanvullende Arbeidsvoorwaarden (CRAA) betreffende:

- (1) Flexibiliteit einde dag (30 minuten) van diensten die korter duren dan 10 uur.
- (2) Planning op zaterdagen structureel inregelen.

Daarnaast vindt overleg plaats tussen KDS en NVWA betreffende de inzet voor ondersteunende werkzaamheden voor de NVWA gedurende de afdicht/recuperatietijd.

De uitkomst van de onderhandelingen heeft invloed op flexibiliteit en efficiëntie in de keten zelf, met overigens als beperkt ingeschatte effecten voor KDS zelf.

In de door ons gevoerde gesprekken is ons gemeld dat een officiële KDS-assistent ante mortem keuringswerk mag verrichten volgens de EU-verordening. Dat zou bij toepassing effecten op de bezetting/kosten kunnen hebben. Tot op heden zijn geen werkzaamheden betreffende ante mortem keuring door officiële assistenten verricht. Niet duidelijk is welke synergiën hier mogelijk aan de orde zijn.

Technologie/IT

Bij scenario 3 ZBO en 4 Agentschap, dient naast het personele keuringsonderdeel van de NVWA ook de IT-infrastructuur over te gaan naar de nieuwe organisatie en/of zal door gebruik van sub licenties/dienstverleningsovereenkomsten gebruik worden gemaakt van de huidige NVWA IT-infrastructuur.

De impact van deze scenario's op structurele IT kosten is omgeven door een grote mate van kosten-onzekerheid. Dit hangt onder meer samen met het omvangrijke IT-traject dat bij de NVWA wordt uitgevoerd en te maken afspraken over de wijze en mate dan doorberekening van IT kosten naar 'de markt'. Dit laatste geldt uiteraard ook voor scenario 5 Officiële assistenten naar de NVWA.

Bij scenario's 1 KDS as is en 2 KDS als beleidsdeelneming, geldt continuering van de huidige IT door KDS.

Bij scenario 4 Agentschap, merken wij op dat het verplicht gebruikmaken van DICTU een jaarlijkse kostenopdruk impliceert van circa € 2,1 miljoen. Dit uitgaande van een raming van € 7.000 kosten per DICTU account per FTE. In scenario 5 Officiële assistenten naar de NVWA, is in beginsel sprake van eenzelfde kostenopdruk.

2 Toelichting scenario's naar structurele- en incidentele kosteneffecten ultimo 2018

In onderstaande toelichtingen geven we een nadere onderbouwing van de indicatieve kosteneffecten, zoals opgenomen in tabel 1 in hoofdstuk 1.

Structureel

1. Personeel: Overgang naar CAO Rijk zorgt voor Personele lastenopdruk van € 1,5 miljoen

Primaire arbeidsvoorwaarden: Salariskostenopdruk van € 0,9 miljoen

Bij de berekening van de structurele loonkosten zijn we uitgegaan van horizontale inschaling in Rijksarbeidsvoorwaarden. Na 3 jaar - doorgroei in de periodieken - bedraagt de verhoging van de jaarlijks loonkosten op basis van de berekeningen een gespecialiseerd extern loonbureau circa € 0,9 miljoen. Dit effect wordt veroorzaakt door opschaling van de brutoloonkosten bij het hanteren van Rijksarbeidsvoorwaarden als gevolg van loondrift (doorgroei in de schaal voor periodieken terwijl bij bestaande situatie het maximum is bereikt).

Secundaire arbeidsvoorwaarden: Pensioenregeling ABP en behoud/compensatie gunstige arbeidsvoorwaarden met opdruk van € 0,6 miljoen pensioen; € 0,2 miljoen overige secundaire arbeidsvoorwaarden)

De structurele pensioenkosten zijn bij overgang naar ABP jaarlijks € 0,4 miljoen hoger. De wn/wg verhouding is ongeveer vergelijkbaar. Nu 1/3 werknemer en 2/3 werkgever en bij het ABP 30% werknemer en 70% werkgever en orde grootte gelijke franchise, grondslag en premiepercentages. De ABP-pensioengrondslag bevat bijna alle toelagen die in de huidige pensioenregeling niet meetellen. Bij KDS is nu alleen salaris plus vakantietoeslag pensioengevend.

Opgemerkt wordt dat het pensioencontract van KDS eind 2019 afloopt en hiermee de mogelijkheid biedt om zonder ontbindingskosten collectief over te gaan van Avéro Achmea naar het ABP. Aandachtspunten zijn:

- (1) De huidige dekkinggraad van het ABP is te laag voor de mogelijkheid om collectief een waardeoverdracht mogelijk te maken.
- (2) KDS dient in 2019 te beslissen op welke wijze wordt voorzien in haar pensioenregeling; de besluitvorming over scenario's heeft mogelijk een langere doorlooptijd, zodat KDS eerder tot besluitvorming dient over te gaan.

Bij overgang naar Rijksarbeidsvoorwaarden wordt de Partiële Arbeidsparticipatie Senioren (*PAS-regeling*) van toepassing. De inschatting en ervaring is dat deze regeling vermindering van arbeidsproductiviteit teweeg zal brengen voor de leeftijd boven 57 jaar.

De huidige CAO kent reeds een seniorenregeling (een uitsterfregeling voor bestaande situaties), die in bepaalde gevallen gunstiger is ten opzichte van de PAS-regeling (63 uur op jaarbasis meer seniorenverlof ten opzichte van de PAS-regeling).

Inzake de *verlofuren* geldt voor alle werknemers jonger dan 60 jaar dat de huidige CAO gunstiger is ten opzichte van de CAO Rijk. Bijvoorbeeld werknemers jonger dan 45 jaar - 2/3 van de huidige KDS werknemers - ontvangen bij de huidige CAO (uitgaande van een 36-urige werkweek) jaarlijks 32 verlofuren meer dan bij toepassing van de CAO Rijk (uitgaande van een 36-urige werkweek).

De hiermee samenhangende kostenopdruk - behoud/compensatie uitgaande van de meest gunstige overige secundaire arbeidsvoorwaarden - bedraagt volgens de berekening van het extern loonbureau € 0,2 miljoen (PAS- en verlofuren).

Huidige reistijd regelingen KDS kunnen kostenneutraal worden gecontinueerd
Bij overgang van KDS, Merita en deels Kiwa CMR stafmedewerkers geldt dat de huidige reistijd regelingen worden gecontinueerd, zowel bij behoud van de eigen CAO als bij de CAO Rijk. In de CAO Rijk is voor de situaties waarin activiteiten op meerdere locaties op 1 dag dienen te worden uitgevoerd een dienstauto-regeling en/of vergoeding kilometers als dienstreiskilometers voorzien, maar geldt geen woon-werkverkeer reistijd vergoeding.

Voor KDS en Merita keurders geldt dat zij overwegend één vaste standplaats hebben. Bij overgang naar de CAO Rijk worden géén/beperkte kostenstijgingen als gevolg van productiviteits-vermindering verwacht, samenhangend met het specifieke binnen de NVWA geldende principe van reistijd = werktijd.

2. Organisatie: Overgang naar publiek bestel zorgt voor organisatorische opdruk in een bandbreedte van € 0 - € 0,7 miljoen

Met KDS zijn de gevolgen besproken van maatregelen gericht op versterking van de onafhankelijkheid. Op dit moment worden door KDS Officiële assistenten ook andersoortige werkzaamheden uitgevoerd bij de slachterijen. Als dit niet langer mogelijk is, verwacht KDS uit dien hoofde geen kostenopdruk. Hierbij gaat KDS ervan uit dat vrijkomende capaciteit ingezet kan worden voor keuringswerkzaamheden. De afgelopen jaren is sprake geweest van een groeiend werkaanbod. Mocht dit aanbod terugvallen, dan dient KDS haar organisatie hierop aan te passen: een erkend ondernemingsrisico.

KDS wijst erop dat op dit moment 6 regiomanagers circa 350 medewerkers aansturen. Door een goed uitgelijnde organisatie is dit mogelijk. De span of control per manager bij de overheid wordt door KDS geraamd op aansturing van circa 25 personen. Voor de scenario's betekent dit dat meer managementcapaciteit benodigd is, oplopend van scenario 3 ZBO naar scenario's 4 Agentschap en 5 Officiële assistenten naar de NVWA.

In hoeverre deze ervaringsregels in die scenario's ook dan bij KDS aan de orde zijn, is thans niet helder. Uitgaande van 0 – 9 extra regiomanagers is het effect te ramen op € 0 - 500.000 (scenario 3) tot € 700.000 (scenario's 4 en 5).

Incidenteel

Uitvoering transitie (overbruggingstraject) vraagt gerichte krachtige sturing en periodieke communicatie en incidentele kosten in een bandbreedte van € 0 - € 1 miljoen

De uitvoering en omvang van de transitiekosten zijn sterk afhankelijk van het gekozen scenario's en incidenteel van aard. De transitiekosten betreffen specifiek kosten voor het transitie-projectteam, communicatie-kosten en kosten voor juridische- en fysieke proces-stappen.

Het daadwerkelijk realiseren van transities vergt een gerichte krachtige sturing en periodieke communicatie met personeel, ondernemingsraad, vakbond en bedrijfsleven. Het bepalen van 'de stip op de horizon' c.q. het 'overbruggingstraject', het consequent uitwerken van de te maken keuzen, het periodiek betrekken van personeel en stakeholders en stevige sturing op alle niveaus zijn daarbij essentieel.

Deze kosten worden op basis van ervaring bij soortgelijke transities geraamd op € 0 - 0,1 miljoen (scenario 1) oplopend tot € 1,0 miljoen (scenario's 3 - 5). Het verdient aanbeveling om een gedetailleerde uitwerking van deze stelpost te maken.

3 Verantwoording

Tijdens de uitvoering van onze werkzaamheden hebben we regelmatig met de Verkenner (de heer Marcel van Gastel, ABDTopconsult en zijn team) overlegd en tussentijdse analyses besproken. Daarmee samenhangende opvolgpunten zijn separaat besproken en zijn waar opportuun door de Verkenner in zijn overwegingen betrokken.

Dit rapport vat onze cumulatieve inzichten samen en is als bijlage in het rapport van ABDTopconsult, Positionering van de Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS) *Voor - en nadelen van vijf scenario's* opgenomen.

De scenario's betreffende de positionering van KDS (ultimo 2018) zijn door de Verkenner opgesteld en door ons onderzocht en berekend op basis van onder andere:

- De doorberekening van personeelskosten in deze scenario's door een extern bureau met specifieke expertise en ervaring in het doorrekenen van de financiële impact bij overgang van de huidige primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden naar CAO Rijk.
- Informatie inzake Personeel, Organisatie en Technologie op basis van de jaarcijfers van KDS en Merita 2017.
- Actualisatie op basis van interviews en verkregen documentatie bij KDS met Ben Dellaert (directeur KDS) en Eric-Jan Mostert (financieel directeur KDS).
- Afstemming scenario's KDS met NVWA op basis van interview en verkregen documentatie van Geert Jan Visser (directiesecretaris Keuren NVWA) en Mari van Boxtel (controller NVWA).
- Besprekingen met de Verkenner - Marcel van Gastel, ABD Topconsult - ondersteund door Marianne Aalbersberg (ABD Topconsult), Erik Sloot (BZK) en Dennis Kraaijeveld (LNV).

Wij hebben een benadering gekozen om de structurele en incidentele kosten zo feitelijk mogelijk weer te geven. Doorberekeningsvraagstukken zijn overigens niet door ons in de beschouwing betrokken. Zoals overeengekomen rapporteren wij uitsluitend over kosteneffecten samenhangend met de ons door de Verkenner voorgelegde varianten.

De volgende door u aan ons gemelde onderwerpen spelen in elke variant een rol, te weten:

- Uitvoering transitie vraagt een gerichte sturing en periodieke communicatie.
- Continuering van de facturering zonder btw.
- Effecten uitspraak CBb initiële opleidingskosten'.
- Impact Brexit op vleeskeuring.

Zoals overeengekomen, hebben wij met deze – specifieke, en ook voor alle scenario's generieke – aspecten geen rekening gehouden.

Op het cijfermateriaal is door ons geen accountantscontrole toegepast, noch is een beoordelingsopdracht uitgevoerd. De scenario's zijn door de Verkenner aangereikt; de haalbaarheid en onderbouwing van de alternatieven is niet door ons onderzocht.

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

abdtc@minbzk.nl

www.abdtopconsult.nl