



ONDERZOEKRAAD
VOOR VEILIGHEID

Risico's in de vleesketen



Risico's in de vleesketen

Den Haag, maart 2014

De rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn openbaar.

Alle rapporten zijn beschikbaar via de website van de Onderzoeksraad www.onderzoeksraad.nl

Bron coverfoto: Ivan Nakonechnyy/Shutterstock.com

De Onderzoeksraad voor Veiligheid

In Nederland wordt er naar gestreefd het gevaar van ongevallen en incidenten zoveel mogelijk te beperken. Wanneer het toch (bijna) misgaat, kan herhaling voorkomen worden door, los van de schuldvraag, goed onderzoek te doen naar de oorzaak. Het is dan van belang dat het onderzoek onafhankelijk van de betrokken partijen plaatsvindt. De Onderzoeksraad voor Veiligheid kiest daarom zelf zijn onderzoeken en houdt daarbij rekening met de afhankelijkheidspositie van burgers ten opzichte van overheden en bedrijven. De Onderzoeksraad is in een aantal gevallen verplicht onderzoek te doen.

Onderzoeksraad
Voorzitter: mr. T.H.J. Joustra
prof. mr. dr. E.R. Muller
prof. dr. P.L. Meurs

prof. dr. ir. L. O. Fresco
(buitengewoon raadslid)

Algemeen secretaris: mr. M. Visser

Bezoekadres: Anna van Saksenlaan 50
2593 HT Den Haag

Postadres: Postbus 95404
2509 CK Den Haag

Telefoon: +31 (0)70 333 7000

Telefax: +31 (0)70 333 7077

Internet: www.onderzoeksraad.nl

Beschouwing	5
Samenvatting	10
Lijst van afkortingen	14
1. Inleiding	16
1.1 Aanleiding van het onderzoek	16
1.2 Wat is het probleem?	16
1.3 Doel van het onderzoek	17
1.4 Onderzoeksvraag	17
1.5 Onderzoeksaanpak	18
1.6 Beoordelingskader	19
1.7 Afbakening: wat is wel en niet onderzocht?	20
1.8 Leeswijzer	20
2. Het systeem zoals beoogd	21
2.1 Wettelijk kader	21
2.2 Partijen die toezicht houden op de veiligheid van vlees.....	24
2.3 Partijen en organisaties in de vleesketen	31
3. Het systeem in de dagelijkse praktijk	40
3.1 De bedreiging van voedselveiligheid tijdens de slacht	40
3.2 Risico's vanwege internationale handel.....	45
3.3 Blinde vlekken voor fraude.....	52
4. Analyse.....	62
4.1 Wet- en regelgeving.....	62
4.2 De verantwoordelijkheid van bedrijven	64
4.3 De samenwerking tussen overheid en bedrijven	70
4.4 De verantwoordelijkheid van het publieke toezicht.....	74
4.5 Een belangrijke terugkoppeling van het systeem ontbreekt	83
5. Conclusies	85
6. Aanbevelingen	87

Bijlage A. Onderzoeksverantwoording	89
Bijlage B. Reacties op conceptrapport	95
Bijlage C. Beoordelingskader.....	96
Bijlage D. Acties, onderzoeken en publicaties.....	104

Vlees is een belangrijk voedingsmiddel voor de mens. Maar aan vleesconsumptie kleven risico's. Als bij productie en bereiding onvoldoende hygiëne wordt betracht, kunnen mensen ziek worden of zelfs sterven. Daarnaast kunnen in vlees schadelijke stoffen of parasieten zitten. Dat is de reden dat de overheid zich intensief bemoeit met de veiligheid van vlees. Al meer dan eeuw is zij verantwoordelijk voor de vleeskeuringen, en daarnaast houdt ze toezicht op de veiligheidsmaatregelen van bedrijven die met vlees werken.

Sinds het einde van de vorige eeuw is de verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid meer en meer bij de vleessector zelf gelegd. Die grotere eigen verantwoordelijkheid is echter maar ten dele waargemaakt. Tijdens het onderzoek naar risico's in de vleesketen heeft de Raad talrijke hygiënische tekortkomingen geconstateerd. Dat is zorgelijk, omdat hygiëne sinds jaar en dag een cruciaal onderdeel is van het systeem dat de veiligheid van vlees moet waarborgen. Beheersing ervan zou geen punt van discussie meer moeten zijn.

Uit het onderzoek blijkt ook dat fraude in de vleessector een onderschat risico is met potentieel schadelijke gevolgen voor de volksgezondheid. Ook de risico's bij import van vlees worden niet voldoende beheerst. De Raad constateert dat in Nederland grote bedrijven niet altijd beter presteren dan kleinere. Hoe de Nederlandse vleessector in Europees perspectief presteert, is moeilijk te bepalen, omdat vergelijkende onderzoeken ontbreken. Op basis van dit onderzoek vermoedt de Raad dat de verschillen tussen bedrijven binnen Nederland minstens even groot zijn als die tussen bedrijven uit Nederland en andere EU-lidstaten.

Veel (kleinere) bedrijven in de vleesketen tonen niet uit zichzelf de bereidheid of kennis om de voedselveiligheid zo goed als mogelijk te waarborgen. Zij nemen hun eigen verantwoordelijkheid voor veilig vlees niet, maar gaan ervan uit dat er geen tekortkomingen zijn zolang de publieke toezichthouder niet ingrijpt.

Grotere vleesproducenten beschikken veelal over ketenkwaliteitssystemen, die behalve de kwaliteit ('een mooi stuk vlees') ook de voedselveiligheid moeten borgen. Die systemen kunnen verder gaan dan de wettelijke norm. Echter, met die ketenkwaliteitssystemen is een 'systeemwerkelijkheid' ontstaan, die ertoe leidt dat aandacht uitgaat naar het voldoen aan de systeemnormen. Naast deze systeemwerkelijkheid is er ook de wereld van de werkvloer waar werknemers onder soms moeilijke omstandigheden met een natuurlijk product moeten werken en fouten maken. Als partijen daar te weinig oog voor hebben en routinematig op die papieren werkelijkheid vertrouwen, ontstaat schijnveiligheid.

De overheid heeft de opkomst van ketenkwaliteitssystemen aangevoerd als argument om het toezicht te verminderen. De aanname was dat private regulering ervoor zou zorgen dat de voedselveiligheid minstens even goed is geborgd en dat systeemtoezicht zou kunnen volstaan. Dat is niet gebeurd en het terugtreden van het publieke toezicht is daarom voorbarig geweest.

De Raad betwijfelt of de vleessector op dit moment al toe is aan verregaande private regulering en systeemtoezicht. Partijen tonen weinig bereidheid om elkaar aan te spreken op risicovol gedrag en het zelforganiserend vermogen is gering. Bedrijven kunnen soms jarenlang de regels overtreden, terwijl dat in de sector bekend is. Het is in de sector 'not done' om bedrijven die onverantwoorde risico's nemen te corrigeren, al dan niet door het toezicht in te lichten over waargenomen risico's. Zo komt de verantwoordelijkheid voor de aanpak van het risicovolle gedrag, bijvoorbeeld fraude, eenzijdig bij het publieke toezicht te liggen.

Het overheidstoezicht zelf is de afgelopen jaren niet alleen gereduceerd, de werkwijze is ook planmatig en routinematig geworden. Dit leidt tot een vorm van 'stopwatch'-toezicht, waarbij het werktempo belangrijker is dan de grondigheid waarmee het werk wordt uitgevoerd. Dit wordt versterkt door de wijze waarop de NVWA de keurings- en toezichtkosten in rekening brengt (per kwartier). De NVWA maakt voorts haar doel om risico-gericht te werken nog niet waar, mede doordat kennis van en informatie over risico's in de vleessector tekortschiet.

Hoe ernstig de gevolgen van de gesignaleerde tekortkomingen in de vleessector zijn voor de volksgezondheid, is moeilijk te bepalen. Er is weinig bekend over het aantal mensen dat ziek wordt van vlees. Wat wel vaststaat, is dat slechts een zeer klein deel van het werkelijke aantal zieken in officiële statistieken terechtkomt. Over het aantal mensen dat op langere termijn ziek wordt is nog minder bekend. De onbekendheid van het aantal zieken door vlees kan de urgentie om de veiligheid te vergroten wegnemen. Het draagt ook bij aan het zelfbeeld van de sector dat de hygiëne zeer goed op orde is, op enkele tekortkomingen na.

De Raad acht het bovendien denkbaar dat het aantal slachtoffers veel groter zou zijn als consumenten hun vlees minder goed zouden verhitten. Hoewel de consument ook verantwoordelijkheid heeft voor de veiligheid van zijn voedsel, moet hij er wel op kunnen vertrouwen dat het product dat hij koopt veilig is.

Hoewel de Raad zich geen volledig beeld van de risico's in de gehele vleesketen heeft kunnen vormen, acht hij het aannemelijk dat de geconstateerde tekortkomingen zich op grotere schaal voordoen. Daarmee is niet gezegd dat ze zich bij alle bedrijven voordoen. Dat laat onverlet dat de geconstateerde risico's te ernstig en te talrijk zijn om te worden genegeerd. De incidenten die zich de afgelopen jaren in de vleesketen hebben voorgedaan onderstrepen dit. De Raad beseft dat dit een harde boodschap is, maar acht het van belang dat de betrokken partijen doordrongen raken van de urgentie ervan en actie ondernemen.

Om de veiligheid van vlees te verbeteren is het in de eerste plaats van belang dat private en publieke partijen in de vleesketen ieder de eigen verantwoordelijkheid beter invullen. Ze moeten zich meer verantwoordelijk voelen voor het gedeelde doel: veilig vlees voor consumenten. Het volstaat niet als ieder zich beperkt tot zijn eigen deel, en geen oog heeft voor het eindresultaat. Zowel publieke als private partijen kunnen meer informatie uitwisselen, van elkaar leren en elkaar aanspreken en corrigeren. Van groot belang is dat zowel in de sector als bij het toezicht het kennisniveau toeneemt.

Veiligheid van vlees mag geen afgeleide zijn van kwaliteit, maar moet voorop staan. Een argument dat de Raad tijdens zijn onderzoek veel heeft gehoord is dat partijen zich gedwongen voelen risico's te nemen, omdat grote marktpartijen de prijzen onder druk zetten. Wie vlees tegen een zeer scherpe prijs inkoopt, in Nederland of daarbuiten, dient zich er echter van bewust te zijn dat hier risico's aan verbonden kunnen zijn. De Raad vindt dat smalle marges nooit een excuus mogen zijn om concessies aan veiligheid te doen.

Van belang is dat de productie van vlees transparanter wordt. Vlees is nu nog in belangrijke mate een anoniem product, dat soms langs vele (internationale) schakels zijn weg naar de consument vindt. Bij incidenten wordt niet bekend bij consumenten welke partijen daarvoor verantwoordelijk zijn. Daardoor hebben incidenten gevolgen voor de hele sector. De sector heeft dus zelf ook belang bij meer transparantie. Als duidelijker zichtbaar wordt van welk bedrijf onveilig vlees afkomstig is en slecht presterende bedrijven met naam en toenaam bekend worden, biedt dat prikkels om de veiligheid te verbeteren. Tot slot kunnen consumenten met een grotere transparantie een gerichtere keuze maken.



Figuur 1: Karkassen van varkens in een slachterij. (Bron: Ivan Nakonechnyy/Shutterstock.com)

Aanbevelingen

De Raad acht het noodzakelijk dat publieke en private partijen maatregelen nemen om de voedselveiligheid structureel te verbeteren. Dit laat onverlet dat de Raad met name van private partijen veranderingen vraagt. Verbeteringen moeten in de sector als geheel tot stand komen. De Raad acht echter het zelforganiserende en zelfregulerende vermogen van private partijen op dit moment te gering om aan specifieke private partijen aanbevelingen te doen. Om die reden richt de Raad deze aanbevelingen aan de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Om een grotere eigen verantwoordelijkheid voor de vleessector mogelijk te maken, is het nodig dat de sector meer samenwerkt om de voedselveiligheid te waarborgen. Waar de aandacht van bedrijven nu vooral uitgaat naar de kwaliteit ('een mooi stuk vlees') en prijs, zou voedselveiligheid een prominentere plaats moeten innemen. Elk vleesbedrijf, en elke medewerker binnen dat bedrijf, dient ervan doordrongen te zijn dat de producten uiteindelijk bij consumenten terechtkomen en dat zij daarom een verantwoordelijkheid hebben voor de veiligheid ervan. Die verantwoordelijkheid kan niet naar volgende ketenschakels worden doorgeschoven.

Private ketenkwiteitssystemen kunnen bijdragen aan een groter veiligheidsbesef en daarmee aan een grotere veiligheid van vlees. Ze moeten naast hygiëne ook gericht zijn op fraude. Bedrijven in de vleesketen zouden moeten verifiëren of de certificaten daadwerkelijk garantie bieden voor veilig vlees. Er is behoefte aan extra prikkels om samenwerking tussen bedrijven op het gebied van voedselveiligheid te bevorderen en bedrijven die onverantwoorde risico's nemen vanuit de sector zelf te corrigeren.

De Raad komt tot de volgende aanbevelingen:


Aan de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport:

1. Neem het initiatief om samen met de toezichthouder bindende afspraken te maken met private partijen om het niveau van voedselveiligheid structureel te verbeteren. Draag daarbij zorg dat:
 - a. bedrijven in de keten elkaar aanspreken op risicovol gedrag, zoals een onhygiënische slacht of onwettig handelen. Bedrijven moeten elkaar, en de NVWA, informeren over risicovol gedrag van andere bedrijven.
 - b. de herleidbaarheid van producten verbetert en de prestaties van individuele bedrijven op het gebied van voedselveiligheid voor de consument inzichtelijker worden.
 - c. private certificering gepaard gaat met effectieve private handhaving. Afnemers moeten onaangekondigde bezoeken aan hun leveranciers brengen om te verifiëren of die volgens de afgesproken normen werken. Hierbij is nadrukkelijk aandacht voor de bestrijding van fraude.

- d. bedrijven in de vleesketen het initiatief nemen om kennis, opleiding en bewustwording over voedselveiligheid met elkaar te ontwikkelen en delen, en hierin investeren.
 - e. er ongeacht het prijsniveau geen concessies worden gedaan aan de voedselveiligheid.
2. Geef in de prioriteitstelling voor de NVWA meer aandacht aan bestrijding van fraude in de vleesketen. Versterk daarbij vooral de capaciteit en effectiviteit van de opsporingsdienst. Bevorder samenwerking met opsporingsdiensten van andere departementen.
 3. Breng een heldere scheiding aan tussen keuring en toezicht, zodat er geen verwarring kan ontstaan over de rol van de publieke toezichthouder.
 4. Wijzig het systeem van kostendeckende tarieven voor keuring en toezicht zodanig, dat het primair is gericht op het waarborgen van de voedselveiligheid.
 5. Bevorder dat in de wet- en regelgeving, en in de uitwerking ervan, meer ruimte komt voor innovaties die de voedselveiligheid kunnen verbeteren.

Aan de Inspecteur-Generaal van de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit:

6. Breng de risico's in kwetsbare ketenschakels in kaart en bepaal de prioriteiten. Zie er, vanuit een helder onderscheid tussen keuring en toezicht, scherp op toe dat bedrijven hun verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid waarmaken. Zoek bij opsporing samenwerking met andere opsporingsdiensten.



mr. T.H.J. Joustra
Voorzitter van de Onderzoeksraad



mr. M. Visser
Algemeen secretaris

In februari 2013 stelde de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) een groot onderzoek in naar fraude met paardenvlees. Aanleiding was een melding van de Ierse Voedsel- en Warenautoriteit (FSAI) dat in rundvleesburgers in het Verenigd Koninkrijk en Ierland DNA van paarden was aangetroffen. Het spoor leidde ook naar Nederland. De paardenvleesfraude kreeg veel aandacht, mede doordat een zeer grote partij vlees (50 miljoen kilo) werd teruggeroepen waarvan de herkomst niet duidelijk was. Omdat niet duidelijk was of het vlees was gekeurd of schadelijke stoffen bevatte, vormde het volgens de NVWA een risico voor de volksgezondheid.

Naar aanleiding van dit voorval en andere incidenten in de vleesketen stelde de Onderzoeksraad voor Veiligheid, op verzoek van de staatssecretaris van Economische Zaken, een onderzoek in naar de risico's in de vleesketen. Het onderzoek was gericht op het identificeren van veiligheidsrisico's in de vleesketen en de mate waarin publieke en private partijen erin slagen deze risico's volgens de laatste stand van de techniek te beheersen. Het accent in het onderzoek lag daarom op tekortkomingen voor voedselveiligheid.

Fraude in de vleesketen is een onderbelicht risico. In de vleesketen is fraude lucratief doordat de volumes en marges groot zijn, en de pakkans klein. De veiligheidsaanpak van zowel de overheid als het bedrijfsleven is vooral gericht op goede hygiëne en beheersing van ziekten die op mensen kunnen worden overgedragen. Partijen in de vleessector associëren fraude in de eerste plaats met integriteit van het product (is het wat er op staat?) en niet met voedselveiligheid. Die veiligheid is echter wel degelijk in het geding. Fraude leidt tot een onbekend product of tot een product van onbekende herkomst waardoor het niet duidelijk is of het gevaar voor mensen kan opleveren.

Fraude met paardenvlees is mede mogelijk doordat het identificatie- en registratiesysteem, het paardenpaspoort, gemakkelijk kan worden vervalst. Omdat daardoor niet duidelijk is welke diergeneesmiddelen paarden toegediend hebben gekregen, kan paardenvlees in de handel komen dat schadelijke stoffen bevat. Scherpere controle van paardenpaspoorten kan dit probleem verkleinen, maar niet oplossen. Zolang er geen fraudebestendig identificatie- en registratiesysteem is, kan de veiligheid van paardenvlees niet worden gegarandeerd.

De NVWA heeft te weinig kennis en informatie om fraude effectief te bestrijden. Fraude werd lange tijd gezien als een zaak voor opsporingsdiensten, niet voor toezichthouders. Dat beide functies nu in één organisatie zijn ondergebracht, biedt mogelijkheden om de kennis bij het toezicht hierover te vergroten en om fraudesignalen vanuit het toezicht gemakkelijker aan de opsporingsdienst (NVWA-IOD) door te geven. Maar het levert ook het risico op dat fraudebestrijding tegen andere taken wordt afgewogen, en daardoor te weinig prioriteit krijgt terwijl een extra impuls juist nodig is. De kennis van frauderisico's schiet bijvoorbeeld nog tekort. Zo heeft de NVWA van kwetsbare ketenschakels (zoals

koel- en vrieshuizen en de tussenhandel) en productiestromen (bijvoorbeeld dierlijke bijproducten) een onvolledig beeld. De organisatie heeft op dit moment nog te weinig kennis om administratieve systemen diepgaand te onderzoeken.

Hygiëne is sinds jaar en dag een cruciaal onderdeel van het veiligheidssysteem in de vleesketen. Bedrijfsprocessen behoren te zijn ingericht op het beheersen van hygiënerisico's. Des te opmerkelijker is dat bij bijna elk bedrijfsbezoek van de Raad aan vleesproducerende of vleesverwerkende bedrijven ernstige hygiënische tekortkomingen zichtbaar waren. Ook uit rapporten van de NVWA en de Europese Food and Veterinary Office (FVO) blijkt dat lang niet alle slachterijen en uitsnijderijen de hygiëne voldoende beheersen. Dit probleem beperkt zich niet alleen tot Nederland. Dat is een zorgelijk beeld, omdat juist het beheersen van hygiënerisico's in de slachtfase van cruciaal belang is voor de voedselveiligheid.

Om de handel te stimuleren, zijn barrières die de voedselveiligheid kunnen borgen, zoals importcontroles tussen lidstaten, weggehaald. Binnen de EU zou de voedselveiligheid in alle lidstaten even goed moeten zijn gewaarborgd, maar dat is niet het geval. Sommige (nieuwe) lidstaten hebben een achterstand op de rest in te halen. Net als voor EU-lidstaten geldt voor niet-EU-landen dat in de eerste plaats maatregelen in die landen zelf de voedselveiligheid moeten garanderen. Toch verplicht de EU aan lidstaten vlees uit die landen aan de grens te controleren. De steekproeven waarmee de aanvullende controles worden uitgevoerd zijn echter te dun om de veiligheid te garanderen van vlees dat in de EU wordt toegelaten. Bovendien bieden importcontroles aan importeurs en hun afnemers de mogelijkheid zich te verschuilen achter de NVWA, die de controles uitvoert.

De (Europese) wet- en regelgeving maakt het voor bedrijven gemakkelijk zich aan hun verantwoordelijkheid te onttrekken en zich achter het toezicht te verschuilen. Zo wijst de wetgeving private bedrijven aan als eerstverantwoordelijke voor de voedselveiligheid, maar tegelijkertijd beschrijven de regels tot in detail hoe de publieke toezichthouder de veiligheid van vlees moet waarborgen. Doordat de wetgeving de NVWA verantwoordelijk maakt voor vee- en vleeskeuringen, is de toezichthouder onderdeel van de vleesketen. Medewerkers van de NVWA moeten twee rollen binnen één bedrijf vervullen: ze voeren (keurings)taken uit binnen het productieproces van het bedrijf en ze moeten zonnodig optreden tegen datzelfde bedrijf. Die rollen laten zich moeilijk verenigen. Doordat de NVWA keurings- en toezichtkosten op de bedrijven moet verhalen, komt de NVWA nog meer in de rol van dienstverlener, waarbij bedrijven zichzelf als kritische klant zien.

De NVWA is de afgelopen tien jaar voortdurend onderhevig geweest aan reorganisaties, fusies en bezuinigingen. Niet verbetering van het toezicht stond daarbij voorop, maar de wens om de lasten voor overheid en het bedrijfsleven te verminderen. De vele veranderingen hebben het toezicht uitgehold, doordat veel kennis en capaciteit verloren is gegaan.

Binnen de beperkte ruimte die is overgebleven laat de NVWA zelf kansen liggen om de taken effectief uit te voeren. Keuring en toezicht worden routinematig uitgevoerd, waardoor belangrijke risico's worden gemist. Binnen de NVWA zijn er verschillen in handhavingcultuur. Dit leidt tot spanningen tussen NVWA-toezichthouders onderling en zorgt voor onduidelijkheid en irritatie bij de bedrijven die onder toezicht staan.

De Raad ziet het verbeterplan dat het kabinet in december 2013 voor de NVWA heeft aangekondigd als een aanzet om het toezicht te verbeteren. Doorslaggevend zal zijn of de organisatie de middelen, tijd en ruimte krijgt om de verbeteringen tot stand te brengen en er in slaagt gezag en vertrouwen bij de departementen, het publiek en de vleessector op te bouwen. De NVWA zal dat vertrouwen zelf moeten verdienen.

Hiervoor is nodig dat de NVWA van de departementen voldoende ruimte krijgt om tot een autoriteit uit te groeien. Met name het ministerie van Economische Zaken neemt nu bij incidenten de regie, omdat er onvoldoende vertrouwen is dat de NVWA die zelfstandig kan beheersen. Om als toezichthouder met gezag te kunnen opereren en zo het vertrouwen van burgers te behouden, is het echter van belang dat deze patstelling wordt doorbroken en de NVWA in de positie komt om deze rol te vervullen.

Daarvoor is ook nodig dat de aannames die ten grondslag liggen aan de reorganisaties en bezuinigingen opnieuw tegen het licht worden gehouden. Een van die aannames is dat toezicht moet uitgaan van het vertrouwen dat bedrijven zelf verantwoordelijkheid nemen voor de voedselveiligheid. Vooruitlopend daarop is de capaciteit van de NVWA sterk ingekrompen. Omdat de vleessector deze eigen verantwoordelijkheid onvoldoende heeft ingevuld, is een 'toezichtgat' ontstaan, waardoor de voedselveiligheid onvoldoende is geborgd.

De Raad constateert dat de terugtreding van het toezicht voorbarig is geweest, omdat de vleessector nog niet geschikt is voor de beoogde private regulering. Er zijn veel verschillende partijen en de onderlinge verbondenheid is laag. Lang niet alle partijen zijn zonder externe prikkel bereid de voedselveiligheid te garanderen, en het zelforganiserend en zelfreinigend vermogen van de sector is gering. Dit komt mede doordat veel bedrijven in de sector anoniem voor de buitenwereld kunnen opereren. De tucht van de markt (reputatieschade en verlies aan klanten) is voor hen maar in beperkte mate een prikkel om risico's beter te beheersen. Voor deze bedrijven is het vaak voordeliger om niet deel te nemen aan zelfcontrolesystemen en te vertrouwen op de inspecties van de NVWA.

Delen van de vleessector hebben de afgelopen jaren weliswaar ketenkwaliteitssystemen geïntroduceerd waarin voedselveiligheid een plaats heeft, maar die hebben tot dusver vooral een papieren veiligheid geschapen. De meeste ketenpartners vertrouwen blind op certificaten en voeren geen controles uit naar de werkelijke situatie. Certificerende instanties zijn financieel afhankelijk van de te certificeren bedrijven. Binnen de keten-systemen is de private handhaving zwak.

Bedrijven hebben het voornemen om, binnen de in 2013 opgerichte Taskforce Voedselvertrouwen van overheid en bedrijfsleven, de private handhaving en de onderlinge verbondenheid in de vleessector te versterken. De Raad stelt vast dat de maatregelen zich vooral richten op voedselintegriteit, en niet op andere aspecten die met voedselveiligheid hebben te maken, zoals een hygiënische bedrijfsvoering.

Tijdens het onderzoek is de Raad meerdere keren geconfronteerd met de opvatting van vleesbedrijven en toezichthouders dat vlees dat in Nederland wordt geproduceerd of geïmporteerd veilig is. Daarbij wordt gewezen op het relatief lage aantal mensen dat door het eten van vlees in een ziekenhuis wordt opgenomen of overlijdt. Dit cijfer geeft

een onvolledig beeld van het werkelijke aantal mensen dat ziek wordt door het eten van vlees. Maar zelfs als het aantal slachtoffers laag is, is niet duidelijk of dit zo is dankzij de genomen veiligheidsmaatregelen, of bijvoorbeeld doordat consumenten hun vlees goed verhitten. Zolang er geen betrouwbaarder cijfers zijn over het aantal ziektegevallen, kan niet goed worden nagegaan hoe veilig het vlees is dat bij consumenten terecht komt. Daardoor ontbreekt ook een belangrijke terugkoppeling om de veiligheid van vlees te verbeteren. Zonder inzicht in de gevolgen van hun handelen zullen bedrijven minder snel geneigd zijn dat handelen zelf te veranderen.

LIJST VAN AFKORTINGEN

AID	Algemene Inspectie Dienst
ALV	Algemene Levensmiddelen Verordening
AM	Ante Mortem
BIP	Border Inspection Post
BRC	British Retail Consortium
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCP	Critical Control Point
COV	Centrale Organisatie voor de Vleessector
DG SANCO	Directorate-General for Health and consumer Protection
EDP-audit	Electronic Data Processing-audit
EFSA	European Food Safety Authority
EG	Europese Gemeenschap
EHEC	Enterohemorragische Escherichia coli
EU	Europese Unie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FAO	Food and Agricultural Organisation
FSSC	Food Safety System Certification
FVO	Food and Veterinary Office
GAP	Good Agricultural Practice
GMP	Good Manufacturing Practice
HACCP	Hazard Analysis Critical Control Points
I&R	Identificatie en Registratie
IFS	International Food Standard
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
IKB	Integraal Keten Beheer
IOD	Inlichtingen- en Opsporingsdienst
KDS	BV Kwaliteitskeuring Dierlijke Slacht
KvW	Keuringsdienst van Waren
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
nVWA	nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit
OM	Openbaar Ministerie

PM	Post Mortem
PVE	Productschappen Vee, Vlees en Eieren
PVV	Productschap voor Vee en Vlees
QLL	Quality System Livestock Logistics
R&O	Reinigings- en Ontsmettingsplaats
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RvA	Raad voor Accreditatie
RVV	Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees
SKV	Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector
STEC	Shiga-toxine producerende Escherichia coli
TRACES	Trade Control and Expert System
UBN	Uniek Bedrijfsnummer
USDA	United States Department of Agriculture
VKI	Voedselketeninformatie
VMS	Veiligheidsmanagementsysteem
VS	Verenigde Staten
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WHO	World Health Organisation
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Op 16 januari 2013 meldde de Ierse Food and Safety Authority (FSAI) dat er DNA van paarden was aangetroffen in rundvleesburgers. Kort daarna maakte de FSAI bekend dat van twee slachtpaarden de paardenpaspoorten waren vervalst. Hierdoor bestond de kans dat paardenvlees dat niet geschikt was voor menselijke consumptie toch was verwerkt in vleesproducten. Als de herkomst namelijk niet vaststaat, kan niet worden gegarandeerd dat het product veilig is. In de daaropvolgende weken bleek dat de incidenten zich niet tot Ierland beperkten. Ook in Nederland trof de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) paardenvlees aan in rundvleesproducten.¹ Dit nieuws veroorzaakte onrust omdat hierdoor het vertrouwen van de consumenten in de veiligheid van Nederlands voedsel werd geschaad. De media voedde deze onrust verder door berichten dat vlees veelvuldig besmet zou zijn met fecaliën en dat bedorven vlees zou worden ontdooid, bijgesneden en opnieuw ingevroren.

De paardenvleesincidenten passen in een reeks van voorvallen in de voedselproducerende en –verwerkende industrie. Denk hierbij aan de salmonellabesmetting van zalm (2012), de EHEC-besmetting² in fenegriek kiemgroenten (2011) en de diverse uitbraken van dierziekten.

De omvang en de maatschappelijke- en economische impact van de incidenten heeft de staatssecretaris van Economische Zaken (EZ) doen besluiten de Onderzoeksraad voor Veiligheid te vragen om onderzoek te doen naar risico's in de vleesketen.

1.2 Wat is het probleem?

De consument vertrouwt erop dat het hem aangeboden vlees veilig te consumeren is. Dit betekent dat het vrij is van schadelijke stoffen en micro-organismen die ziekte kunnen veroorzaken. Ook vertrouwt de consument erop dat de samenstelling van het vleesproduct overeen komt met de beschrijving op het etiket. De consument gaat er vervolgens van uit dat partijen in de vleessector, samen met de toezichthouder, de voedselveiligheid en samenstelling van het vlees garanderen. De hiervoor genoemde voorvallen hebben het vertrouwen van de consument in veilig voedsel geschaad.

1 Tenzij specifiek anders vermeld wordt in dit rapport met NVWA ook zijn rechtsvoorgangers bedoeld.

2 EHEC is een verzamelnaam voor een type bacterie binnen de E. coli bacteriën. EHEC staat voor Enterohemorrhagische Escherichia Coli. EHEC kan een voedselinfectie veroorzaken. Het kan voorkomen op rauw rundvlees, rauwe groente en rauwe melkproducten. Bron: www.rivm.nl geraadpleegd op 25 november 2013.

1.3 Doel van het onderzoek

De Onderzoeksraad is het onderzoek begonnen op verzoek van de staatssecretaris van Economische Zaken, mede naar aanleiding van een aantal recente incidenten in de vleesverwerkende industrie.

De Onderzoeksraad heeft als taak de oorzaken van (bijna-)ongevallen te achterhalen. Doel daarvan is om lessen te trekken die de kans op herhaling van dergelijke voorvallen kunnen verkleinen, of die de gevolgen van dergelijke voorvallen kunnen beperken. De Onderzoeksraad richt zich nadrukkelijk niet op de schuldvraag, zoals dit bij strafrechtelijk onderzoek gebeurt.

De voorvallen lijken aan te geven dat het systeem dat ontworpen is om de voedselveiligheid van vlees te waarborgen op een andere wijze functioneert dan is beoogd. Met 'systeem' bedoelt de Onderzoeksraad in het algemeen het stelsel van partijen, de wijze waarop door hen het waarborgen van veiligheid is ingericht, en de regels die dienen ter instandhouding daarvan. In dit onderzoek gaat het dan om het geheel van vleesproducerende en vleesverwerkende partijen, het toezicht daarop, de certificerende instanties en het wettelijk kader. De focus ligt hierbij op wat Nederlandse partijen kunnen ondernemen om de voedselveiligheid te waarborgen en of zij middelen ter beschikking hebben om die verantwoordelijkheid waar te maken. Door zo objectief mogelijk inzicht te geven in de mate waarin (bekende) risico's in de vleesketen worden beheerst, beoogt de Onderzoeksraad relevante partijen in staat te stellen om eventuele kwetsbaarheden in het waarborgen van voedselveiligheid weg te nemen en hier waar mogelijk aanbevelingen aan te verbinden.

1.4 Onderzoeksvraag

Op het moment dat de Onderzoeksraad besloot tot dit onderzoek, is de volgende onderzoeksvraag gesteld:

1. Hoe beogen private en publieke partijen het risico te beheersen dat onveilig vlees in de vleesketen terecht komt en aan de consument wordt aangeboden?

Tijdens de eerste fase van het onderzoek werd zichtbaar dat er een verschil bestaat tussen de wijze waarop het systeem beoogt de voedselveiligheid te waarborgen en hoe dat in de praktijk gebeurt. Deze bevinding heeft geleid tot twee aanvullende onderzoeksvragen:

2. Hoe is de veiligheid van vlees daadwerkelijk gewaarborgd en wat is de rol van private en publieke partijen daarin?
3. Hoe kan het verschil tussen het beoogde systeem en het systeem zoals het in de praktijk functioneert worden verklaard?

1.5 Onderzoeksaanpak

In de eerste fase van het onderzoek bleek dat het systeem dat de voedselveiligheid moet waarborgen in de praktijk niet werkt zoals beoogd. In een aantal domeinen manifesteert de discrepantie tussen 'papier' en praktijk zich in het bijzonder. In het onderzoek zijn drie van deze thema's, namelijk de beheersing van de veiligheidsrisico's door voedsel fraude, de beheersing van de veiligheidsrisico's aangaande hygiëne tijdens de slacht en de beheersing van de veiligheidsrisico's rond de import van vlees onder de loep genomen. Dit om de discrepantie tussen 'papier' en praktijk met bijhorende gezondheidsrisico's zichtbaar te maken en aanknopingspunten te vinden voor (achterliggende oorzaken van) deze discrepantie.

Een uitgebreide beschrijving van de selectie van de thema's en de werkwijze van de Raad is opgenomen in bijlage A – Onderzoeksverantwoording. Hieronder worden in het kort de belangrijkste aspecten van de onderzoeksverantwoording beschreven.

Oordeelvorming

In het onderzoek is geprobeerd risico's in de vleesketen te identificeren en een oordeel te geven over de mate waarin de partijen erin slagen deze risico's te beheersen. Hiervoor is telkens geprobeerd informatie uit verschillende bronnen te vinden. Het betreft informatie uit eigen observaties tijdens bedrijfsbezoeken, informatie uit interviews met direct betrokkenen en gezaghebbende partijen en informatie uit documenten zoals auditrapporten, documenten van de NVWA en andere onderzoeken. Het onderstaande kader en bijlage D geven een overzicht van deze bronnen. Om een in kwalitatief opzicht zo divers mogelijk beeld te krijgen van de vleessector zijn bedrijven geselecteerd voor het onderzoek die verschillen in grootte, plaats in de keten (boer tot supermarkt) en de mate waarin het bedrijf (volgens de NVWA) voorloper of juist achterloper is.

De Onderzoeksraad heeft tijdens het onderzoek naar risico's in de vleesketen 61 personen geïnterviewd uit de private sector. Daarnaast hebben onderzoekers 36 medewerkers van de NVWA geïnterviewd. Ook hebben zeven gesprekken plaatsgevonden met de betrokken ministeries. Er zijn vijftien bedrijfsbezoeken afgelegd waarvan zes slachthuizen, twee uitsnijderijen, een invoerpost, een koel- en vrieshuis, een vleesverwerkend bedrijf en vier boerderijen.

Verbreding van de resultaten

Ondanks de diversiteit van de bezochte bedrijven en de grote hoeveelheid vergaarde informatie kunnen de onderzoeksresultaten niet zonder meer worden toegepast op alle bedrijven in de vleessector. Dit omdat de Raad uiteraard niet beschikt over informatie

van alle bedrijven in deze sector. Wel zijn op basis van de resultaten uitspraken gedaan over risico's en tekortkomingen bij bepaalde bedrijven, waarvan het aannemelijk is dat die zich ook bij (soortgelijke) andere bedrijven voordoen. Dit omdat kenmerken zoals de (markt)omstandigheden, het niveau van veiligheidskennis- en veiligheidscultuur waarin de vleesbedrijven opereren vergelijkbaar is met de bedrijven waarbinnen de tekortkomingen zijn geconstateerd.

Veiligheid van het vlees

Verder is belangrijk te vermelden dat het huidige onderzoek niet is gericht op beantwoording van vragen zoals: *'hoe veilig of onveilig is vlees in Nederland?'* of *'Is het vlees in Nederland de laatste 10 jaar veiliger of onveiliger geworden?'*. Behalve het feit dat informatie hierover niet beschikbaar is, was dit ook niet het doel van het onderzoek. Zoals reeds vermeld was het onderzoek gericht op het identificeren van (nieuwe) veiligheidsrisico's in de vleesketen en het vaststellen of de sector deze risico's volgens de laatste stand van de techniek beheerst.

1.6 Beoordelingskader

Bij de beoordeling van een voorval of een reeks voorvallen hanteert de Onderzoeksraad een beoordelingskader. Dit beoordelingskader is gebaseerd op enerzijds wet- en regelgeving en *'best practices'* en anderzijds op de visie van de Raad op het zo goed als praktisch mogelijk beheersen van veiligheidsrisico's en het beoordelingskader voor overheidstoezicht. Het oordeel onvoldoende beheersing wil daarmee niet zeggen dat het eindproduct onveilig vlees is (of dat de consument hier ziek van wordt), maar dat het risico op basis van de laatste stand van kennis en techniek niet als zodanig wordt beheerst.

Uitgangspunt voor de Onderzoeksraad is dat bedrijven hun processen moeten beheersen om te voorkomen dat gevaren zich openbaren en om personen en goederen te beschermen tegen de gevolgen van gevaren die zich voordoen. De risico's moeten volgens de Raad zo ver worden beperkt als redelijkerwijs mogelijk is. Dat wil zeggen dat het bedrijf steeds de beschikbare maatregelen moet nemen om het risico te verminderen, tenzij daaraan aantoonbaar onredelijke kosten of andere negatieve gevolgen zijn verbonden. Bedrijven dragen de primaire verantwoordelijkheid voor de procesveiligheid binnen hun eigen onderneming. Idealiter beschikken organisaties over een veiligheidsaanpak die dit moet borgen. Deze principes van veiligheidsmanagement zijn voor een groot deel ook te vinden in het Hazard Analysis Critical Control Points-systeem³ (HACCP) waarin de hygiëneverplichtingen zijn opgenomen voor voedselproducerende en -verwerkende bedrijven.

³ De HACCP-systematiek is een methode om gevaren, risico's en beheersmaatregelen van voedselproductie te evalueren en te verifiëren of de voedselveiligheidsaanpak nog steeds effectief werkt. De HACCP-werkwijze is in 1995 opgenomen in de Nederlandse Warenwetregeling Hygiëne en Levensmiddelen en in 2004 in de Verordening (EG) Nr. 852/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad, 29 april 2004. Bijlage C bevat een toelichting op het HACCP-systeem.

Uitgangspunt van de Onderzoeksraad bij de beoordeling van het toezicht is dat er sprake moet zijn van een helder institutioneel kader. Ook de rijksbrede visie op toezicht biedt een aantal uitgangspunten. Het gaat om de volgende principes van goed toezicht: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. Voor een meer uitgebreide beschrijving van het beoordelingskader zie bijlage C.

1.7 Afbakening: wat is wel en niet onderzocht?

Het verzoek van de staatssecretaris van Economische Zaken was om een onderzoek uit te voeren naar voedselveiligheidsrisico's in de schakels van de vleesketen 'tot en met de slachterij/uitsnijderij'.⁴ De daaropvolgende stappen waarin bedrijven het vleesproduct klaar maken voor consumptie maken geen onderdeel uit van de onderzoeksvraag van de staatssecretaris. Het vooronderzoek van de Raad bood echter geen aanleiding om deze, voor de consument relevante stap, op voorhand uit te sluiten.

Startpunt voor het onderzoek was de roodvleesketen. Overige vleesproducten, zoals kippenvlees, maakten aanvankelijk geen deel uit van het onderzoek. Elk type product kent namelijk zijn eigen specifieke risico's en beheersmaatregelen. Gaandeweg het onderzoek is gebleken dat er ook veel overeenkomsten zijn tussen de afzonderlijke vleesketen en dat van elkaars 'best'- en 'worst practices' kan worden geleerd. Waar mogelijk wordt daarom beoogd de resultaten van het onderzoek te generaliseren naar de andere vleesproducerende sectoren en vice versa.

De eerste schakel in de vleesketen is het veevoer. De omvangrijke veevoersector is echter een op zichzelf staande keten met verschillende grondstoffen en halffabricaten. Deze sector kent zijn eigen dynamiek ten aanzien van risico's en waarborgen voor voedselveiligheid. Vanwege de invloed die dit kan hebben op de risico's in de vleesketen is het veevoer als eindproduct meegenomen in het onderzoek, maar is er geen uitputtend onderzoek gedaan in de gehele veevoersector. Dit betekent dat alleen de relatie tussen de veevoerproducent en de veehouder is onderzocht, maar niet de onderlinge relaties in de veevoerketen.

Het onderzoek richt zich op vlees van dieren die in Nederland zijn geslacht, en geïmporteerd vlees dat in Nederland verder wordt verwerkt.

1.8 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van het rapport beschrijft de wijze waarop het stelsel beoogt de voedselveiligheid te waarborgen. Hoofdstuk 3 geeft een inzicht in de wijze waarop de voedselveiligheid van vlees in Nederland daadwerkelijk is geborgd. Hoofdstuk 4 bevat vervolgens de analyse van de werking van het stelsel. In hoofdstuk 5 worden conclusies getrokken. In hoofdstuk 6 heeft de Raad aanbevelingen geformuleerd.

⁴ Kamerstukken II 2012-2013, 26 991, Nr. 357.

2 HET SYSTEEM ZOALS BEOOGD

Drie soorten gevaren bedreigen de veiligheid van vlees. Het betreft (micro)biologische gevaren, zoals bacteriën, virussen en parasieten, chemische gevaren, zoals dioxines, en fysische gevaren, bijvoorbeeld glas.

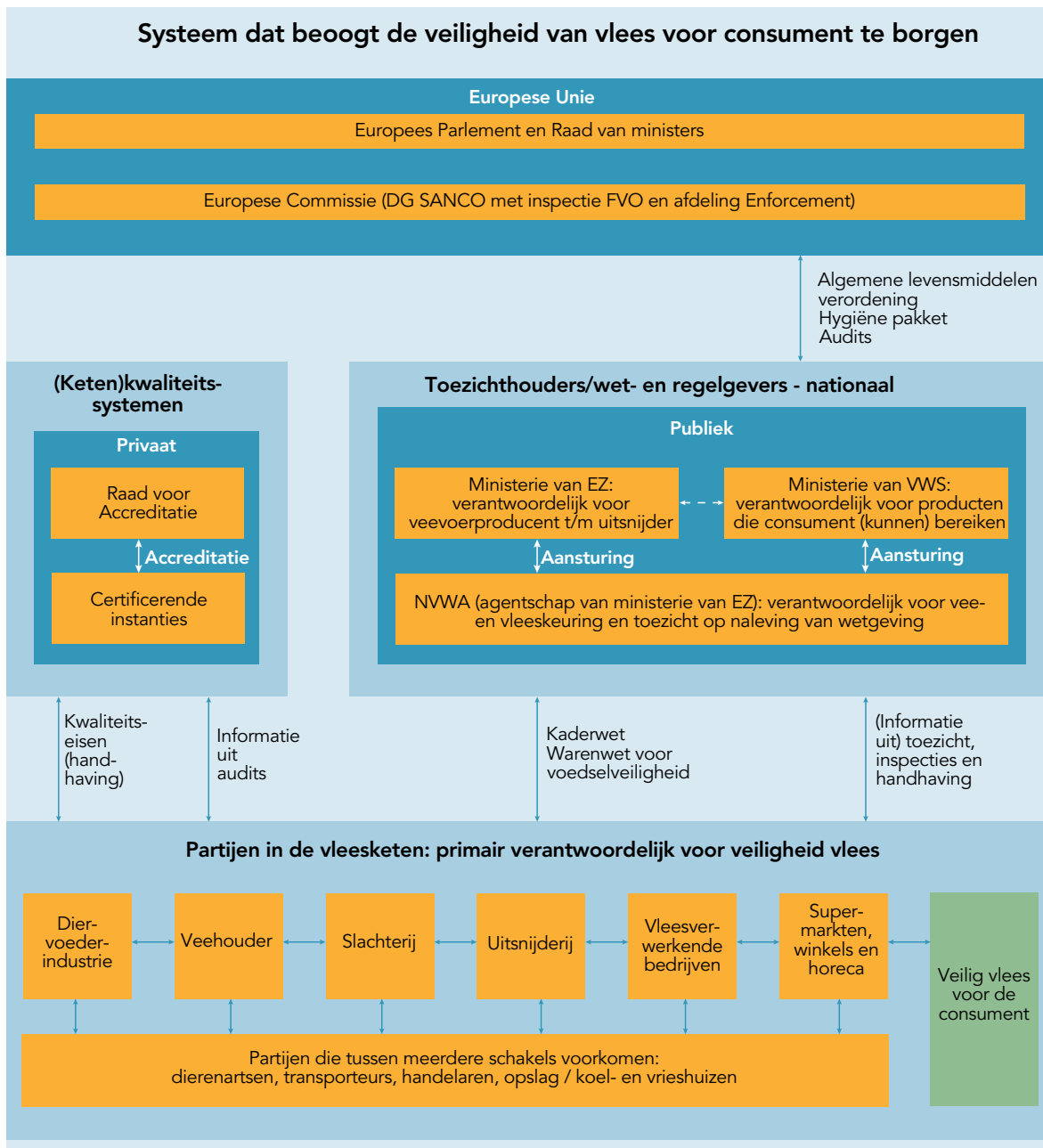
Dit hoofdstuk beschrijft het systeem dat beoogt deze gevaren te beheersen en daarmee de voedselveiligheid te waarborgen. Publieke en private partijen zijn beide verantwoordelijk voor die voedselveiligheid. De Onderzoeksraad verwacht dat het systeem van private partijen en publiek toezicht (nieuwe) veiligheidsrisico's van vlees zo goed als praktisch mogelijk en op basis van de laatste stand van de techniek beheerst. Zo zijn voedselproducerende of verwerkende bedrijven verantwoordelijk voor een veilig product. De nationale toezichthouder NVWA ziet toe op de naleving van het wettelijk kader.

De vleesketen bestaat uit de diervoederindustrie en - groothandel, veehouderijen, de dierenarts, de slachterij, de uitsnijderij, de verwerkende industrie, de koel- en vrieshuizen, de horeca, de groot- en detailhandel en de consument. Transportbedrijven en handelaren verbinden deze schakels met elkaar. Figuur 2 geeft een overzicht van de private en publieke partijen en hun onderlinge samenhang.

2.1 Wettelijk kader

Het wettelijk kader van de Europese Unie (EU) beoogt ervoor te zorgen dat de consument veilig vlees krijgt aangeboden. Dit kader betreft zowel wettelijke eisen aan partijen die vlees produceren als wettelijke eisen aan de nationale autoriteiten die toezicht moeten houden op de naleving van deze eisen.

De Europese wetgeving op het gebied van de vleesketen is deels nader uitgewerkt in nationale wet- en regelgeving. De Wet dieren (Regeling dierlijke producten) wijst verantwoordelijkheden toe aan het ministerie van Economische Zaken ten aanzien van de voedselveiligheid. De Warenwet beschrijft regelgeving ten aanzien van voedselveiligheid waaraan het bedrijfsleven zich dient te houden. De Gezondheidswet wijst de verantwoordelijkheden toe aan het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ten aanzien van de voedselveiligheid en regelt de instelling en taken van het Staatstoezicht op de volksgezondheid. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit is mede belast met het uitvoeren van het toezicht.



Figuur 2: Vereenvoudigde weergave van het systeem dat de veiligheid van vlees voor de consument beoogt te waarborgen (exclusief importstromen van landen buiten de EU).

Algemene Levensmiddelenverordening en Hygiënepakket

In de EU worden richtlijnen en verordeningen omtrent voedselveiligheid getoetst aan de standaarden in de Codex Alimentarius⁵ en regels van de Wereldgezondheidsorganisatie en World Organisation for Animal Health.⁶ De Algemene Levensmiddelenverordening (General Food Law, EG-verordening 178/2002) is de hoeksteen van de Europese

5 De Codex Alimentarius Commissie stelt standaarden en richtlijnen op voor alle vormen van voeding; consumentenproducten, halfproducten en grondstoffen. De Codex Alimentarius Commissie wordt door de Wereldhandelsorganisatie gezien als de internationale autoriteit op het gebied van voedselveiligheid en consumentenbescherming.

6 De World Organisation for Animal Health is een intergouvernementele organisatie welke tot doel heeft om diergezondheid te verbeteren.

wetgeving over levensmiddelen. Deze verordening geeft de algemene beginselen van de levensmiddelenwetgeving voor alle Europese lidstaten. Volgens deze verordening zijn vleesbedrijven primair verantwoordelijk voor de veiligheid van vlees. Naast een aantal andere verordeningen vormt de Algemene Levensmiddelenverordening (ALV) de basis voor het Hygiënepakket. In het Hygiënepakket, dat bestaat uit de EG-hygiëneverordeningen en de controleverordeningen, zijn de voedselveiligheidseisen en de wettelijke taken van de private en publieke partijen verder uitgewerkt.

HACCP

De 'Hazard Analysis and Critical Control Point' (HACCP) is een risico-inventarisatie voor voedingsmiddelen gebaseerd op Europese wet- en regelgeving en voortkomend uit de Codex Alimentarius. Volgens de Europese wet- en regelgeving moeten de partijen in de keten hun verantwoordelijkheid voor het produceren van veilig vlees waarmaken middels een basisvoorwaardenprogramma en daaraan gekoppelde algemene beheersmaatregelen.⁷ Het doel hiervan is een acceptabel niveau van bedrijfsvoering te bereiken in termen van hygiëne, orde en netheid. Daarnaast moeten bedrijven de gevaren gekoppeld aan hun productieproces analyseren en voor specifieke gevaren nagaan of er kritieke beheerspunten (CCP's⁸) zijn.⁹ Het bedrijf dient voor deze CCP's beheersmaatregelen te implementeren en de CCP's continu te monitoren.¹⁰

Traceerbaarheid

Een andere eis uit de Europese wet- en regelgeving (ALV, artikel 18) gaat over de traceerbaarheid van geproduceerd vlees. De verordening schrijft onder meer voor dat levensmiddelen, diervoeders, voedselproducerende dieren en alle andere stoffen die bestemd zijn om in een levensmiddel of diervoeder te worden verwerkt of waarvan kan worden verwacht dat zij daarin worden verwerkt, in alle stadia van de productie, verwerking en distributie traceerbaar moeten zijn. Vleesproducerende bedrijven moeten daarmee de nationale autoriteit informatie kunnen verschaffen over de herkomst en levering van producten. De bedoeling daarvan is om met deze informatie tijdig te kunnen ingrijpen als iets misgaat in de voedselketen.

Controle tussen schakels

HACCP regelt dat private partijen onderling voorwaardenstellende afspraken maken om de voedselveiligheid te waarborgen en toezien op de naleving hiervan. Daarbij gaan de partijen in de keten uit van wettelijke normen.¹¹ Daarnaast kunnen zij aanvullende bovenwettelijke eisen stellen. Een voorbeeld is dat de toeleverancier gecertificeerd is op het gebied van voedselveiligheid en voedselkwaliteit.

7 Ook wel 'prerequisite programme' onderdeel van de internationaal erkende 'General principles of food hygiene' uit de Codex Alimentarius. Zie verder bijlage C.

8 CCP staat voor 'Critical Control Point'.

9 Ook aangeduid met Good Manufacturing Practices (GMP).

10 De HACCP-werkwijze is in 1995 opgenomen in de Nederlandse Warenwetregeling Hygiëne en Levensmiddelen en in 2004 in de Europese verordening (EG) 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad, 29 april 2004.

11 In Nederland is dit ingevuld middels infoblad 64 van de NVWA. Daarin staat dat een levensmiddelen productie bedrijf op basis van risico inventarisatie en wetgeving moet aangeven waaraan de grondstoffen en ingrediënten moeten voldoen en op basis hiervan steekproeven moet nemen of op andere wijze moet toetsen of de leverancier aan de eisen voldoet. Dit kan aangevuld worden met klantspecifieke eisen.

Het systeem beoogt dat toeleveranciers en afnemers zelf een rol in de beheersing van de veiligheid vervullen: vleesverwerkende bedrijven, zoals slachterijen, moeten zicht houden op de kwaliteit en veiligheid van de gebruikte grondstoffen en de levende dieren. Ook behoren slachterijen aan hun afnemers aan te tonen dat hun producten voldoen aan de eisen voor voedselveiligheid.

Eisen aan toezicht

De Europese wet- en regelgeving stelt daarnaast ook eisen aan toezichthoudende partijen. De Europese regels uit het Hygiënepakket schrijven voor hoe lidstaten de (organisatie van) officiële controles moeten uitvoeren op hygiënevoorschriften, pathogenen en schadelijke stoffen in vlees, en op de inrichting van bedrijfspanden (bouwtechnische eisen). Daarnaast stelt de Europese richtlijn 97/78 eisen aan de importcontroles door de nationale autoriteiten. De lidstaten moeten er op toe zien dat partijen vlees uit landen van buiten de EU alleen via een grensinspectiepost worden toegelaten, niet voordat ze de voorgeschreven veterinaire controles hebben ondergaan.

2.2 Partijen die toezicht houden op de veiligheid van vlees

Zowel internationaal als nationaal houden publieke en private partijen toezicht op de veiligheid van vlees. In deze paragraaf volgt een overzicht van deze partijen en hun verantwoordelijkheden.

2.2.1 Internationale regelinghouders

Private internationale regelinghouders, zoals British Retail Consortium (BRC), International Food Standard (IFS) en de Global GAP¹² stellen eisen op over voedselveiligheid en -kwaliteit in ketenkwaliteitssystemen. Het belangrijkste onderdeel van de voedselveiligheidsnormen is de HACCP-risico-inventarisatie. Regelinghouders leggen de eisen vast waaraan verschillende bedrijven in de keten moeten voldoen: de certificatieschema's. Per type bedrijf of ketenschakel (bijvoorbeeld veehouderij of slachterij) bestaan verschillende certificatieschema's.

Internationale regelinghouders hanteren bovenwettelijke eisen. Er is geen overheids-toezicht op de naleving van deze aanvullende eisen. Een certificerende instantie kan een managementsysteem voor kwaliteit en voedselveiligheid certificeren. In dat geval beoordelen auditoren van een certificerende instantie of een bedrijf in staat is te werken conform de genoemde eis.

Certificerende instanties beoordelen met audits en steekproeven of de door hun gecertificeerde bedrijven in staat zijn de eisen na te leven. Ze stellen vast of de wettelijke norm en bovenwettelijke eisen worden nageleefd tijdens de steekproef of audit.

¹² Norm voor primaire productiebedrijven (boerenbedrijven).

2.2.2 De Europese Unie

Namens de Europese Commissie is het directoraat-generaal voor gezondheid en consumentenzaken (DG SANCO) verantwoordelijk voor voedsel- en productveiligheid.¹³ Binnen DG SANCO is het Food and Veterinary Office (FVO) verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de EU-regelgeving door en in de lidstaten. De FVO audit daartoe periodiek nationale autoriteiten, zoals de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

Food and Veterinary Office

Tijdens de audits beoordeelt de FVO of lidstaten de EU wet- en regelgeving naleven en handhaven. De FVO gaat ter plaatse om te zien hoe de nationale autoriteit en bedrijven dit in de praktijk uitvoeren. Belangrijke andere taak van de FVO is het erkennen van bedrijven buiten de EU, zogenaamde *'third parties'*, voor export naar de EU.¹⁴ Om als niet-EU-land vlees te mogen exporteren naar de EU moet het exporterende land voldoen aan eisen die dezelfde garanties bieden voor de veiligheid van vlees als die in de EU zelf. Het land vraagt dan erkenning aan, waarna de FVO met een inspectie ter plaatse onderzoekt of het land, zowel qua toezichthouder als de beoogde exportbedrijven, aan de Europese eisen voldoet. Pas na goedkeuring mag het land vlees naar de EU exporteren. Hiervoor is vereist dat de verantwoordelijke autoriteit van het land een gezondheidscertificaat afgeeft bij het exportproduct.

Aanspreekpunt voor de FVO is de bevoegde nationale autoriteit. Die moet ervoor zorgen dat bedrijven aan hun verplichtingen voldoen. De FVO handhaaft zelf niet de wet- en regelgeving. Intrekken van exportcertificaten kan op aanwijzing van de FVO wel plaatsvinden, maar de daadwerkelijke uitvoering van sancties vindt plaats binnen de afdeling Handhaving van DG SANCO.

2.2.3 Ministeries van Economische Zaken en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

De ministeries van Economische Zaken en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de wetgeving en het beleid op het gebied van voedselveiligheid. Het ministerie van Economische Zaken is verantwoordelijk voor de toezichthouder, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Daarnaast is het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor de NVWA opdrachtgever.

Het ministerie van Economische Zaken richt zich op het gebied van voedselveiligheid op de schakels in de vleesketen vanaf de boerderij tot en met koel- en vrieshuizen. Dit betreft onder meer diervoeders, destructie, vleeskeuring, slacht, dierlijke bijproducten en diergeneesmiddelen.

Het ministerie van VWS is verantwoordelijk voor producten die de consument (kunnen) bereiken. Binnen de vleesketen gaat het onder meer om koel- en vrieshuizen, vleesverwerkende bedrijven, ambachtelijke slagerijen, horeca, ambulante handel en supermarkten.¹⁵ Ook is het ministerie verantwoordelijk voor de import van producten uit 'derde landen' (niet-EU-landen) voor wat betreft de volksgezondheidsaspecten.

¹³ www.ec.europa.eu geraadpleegd op 6 november 2013.

¹⁴ www.ec.europa.eu/food geraadpleegd op 6 november 2013.

¹⁵ *Kamerstukken II* 2004/2005, 26991, Nr. 119 en artikel 1 lid 2 Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen.

De in de Wet dieren vastgelegde verantwoordelijkheidsverdeling ligt ten grondslag aan zowel de reguliere opdrachtverlening van de ministers aan de NVWA, als aan de besluitvorming bij crises. Waar beide verantwoordelijkheden samenkomen (zoals bij ziekten die van dieren op mensen kunnen worden overgedragen en bij voedselveiligheid), biedt de regelgeving de mogelijkheid dat beide bewindsleden op het terrein van de ander meebeslissen. Volksgezondheid is daarbij het leidende principe.¹⁶

2.2.4 De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is een inspectiedienst die toeziet op de naleving van de Europese en nationale wet- en regelgeving voor voedselveiligheid.¹⁷ De kerntaken zijn handhaving (zowel toezicht als opsporing), risicobeoordeling en risicocommunicatie. De NVWA is een agentschap van het ministerie van Economische Zaken, met de ministers van Economische Zaken en VWS als opdrachtgevers. De NVWA is binnen de vleesketen verantwoordelijk voor de vee- en vleeskeuring en het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving binnen de vleessector. De NVWA houdt, wat betreft voedselveiligheid in de vleesketen, toezicht op zes domeinen, namelijk de vleesketen en voedselveiligheid, diervoeder, import, de industriële productie, dierlijke bijproducten en ten slotte de horeca en ambachtelijke productie. De NVWA maakt daarvoor gebruik van audits en (systeem)inspecties.

Binnen de NVWA zijn keuring en toezicht, handhaving en opsporing in één dienst verenigd. Conform de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten is het onderdeel opsporing herkenbaar en onafhankelijk gepositioneerd.

De NVWA heeft een scala aan handhavingsmaatregelen, variërend van mondelinge en schriftelijke waarschuwingen tot schorsing en intrekking van een vergunning. Sinds juli 2013 kan de NVWA ook bestuurlijksrechtelijke maatregelen opleggen in slachthuizen, zoals dwangsommen en bestuurlijke boetes. Daarnaast zijn binnen de verschillende toezichtdomeinen inspecteurs opgeleid tot Bijzondere Opsporingsambtenaren, zodat de toezichthouder niet alleen bestuursrechtelijk, maar ook strafrechtelijk kan optreden, met de bijbehorende bevoegdheden.

¹⁶ Kamerstukken II 2013/2014, 33835, Nr. 1.

¹⁷ Er zijn verschillende wettelijke voorschriften waarin de NVWA een bevoegdheid heeft gekregen. Bijvoorbeeld artikel 3 lid 1 Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen en artikel 2 sub a Warenwetbesluit bereiding en behandeling van levensmiddelen.

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit	
Veterinaire keuring	Keuring van vee en vlees met als doel consumenten te beschermen tegen infectieziekten.
Toezicht	Het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.
Handhaving	Het door de overheid bevorderen van de naleving van rechtsregels. Dit bevorderen van de naleving van rechtsregels kan geschieden door: preventief optreden (het voorkomen dat rechtsregels niet worden nageleefd) of door repressief optreden (het nemen van sancties en/of rechtsmaatregelen).
Opsporing	Alle onderzoek dat geschiedt ter opheldering van een vermoedelijk gepleegd strafbaar feit en ter voorbereiding van een ter zake daarvan eventueel op te leggen strafrechtelijke sanctie.
Audit	Een systematisch en onafhankelijk onderzoek om te bepalen of activiteiten en de resultaten daarvan aansluiten bij de gemaakte plannen en geldende normen, en of deze plannen op een doeltreffende manier worden uitgevoerd en geschikt zijn om de gestelde doelen te bereiken. ¹⁸
Inspectie	Een onderzoek, met het oog op hun conformiteit met de wettelijke vereisten, van inrichtingen, dieren en levensmiddelen, van hun verwerking, van levensmiddelen-bedrijven en hun bestuurs- en productiesystemen (met inbegrip van documenten, tests van eindproducten en voederregime) en van de oorsprong en bestemming van productie-inputs en -outputs. ¹⁹

Tabel 1: Enkele begrippen²⁰

Retributiestelsel

De overheid rekent de kosten voor de werkzaamheden van de NVWA gedeeltelijk door aan het bedrijfsleven. Het retributiestelsel heeft als beginsel kostendekkende tarieven, maar lidstaten hebben enige ruimte om dit in te vullen.^{21 22} De Nederlandse regering kiest voor het uitgangspunt van volledig kostendekkende tarieven.^{23 24} Argumenten voor doorberekening zijn dat borging van voedselveiligheid, dierenwelzijn en diergezondheid een taak is voor zowel de overheid als het bedrijfsleven, en dat het bedrijfsleven belang heeft bij een goed functionerende NVWA, bijvoorbeeld voor het behoud van de exportpositie. Onder de retribueerbare werkzaamheden vallen de export van levend vee, ante mortem- en post mortem keuring in de slachterij, invoer uit niet-EU-landen, verlenen van erkenningen en vergunningen, en inspecties en audits naar het onderhouden van een erkenning of op naleving van de vergunningsvoorwaarden.

18 Verordening (EG) Nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad, 29 april 2004.

19 Verordening (EG) Nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad, 29 april 2004.

20 Beroepsvereniging voor toezichthouders, handhavers, inspecteurs en evaluatoren. www.videnet.nl geraadpleegd op 15 januari 2014.

21 www.nvwa.nl geraadpleegd op 19 december 2013.

22 De wettelijke basis is geregeld in oa. De Regeling retributies veterinaire en hygiënische aangelegenheden, de Regeling diervoeders 2012 en de Warenwetregeling vaststelling van tarieven voor retributies levensmiddelen 2008.

23 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30300, Nr. 77.

24 *Kamerstukken II* 2013-2014, 33835 Nr. 2.

Import en export

Nederland is een belangrijk im- en exportland. Toezicht op de import en export van vee en vlees is daarom een belangrijke taak voor de NVWA.

Producten uit niet-EU-landen ('derde landen') mogen alleen via door de EU erkende invoerposten (Border Inspection Posts of BIP's) worden geïmporteerd. Producten die Nederland doorlaat hebben vrije toegang tot andere EU-landen en omgekeerd. Rotterdam en Schiphol zijn de grootste Nederlandse BIP's voor de handel in vlees. Rotterdam heeft vijf officieel erkende inspectielocaties, die ook dienst doen als commercieel koel- en vrieshuis. Het controleregime voor partijen vlees die uit derde landen worden aangevoerd omvat de volgende drie stappen: een documentencontrole, overeenstemmingscontrole en een materiële controle.

Iedere zending ondergaat een documentencontrole. De verzender dient het bij de partij behorende Gemeenschappelijk veterinaire Document van Binnenkomst (GDB) in op het douanekantoor, behorend bij de BIP waar de partij binnenkomt. De douane voert de documentencontrole uit als onbezoldigd NVWA-ambtenaar, onder verantwoordelijkheid van de dierenarts van de NVWA. Als de vooraanmelding elektronisch is ingediend dient de verzender alleen het originele gezondheidscertificaat in. Na de documentencontrole beoordeelt de NVWA onder andere of het veterinaire document origineel is, voldoet aan het model dat de EU voorschrijft en of de partij uit een toegelaten land en van een erkend bedrijf afkomstig is.

De overeenstemmingscontrole dient om vast te stellen of de partijgegevens overeenkomen met de informatie op het bijbehorende veterinaire document. Iedere zending bestemd voor invoer en doorvoer ondergaat een overeenstemmingscontrole. In bepaalde gevallen kan deze overeenstemmingscontrole beperkt blijven tot controle van het zegel op de container en het containernummer in relatie tot de vermelding op het gezondheidscertificaat. Dit geldt alleen voor partijen waarvoor de EU en het land van herkomst gereduceerde controle ('*reduced checks*') hebben afgesproken. Deze containers (en dozen) gaan niet open. Indien er geen sprake is van *reduced checks* openen de controleurs de containers en de dozen in de containers. Het aantal te openen dozen is afhankelijk van de product-landcombinatie. Controleurs kijken of het product overeenkomt met wat op etiket en gezondheidscertificaat staat vermeld.

Aansluitend aan de overeenstemmingscontrole vindt bij producten in voorgeschreven gevallen de materiële controle plaats. Controleurs openen verpakkingen om bevroren producten te ontdooien en van gekoelde producten enkele verpakkingen te inspecteren. Bij de materiële controle letten controleurs op geur, kleur, consistentie, eventueel smaak en productspecifieke eigenschappen. Bij gekoelde en bevroren producten controleren ze tevens de temperatuur, om te bepalen of de koeling afdoende heeft gewerkt. In bepaalde gevallen nemen controleurs monsters ten behoeve van laboratoriumonderzoek. Dit is afhankelijk van wettelijke voorschriften vanuit de EU en van de nationale plannen voor residucontrole en microbiële bemonstering. Deze plannen zijn per lidstaat verschillend, mede afhankelijk van risicoanalyse en het beschikbare budget. De partij mag na monsternamen wel het keurpunt verlaten en is dan ook vrijgegeven. Indien controleurs er verboden stoffen en potentieel gevaarlijke bacteriën in aantreffen, volgt zo mogelijk een terugroepactie.

Als inspecteurs een partij bij de importcontrole afkeuren, melden ze dit via het waarschuwingssysteem RASFF²⁵ en via TRACES (Trade Control and Expert System),²⁶ het informatiesysteem dat de traceerbaarheid moet borgen. De NVWA gebruikt dit laatste systeem ook om andere lidstaten en invoerposten op de hoogte te brengen van risicovolle zendingen die mogelijk nog onderweg zijn.

Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD)

De IOD maakt als opsporingsdienst sinds 2010 deel uit van de NVWA. De combinatie van de opsporende en toezichthoudende taak binnen de nationale toezichthouder is binnen Europa een uitzondering. De IOD is min of meer een voortzetting van het dienstonderdeel Opsporing van de Algemene Inspectie Dienst (AID) en is een van de vier bijzondere opsporingsdiensten in Nederland. De dienst richt zich voornamelijk op complexe opsporingszaken.²⁷ De IOD werkt daarbij nauw samen met het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (OM).

De IOD verkrijgt haar inlichtingen onder meer van toezichthouders van de NVWA en van informanten in de sector. Ook kunnen burgers en ondernemers meldingen doen bij de NVWA. Een aantal van die signalen komt in aanmerking om verder te onderzoeken. Selectiecriteria zijn onder meer hoe betekenisvol de zaak is, de ernst van het strafbare feit en het gevaar voor de volksgezondheid, veiligheid en milieu. Motieven voor de IOD om vervolgens een onderzoek te starten zijn opgenomen in het Handhavingsarrangement zoals genoemd in de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten. Thema's zijn bijvoorbeeld oneerlijkheid in de handel en voedselonveiligheid.

2.2.5 De Raad voor Accreditatie

De stichting 'Raad voor Accreditatie' (RvA) is op grond van de Wet aanwijzing nationale accreditatie instantie aangewezen als nationale accreditatie instantie voor Nederland. Zij controleert de onafhankelijkheid van certificerende instanties. Daarnaast controleert deze Raad of de controlerende en beoordelende personen van de certificerende instanties voldoende zijn gekwalificeerd en voldoende tijd hebben om hun taak goed uit te voeren.

De RvA controleert of de certificerende instantie over een vorm van risicomanagement beschikt en op welke wijze de certificerende instantie eventuele fouten uit de certificering corrigeert. De Raad voor Accreditatie gaat niet over de inhoud van de norm van het certificaat. Op Europees niveau werken de nationaal erkende raden van accreditatie samen in de European co-operation for Accreditation.²⁸

²⁵ De EU heeft een systeem van snelle waarschuwingen tussen lidstaten voor levensmiddelen en diervoeders (RASFF), waarvan een bedreiging voor voedselveiligheid wordt vermoed. De RASFF-meldingen zijn openbaar.

²⁶ Trade Control and Expert System, een webapplicatie die de veterinaire bevoegde autoriteiten in alle EU-lidstaten en landen buiten de EU met elkaar verbindt.

²⁷ Met een internationaal karakter en/of georganiseerde criminaliteit.

²⁸ Het European co-operation for Accreditation is een vereniging van nationale accreditatie-instellingen in Europa die officieel erkend zijn door de nationale regeringen om organisaties -die certificeren, verifiëren, inspecteren, testen en kalibreren- te toetsen aan internationale standaarden en te beoordelen. Bron: www.european-accreditation.org geraadpleegd op 6 november 2013.

2.2.6 De sector

In antwoord op verscherpte eisen van (buitenlandse) afnemers en het toegenomen belang van traceerbaarheid van vleesproducten heeft de varkenssector in 1992 een ketenkwiteitssysteem opgezet (IKB Varken).²⁹ Dit ketenkwiteitssysteem stelt bovenwettelijke normen op. IKB varken controleert deelnemende varkenshouders, slachthuizen, uitsnijderijen en vleesverkooppunten op wettelijke normen en bovenwettelijke eisen. Het ketenkwiteitssysteem is gericht op de traceerbaarheid van de herkomst van het varkensvlees tot op het bedrijf waar het varken geboren is, de kwaliteit ervan en de productiewijze.³⁰

Bij een controle van het IKB Varken-kwiteitssysteem controleert de IKB-inspecteur op de varkenshouderij met een vier uur durend bedrijfsbezoek een checklist van 380 punten. Hij controleert onder meer de administratie, de medicijnen in de koelkast, de dieren en de hygiënesluis, de voersilo's, de hygiëne op het bedrijf, deelname aan onderzoeken zoals salmonella en de huisvesting van de verschillende diercategorieën.³¹ Met een certificaat 'IKB Varken' toont de deelnemer aan, op het moment van de audit, dat hij in staat is om de diverse voedselveiligheidsrisico's te beheersen.

In 2011 is IKB Rund opgericht. IKB Rund is een schakelkwiteitssysteem, dat op primaire bedrijven één activiteit, namelijk de registratie van antibioticagebruik bij een rund, certificeert. Het IKB Rund bestaat voor de veehouder uit een checklist van 35 vragen, waarmee een inspecteur tijdens een bezoek aan het rundveebedrijf controleert of het bedrijf een geregistreerde dierenarts en een bedrijfsgezondheidsplan heeft.³² Dit zijn administratieve controles. De IKB-inspecteur hoeft de runderen niet te zien. Deze controle vindt één keer per twee jaar plaats.

De NVWA heeft vijftien zelfcontrolesystemen³³ geaccepteerd. Dat wil zeggen dat de NVWA oordeelt dat de systemen voldoende waarborgen in zich hebben om het toezicht door de NVWA (op onderdelen) te verminderen. Het betreffen nationale zelfcontrolesystemen, onder meer 'HACCP', 'Vion Food Group' en 'GMP+'. De NVWA houdt bij erkende zelfcontrolesystemen toezicht op de (commerciële) partijen door het systeem met enige regelmaat te onderzoeken op betrouwbaarheid. Audits en inspecties op bedrijven zijn nog steeds instrumenten om de werking van het systeem te kunnen beoordelen door de NVWA. Dergelijke systemen treden dus niet in de plaats van het toezicht, maar hebben wel invloed op de bezoekfrequentie, diepgang, tijdbesteding en de interventies die de NVWA pleegt in een bedrijf dat conform de eisen van een bepaald zelfcontrolesysteem is gecertificeerd.³⁴

²⁹ www.vlees.nl geraadpleegd op 10 september 2013.

³⁰ Productschap voor Vee, Vlees en Eieren, IKB Varkensregelingen. Bron: www.pve.nl geraadpleegd op 10 september 2013.

³¹ VERIN, 2013, *Regeling IKB-Varken Voorschriften Varkenshouders*, juli 2013. Bron: www.ikbvarken.nl geraadpleegd op 4 september 2013.

³² VERIN, *Voorschriften IKB-Rund 22-01-2013*. Bron: www.ikbrund.nl geraadpleegd op 3 september 2013.

³³ Zelfcontrolesystemen zijn private systemen, waar bedrijven min of meer vrijwillig aan deel kunnen nemen, met als reikwijdte (een deel van) de diervoeder- of voedselveiligheid. Deze systemen kenmerken zich door een interne borging en min of meer onafhankelijke beoordeling en een voldoende zelfregulerend en corrigerend vermogen.

³⁴ www.nvwa.nl geraadpleegd op 28 november 2013.

2.3 Partijen en organisaties in de vleesketen

Het produceren en verwerken van voedsel is een kwetsbaar proces met risico's voor de volksgezondheid. Zoals beschreven zijn partijen in de vleesketen volgens de EU-regelgeving in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het borgen van de veiligheid van vlees.³⁵ Bedrijven in de vleesketen moeten daarom de gevaren kennen die de gezondheid van de consument bedreigen en deze tijdig - tijdens het productieproces - herkennen, opsporen en bestrijden. Hiervoor hanteren vleesproducerende bedrijven een voedselveiligheidsaanpak.

De vleesketen is een complexe en internationale keten. Zo komen diervoedergrondstoffen uit de hele wereld en importeert Nederland veel vlees voor de Nederlandse consumptie. Daarnaast exporteren Nederlandse bedrijven met name varkens- en kalfsvleesproducten.³⁶

Hieronder volgen de verschillende onderzochte schakels van de vleesketen met de verschillende vormen van overheidstoezicht en privaat toezicht.

2.3.1 De veehouders

Veehouders kunnen aan de veiligheid van vlees bijdragen door het gebruik van diergeneesmiddelen of stoffen die de gezondheid van mensen kunnen schaden te beperken.

Varkenshouders kunnen deelnemen aan een kwaliteitsborgingssysteem zoals het IKB Varken. Op vleesveebedrijven met runderen zijn er twee systemen die één deelaspect van de voedselveiligheid controleren: IKB-rund of Q-Rund. Dit zijn zogenaamde 'schakelkwaliteitssystemen', die beogen dat de rundveehouder kan aantonen dat hij op zijn bedrijf op verantwoorde wijze omgaat met antibiotica. De systemen beogen de afgifte, het gebruik en de registratie van medicijnen transparant en tot op het dier nauwkeurig traceerbaar te maken. Met een erkenning van Q-Rund of IKB-Rund voldoet het vleesveebedrijf aan de norm van het Productschap voor Vee en Vlees.³⁷

Als een veehouder dieren aanbiedt ter slacht, moet hij gegevens aanleveren over de gezondheid van zijn dieren en over het bedrijf. Deze 'voedselketeninformatie' (VKI) is verplicht in de hele Europese Unie.³⁸ De slachthuisexploitant controleert op de aanwezigheid van de VKI en geeft de informatie vervolgens door aan de dierenarts. De dierenarts past de uitvoering van de ante mortem keuring aan op basis van de gegevens van de VKI.

³⁵ Vastgelegd in de Verordening (EG) Nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad, 28 januari 2002, Verordening (EG) 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad, 29 april 2004, Verordening (EG) 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad, 29 april 2004.

³⁶ Productschappen *Vee, Vlees en Eieren, Vee, vlees en eieren in Nederland. Kengetallen 2012, 2013.*

³⁷ Productschap voor Vee en Vlees, *Verordening registratie en verantwoording antibioticagebruik rundersector (PVV) 2011, 2011.*

³⁸ Verordening (EG) Nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad, 29 april 2004.

De Voedselketeninformatie

De VKI geeft informatie over de geleverde dieren die bestemd zijn voor de slacht.³⁹ Deze informatie maakt duidelijk aan welke punten de slachterij en de NVWA bij het slachten en het keuren extra aandacht moeten geven. De VKI bevat de volgende gegevens:

- Aantal te leveren dieren met identificatienummer (indien van toepassing).
- Gezondheidsstatus dieren en bedrijven waar de dieren vandaan komen.
- Diergeneesmiddelengebruik.
- Alle analyseresultaten die van belang zijn voor de voedselveiligheid en de volksgezondheid.
- Uitslagen van vleeskeuring van voorgaande slachtingen.
- Naam behandelend dierenarts.

Rundveehouders (en handelaren) moeten de runderen die naar de slacht gaan elektronisch afmelden via InfoRund. Door de afmelding komen de medische gegevens beschikbaar voor de slachterij en de dierenarts van de NVWA. De slachterij mag dieren die niet zijn aangemeld niet slachten, maar moet deze dieren laten vernietigen, omdat de dierenarts de medische geschiedenis niet kan inzien en daarmee niet kan nagaan of het vlees van dit dier geschikt is voor consumptie.⁴⁰

De NVWA doet steekproefsgewijs audits op boerderijen. Daarnaast bezoeken NVWA-controleurs circa 30.000 boerenbedrijven om exportvee te keuren en certificaten af te geven. Een bedrijf dat meedoet aan een zelfcontrolesysteem kan de bezoekfrequentie van de NVWA verlagen door tijdens audits een voldoende resultaat te behalen op het gebied van voedselveiligheid.

2.3.2 De dierenarts

De dierenarts beoogt de veehouder te helpen het vee op zijn bedrijf gezond te houden. Daarvoor stellen de dierenarts en de veehouder een bedrijfsspecifiek gezondheidsplan op en registreren zij de gebruikte diergeneesmiddelen. Het doel hiervan is de dieren gezond te houden en daarmee het gebruik van diergeneesmiddelen zo laag mogelijk te houden. Melk- en rundveehouders moeten vanaf 1 januari 2012 een overeenkomst hebben met een zogeheten 'geborgde rundveedierenarts'.⁴¹ Deze term geeft aan dat de dierenarts verklaart te werken conform de 'Gids voor Goede Veterinaire Praktijk' voor voedselproducerende dieren. Een certificerende instantie beoordeelt en certificeert de geborgde rundveedierenarts.⁴²

³⁹ PVE. Voedselketeninformatie (VKI), 2013. Bron: www.pve.nl geraadpleegd op 25 september 2013.

⁴⁰ De dierenarts heeft de wettelijke bevoegdheid om een dier in uitzonderlijke gevallen toe te laten tot de slacht ook zonder beschikbare VKI. Bron: Verordening (EG) Nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad, 29 april 2004.

⁴¹ www.degeborgdedierenarts.nl geraadpleegd op 25 september 2013.

⁴² VERIN is een geaccrediteerde certificerende instantie voor onder andere de geborgde rundveedierenarts en IKB varken.

2.3.3 Transporteurs en handelaren van vee

Veetransporten kunnen een risico opleveren voor de volksgezondheid, bijvoorbeeld doordat voor mensen besmettelijke ziekten worden verspreid.

De transporteur van dieren is allereerst zelf verantwoordelijk voor de gezondheid en het welzijn van dieren tijdens het transport. Daarnaast zijn aan het transport van dieren strenge eisen verbonden. De EU stelt eisen wat betreft de reisduur, rusttijden, beladingsgraad en kwaliteit van het transportmiddel, gerelateerd aan het welzijn van het te vervoeren dier.⁴³ Ook stelt de Nederlandse overheid aanvullende hygiëne-eisen om (verspreiding van) besmettelijke dierziekten te voorkomen.^{44 45 46} Het Nederlandse bedrijfsleven stelt zelf nog aanvullende eisen in kwaliteitsregelingen, zoals Quality System Livestock Logistics (QLL).⁴⁷



Figuur 3: Veetransport. (Bron: Gerard Koudenburg / Shutterstock.com)

Ter bevordering van de diergezondheid worden niet alleen hygiëne-eisen gesteld aan veewagens, maar ook aan de reinigings- en ontsmettingsplaatsen waar de veewagens moeten worden gereinigd. Erkende verzamelcentra moeten beschikken over reinigings- en ontsmettingsplaatsen. Vee mag alleen worden verzameld op door NVWA erkende verzamelcentra.⁴⁸

⁴³ Verordening (EG) Nr. 1/2005 van de Raad, 22 december 2004.

⁴⁴ www.nvwa.nl geraadpleegd op 27 september 2013.

⁴⁵ VWA, 2009. *Reinigings- en ontsmettingsplaatsen (R&O: 01)*, januari 2009.

⁴⁶ Nationale regelgeving rondom reinigen en ontsmetten van vervoer- en transportmiddelen omvat de gezondheids- en welzijnswet voor dieren; Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE's; Regeling handel levende dieren en levende producten; Regeling identificatie en registratie van dieren; Regeling dierenvervoer 2007; Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

⁴⁷ QLL (Quality system Livestock Logistics) is een kwaliteitsregeling die onderdeel is van het ketenkwaliteitssysteem IKB-Varken en IKB-Kip. QLL is opgezet om het welzijn van dieren tijdens het transport te waarborgen en verspreiding van dierziekten via transport of verzamelen van dieren te voorkomen. Bron: www.q-ll.nl geraadpleegd op 27 september 2013.

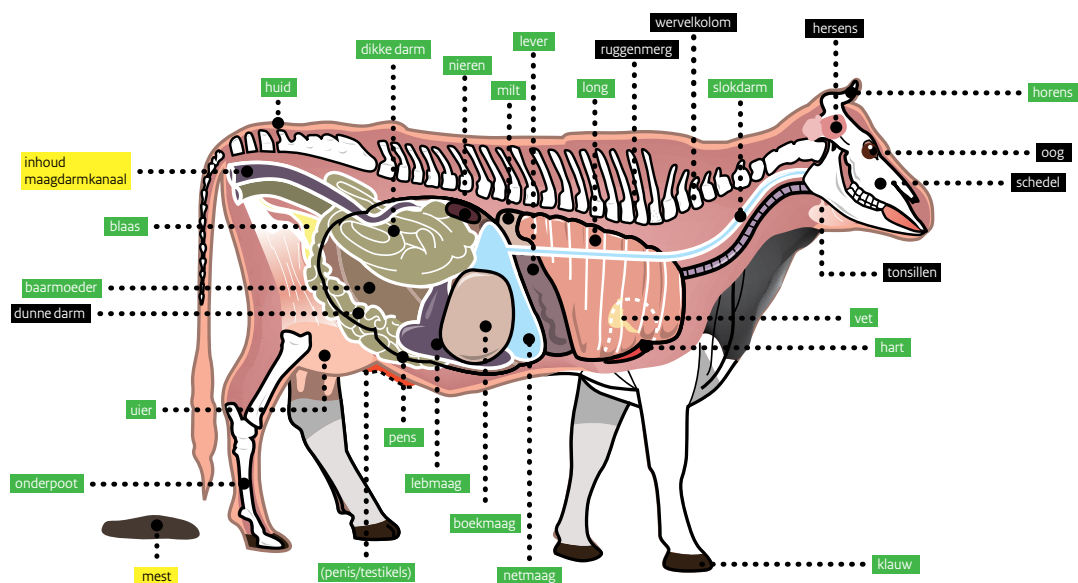
⁴⁸ VWA, *Handboek Erkende reinigings- en ontsmettingsplaatsen*, december 2008.

Veehandelaren die werken volgens de Kwaliteitsregeling Veehandel voldoen aan de EU-richtlijnen.⁴⁹ Deze regeling is onderdeel van het kwaliteitssysteem IKB en wordt beheerd door de Stichting Kwaliteitsregeling Veehandel. Het doel van deze regeling is dat handelsbedrijven aan gestelde kwaliteitsnormen voldoen.

2.3.4 De slachterij

Bij de slacht is het risico op besmetting van vlees met ziekteverwekkende bacteriën het grootst. Dat maakt dat, binnen de keten, slachterijen met het oog op microbiologische risico's de belangrijkste schakel zijn om onveiligheid van vlees te voorkomen.

Europese wet- en regelgeving schrijft tot in detail voor hoe de hygiëne tijdens de slacht moet worden geborgd. De slachterij is eindverantwoordelijk voor het produceren van veilig vlees. Zo moeten alle slachterijen werken volgens de HACCP-systematiek. In Nederland houdt de NVWA toezicht op de naleving hiervan. Op slachthuizen en uitsnijderijen is de NVWA verantwoordelijk voor de keuring van levende dieren en karkassen. Daarnaast houdt de NVWA toezicht op de staat van onderhoud van het bedrijf en op de borging van de risico's tijdens de slacht, zoals bezoedeling, en afvoer van dierlijke bijproducten.⁵⁰ Dit laatste zijn kadavers of delen van dieren of producten van dierlijke oorsprong die niet voor menselijke consumptie bestemd zijn.⁵¹ Figuur 4 geeft een overzicht van dierlijke bijproducten van herkauwers.



Figuur 4: Dierlijke bijproducten herkauwers. (Bron: NVWA, 2013)

49 Richtlijn 90/425/EEG van de Raad, 26 juni 1990; Richtlijn 90/425/EEG van de Raad 15 juli 1991; Richtlijn 92/65/EEG van de Raad, 13 juli 1992; Richtlijn 96/22/EG van de Raad, 29 april 1996; Richtlijn 97/78/EG van de Raad, 18 december 1997; Richtlijn 2004/68/EG van de Raad, 26 april 2004; Richtlijn 2008/71/EG van de Raad, 25 juli 2008.

50 Bron: NVWA.

51 Dierlijke bijproducten uit het slachtproces worden onderscheiden in drie categorieën: (1) Gespecificeerd hoog-risicomateriaal: materiaal waarvan gespecificeerde delen (zoals merg) met BSE besmet kunnen zijn. (2) Hoog-risicomateriaal: materiaal met een hoog risico voor verspreiding van ziekteverwekkers. Dit betreft vooral kadavers van gestorven dieren, darminhoud en afgekeurd (slacht)vlees. (3) Laag-risicomateriaal: materiaal met een laag risico voor verspreiding, waarvan diervoeder kan worden gemaakt. Bron: Verordening (EG) Nr. 1774/2002 van het Europees Parlement en de Raad, 3 oktober 2002; Verordening (EG) Nr. 999/2001 van het Europees Parlement en de Raad, 22 mei 2001.

Ook de persoonlijke hygiëne van medewerkers is essentieel voor de voedselveiligheid. Tijdens de slacht bestaat het gevaar dat een werknemer als drager van ziekteverwekkers het vlees besmet. Slachterijen dienen een systeem te hebben om dit te voorkomen. Zij moeten met andere woorden borgen dat medewerkers hun verantwoordelijkheid nemen om besmettelijke ziekten aan het bedrijf te melden.⁵² De NVWA dient hier in audits op toe te zien.

De keuring voor- en na de slacht

Een dierenarts van de NVWA voert de keuring voor de slacht (ante mortem of AM) uit ten behoeve van de volksgezondheid, de diergezondheid en het dierenwelzijn. Hierbij beoordeelt de dierenarts onder meer of het dier vervuild is (wat risico oplevert voor bezoedeling van het karkas), en of het dier ziekten heeft die voor mensen schadelijk zijn. Tijdens de keuring na de slacht (post mortem of PM) vindt controle plaats van de karkassen. Officiële assistenten van de BV Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS)⁵³ voeren de post mortem keuring onder verantwoordelijkheid en toezicht van de NVWA-dierenarts uit.⁵⁴

Systeemininspecties

De NVWA stelt ieder jaar de frequenties van systeemininspecties in de slachterijen vast. Deze systeemininspecties moeten risicogebaseerd plaatsvinden. Toezicht op EG-erkenningen en het toezicht op HACCP zijn onderdeel van de systeemininspecties.

Monitoring van residuen van diergeneesmiddelen

De NVWA neemt monsters van een selectie van dieren en/of dierlijke producten en onderzoekt ze op de aanwezigheid van residuen van verboden groeibevorderaars en diergeneesmiddelen. In het licht van de resistentieproblematiek is de aandacht van de NVWA voor opsporing van residuen van antibiotica de laatste jaren toegenomen.

Het slachthuis is volgens de Europese regelgeving primair verantwoordelijk voor voedselveiligheid. Hier geeft een slachterij uitvoering aan door onder meer hygiënesluizen te creëren en medewerkers te voorzien van beschermende kleding. Daarnaast moeten zij handen en schoeisel ontsmetten. Ook moeten de werknemers aan de slachtlijn tijdens het werk tussen de handelingen die ze aan de karkassen verrichten het gebruikte gereedschap (messen) ontsmetten om kruisbesmetting⁵⁵ uit te sluiten. Om te zorgen dat alle werknemers van de slachterij weten hoe zij zichzelf en hun gereedschap moeten ontsmetten, dienen zij adequate instructies te krijgen.

⁵² Verordening (EG) Nr. 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad, 29 april 2004.

⁵³ KDS staat voor BV Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector. KDS is een geaccrediteerd inspectiebedrijf dat voor de NVWA post mortem keuringswerkzaamheden verricht in alle Nederlandse roodvleesslachthuizen. Daarnaast verzorgt KDS de monsterneming voor het onderzoek op Bovine Spongiforme Encefalopathie (BSE) bij slachtrunderen.

⁵⁴ Op middelgrote en kleine slachterijen hoeft de dierenarts van de NVWA tijdens de post mortem keuring niet fysiek op bedrijf aanwezig te zijn. Bij geconstateerde onregelmatigheden is de dierenarts op afroep beschikbaar.

⁵⁵ Vervuiling van het ene product door bacteriën van een ander product

Het slachtproces in een grote varkensslachterij

Vervoerders of leveranciers voeren varkens aan. Vervolgens identificeert de dierenarts de dieren aan de hand van oormerken, vermeld op een bijbehorend aanvoer- of vervoersdocument. Dit document beschrijft tevens een Uniek Bedrijfs Nummer (UBN) van het bedrijf van herkomst en het aantal van de afgeleverde varkens met bijbehorende slachtnummers. De slachterij moet dood aangevoerde varkens laten afvoeren door een destructiebedrijf.

Levende keuring voor de slacht (ante mortem keuring)

De slachterij maakt een voorselectie op de aangevoerde varkens. Daarbij kan het bedrijf beslissen om aangevoerde dieren niet voor de levende keuring voor de slacht aan te bieden, maar apart te zetten voor een klinisch onderzoek door de officiële dierenarts van de NVWA. Deze deelt de dieren vervolgens in een definitieve slachtcategorie. Er zijn drie categorieën:

Slachtcategorie 1: deze dieren vertonen geen enkele afwijking die wijst op een ongezond dier; deze dieren laat de dierenarts onvoorwaardelijk toe tot de slacht.

Slachtcategorie 2: deze dieren zijn niet klinisch ziek, maar hebben uitwendig waarneembare afwijkingen zonder risico voor bezoedeling van de slachtlijn. Deze afwijkingen leiden tot een voorwaardelijke slachtvergunning, een aanpassing van het slachtproces of een bijzondere behandeling tijdens de keuring na de slacht.

Slachtcategorie 3: deze dieren zijn niet klinisch ziek, maar hebben uitwendig waarneembare plaatselijke afwijkingen die bezoedeling tijdens het slachtproces kan veroorzaken. Deze categorie krijgt meestal een voorwaardelijke vergunning tot slachten, waarna de toezichthoudende dierenarts het vervolgproces bepaalt.

De slacht

Het slachtproces bestaat uit twee fasen. In de eerste fase worden de varkens verdoofd, opgehangen, en gestoken waarna de dood optreedt. Daarna worden de slachtwaardige varkens opgehangen om uit te bloeden. Na het verbloeden en het verwijderen van de haren komen de varkens aan de slachtlijn in de zogenaamde 'schone slachtruimte'. In de tweede fase opent de medewerker aan de slachtlijn de buikwand van de varkens, verwijdert het maagdarmpakket, zaagt het karkas doormidden en neemt een zogeheten trichinenmonster (een monster om besmetting met de parasiet *Trichinella* op te sporen).

Geslachte keuring (post mortem keuring)

De officiële assistent van KDS keurt de varkenskarkassen onder verantwoordelijkheid en toezicht van de NVWA. De KDS-medewerker kan een karkas direct goedkeuren of nadat het is 'opgeknapt'. Opknappen betekent dat een deel van het karkas verwijderd moet worden. De officiële assistent van KDS kan de opgeknapte karkassen alsnog goedkeuren. Ook kan de KDS-medewerker beslissen om de post mortem keuring over te dragen aan de toezichthoudende dierenarts. Als de officiële assistent een karkas goedkeurt dan bestempelt hij dit met een bij het bedrijf aanwezig stempel met een Holland EG gezondheidsmerk. De NVWA bewaart het stempel in een (afgesloten) zogeheten NVWA-ruimte in een aparte kluis. Enkel de KDS-medewerker en de NVWA-dierenarts hebben toegang tot dit kluisje. De slachterij moet afgekeurde karkassen van de slachtlijn verwijderen.

Daarnaast is er nog een aantal maatregelen van belang om te voldoen aan de HACCP-norm: een professionele schoonmaakploeg moet dagelijks schoonmaken met gebruik van bacteriedodende schoonmaakmiddelen. De temperatuur in het slachthuis (en de uitsnijderij) moet lager dan 7 graden Celsius zijn. Ook heeft iedere slachterij of uitsnijderij een metaaldetector die het vlees, voordat het verpakt wordt, controleert op de aanwezigheid van kleine metaaldelen.

Zoals eerder beschreven behoort een slachterij eisen te stellen aan de bedrijven van wie zij de slachtdieren afnemen zodanig dat zij zichzelf ervan vergewissen dat de kwaliteit conform afspraak is. Zij kunnen hiertoe onder meer de betrokken veehouder bezoeken, inspecteren en verlangen dat zijn bedrijf gecertificeerd is.

2.3.5 Uitsnijderij en het vleesverwerkende bedrijf

Uitsnijderijen krijgen karkassen en zogeheten technische delen⁵⁶ veelal van vaste slachterijen. De technische delen, bijvoorbeeld de bilpartij, koopt en verkoopt de uitsnijderij zonder een extra bewerking uit te voeren. Daarnaast versnijden de uitsnijders de karkassen tot technische delen: deze gaan naar vleesverwerkende bedrijven. Uitsnijderijen snijden het vlees volgens de eisen van de klant uit. De NVWA houdt minimaal eenmaal per twee jaar een audit bij uitsnijderijen. Uitsnijderijen kunnen op eigen initiatief (en kosten) een bovenwettelijke private certificering aanvragen.



Figuur 5: Uitsnijden van vleesproducten. (Bron: janzandee fotografie / Nationale Beeldbank)

⁵⁶ Technische delen zijn delen van een (uitgebeend) karkas die verder worden uitgebeend en verwerkt tot een vleesproduct.

Het vleesverwerkende bedrijf snijdt van de technische delen diverse vleesproducten die gereed zijn voor de consument, zoals entrecote of rosbief. Een vleesverwerkend bedrijf verwerkt ook vleessnippers tot hamburgers, worsten en andere vleesproducten.

De hygiëne-eisen aan uitsnijderijen en vleesverwerkende bedrijven ten aanzien van de voedselveiligheid komen grotendeels overeen met die van slachterijen, omdat zij met rauw vlees werken. De inrichting moet bijvoorbeeld aan dezelfde bouwtechnische en hygiënische eisen voldoen en ze moeten hun bedrijfsprocessen inrichten conform de HACCP-norm.

2.3.6 Koel- en vrieshuis

In koel- en vrieshuizen worden vleesproducten met klimaatbeheersende maatregelen opgeslagen.⁵⁷ Diverse koel- en vrieshuizen verpakken of verwerken zelf ook vleesproducten. De NVWA erkent in Nederland 472 koel- en vrieshuizen. Dit zijn zelfstandige koel- en vrieshuizen die vlees-, vis-, melk- of eiprodukten opslaan en geen onderdeel zijn van slachthuizen, uitsnijderijen of vleesverwerkende bedrijven.⁵⁸ De NVWA hoeft geen koel- en vrieshuizen van detailhandelszaken als zodanig te erkennen, noch koel- en vrieshuizen die gebruikt worden voor groothandelsactiviteiten.⁵⁹ Ongeacht een NVWA-erkenning moeten alle koel- en vrieshuizen zich houden aan de temperatuurvoorschriften.⁶⁰

2.3.7 Supermarkten, winkels en horeca

Ongeveer 80.000 bedrijven of keukens in Nederland leveren rechtstreeks voedsel aan consumenten.⁶¹ De NVWA inspecteert ze niet elk jaar. De NVWA stelt dat het toezicht bij bedrijven met een geschiedenis van te lage scores intensiever is dan bij bedrijven die bovengemiddeld scoren. De NVWA beoogt dat notoire overtreders verbeteren óf sluiten.



Figuur 6: Consumptievlees in de supermarkt. (Bron: Kondor83 /Shutterstock.com)

⁵⁷ Koelhuis: temperatuur groter of gelijk aan 0°C; vrieshuis: temperatuur lager dan 0°C.
⁵⁸ Verordening (EG) Nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad, 29 april 2004.
⁵⁹ www.nvwa.nl geraadpleegd op 30 oktober 2013.
⁶⁰ Verordening (EG) Nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad, 29 april 2004.
⁶¹ www.nvwa.nl geraadpleegd op 16 november 2013.

Er zijn supermarktketens die zelf producten steekproefsgewijs bemonsteren, of via audits de aanpak van voedselveiligheid bij het toeleverende bedrijf controleren. Ook kunnen supermarkten geleverde producten onderzoeken op basis van steekproeven. Supermarkten eisen dat voedselproducenten zich certificeren op het gebied van voedselveiligheid en andere kwaliteitsnormen (bijvoorbeeld beschikbaarheid, leveringszekerheid, dierenwelzijn). Deze afspraken tussen leveranciers en afnemers hebben voornamelijk als doel de vereiste kwaliteit van een product en de verantwoordelijkheid van de leverancier daarvoor vast te leggen. De afnemer heeft vervolgens een verantwoordelijkheid om het product te behandelen conform de eisen van de leverancier.

3 HET SYSTEEM IN DE DAGELIJKSE PRAKTIJK

In de eerste fase van het onderzoek is onderzocht hoe het systeem beoogt de voedselveiligheid van vlees te waarborgen. In de tweede fase is de werking van het systeem in de praktijk onderzocht. Tijdens dit deel van het onderzoek nam de Raad meerdere risico's voor de voedselveiligheid waar. Voor het vervolg van het onderzoek heeft de Raad drie thema's verder uitgewerkt, te weten de hygiëne tijdens de slacht, de import van vlees en fraude. Deze thema's bieden inzicht in de voedselveiligheidsrisico's binnen het huidige systeem.

Aan de hand van deze drie thema's onderbouwt de Onderzoeksraad in dit hoofdstuk dat het systeem niet functioneert zoals beoogd. Het onderzoek beoogt overigens niet om aan te tonen dat de geconstateerde bevindingen van toepassing zijn op de gehele vleesproducerende- en vleesverwerkende industrie. De Raad doet ook geen uitspraak over de vraag hoe vaak er in Nederland niet aan de norm voor voedselveiligheid wordt voldaan, noch velt hij een oordeel over de individuele gevallen.

3.1 De bedreiging van voedselveiligheid tijdens de slacht

Het slachtproces biedt te weinig waarborgen om te voorkomen dat onveilig vlees de consument bereikt. De hygiëne tijdens de slacht en de afvalstromen worden niet goed beheerst.

Dat mensen door een bacteriële besmetting van vlees ziek worden, is deels vermijdbaar door ervoor te zorgen dat het aantal bacteriën op het vlees aan het eind van het slachtproces zo laag mogelijk is.⁶² Hygiëne tijdens de slacht is daarom een belangrijke spil in het beheersen van de voedselveiligheid en volksgezondheid.^{63 64}

3.1.1 De voedselveiligheid in slachterijen

Vakbekwaamheid en vakkennis van werknemers is van essentieel belang voor hygiëne in slachterijen. Echter, slachters werken niet altijd hygiënisch. Dan kan niet worden gegarandeerd dat het geproduceerde vlees veilig is voor consumptie. De werknemers in slachterijen moeten de regels voor een hygiënische slacht kennen. Toch heeft de Raad tijdens bedrijfsbezoeken meermaals gezien dat zij deze uit routine, onvoldoende opleiding, of tijdsdruk niet opvolgen.

⁶² RIVM, *Inzicht kosten en ziektelast voedselinfecties*, juni 2013.

⁶³ RIVM, *Daling meldingen voedselinfecties*, augustus 2012.

⁶⁴ RIVM, *Inzicht kosten en ziektelast voedselinfecties*, juni 2013.

Vooral kleine slachterijen maken gebruik van 'model' (of vaste) HACCP-systemen, terwijl het systeem juist beoogt voor elke slachterij de unieke en specifieke risico's en beheersmaatregelen in kaart te brengen.

Omvang van de slacht in Nederland

Er zijn in totaal 42 (vooral op export gerichte) grote, achttien middelgrote, en 179 kleine erkende slachthuizen.⁶⁵ Daarnaast zijn er 972 uitsnijderijen. In 2012 werden in Nederland 1,9 miljoen runderen (waaronder 1,4 miljoen kalveren), 14,3 miljoen varkens, en 535,6 miljoen stuks pluimvee geslacht. Het totale geslachte volume in dat jaar kwam op bijna 3,4 miljard kilo vlees.⁶⁶

Slachterijen en uitsnijderijen hebben veel uitzendkrachten in dienst. Uitzendorganisaties stellen dat alleen voor slachters opleidingseisen worden gesteld. Voor uitsnijders gelden deze eisen niet en is alleen ervaring relevant.⁶⁷

Verder zijn veel van de (tijdelijke) werknemers in deze bedrijven van buitenlandse komaf en beheersen zij de Nederlandse taal niet. Bij meerdere bezoeken stelde de Raad vast dat bedrijven slechts beschikken over hygiëneprotocollen in het Nederlands. In dat geval is het de vraag of deze werknemers afdoende bekend zijn met de specifiek voor het bedrijf geldende hygiëneprotocollen.

Een onhygiënische slacht

Terwijl de voorzieningen voor het volgen van de HACCP-richtlijnen wel aanwezig waren, zag de Raad tijdens meerdere bezoeken aan slachterijen dat werknemers hun messen niet tijdig desinfecteerden of zelfs in hun laarzen bewaarden, ondanks de aanwezigheid van de toezichthouders. Ook werd in een kleine slachterij de vloer na de slacht schoongespoten, waarbij het water via de vloer omhoog spatte tegen de karkassen. Andere observaties waren openstaande deuren naar de buitenlucht waardoor er vliegen in de slachtruimte rondvlogen en werknemers die tijdens de slacht naar buiten liepen om te roken en terugkwamen zonder van laarzen of kleding te wisselen.

⁶⁵ Bron: NVWA.

⁶⁶ www.statline.cbs.nl, geraadpleegd op 2 september 2013.

⁶⁷ Sinds 1-1-2013 is een getuigschrift van vakbekwaamheid verplicht voor slachtpersoneel (op grond van Verordening (EG) Nr. 1099/2009 van het Europees Parlement en de Raad, 24 september 2009. Voor 2013 moest personeel ook vakbekwaam zijn, maar een getuigschrift was niet verplicht. Of dit tot verandering heeft geleid is nog onduidelijk. De NVWA moet de controles hierop nog starten.

Medewerkers krijgen te weinig tijd en onvoldoende training om abscessen of besmettingen door ontlasting weg te snijden. Soms worden zij beloond voor de hoeveelheid vlees die zij bij het versnijden overhouden. Dan bestaat het risico dat karkassen met onregelmatigheden zonder extra behandeling het reguliere slachtproces doorlopen.⁶⁸ Tijdens het onderzoek is van diverse kanten vernomen dat dit risico zich in de praktijk voordoet.

Bevindingen van de FVO

De FVO verbaast zich er over dat keer op keer tijdens hun audits in lidstaten wordt vastgesteld dat de hygiëne tijdens de slacht tekortschiet. Dit komt volgens de FVO mede door een te hoge snelheid van de lopende band in de slachterijen.⁶⁹ De FVO stelt de tekortkomingen vast ondanks het feit dat de audits ruim van tevoren worden aangekondigd en dat de FVO daarbij vaak de best functionerende bedrijven bezoekt. Dat duidt er volgens de FVO op dat lokale autoriteiten grove steken laten vallen. Tijdens een audit in 2011 constateerde de Europese toezichthouder forse hygiënische tekortkomingen in een Nederlands slachthuis. Medewerkers bewaarden slachtmessen in hun laarzen en in een (vies) slachthuis kon de (toen nog) nVWA niet aantonen dat er dagelijks door een dierenarts werd gecontroleerd. In een ander slachthuis bracht het bedrijf geen verbeteringen tot stand ondanks herhaaldelijke schriftelijke waarschuwingen over onder andere vervuilde karkassen. Hoewel de in 2011 door de FVO geconstateerde gebreken al langer bekend waren bij de NVWA, had dat niet tot maatregelen tegen de betrokken bedrijven geleid noch tot verandering in de wijze van toezicht. Ook op basis van andere bevindingen concludeerde de FVO dat de handhaving door de NVWA zwak was. De FVO stelde ook vast dat de NVWA de vereiste jaarlijkse frequentie van audits niet haalde.⁷⁰

Toezicht op voedselveiligheid in slachterijen

Volgens de (Europese) wet- en regelgeving is de slachterij zelf verantwoordelijk voor de voedselveiligheid. De toezichthouder houdt toezicht op de naleving van onder meer de hygiëneregels.

Volgens het Europese agentschap voor voedselveiligheid EFSA is het met name in grote slachterijen praktisch niet mogelijk om alle dieren vóór de slacht individueel te onderzoeken. De keuringshandelingen (palpatie en insnijden) na de slacht brengen bovendien een risico van kruisbesmetting met zich mee waardoor schoon vlees alsnog bezoedeld raakt.⁷¹ Het vlees wordt steekproefsgewijs en bij vermoedens van afwijkingen bemonsterd op ziekmakende bacteriën en residuen van schadelijke stoffen. Tijdens de daadwerkelijke slacht is de NVWA-dierenarts niet in alle gevallen aanwezig om toezicht uit te oefenen.

⁶⁸ De Onderzoeksraad baseert zich hierbij op gesprekken die hij heeft gevoerd met deskundigen uit de vleessector en het toezicht en eigen observaties.

⁶⁹ Bron: interviews FVO. De opmerkingen hebben betrekking op slachthuizen in de hele EU.

⁷⁰ FVO, *Final report of an audit carried out in The Netherlands from 12 to 23 September 2011 in order to evaluate the follow-up action taken by the competent authorities with regard to official controls related to the safety of food of animal origin, in particular meat, minced meat, meat preparations, meat products and casings*, 2011.

⁷¹ EFSA Journal 2011; 9 (10): 2351. *Scientific opinion the public health hazards to be covered by inspection of meat (swine)*, 2011.

De keuring en het toezicht in de (grotere) slachterijen bestaan in sterke mate uit routinematige handelingen. Daarbij komt dat het werk in sterke mate volgens vaste protocollen verloopt. Hierin is slechts aandacht voor reeds bekende risico's.

In de kleine slachterijen is geen permanent toezicht op de slacht. Daardoor is de kans klein dat, als de slacht niet volgens de (hygiëne)voorschriften plaatsvindt, de toezichthouder dit opmerkt. Ook kan de slachter karkassen opknappen voordat de post mortem keuring plaatsvindt. De KDS-medewerker kan dan bijvoorbeeld niet zien of een karkas met water is schoongespoten waarbij de bezoedeling wordt verspreid, en ook niet of een karkas door opspattend vuil van de slachtvloer vervuild is geraakt.



Figuur 7: Vleeskeuring. (Bron: ANP Photo / Jeroen Horsthuis, Het Hoge Noorden)

De NVWA dient met beperkte capaciteit een omvangrijke taak uit te voeren. De NVWA benut een groot gedeelte van zijn capaciteit voor het toezicht in grote slachterijen. Daarnaast richt de NVWA zich, vanuit het risicogerichte toezicht, op de middelgrote slachterijen.⁷² Uit verslagen van het periodieke Handhavingsoverleg van de NVWA blijkt dat sommige grote (export)slachterijen ernstige tekortkomingen vertonen. In dit overleg komen vooral ernstige, structurele incidenten aan de orde. Enkele grote slachterijen zijn jarenlang onderwerp van bespreking geweest in het overleg. Tekortkomingen bij deze slachterijen waren onder meer fecale bezoedeling van karkassen, baansmeer⁷³ op het slachtbordes en onvoldoende koeling van vlees. In een enkel geval zijn meerdere vestigingen van één vleesbedrijf onder verscherpt toezicht geplaatst omdat zij het hygiënische slachtproces niet beheersten. Daar waren waarschuwingen en meerdere processen-verbaal aan vooraf gegaan.⁷⁴

⁷² Bron: NVWA.

⁷³ Baansmeer is het vet dat wordt gebruikt om het transportsysteem van karkassen te smeren.

⁷⁴ Verslagen Handhavingsoverleg NVWA, 2010-2012

De inspectiedienst wil het toezicht op de kleine en middelgrote slachthuizen intensiveren, omdat de naleving hier nog aandacht behoeft.⁷⁵ Maar de doelstelling om deze slachterijen wekelijks te bezoeken wordt niet gehaald. Dit gaat ook op voor het maandelijks bezoeken van kleine slachthuizen, en het jaarlijks bezoeken van alle uitsnijderijen. De NVWA stelt daarbij zelf de vraag of er voldoende capaciteit beschikbaar is voor deze ambitie gezien het vastgestelde formatietekort aan dierenartsen en de organisatorische inefficiëntie van de NVWA.⁷⁶

De tijdsdruk van bedrijven en de NVWA-teamleiding om betaalde inspecties en keuringen binnen een beperkte tijd af te ronden kan er toe leiden dat een controleur minder oog heeft voor afwijkingen. Keuringsdierenartsen en inspecteurs zijn erop gericht om te kijken naar 'wat ze kunnen verwachten', en veel minder naar wat ze nog niet weten. Hoewel de Raad dat niet concreet heeft aangetroffen, acht hij het wel aannemelijk dat een inspecteur zich minder vrij voelt om op onderzoek uit te gaan, en dat alleen doet als er een gericht vermoeden is dat er iets mis is. Als hij niets vindt, heeft hij immers in de ogen van de slachter die de controles moet betalen, tijd en geld verspild.

Onregelmatigheid met dierlijk bijproduct

Tijdens een post mortem keuring die de Onderzoeksraad bijwoonde in een kleine slachterij controleerden de NVWA-dierenarts en een KDS-medewerker een runderkop die door de slachterij als slachtafval was aangemerkt. Later werd de kop weer in de uitsnijderij aangetroffen, waar delen ervan werden uitgesneden voor consumptie. Op aangeven van de NVWA-dierenarts werd de kop daarna alsnog naar de afvalcontainer gebracht. Het vlees dat al was weggesneden moest ook worden weggegooid. Bij het vertrek van de dierenarts was dit echter nog niet gebeurd. De dierenarts overwoog een mondelinge of schriftelijke waarschuwing te geven, maar heeft dat uiteindelijk niet gedaan.

In grote slachterijen voeren KDS-medewerkers als officiële assistenten keuringswerkzaamheden uit onder verantwoordelijkheid en toezicht van de NVWA-dierenarts. De KDS-medewerkers hebben bij een hoge snelheid van de slachtlijn onvoldoende tijd om hun werk zorgvuldig te kunnen uitvoeren. De Raad heeft meerdere malen geconstateerd dat de keuringnorm waaraan KDS moet voldoen^{77 78} niet wordt gehaald. Die norm houdt onder meer in dat aan het einde van de slachtlijn geen enkele zichtbare fecale bezoedeling op karkas aanwezig mag zijn. Ook uit audits door de NVWA van KDS blijkt dat karkassen met fecale bezoedeling ten onrechte zijn goedgekeurd.^{79 80}

⁷⁵ NVWA, *jaarverslag 2012, 2013*.

⁷⁶ NVWA, *Rapportage project Verbetering toezicht kleine en middelgrote slachterijen*, september 2013.

⁷⁷ De norm voor gemiste pathologische afwijkingen (bij rood vlees - ante mortem) is vastgesteld op cumulatief zes procent (2 procent onderdeel karkas, 2 procent hart, 2 procent organen). Dus feitelijk is het toegestaan om 6 procent ten onrechte geschikt verklaard vlees voor humane consumptie op de markt te brengen. De norm voor het niet waarnemen van ontstane vervuiling door slachtfouten per karkas (post mortem) is vastgesteld op twee procent totale bezoedeling en nul procent fecale bezoedeling.

⁷⁸ NVWA, *Normstelling en normen roodvlees en pluimveevlees Slachthuizen, uitsnijderijen en koel- en vrieshuizen*, versie 4.0, maart 2010.

⁷⁹ NVWA, *Auditrapport KDS post mortem vleeskeuring*, 2011.

⁸⁰ NVWA, *Auditrapport Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector, post mortem keuring roodvlees*, 2013.

De hoge slachtsnelheid betekent ook dat slachters minder nauwkeurig kunnen werken. Vooral grote slachterijen hebben een belang bij een hoge bandsnelheid. KDS-controleurs voelen druk om bij geconstateerde onregelmatigheden de band niet te stoppen voor vervolgonderzoek.

Systeem beheerst de belangrijkste risico's niet

Op verzoek van de Europese Commissie heeft het Europese agentschap voor voedselveiligheid EFSA de risico's voor de vleesketen opnieuw in kaart gebracht.^{81 82 83 84} Het blijkt dat de huidige ante mortem- en post mortem keuringen belangrijke ziekteverwekkende bacteriën en parasieten niet effectief kunnen opsporen. Bij de post mortem keuring vergroten handelingen als palpatie en insnijden van organen de risico's op kruisbesmetting, die niet altijd opwegen tegen de kans om met deze methode aandoeningen op te sporen. Daarom verdient volgens EFSA in een aantal gevallen zichtkeuring de voorkeur.

De EFSA hecht waarde aan voedselketeninformatie (VKI) als basis voor risicogericht toezicht. Maar de mogelijkheden om via betere bedrijfs- en keteninformatie risicogerichter te bemonsteren worden nog weinig benut. Bovendien is de VKI nog te fraudegevoelig. Ook adviseren de wetenschappers van de EFSA normen in te voeren voor microbiële verontreiniging van karkassen.

Deze inzichten bieden de mogelijkheid de huidige Europese wet- en regelgeving en het NVWA-beleid voor handhaving te herzien. Voor de slacht van varkens is dat al gebeurd. Daar zal vanaf medio 2014 meer gebruik worden gemaakt van voedselketeninformatie om risicogericht te keuren. Zichtkeuring zal de traditionele keuring vervangen. Alleen als een afwijking wordt ontdekt, zullen de organen op de traditionele wijze worden gekeurd.⁸⁵ Ook zijn er normen voorzien voor de proceshygiëne om salmonellabesmettingen terug te dringen.

3.2 Risico's vanwege internationale handel

Zelfs als Nederland de veiligheid van vlees dat in eigen land is geproduceerd perfect zou borgen, biedt dat geen garantie dat al het vlees dat bij de consument komt veilig is. Veel vlees komt Nederland binnen vanuit andere EU-landen en landen buiten de EU. De veiligheidsrisico's van dit vlees worden onvoldoende beheerst.

81 EFSA Journal 2011; 9 (10): 2351. *Scientific opinion the public health hazards to be covered by inspection of meat (swine)*, 2011.

82 EFSA Journal 2013; 11(6): 3266. *Scientific opinion on the public health hazards to be covered by inspection of meat (bovine animals)*, 2013.

83 EFSA Journal 2012; 10 (6): 2741. *Scientific opinion on the public health hazards to be covered by inspection of meat (poultry)*, 2012.

84 EFSA Journal 2013; 11 (6): 3265. *Scientific opinion on the public health hazards to be covered by inspection of meat from sheep and goats*, 2013.

85 Alleen varkens die buiten worden gehouden zullen op een bepaald type worm (trichinella) worden onderzocht.

Een halve eeuw geleden was de vleessector betrekkelijk overzichtelijk. Productie en handel waren overwegend nationaal of regionaal georganiseerd, en landen maakten zelf de wetten om de veiligheid van het vlees te borgen. Het huidige stelsel dat de voedselveiligheid moet waarborgen is in deze tijd opgezet.

Door de invoering van de vrije Europese binnenmarkt (met steeds meer lidstaten) en de sterke groei van de wereldhandel is de vleeshandel onoverzichtelijker geworden. Doordat geïmporteerd vlees of vee ook besmet kan zijn met ziekteverwekkers die in Nederland niet of niet meer voorkomen (zoals runder-tbc en BSE), zijn de risico's voor de volksgezondheid groter geworden. Via harmonisatie van EU-wetgeving is gepoogd de voedselveiligheid ondanks die groeiende complexiteit voldoende te blijven waarborgen. Een tweede doel is dat er binnen Europa een gelijk speelveld voor de bedrijven ontstaat: een geringer nationaal toezicht voor voedselveiligheid mag een bedrijf geen voordeel bieden ten opzichte van zijn Europese concurrenten.

De veiligheid van vlees dat van buiten de EU wordt geïmporteerd moet in de eerste plaats door de exporterende bedrijven en landen (nationale toezichthouder) worden geborgd. Bedrijven krijgen alleen een exportvergunning als ze aan de EU-eisen voldoen. Dit is vergelijkbaar met het interne Europese systeem dat de voedselveiligheid moet waarborgen. Net als in het interne Europese systeem ziet de FVO er in niet-EU-landen op toe dat de nationale toezichthouder een controle op het vlees uitvoert. Daarnaast ondergaat het vlees op inspectieposten aan de buitengrens van de EU (steekproefsgewijze) controles. Ook deze zijn in de wetgeving geharmoniseerd, om ervoor te zorgen dat de controles bij iedere Europese inspectiepost even streng zijn.

3.2.1 Import van buiten de EU

Volgens de FVO zijn de verschillen tussen de controles aan de EU-buitengrens (de Border Inspection Posts of BIP's) in de afgelopen jaren aanzienlijk kleiner geworden. Dit is een gevolg van de harmonisatie van wetgeving. Maar verschillen zijn er nog wel, en als gevolg daarvan bestaat volgens de FVO nog steeds het zogeheten 'BIP-toerisme' of 'BIP-shopping': importeurs kiezen havens uit waar de controles minder strikt zijn. Welke dat zijn, maakt de FVO niet bekend.

De Algemene Rekenkamer wees er in 2005 ook op dat leveranciers die in Nederlandse havens tegen een strenge handhaving van voedselveiligheidsnormen oplopen, kunnen uitwijken naar andere havens binnen de EU waar de controle minder strikt is. Vervolgens kunnen de betreffende producten alsnog op de Nederlandse markt terechtkomen.⁸⁶

De haven van Rotterdam is de belangrijkste invoerpost van Nederland. Jaarlijks worden daar ongeveer 10.000 partijen met vlees ingevoerd, waarvan ongeveer driekwart met rundvee- of pluimveevlees (een partij komt meestal overeen met een zeecontainer). In 2009 stelde de FVO tijdens een audit vast dat de importcontroles in Rotterdam tekortkomingen vertoonden. Volgens de FVO waren de steekproeven van dozen uit de containers niet representatief. Personeel maakte fouten bij het controleren van documenten en herkende valse documenten niet. De autoriteiten traden onvoldoende op als partijen niet,

⁸⁶ Algemene Rekenkamer, *Voedselveiligheid en diervoeders*, 2005.

zoals verplicht, van tevoren voor import waren aangemeld.⁸⁷ In 2011 constateerde de FVO bij een nieuwe audit dat de meeste, maar niet alle tekortkomingen waren gecorrigeerd. Zo trad de NVWA nog steeds onvoldoende op tegen te laat aanmelden van partijen en waren de steekproeven voor fysieke controles van vlees te klein.⁸⁸

Bij een bezoek aan een BIP door de Raad bleek dat containers zonder te zijn ingeklaard en goedgekeurd over de openbare weg van de haven naar het elders gelegen controlepunt worden gebracht. Dit brengt het risico met zich mee dat containers 'verdwijnen' zonder te zijn gecontroleerd. Dat dit ook gebeurt, blijkt uit de audit die de FVO in 2011 uitvoerde. In 2009 ontdekte de NVWA 42 ongecontroleerde partijen landinwaarts, in 2010 waren dat er 50. Volgens de Europese richtlijn⁸⁹ moeten deze partijen worden vernietigd omdat deze niet zijn gekeurd. De NVWA is met een eigen procedure hiervan afgeweken en heeft enkele partijen alsnog gekeurd en doorgelaten. Volgens de FVO was dit niet conform de geldende richtlijn, maar is de voedselveiligheid niet in gevaar gekomen.

Een mogelijke verklaring voor de verdwenen ongecontroleerde partijen is dat het voorkomt dat containers niet op de juiste wijze bij de douane zijn aangemeld, waardoor die ze niet aanmerkt als een vracht die veterinair moet worden gecontroleerd. De douane geeft de partijen dan vrij. Om de kans op vergissingen kleiner te maken, worden aanvullende, steekproefsgewijze documentcontroles (vergelijking van scheepsmanifesten en aangemelde veterinaire containers) gedaan, maar die zijn beperkt in aantal. Volgens de FVO vindt in totaal van ongeveer 12 procent van de vleescontainers zo'n documentcontrole plaats.⁹⁰

Invoerregeringen (bijvoorbeeld afspraken met exportlanden over het aantal controles) en douanetarieven spelen een belangrijke rol bij de import. Omdat de tarieven per product en per land verschillen, is het lucratief om de invoercode (GN-code) te vervalsen. Door de GN-code te wijzigen kunnen importeurs (aanvullende) controles ontwijken en tijdswinst boeken. Bij partijen die voor residuonderzoek worden aangehouden, kan het tot tien dagen duren voordat de uitslag binnen is. Al die tijd moet degene die voor de partij verantwoordelijk is opslagkosten betalen. Aanpassen van GN-codes is echter riskant, omdat dit het toezicht door de douane en de NVWA ondermijnt.⁹¹ Een partij die op grond van een risicoanalyse had moeten worden bemonsterd, kan met een andere code ongehinderd passeren.

Tijdens de veterinaire controle controleren de inspecteurs het zegel van de containers. Als het overeenkomt met de documenten verwijderen zij het zegel. Meestal blijft het hierbij en geven de inspecteurs de vracht vrij. Na deze controle voeren de controleurs eventueel een overeenstemmingscontrole uit. Zij openen hiervoor de container, halen er

87 FVO, *Final report of an audit carried out in The Netherlands from 16 to 27 November 2009 in order to evaluate import/transit controls and border inspection posts*, 2009.

88 FVO, *Final report of an audit carried out in the Netherlands from 7 to 10 March 2011 in order to evaluate the follow-up action taken by the competent authorities with regard to the import/transit control system and border inspection posts*, 2011.

89 Richtlijn (EG) Nr. 97/78 van de Raad, 18 december 1997. 2004.

90 FVO, *Final report of an audit carried out in the Netherlands from 7 to 10 March 2011 in order to evaluate the follow-up action taken by the competent authorities with regard to the import/transit control system and border inspection posts*, 2011.

91 NVWA: *Conceptrapport Strategische analyse handelsstromen gekoeld & bevroren vlees*, 2013.

een aantal dozen uit en kijken of daar het juiste product in is verpakt. De Raad stelde vast dat daarbij alleen dozen van de eerste rij worden gepakt. Deze werkwijze is in 2009 door de FVO bekritiseerd.⁹² Volgens het aanwezige personeel is met verzenders afgesproken dat de dozen op de voorste rij representatief moeten zijn voor de inhoud. Zo probeert men tijd te winnen, opdat niet de hele container hoeft te worden leeggehaald. Of de voorste rij inderdaad representatief is, controleren de inspecteurs echter niet. De Raad vindt dat deze werkwijze een risico oplevert omdat die mogelijk maakt dat handelaren producten die ze niet willen laten keuren achter in de container plaatsen, waardoor de ontdekkingskans klein is. Om die reden inspecteren de inspecteurs soms ook hele containers, maar volgens de NVWA gebeurt dat bij voorkeur als het niet druk is, om oponthoud voor de bedrijven te voorkomen.

Naast de algemene regels voor importcontroles (inclusief fysieke controles en bemonstering) moeten lidstaten op basis van nationale plannen partijen bemonsteren op schadelijke stoffen en ziekmakende bacteriën. Belangrijke afwijkingen worden via het RASFF-alerteringssysteem en TRACES bekend gemaakt. Op basis daarvan kunnen lidstaten de controles van het betreffende product (of afzender) opvoeren. De frequentie van de laboratoriumcontroles van partijen aan de Nederlandse grens verschilt per product. De NVWA stelt dat van rundvlees twintig procent van de partijen wordt bemonsterd, van varkensvlees 62 procent, van pluimveevlees 52 procent, van paarden 24 procent, van schapenvlees zes procent en van wild 46 procent.⁹³

Uit de RASFF-database blijkt in de eerste acht maanden van 2013 meer dan 45 partijen rundvlees aan de EU-grens werden geweigerd, waarvan 21 in Nederland. Wat opvalt, is dat 33 van de 45 meldingen betrekking hebben op de vondst van gevaarlijke STEC-bacteriën in vlees uit vooral Argentinië, en in mindere mate ook Brazilië en Uruguay.⁹⁴ Omdat niet alle partijen worden bemonsterd, is er een reële kans dat besmette partijen zijn doorgelaten en bij consumenten terecht zijn gekomen. Het aantal geweigerde zendingen met daarin de gevaarlijke STEC (op basis waarvan de zendingen zijn geweigerd), duidt er op dat de microbiële veiligheid op de exportbedrijven in deze landen niet goed is geborgd. Dat is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de productie- en exportbedrijven zelf en van het toezicht in het land. Ook de importeur en diens afnemers dragen verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het geïmporteerde vlees.

Uit de afmeldingen over de eerste negen maanden van 2013 blijkt dat in Rotterdam 32 partijen pluimveevlees uit Brazilië zijn geweigerd vanwege besmetting met salmonella. Sinds 1 november 2011 mag de Nederlandse pluimveesector alleen nog vers vlees verkopen dat vrij is van (de gevaarlijkste subtypen van) salmonella. Vlees van vleeskuikens die besmet zijn met de bacterie, moet eerst worden verhit voordat dit

⁹² FVO, *Final report of a mission carried out in The Netherlands from 16 to 27 November 2009 in order to evaluate import/transit controls and border inspection posts*, 2009.

⁹³ Bron: NVWA.

⁹⁴ Shiga-toxine producerende E. coli of STEC. Shiga-toxine is een soort gifstof dat door de bacterie wordt gemaakt en veroorzaakt schade aan de cellen in de darmwand. De besmetting kan ernstige schade aan de nieren veroorzaken als het hemolytisch uremisch syndroom (HUS) optreedt. Bron: www.rivm.nl geraadpleegd op 25 november 2013.

wordt aangeboden aan de consument.⁹⁵ Dit actieplan heeft alleen effect voor de consument als niet tegelijkertijd via de import toch pluimveevlees dat met salmonella is besmet op de markt komt.

Een geweigerde partij kan verschillende bestemmingen krijgen. Als de inspecteur de partij bestemt voor vernietiging, wordt deze onder toezicht vernietigd. Een partij kan onder voorwaarden ook ter verwerking worden aangeboden, bijvoorbeeld als deze is besmet met een minder schadelijke STEC-bacterie. De partij moet dan een effectieve hittebehandeling ondergaan. Partijen met gevaarlijke varianten mogen alleen in speciale (erkende) inrichtingen worden verhit of tot dierlijk bijproduct worden verwerkt. Verwerking ervan geschiedt dan onder toezicht.

De meest voorkomende bestemming is dat de partij retour gaat naar het land van oorsprong of naar een ander derde land. In het eerste geval dient de verantwoordelijke voor de partij te verklaren dat het land van oorsprong op de hoogte is van de reden van weigering. De NVWA doet een Europese RASFF-melding om te voorkomen dat dezelfde partij via een andere invoerpost alsnog binnenkomt.

De Europese interne markt

Vlees dat in de EU is geïmporteerd of geproduceerd kan dankzij het vrije handelsverkeer zonder verdere belemmeringen in andere EU-landen terechtkomen. Zowel publieke als private partijen die de Raad heeft gesproken tijdens het onderzoek, noemen deze vrije stroom van goederen in de EU een kwetsbaar punt in de borging van de veiligheid van vlees: de keten is complex en moeilijk beheersbaar. Daarnaast vermoedt de Raad dat de voedselveiligheid bij de productie in de verschillende lidstaten niet even goed geborgd is. In hoeverre dat laatste daadwerkelijk het geval is, is niet met zekerheid vast te stellen. Objectieve criteria ontbreken om landen met elkaar te vergelijken. De FVO beoordeelt alleen nationale autoriteiten in de EU, maar maakt geen onderlinge vergelijking tussen landen.

Tijdens audits in lidstaten komt de FVO regelmatig tekortkomingen tegen, ondanks het feit dat audits ruim van tevoren worden aangekondigd en in de regel de beste bedrijven worden bezocht. Zo blijkt er niet in alle lidstaten altijd een dierenarts aanwezig om ante mortem keuringen te verrichten. Slachten van niet-gekeurde dieren levert een risico op voor de volksgezondheid. Bovendien, zo stelt de FVO, verstoort het de concurrentie als bedrijven zich niet aan de regels (hoeven te) houden waardoor andere bedrijven zich genoodzaakt kunnen zien om ook te bezuinigen op de dierenarts. De FVO verbaast zich er ook over dat ze keer op keer tijdens audits moet vaststellen dat de hygiëne tijdens de slacht tekortschiet.

⁹⁵ www.pve.nl geraadpleegd op 25 november 2013.

Poolse vee

Polen is een belangrijke vleesproducent binnen de EU. Nederland voert jaarlijks voor ongeveer 250 miljoen euro aan vlees uit Polen in.⁹⁷ De borging van de voedselveiligheid in Polen is dus ook belangrijk voor de Nederlandse consument.

Tijdens een audit van de FVO in Polen in oktober 2010 werden verschillende ernstige tekortkomingen geconstateerd. Vooral de traceerbaarheid van runderen bleek problematisch. Eigenaren hadden meerdere adressen waar ze hun dieren hielden en door anderen lieten vetmesten. Sommige waren echter niet geregistreerd, en op het adres waar ze stonden geregistreerd waren dieren soms niet aanwezig. Het toezicht op en controle van de registratie schoot tekort.

Tijdens de audit werd ook vastgesteld dat een ongewoon hoog percentage oormerken (6,74 procent) werd vervangen. Verder werden wijzigingen (bijvoorbeeld geboorte, verplaatsingen, slacht) in bijna de helft van de gevallen te laat gemeld. Bij tien procent van het totale aantal dieren ontbraken meldingen.

De FVO concludeert dat deze bevindingen twijfel doen rijzen over de traceerbaarheid in Polen, en dus ook aan de garantie dat het vlees veilig is.⁹⁸ Dat bleek tevens in 2013 toen Nederlandse bedrijven van drie verschillende Poolse slachthuizen rundvleessnippers hadden ontvangen die, zonder dat dit was vermeld, waren vermengd met paardenvlees. Toen dat werd ontdekt, liet de NVWA monsters nemen om eventuele schadelijke stoffen op te sporen. Eén monster bevatte het antibioticum oxytetracycline in een hoeveelheid die zeven keer hoger lag dan de maximaal toegestane concentratie.⁹⁹

Bedrijven die onwetend zijn over de exacte samenstelling en veiligheid van geleverde producten uit andere lidstaten, lopen risico's. Begin 2013 werden in Zweden mensen ziek van hamburgers die met EHEC waren besmet. De EHEC-besmetting kwam van rundvleessnippers van een bedrijf uit Nederland. Volgens de RASFF-melding had dat bedrijf het vlees betrokken van slachthuizen uit Hongarije, Polen, het Verenigd Koninkrijk en Letland.⁹⁶ De precieze bron van de besmetting is echter niet achterhaald. Uiteindelijk bleek dat delen van de verdachte partij behalve aan Zweden aan nog tien EU-landen waren geleverd.

3.2.2 Het Europese toezicht op de import

Uit voorgaande bevindingen blijkt dat onveilig vlees ons land binnenkomt en ter consumptie wordt aangeboden.

⁹⁶ RASFF-alert 14 februari 2013.

⁹⁷ www.statline.cbs.nl geraadpleegd op 28 november 2013.

⁹⁸ FVO, *Final report of a specific audit carried out in Poland from 18 to 29 October 2010 in order to evaluate the operation of controls over the traceability of beef and beef products in the context of a general audit*, 2010.

⁹⁹ NVWA, *Nota Plaatsvervangend IG aan Minister van VWA en de Staatssecretaris van Economische Zaken*, 18 maart 2013.

De eerste verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid ligt bij de bedrijven zelf. De overheid (inclusief de EU) is verantwoordelijk voor de wetgeving en het toezicht op de naleving ervan.

Als Europese toezichthouder heeft de FVO binnen de EU echter weinig bevoegdheden. De dienst kan bijvoorbeeld niet zelf een bedrijf sluiten, dat kan alleen de nationale autoriteit. Zelfs als een FVO-inspecteur bij een audit op een misstand stuit die een direct gevaar oplevert voor de volksgezondheid, is hij afhankelijk van de nationale autoriteit om dat gevaar weg te nemen. De FVO stelt dat in de praktijk FVO-inspecteurs dit proberen af te dwingen door te weigeren de locatie te verlaten tot het probleem is opgelost.

Minder acute, maar wel ernstige misstanden worden in het terugkeerverslag van een audit gemeld, dat onder meer aan het directoraat-generaal SANCO (volksgezondheid en consumentenzaken) van de Europese Commissie wordt gezonden. De Europese Commissie kan vervolgens een lidstaat onder druk zetten om het probleem op te lossen. De mogelijkheden van de Europese Commissie daarvoor zijn echter beperkt. In het uiterste geval kan de Commissie een inbreukprocedure tegen een lidstaat beginnen wegens het niet nakomen van de wettelijke verplichtingen. Een dergelijke procedure kan jaren in beslag nemen. In de praktijk zullen de Commissie en andere lidstaten het betreffende land proberen te overreden om zelf maatregelen te nemen.

In diverse EU-landen zijn er naast nationale ook regionale autoriteiten die toezicht houden op de vleesketen. De FVO kan echter alleen de nationale autoriteit aanspreken. In de praktijk is dat soms lastig want ook de kwaliteit van regionale toezichthouders kan sterk verschillen. In Oostenrijk stuitte de FVO op het probleem dat de autoriteit van een deelstaat ernstige tekortkomingen in slachterijen niet had opgemerkt of gemeld.¹⁰⁰ Tijdens een audit in Frankrijk stelde de FVO vast dat de lokale autoriteit in een departement onvoldoende mensen had om de wettelijk verplichte taken, zoals de ante mortem- en post mortem keuring in een paardenslachterij, uit te voeren.¹⁰¹

Bij niet-EU-landen heeft de EU meer mogelijkheden om naleving van de EU-regels af te dwingen. Dat gebeurt niet door de FVO, maar door hogere organen binnen het directoraat-generaal SANCO van de Europese Commissie, zoals de afdeling 'Enforcement'. Landen krijgen altijd eerst de gelegenheid om orde op zaken te stellen. Als de tekortkomingen in een land zo ernstig en structureel zijn dat de volksgezondheid (of diergezondheid) wordt bedreigd, kan de Europese Commissie een land onder druk zetten om de exportvergunning van een bedrijf zelf op te schorten of in te trekken. Bij dergelijke vergaande besluiten spelen ook andere belangen dan de volksgezondheid een rol, zoals het belang van een land als handelspartner en het risico van tegenmaatregelen.

¹⁰⁰ FVO, *Final report of an audit carried out in Austria from 26 November to 7 December 2012 in order to evaluate the follow-up action taken by the competent authorities with regard to official controls related to the safety of food of animal origin, in particular meat, milk and their products*, 2013.

¹⁰¹ FVO, *Extract from the report of an audit carried out in France by the Food and Veterinary Office from 3 to 14 September 2012 to evaluate official controls regarding the slaughter and processing of fresh meat, and fresh horsemeat in particular*, 2012.

Chili schort vleesexport op

Chili heeft in maart 2013 besloten de export van rundvlees naar de EU op te schorten, nadat de Europese Commissie had bedreigd de exportvergunning in te trekken. Aanleiding was een FVO-audit begin 2013, waaruit bleek dat er grote tekortkomingen waren in het toezicht op vlees dat naar de EU zou worden geëxporteerd.

Chili heeft speciale rundveebedrijven voor de export naar de EU, omdat de wetgeving in het land allerlei groeibevorderaars en diergeneesmiddelen toelaat die in de EU zijn verboden. Voor export naar de EU moet daarom een gescheiden systeem van productiebedrijven bestaan, dat uitsluit dat die middelen en stoffen worden gebruikt. De waarborgen bleken echter onvoldoende. Direct na afloop van de audit is besloten dat Chili (dat al eerder was gewaarschuwd) geen vlees meer mag exporteren naar de EU. Het land kreeg daarop de gelegenheid zelf de export op te schorten.

3.3 Blinde vlekken voor fraude

Het systeem dat de voedselveiligheid moet borgen is vooral gericht op hygiëne en diergezondheid, en veel minder op fraude. Fraude kan echter de voedselveiligheid bedreigen en verdient daarom meer aandacht van bedrijven en toezichthouders.

De veiligheid van paardenvlees is niet geborgd. Doordat het identificatie- en registratiesysteem (paardenpaspoort) fraudegevoelig is, is de herkomst van het paard mogelijk niet met zekerheid te bepalen. Omdat het niet duidelijk is of het vlees schadelijke stoffen bevat moet het als onveilig worden beschouwd.

Vanaf het ontstaan van de gezondheidswetgeving in de tweede helft van de twintigste eeuw wordt (gebrek aan) hygiëne als het belangrijkste risico voor de volksgezondheid gezien. In de borging van de voedselveiligheid in de vleesketen werd daarom de nadruk gelegd op de keuring van vlees, en op de hygiënische behandeling na de slacht. Hierdoor zijn voedselvergiftigingen en -besmettingen teruggedrongen. Omdat daarnaast bedrijven meer hun verantwoordelijkheid namen bij het borgen van de hygiëne heeft het idee postgevat dat het toezicht op de vleessector kon worden verminderd. Vertrouwen in de sector geldt inmiddels als officiële basis van het toezicht zo stelt de NVWA.¹⁰²

Dit vertrouwen in de sector laat onverlet dat fraude in de vleessector in het verleden voorkwam en nog niet is verdwenen. De afgelopen decennia zijn ernstige zaken aan het licht gekomen, zoals gebruik van verboden groeibevorderaars en diergeneesmiddelen, illegaal slachten, opwaarderen van 'niet voor humane consumptie' geschikte producten (slachtafval)

¹⁰² nVWA, Jaarverslag 2008, 2009.

tot vlees voor menselijke consumptie en de verkoop van paardenvlees als rundvlees. Fraude vergroot het risico op onveilig vlees. Als de herkomst van het vlees onbekend is, wordt het niet getest op mogelijke gevaren (of op de verkeerde gevaren die bij een andere diersoort een rol spelen). Het vlees bevat mogelijk schadelijke chemische stoffen, zoals residuen van medicijnen of groeihormonen of kan zelfs in het geheel niet gekeurd zijn.

Mede naar aanleiding van de fraude met paardenvlees is bij overheid en bedrijfsleven het besef gegroeid dat het publieke toezicht en de private kwaliteitbeheersing in de vleessector te weinig is gericht op het opsporen van fraude, zoals ook blijkt uit het actieplan van de Taskforce Voedselvertrouwen.¹⁰³ De Raad constateert op basis van zijn onderzoek dat fraude effectiever kan worden opgespoord door bij controles niet alleen 'met andere ogen' naar hetzelfde te kijken, maar dat het ook nodig is andere handelsstromen en ketenschakels te onderzoeken.

3.3.1 Anders kijken

Op basis van het onderzoek is het de Raad duidelijk geworden dat het toezicht een grotere bijdrage kan leveren aan het bestrijden van fraude. Er is een scherpe scheiding tussen het klassieke toezicht, dat vooral is gericht op vooraf aangekondigde bezoeken met vaste protocollen en papieren registraties, en opsporing, die pas begint als er een zeer sterk vermoeden is van ernstige strafbare feiten.

Een moderner toezicht vergt in de eerste plaats een analyse van waar de risico's op fraude het grootst zijn, zodat gericht kan worden gecontroleerd. Voor toezichthouders zelf vergt het een andere, minder routinematige wijze van waarnemen, met meer onverwachte controles. Het vergt ook een andere houding, met meer (gezond) wantrouwen waarvoor diepgaande proces- en productkennis nodig is.¹⁰⁴

Hieronder worden enkele voorbeelden beschreven die de Raad in zijn onderzoek is tegengekomen, die illustreren waar het toezicht kan verbeteren.

De administratie

Volgens opsporingsambtenaren is het risico op fraude groot bij de overgang van de ene naar de andere schakel in de vleesketen, zeker als daar malafide handelaren bij betrokken zijn. Partijen kunnen plotseling (op papier) van samenstelling veranderen. De etiketten en EU-merken op de verpakkingen en de begeleidende papieren zijn te vervalsen.

Inspecteurs voeren in de regel geen diepgaande controles van de (financiële) boekhouding uit, waarmee dit soort malversaties zouden kunnen worden gesignaleerd. Deze controles gelden als tijdrovend, wat de inspectie voor de te controleren bedrijven duurder maakt. De NVWA brengt immers de inspectie-uren in rekening bij de bedrijven. Bovendien hebben toezichthouders naar eigen zeggen te weinig expertise om diepgaande controles van de administratie of geautomatiseerde informatiesystemen (zogenaamde Electronic Data Processing-audit) uit te voeren.

¹⁰³ Actieplan Taskforce Voedselvertrouwen, 2013.

¹⁰⁴ Europees Parlement, Food crisis, fraud in the food chain and control thereof, September 2013.

Door de paardenvleesaffaire is echter het besef bij de NVWA gegroeid dat dergelijke controles nodig zijn om illegale handelsstromen van vlees te signaleren.¹⁰⁵ Tijdens de reguliere inspecties van de betrokken uitsnijderij was nooit het vermoeden van fraude ontstaan. Na de melding van de Ierse paardenvleesfraude, waarbij een Nederlands bedrijf mogelijk betrokken was, vergeleek de NVWA-IOD de in- en uitslaggegevens van het vlees. Pas toen kwam aan het licht dat er vermoedelijk meer rundvlees was verkocht dan het bedrijf officieel had aangevoerd.

Het keurstempel

In 2007 is in een slachterij vastgesteld dat medewerkers van die slachterij zelf over het keurstempel konden beschikken en het zonder medeweten van de keuringsmedewerker of dierenarts op afgekeurde karkassen aanbrachten. Deze karkassen werden vervolgens in de handel gebracht.¹⁰⁶

Tijdens bezoeken van de Raad aan (kleinere) slachterijen viel op dat de manier waarop het keurstempel wordt beheerd nog steeds kwetsbaar is. In één geval was de code van de kluis al jaren ongewijzigd, in een ander was de kluis niet op slot, omdat de sleutel steeds zoekraakte. Volgens de betrokken dierenarts komt dit op meer plaatsen voor. Het aanbrenge van het ovale gezondheidsmerk op een karkas dient als bewijs dat het vlees is gekeurd en veilig bevonden is voor menselijke consumptie. Deze handeling mag alleen worden verricht door een daartoe bevoegd persoon. Als derden over het stempel kunnen beschikken, kunnen zij vlees dat niet geschikt is voor menselijke consumptie van een stempel voorzien, waardoor het formeel toch kan worden geconsumeerd.

Samenwerking tussen toezicht en opsporing

Een recent afgerond fraude-onderzoek laat zien hoe scherp toezicht kan helpen om fraude op te sporen. Inspecteurs van de NVWA hadden een sterk vermoeden dat leghennenbedrijven veel meer dieren hielden dan volgens het pluimveerecht van de bedrijven was toegestaan. Ze besloten de boekhouding van de bedrijven te onderzoeken en ontdekten dat er veel meer voer werd verbruikt dan op grond van het opgegeven aantal dieren mocht worden verwacht. In de aanleverbonnen van de broederij (die de jonge leghennen levert) ontdekten ze dat de levering van veel meer hennen dan toegestaan werd gemaskeerd.

Omdat het sterke vermoeden bestond dat dit geen incident was, werd de zaak doorgespeeld aan de opsporingsdienst van de NVWA, de IOD. Die droeg de zaak na verdere analyse aan bij het OM, waarna een strafrechtelijk onderzoek werd begonnen. Tijdens het verdere onderzoek bleek dat door het feit dat er te veel kippen werden gehouden, de geproduceerde eieren niet meer voldeden aan de eisen voor scharreleieren of vrijeuitloopeieren. De focus van het onderzoek verschoof naar deze fraude met de classificatie van eieren. Medio 2013 besloot het OM twee directeuren van een eierbroederij en drie pluimveehouders te vervolgen voor fraude met scharreleieren.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Kamerstukken II, 2013/2014, 33835, Nr. 1.

¹⁰⁶ Uitspraak Rechtbank Middelburg in een strafzaak, 17 juni 2010.

¹⁰⁷ NVWA: Beleidsrapportage Jeneverbes, 13 juli 2013.

Als een onderzoek daartoe aanleiding geeft, stelt de IOD na een strafzaak een beleidsrapportage op met aanbevelingen. Soms zijn dat beleidsaanbevelingen aan het ministerie van Economische Zaken, bijvoorbeeld over wettelijke aanpassingen om fraude beter te kunnen vervolgen. De IOD streeft er ook naar om de ervaringen te delen met de toezichtafdelingen van de NVWA, om zo het fraudebewustzijn in de hele organisatie te helpen vergroten. In dit geval leidde dat tot aanbevelingen over manieren om dit soort fraude (ook valsheid in geschrifte) op te sporen door de boekhouding diepgaander te onderzoeken.

3.3.2 Andere handelsstromen en ketenschakels

De NVWA zet het grootste deel van de capaciteit in de vleesketen in grote slachterijen en voor grote stromen vlees (rund-, varkens- en pluimveevlees) in, omdat de NVWA de risico's daar, alleen al vanwege de grote volumes, het grootst acht. Omdat de capaciteit van de NVWA beperkt is, heeft dat tot gevolg dat kleinere bedrijven en kleinere stromen minder aandacht krijgen. De risico's voor de volksgezondheid zijn bij deze kleine volumes echter niet te verwaarlozen. Ook als het relatief kleine volumes vlees betreft, kunnen er veel mensen ziek worden en fraudegevoelige stromen, spelers en locaties over het hoofd worden gezien.

De NVWA heeft de laatste jaren een begin gemaakt met het meer risicogericht inzetten van de capaciteit. Daarbij is verbetering van de naleving van hygiëneregels het belangrijkste doel.¹⁰⁸

De veiligheid van paardenvlees is niet geborgd

Begin 2013 werd ontdekt dat paardenvlees werd verkocht als rundvlees. De paardenvleesincidenten kregen veel publiciteit, mede doordat de NVWA 50 miljoen kilo vlees terugriep. De fraude met paardenvlees vestigde de aandacht op een tot dan toe vrij onopvallende handelstroom van vlees. In Nederland wordt jaarlijks 8 miljoen kilo paardenvlees gegeten.

Hoewel in de media werd benadrukt dat paardenvlees in principe gezond is, kan volgens de NVWA de veiligheid niet worden gegarandeerd als de herkomst ervan niet duidelijk is. Volgens de wet moet vlees waarvan de herkomst niet duidelijk is, per definitie als onveilig worden beschouwd. Het staat immers niet vast of het vlees is gekeurd.¹⁰⁹ Het paardenpaspoort dient om de identificatie en registratie (I&R), en dus ook de herkomst van het paard, te kunnen vaststellen. Het paardenpaspoort is vormvrij en gemakkelijk vervalsbaar. Het moet ook informatie bevatten over gebruikte vaccinaties en medicijnen.

Volgens Europese wetgeving zijn alle paarden in principe geschikt om voor menselijke consumptie te worden geslacht, tenzij de eigenaar of dierenarts in het paspoort aangeeft dat het dier nooit meer voor de slacht in aanmerking mag komen. Als deze aantekening ontbreekt, moet de dierenarts het gebruik van bepaalde medicijnen in het paspoort noteren.¹¹⁰ Bij dieren die voor de slacht zijn bestemd mogen bepaalde medicijnen niet worden gebruikt, of er moet een wachttijd voor de slacht in acht worden genomen, zodat

¹⁰⁸ Bron: NVWA.

¹⁰⁹ Verordening (EG) Nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad, 28 januari 2002.

¹¹⁰ Verordening (EG) Nr. 504/2008 van de Commissie, 6 juni 2008 ter uitvoering van de Richtlijn 90/426/EEG van de Raad, 26 juni 1990, Richtlijn 90/427/EEG van de Raad, 26 juni 1990, Verordening (EG) Nr. 1950/2006 van de Commissie, 13 december 2006, Richtlijn 2001/82/EG van het Europees Parlement en de Raad, 6 december 2001. De EU-verordeningen zijn uitgewerkt in verordeningen en besluiten van het Productschap Vee en Vlees.

er geen residuen meer aanwezig zijn. Als uit de medicijnregistratie blijkt dat een paard niet voor menselijke consumptie mag worden gebruikt, moet het dier (na de dood) ter destructie worden aangeboden.

Omkatten

Bij omkatten wordt de identiteit van vlees of een kwaliteitskenmerk van het vlees vervalst. In mei 2013 werden de directeur en plaatsvervangend directeur van een uitsnijderij aangehouden omdat zij paardenvlees zouden hebben verkocht als rundvlees. Dat gebeurde onder meer door etiketten te vervalsen.¹¹¹ In 2012 en 2013 maakten Polen en Zweden via het RASFF-systeem melding van fraude met varkensvlees uit Hongarije en Polen. Varkenshazen waren met een onbekende kleurstof rood gemaakt en als ossenhaas in de handel gebracht. Voor zover bekend is het vlees niet in Nederland terechtgekomen.¹¹²

Omkatten wordt ook gebruikt om de bestemming van vlees te veranderen. Afvalvlees kan worden omgekat naar vlees dat bestemd is voor menselijke consumptie, waardoor het veel meer opbrengt. Ook kenmerken van het vlees (bijvoorbeeld de productiewijze) kunnen worden vervalst. In 2007 en 2008 is paardenvlees als halal geslacht rundvlees verkocht. De betreffende handelaar is daarvoor in 2013 in hoger beroep veroordeeld.¹¹³ Begin december 2013 gaf een grote varkensslachterij toe dat regulier varkensvlees was verkocht als biologisch varkensvlees.¹¹⁴

Dit I&R-systeem moet voorkomen dat mensen paardenvlees eten waarin (mogelijk) schadelijke stoffen zitten. Het Europese paardenpaspoort is echter fraudegevoelig.^{115 116} Doordat er een groot aantal verschillende paspoorten in omloop is, is moeilijk te bepalen of een paspoort authentiek is. Het is eenvoudig te vervalsen, bijvoorbeeld door de registratie van toegediende geneesmiddelen achterwege te laten, of door gebruikte geneesmiddelen te registreren in een paspoort van een ander paard, dat niet voor de slacht is bestemd. De NVWA probeert kennis bij keuringsdierenartsen over valse paspoorten te vergroten.¹¹⁷ Maar ook dan blijft het niet eenvoudig om valse of vervalste paspoorten te herkennen.

Door deze zwakte in het identificatie- en registratiesysteem kunnen dieren die niet voor menselijke consumptie zijn geschikt toch in de voedingsketen terechtkomen. Voor paardeneigenaren kan slacht aantrekkelijk zijn, omdat ze voor een slachtpaard enkele honderden euro's kunnen krijgen, terwijl destructie hen juist geld kost.

¹¹¹ Persbericht Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie, 23 mei 2013.

¹¹² RASFF-meldingen van 9 oktober 2012 en 15 maart 2013.

¹¹³ Gerechtshof den Bosch, uitspraak 2 mei 2013.

¹¹⁴ Vion, persbericht, 6 december 2013.

¹¹⁵ Meerdere bronnen bij toezichthouders erkenden dit tijdens het onderzoek van de Raad. Ook de staatssecretaris van Economische Zaken noemde in maart 2013 het paardenpaspoort in een uitzending van EenVandaag fraudegevoelig.

¹¹⁶ NVWA, *Jaarverslag 2012*, 2013.

¹¹⁷ NVWA *Jaarverslag 2012*, 2013.

Net als rund- en varkensvlees wordt paardenvlees steekproefsgewijs bemonsterd op de aanwezigheid van residuen van medicijnen en schadelijke stoffen. Dat gebeurt bij twee procent van de geslachte paarden. Van de genomen paardenmonsters wordt vervolgens twintig procent (dus 0,4 procent van het totaal) specifiek onderzocht op de aanwezigheid van het diergeneesmiddel fenylbutazon^{118 119}. De ontdekkingskans is dus zeer klein. Het bemonsterde vlees wordt bovendien niet apart gehouden tot de uitslag binnen is. Het risico is aanwezig dat vlees met schadelijke stoffen al is geconsumeerd voordat de uitslag bekend wordt.

Ongeveer een derde van de 70.000 ton paardenvlees die jaarlijks in de EU wordt geconsumeerd, komt uit derde landen. Ook de veiligheid van dat vlees is onvoldoende geborgd. Mexico en Canada, twee grote producenten van paardenvlees voor de Europese markt, slachten veel paarden uit de Verenigde Staten (VS). In dat land is slachten van paarden voor menselijke consumptie sinds 2006 verboden, omdat de inspectiedienst USDA geen geld meer mocht uitgeven aan inspecties bij paarden-slachterijen.¹²⁰

In de VS bestaat geen paardenpaspoort, en ook geen verplichte registratie van toegediende diergeneesmiddelen. Geneesmiddelen die in de EU zijn verboden of niet mogen worden gebruikt bij paarden die voor de slacht zijn bestemd, kunnen in de VS wel worden gebruikt. Daarnaast zijn in de VS, maar ook in Mexico, bepaalde groeibevorderaars toegelaten die in de EU zijn verboden. Doordat paarden uit de VS naar de buurlanden worden gebracht om te worden geslacht en geconsumeerd, bestaat het risico dat schadelijke stoffen uiteindelijk toch in de Europese voedselketen terechtkomen.

De FVO heeft meermalen tijdens audits in Mexico vastgesteld dat de controle op restanten van medicijnen en schadelijke stoffen in vee en vlees tekortschiet. Ook is de traceerbaarheid van paarden uit Mexico en Canada door een gebrekkig en fraudegevoelig I&R-systeem onvoldoende.^{121 122 123} Om de risico's te beperken, zijn de fysieke controles van paardenvlees uit Mexico bij binnenkomst in de EU opgevoerd.¹²⁴ Net als bij de steekproefsgewijze controle van Europees vlees wordt de bemonsterde partij echter niet altijd gedurende het onderzoek aangehouden.

118 Fenylbutazon is een pijnstillers en ontstekingsremmer voor gebruik bij paarden. Het middel kan schadelijk zijn voor de mens. Paarden die met dit middel behandeld zijn moeten worden uitgesloten van de voedselketen. Bron: *Kamerstukken II 2012-2013*, 26 991, Nr. 339.

119 Bron: NVWA.

120 Sinds medio 2013 is slachten van paarden weer toegestaan, maar het vlees mag niet in de VS ter consumptie worden verkocht.

121 FVO, *Final report of a mission carried out in Mexico from 7 to 15 September 2005, concerning the evaluation of the control of residues and contaminants in live animals and animal products, including controls of veterinary medicinal product*, 2005.

122 FVO, *Final report of a mission carried out in Mexico from 04 to 11 September 2008, in order to evaluate public health control systems and certification procedures over production of horse meat intended for export to the EU*, 2008.

123 FVO, *Final report of a mission carried out in Mexico from 22 November tot 03 December 2010 in order to evaluate the operation of controls over the production of fresh horse meat and meat products intended for export to the European Union as well as certification procedures*, 2011.

124 Richtlijn 2006/27/EG van de Commissie, 3 maart 2006.

In 2013 heeft de Europese Commissie een actieplan¹²⁵ gemaakt om fraude met paarden- vlees tegen te gaan. In dat plan, dat door de lidstaten is overgenomen, staat onder meer dat de controle op paardenpaspoorten moet worden verscherpt en dat straffen voor fraude moeten worden verhoogd. Het fundamentele probleem blijft echter dat de documenten gemakkelijk vervalsbaar zijn. Zolang dat zo is, kan de veiligheid van paarden- vlees niet worden gegarandeerd.

Koel- en vrieshuizen

De NVWA beschouwt koel- en vrieshuizen vanuit hygiënisch oogpunt als veilig. Door de lage temperatuur is de kans op ongewenste microbiële groei klein. Deze locaties worden daarom weinig frequent (gemiddeld eenmaal per één tot drie jaar) geïnspecteerd, waarbij het accent ligt op temperatuurbeheersing en de bouwkundige staat van het bedrijfspand.

Vanuit oogpunt van fraude vormen deze bedrijven juist een risico, omdat gebleken is dat partijen vlees kunnen worden omgekat tot hoogwaardiger en lucratievere producten. Dit komt bij oppervlakkige controles niet snel aan het licht, omdat het onderscheid tussen verschillende soorten vlees, ook voor deskundigen, in bevroren toestand moeilijk is te zien.

Volgens opsporingsambtenaren maken fraudeurs ook gebruik van nieuwe etiketten, waarmee ze de informatie over herkomst, samenstelling of houdbaarheid van het vlees veranderen. Des te belangrijker is het volgens de Raad dat een controleur kennis heeft van vlees- en vleesproducten. Volgens meerdere personen, die de Raad heeft gesproken, neemt de productkennis onder NVWA-controleurs echter af en zijn met het afslanken van de NVWA in de afgelopen jaren ervaren controleurs vertrokken.

In koel- en vrieshuizen kan ook de houdbaarheidsdatum van bevroren vlees worden veranderd. Dit laatste is overigens niet verboden als het product wordt bewerkt.¹²⁶ Een minimale handeling (er een stukje vanaf snijden bijvoorbeeld) is echter al voldoende. Als daardoor vlees dat ver over de oorspronkelijke houdbaarheidsdatum is in de handel wordt gebracht, kan dat een risico opleveren voor de voedselveiligheid.¹²⁷

Nadat enkele fraudegevallen aan het licht zijn gekomen, heeft de NVWA het frauderisico van koel- en vrieshuizen recentelijk onderkend.¹²⁸ Vooral koel- en vrieshuizen die geen erkenning hebben vormen een risico, omdat de NVWA er geen enkel zicht op heeft.

Ook bedrijven met meerdere erkenningen (bijvoorbeeld voor meerdere producten of ook voor de export) vormen een risico. Erkenningen worden afgegeven op een bedrijfslocatie, maar daarbinnen kunnen meerdere bedrijven of vennootschappen actief zijn.¹²⁹ Of dit tot een andere aanpak van het toezicht zal leiden (bijvoorbeeld meer onaangekondigde inspecties of administratieve controles), is echter nog niet duidelijk.

¹²⁵ www.ec.europa.eu. Europese Commissie, *Action plan to tackle fraudulent food practices*, geraadpleegd op 26 november 2013.

¹²⁶ NVWA: *Conceptrapport Strategische analyse handelsstromen gekoeld & bevroren vlees*, 2013.

¹²⁷ NVWA: *Kamerbrief inzake hertekettering van vlees*, 4-12-2013. Per 13-12-2014 gaan nieuwe etiketteringsregels van kracht waarbij de eerste invriesdatum moet worden vermeld.

¹²⁸ Overigens was al langer bekend dat in koel- en vrieshuizen fraude mogelijk is. Aan het begin van deze eeuw werd vlees dat in verband met mond- en klauwzeer was afgekeurd, illegaal opgeslagen in koel- en vrieshuizen.

¹²⁹ NVWA: *Conceptrapport Strategische analyse handelsstromen gekoeld & bevroren vlees*, 2013.

Kleinere slachterijen

De controles zijn in kleine en middelgrote slachterijen beperkter dan op grote slachthuizen met permanent toezicht: op slachtdagen doet een dierenarts de keuring voor de slacht en, soms uren na de slacht, doet een KDS-medewerker de post mortem keuring. In kleine slachterijen houdt de NVWA-dierenarts eenmaal per maand toezicht, bij middelgrote slachterijen eenmaal per week.

In kleine slachterijen wordt maar een of enkele dagen in de week geslacht. Op andere dagen is er geen toezicht. Dat biedt mogelijkheden om dieren illegaal, buiten de registraties om, te slachten.

Door de lage controlefrequentie is er nauwelijks toezicht op wat met slachtafval gebeurt. De Raad heeft gezien dat werknemers van (kleinere) slachterijen slachtafval in bakken deponeerden die waren bestemd voor vlees voor menselijke consumptie. De uiteindelijke bestemming van dit afvalvlees is de Raad onbekend.

Vleeshandelaren

Uit gesprekken die de Raad heeft gevoerd komt naar voren dat handelsbedrijven in vlees een kwetsbare schakel vormen in de vleesketen. Deze handelsbedrijven hebben zelf niet altijd opslagcapaciteit voor vlees, maar maken gebruik van koel- en vrieshuizen. Handelaren kunnen ook partijen verhandelen zonder dat er fysiek een goederenstroom plaatsvindt.

Bedrijven die zelf geen vlees opslaan of verwerken, hebben geen erkenning van de NVWA nodig. Deze handelaren in vlees vallen wel onder de definitie van levensmiddelenbedrijven. Voor hen geldt daarom de algemene levensmiddelenwetgeving, die aangeeft dat levensmiddelenbedrijven zich dienen te melden bij de NVWA. Het toezicht op deze geregistreerde bedrijven is veel minder intensief dan op erkende bedrijven. De NVWA heeft hierdoor maar beperkt zicht op de vleeshandelsbedrijven. Degene die zich melden worden in het bestand van de NVWA ingeschreven als levensmiddelenbedrijf, zonder nadere omschrijving. Dat alleen al bemoeilijkt het zicht op deze categorie bedrijven.

Bovendien laten lang niet alle handelsbedrijven zich registreren. De NVWA heeft geen middelen om die niet geregistreerde bedrijven op te sporen. Volgens de NVWA vormen niet-geregistreerde bedrijven een risico in de vleesketen, omdat bij calamiteiten dan niet duidelijk is wie de eigenaar van een partij vlees is of ervoor verantwoordelijk is. Dat beperkt de mogelijkheden om in te grijpen. De ondoorzichtigheid is ook een risico omdat die mogelijkheden biedt om te frauderen. Uit onderzoek van de NVWA-IOD blijkt onder meer dat het vlees soms fysiek een andere route aflegt dan op papier. Binnen de EU kan gemakkelijk met zendingen heen en weer worden geschoven, zowel daadwerkelijk als fictief. Dit gebeurt om fiscaal voordeel te halen, maar ook om partijen om te katten.¹³⁰

130 NVWA: *Conceptrapport Strategische analyse handelsstromen gekoeld & bevroren vlees*, 2013.

Uitsnijderijen

Tot 2004 schreef de Europese en Nederlandse wetgeving voor dat in uitsnijderijen dagelijks een officiële dierenarts aanwezig moest zijn om toezicht te houden. Daarbij diende de officiële dierenarts niet alleen de hygiëne, maar ook het register van het in- en uitgaande verse vlees te controleren.¹³¹ De Europese hygiëneverordening 854/2004 maakt het mogelijk het toezicht anders in te richten. Nederland heeft dit aanvankelijk ingevuld met de norm dat minimaal één keer per jaar een audit van het HACCP-systeem wordt gehouden.¹³² Tevens zouden minimaal vijf (HACCP-)systeeminspecties per jaar moeten worden uitgevoerd door een officiële dierenarts en daarnaast nog eens vijf systeeminspecties door een aangewezen vervanger. Inmiddels is de minimale frequentie voor audits teruggebracht naar eenmaal per twee jaar, en het aantal systeeminspecties tot minimaal vier per jaar.¹³³ De verminderde aanwezigheid van het toezicht in de uitsnijderijen vergroot de mogelijkheid voor fraude, temeer daar juist in een uitsnijderij vleesstromen kunnen worden vermengd of omgekat.

Dierlijke bijproducten

Dierlijke bijproducten zijn alle producten die na de slacht niet voor humane consumptie (mogen) worden gebruikt, inclusief gedode afgekeurde dieren en afgekeurde karkassen. De bijproducten kunnen (deels) wel voor andere doeleinden worden gebruikt, bijvoorbeeld cosmetica en diervoeder. Van de handelstromen van deze producten, zoals huiden, bloed, vetten, botten en organen, is echter weinig bekend¹³⁴, terwijl het opgeteld om grote hoeveelheden gaat. Het volume wordt geschat op 15 miljoen ton per jaar.

Categorie dierlijk bijproduct ¹³⁵	Rund (%)	Kalf (%)	Varken (%)	Schaap (%)
Categorie 1	7,7	4,7	0,0	9,8
Categorie 2	14,2	12,5	4,6	34,8
Categorie 3	37,0	43,4	15,9	38,5
Totaal	58,9	60,6	20,5	83,1

Tabel 2: Percentage dierlijk bijproduct uitgesplitst naar categorie en slachtdier.

(Bron: Tierische Nebenprodukte 2004-2006, Umweltbundesamt, Österreich)

Ondanks dat de dierlijke bijproducten relatief laagwaardig zijn, levert het veel geld op wanneer ze worden omgekat tot producten die geschikt zijn voor humane consumptie. De dierenartsen die erop moeten toezien dat slachterijen de bijproducten gecontroleerd afvoeren hebben daar echter niet altijd genoeg tijd voor. Daarbij voelen de dierenartsen

¹³¹ Richtlijn 91/497/EEG van de Raad, 29 juli 1991.

¹³² NVWA, Normstelling en normen roodvlees en pluimveevlees Slachthuizen, uitsnijderijen en koel- en vrieshuizen 2012, versie 5.2, 31-8-2013.

¹³³ NVWA, Normeringskader veterinaire vleesbedrijven 2014.

¹³⁴ NVWA, Conceptrapport Strategische analyse handelstromen gekoeld & bevroren vlees, 2013.

¹³⁵ Dierlijke bijproducten uit het slachtproces worden onderscheiden in drie categorieën: (1) Gespecificeerd hoog-risicomateriaal: materiaal waarvan gespecificeerde delen (zoals merg) met BSE besmet kunnen zijn. (2) Hoog-risicomateriaal: materiaal met een hoog risico voor verspreiding van ziekteverwekkers. Dit betreft vooral kadavers van gestorven dieren, darminhoud en afgekeurd (slacht)vlees. (3) Laag-risicomateriaal: materiaal met een laag risico voor verspreiding, waarvan diervoeder kan worden gemaakt. Bron: Verordening (EG) Nr. 1774/2002 van het Europees Parlement en de Raad, 3 oktober 2002; Verordening (EG) Nr. 999/2001 van het Europees Parlement en de Raad, 22 mei 2001.

druk van de bedrijven omdat zij de extra tijd die de dierenartsen voor de controle nemen moeten betalen.¹³⁶ Daardoor bestaat er een reëel risico op fraude met bijproducten. Omdat nauwkeurige kengetallen ontbreken en de registratie tussen producent en afnemer in die gevallen niet sluitend is, is een dergelijke fraude administratief moeilijk op te sporen.

Onlangs is in Nederland een ondernemer veroordeeld die steekvlees¹³⁷ had verkocht als vleessnippers voor humane consumptie.¹³⁸ Tijdens de fraude werd ook de vrachtbrief vervalst.

De FVO is dierlijke bijproducten recent scherper gaan onderzoeken. Daarbij is de toezichthouder in het Verenigd Koninkrijk gestuit op separatorvlees¹³⁹ van rund, dat voor menselijke consumptie werd bestemd.¹⁴⁰ Volgens de toezichthouder is dit strikt verboden, omdat vlees dat mechanisch van runderbotten wordt verwijderd, besmet kan zijn met de verwekker van een variant van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob.

¹³⁶ NVWA, *Conceptrapport Strategische analyse handelsstromen gekoeld & bevroren vlees*, 2013.

¹³⁷ Steekvlees is vlees van het gebied uit de hals van een varken waar het dier bij slacht is gestoken om het te doden. Omdat het met bloed en bacteriën is besmet, is het ongeschikt voor menselijke consumptie.

¹³⁸ www.rechtspraak.nl, uitspraak Gerechtshof Arnhem 5 juni 2012 ECLI:NL:GHARN:2012:BW8512. Geraadpleegd op 25 november 2013.

¹³⁹ Separatorvlees is restvlees dat mechanisch van botten worden gescheiden.

¹⁴⁰ FVO: *Final report of an audit carried out in the United Kingdom from 06 to 14 March 2012 in order to evaluate the control system in place governing the production of mechanically separated meat*.

Conclusie

De private en publieke sector hebben niet alleen een eigen, maar ook een gedeelde verantwoordelijkheid voor de veiligheid van vlees. De optelsom van inspanningen moet de risico's zo goed als redelijkerwijs mogelijk is beheersen. Om kosten voor overheid en bedrijfsleven te verlagen is de capaciteit van het publieke toezicht de afgelopen tien jaar sterk teruggebracht. De aanname daarbij was dat het private bedrijfsleven een groot deel van de verantwoordelijkheid op zich zou nemen. Dat is niet gebeurd.

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat het systeem dat de veiligheid van vlees moet borgen niet werkt zoals is beoogd. Het beheerst niet alle bekende risico's, zoals fraude en de belangrijkste biologische en chemische risico's. De hygiëne tijdens de slacht wordt niet goed beheerst en het is mogelijk dat vlees wordt geïmporteerd dat niet veilig is.

De Raad heeft de rol van partijen in de vleesketen gezien: kunnen zij hun verantwoordelijkheid voor de veiligheid van vlees nemen? Dit hoofdstuk gaat nader in op de rol van de betrokken partijen, inclusief het wettelijk kader waarbinnen zij die rol moeten vervullen. Hiermee wil de Raad verklaren hoe het komt dat het systeem niet werkt zoals beoogd.

4.1 Wet- en regelgeving

Deelconclusie

De Europese wet- en regelgeving voor de vleessector is het resultaat van een bewuste afweging tussen belangen van voedselveiligheid en handel. De wetgeving is niet eenduidig over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de private en publieke sector.

De Europese wet- en regelgeving en de uitwerking daarvan door EU-lidstaten vormen het kader waarbinnen betrokken partijen hun verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid moeten invullen. Volgens velen die de Raad heeft gesproken is de Europese wet- en regelgeving verouderd en conservatief. Zo vinden vleeskeuringen al tientallen jaren grotendeels op dezelfde wijze plaats. Pas recent is een begin gemaakt met modernisering, die de keuringen effectiever en meer risicogericht moeten maken. Maar de aanpassing van de wet- en regelgeving is een moeizaam en traag proces, waarbij vele belangen een rol spelen.

De regelgeving en het daaruit voortvloeiende beleid zijn niet alleen gericht op voedselveiligheid, maar ook op bevordering van (eerlijke) handel. Tussen die doelen kan spanning ontstaan, bijvoorbeeld als bescherming van de voedselveiligheid de vrije handel belemmert. Bij onderhandelingen over toetreding van nieuwe lidstaten is voedselveiligheid een onderdeel van een veel groter pakket. Ook bij importcontroles is spanning tussen het belang van voedselveiligheid en handel. In de EU zelf zijn grenscontroles afgeschaft om vrij handelsverkeer te bevorderen. De aanname is dat wet- en regelgeving en toezicht in de lidstaten voldoende waarborgen bieden voor de voedselveiligheid.

Volgens de Algemene Levensmiddelenverordening is het voedselproducerende of -verwerkende bedrijf primair verantwoordelijk voor voedselveiligheid.¹⁴¹ Het Hygiënepakket uit 2004 en andere verordeningen en richtlijnen kennen echter een grote verantwoordelijkheid toe aan de overheid: de regels beschrijven tot in detail hoe de NVWA de veiligheid van vlees moet borgen.¹⁴² De Europese wet- en regelgeving stelt daarmee private bedrijven primair verantwoordelijk voor het produceren van veilig vlees. Tegelijkertijd legt ze in de uitvoering een grote verantwoordelijkheid bij de overheid. Dat biedt private bedrijven de mogelijkheid om de eigen verantwoordelijkheden op de overheid af te wentelen.

De EU-wetgeving gebiedt dat vee- en vleeskeuringen door (of onder directe verantwoordelijkheid van) de toezichthouder worden uitgevoerd. Het toezicht maakt hierdoor deel uit van de keten, omdat het een taak in het slachtproces uitvoert. Daardoor hebben medewerkers van de NVWA twee rollen binnen één bedrijf: die van keuringsdierenarts, die een taak uitvoert binnen de bedrijfsvoering, en vervolgens die van toezichthouder, die zonodig tegen hetzelfde bedrijf moet optreden. In wezen houdt de NVWA ook toezicht op de eigen (keurings)handelingen. Door de gedetailleerde voorschriften kan de NVWA bovendien zijn capaciteit niet naar eigen inzicht (en risicogericht) inzetten.¹⁴³

De wet- en regelgeving maakt het voor bedrijven gemakkelijk zich aan hun verantwoordelijkheid te onttrekken en zich achter het toezicht te verschuilen: als een karkas door de keuring komt, of als een partij bij de grens is doorgelaten, is het goed. Goedgekeurde karkassen en doorgelaten partijen kunnen echter wel degelijk een risico voor de gezondheid opleveren, omdat controles niet waterdicht zijn.

De Europese regelgeving gebiedt ook dat keuring en toezicht (inspecties, audits, bemonsteringen) zoveel mogelijk kostendekkend moeten zijn, en dus in rekening moeten worden gebracht bij de bedrijven.¹⁴⁴ De Nederlandse regering wil deze retributies volledig kostendekkend maken.¹⁴⁵ De aanname hierachter is dat bedrijven voor hun afzetpositie financieel voordeel hebben bij goede keuring en toezicht door de NVWA, en daar dus ook voor zouden moeten betalen. Het gevolg is dat bedrijven de toezicht-

¹⁴¹ Verordening (EG) Nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad, 29 juli 1991.

¹⁴² Verordening (EG) Nr. 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad, 29 april 2004; Verordening (EG) Nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad, 29 april 2004; Verordening (EG) Nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad, 29 april 2004; Verordening (EG) Nr. 2073/2005 van de Commissie, 15 november 2005; Verordening (EG) Nr. 2075/2005 van de Commissie, 5 december 2005.

¹⁴³ *Kamerstukken II*, 2013/2014, 33835, Nr. 1.

¹⁴⁴ Verordening (EG) Nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad, 29 april 2004.

¹⁴⁵ *Kamerstukken II*, 2013/2014, 33835, Nr. 2.

houder als dienstverlener zijn gaan zien, en zichzelf als (kritische) klant: wie betaalt, bepaalt. Dat tast de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het toezicht aan. De wijze waarop het Nederlandse retributiesysteem is ingevuld, waarbij ieder kwartier in rekening wordt gebracht, versterkt dit effect omdat het de verwachting wekt dat de NVWA het werk binnen de ingeplande tijd afrondt.

De staatssecretaris van Economische Zaken heeft aangekondigd dat zij zich fundamenteel wil bezinnen op de bundeling van keuring en toezicht binnen de NVWA. Daarbij stelt zij vooral de privaatrechtelijke invulling van keuringen en toezicht (niet alleen in de vleesketen, maar ook in de zuivelketen en de plantaardige sector) ter discussie, omdat sommige exportlanden daar niet mee akkoord gaan.¹⁴⁶

4.2 De verantwoordelijkheid van bedrijven

Deelconclusie

Bedrijven in de vleesketen maken hun verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid onvoldoende waar. Dat geldt niet alleen op het niveau van de bedrijven zelf, maar ook op keten- en sectorniveau. De vleessector is nog niet geschikt voor verregaande private regulering. Daarnaast zijn partijen niet uit zichzelf bereid de voedselveiligheid te waarborgen.

Vleesbedrijven dienen ervoor te zorgen dat het geleverde product veilig is voor de consument. Dat geldt zowel voor de slager, de (super)markt en het horecabedrijf, die direct aan consumenten leveren, als voor de boer en het slachthuis. Dit bewustzijn moet ook bij het personeel op de werkvloer van de bedrijven aanwezig zijn. In elke schakel kan immers iets misgaan dat de voedselveiligheid in gevaar brengt.

Tijdens gesprekken bij bedrijven is de Raad gebleken dat het besef dat zij in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor de voedselveiligheid niet altijd aanwezig is. Zo stelde een groot vleesbedrijf tegenover de Raad dat het bedrijf zelf verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het vleesproduct, en dat de overheid (NVWA) de voedselveiligheid dient te waarborgen.

In reactie op kritische berichten over salmonella in kip wees het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel op de wettelijke verplichting om op de verpakking te zetten dat gebruikers de kip goed moeten verhitten. Als de consument dat doet, is er niets aan de hand. Dezelfde organisatie noemt fraudebestrijding een taak voor de overheid. De organisatie voelt zich niet geroepen om 'als politieagent' voor de sector op te treden.

Daarentegen benadrukte een supermarktbedrijf dat de verantwoordelijkheid voor kruisbesmetting bij bereiding van vlees niet bij de consument ligt, maar bij de supermarkt. Die had ervoor moeten zorgen dat het product niet besmet was met bacteriën.

Deze voorbeelden laten zien dat bedrijven in de vleessector een verschillend beeld hebben over de borging van voedselveiligheid: ligt deze bij de overheid, henzelf of de consument?

De Raad heeft tijdens dit onderzoek vele voorbeelden gezien van bedrijven die hun verantwoordelijkheid ten aanzien van de voedselveiligheid onvoldoende namen. In slachthuizen, kleine én grote, werd onhygiënisch gewerkt. Dierlijke bijproducten werden niet op de juiste wijze afgevoerd, of werden zelfs voor menselijke consumptie bestemd.

Ook de fraude met paardenvlees van begin 2013 illustreert dat er bedrijven zijn die economisch gewin belangrijker vinden dan de volksgezondheid. Hetzelfde geldt voor eigenaren en handelaren die paarden voor de slacht aanbieden die niet geschikt zijn voor menselijke consumptie.

Tijdens alle bedrijfsbezoeken van de Raad viel op dat personeel op de werkvloer niet doordrongen is van de noodzaak om de risico's voor de volksgezondheid tot een minimum te beperken, of onder omstandigheden moet werken die dit niet goed mogelijk maken. Medewerkers en leidinggevenden in de kleinere en middelgrote slachthuizen trokken zich weinig aan van het toezicht en gingen, ook onder het oog van het toezicht, door met handelingen die de voedselveiligheid in gevaar brachten. In grote slachterijen en uitsnijderijen moet het personeel onder hoge snelheid en met te weinig bewegingsruimte werken, wat ten koste gaat van een hygiënische werkwijze. Opmerkelijk is dat dit ook voorkomt bij bedrijven met erkende kwaliteitssystemen. Een bedrijf dat voldoet aan een gecertificeerd kwaliteitssysteem biedt geen garantie dat het zijn eigen verantwoordelijkheid neemt voor hygiënisch werken. De daadwerkelijke betekenis van een certificaat is dat de certificerende instantie verklaart dat een bedrijf de middelen voorhanden heeft om een veilig product te kunnen produceren, en dat de omstandigheden daarvoor aanwezig zijn. Certificaten garanderen niet dat de producten daadwerkelijk veilig zijn.

4.2.1 Ketenvaantwoordelijkheid

De wetgever gaat er steeds meer van uit dat bedrijven zich gedragen als ketenpartners, waarbij zij verantwoordelijkheid nemen voor het functioneren van de vleesketen als geheel. Ook het bedrijfsleven zelf hecht in toenemende mate waarde aan vaste en vertrouwde partners in de handelsketen.¹⁴⁷ De Raad constateert echter dat de ketenvaantwoordelijkheid ten aanzien van voedselveiligheid in de praktijk tekortschiet. De ketenvaantwoordelijkheid gaat in de praktijk niet verder dan drie schakels: de partij zelf, de toeleverancier en de afnemer. In het kader van traceerbaarheid is dit principe van *'one step up, one step down'* wettelijk verplicht.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Zie bijvoorbeeld het actieplan van de Taskforce Voedselvertrouwen, 13 juni 2013.

¹⁴⁸ NVWA, Informatieblad 64, 2007.

De aanname is dat als alle ketenpartijen volgens dit principe handelen, de voedselveiligheid uiteindelijk in de hele keten is geborgd. Maar in de praktijk, bijvoorbeeld bij de paardenvleesaffaire, is gebleken dat partijen hun ketenverantwoordelijkheid kunnen afschuiven naar tussenpersonen (stromannen), zonder dat andere ketenpartners dat weten. Daarnaast zijn relaties volgens de NVWA vaak meer gebaseerd op prijsonderhandelingen dan op voedselveiligheid.¹⁴⁹ Ook is de Raad verteld dat ketenpartners, uit angst voor economische consequenties, elkaar niet waarschuwen als een product een verontreiniging heeft die (net) onder de wettelijke norm ligt, maar verderop in de keten toch een risico kan gaan vormen. Partijen binnen de vleesketen en tussen ketens (bijvoorbeeld de veevoerketen en de zuivelketen) wisselen weinig informatie uit. Dit wijst erop dat zij zich niet gezamenlijk verantwoordelijk voelen en dat er weinig bereidheid is om informatie over risico's met elkaar te delen.

Het grote aantal partijen rundvlees met gevaarlijke STEC-bacteriën en pluimveevlees met salmonella uit derde landen duidt volgens de Raad op gebrek aan verantwoordelijkheidsbesef bij de importeurs van dit vlees en de bedrijven die het vlees van hen afnemen. Zij zouden zich ervan moeten vergewissen dat het bestelde vlees veilig is geproduceerd, en de risicobeheersing niet aan de importcontrole van de NVWA moeten overlaten. Immers, doordat de controle niet meer is dan een steekproef is de kans reëel dat de NVWA besmette partijen zal doorlaten.¹⁵⁰

Certificering

Bedrijven gebruiken certificering als middel om een basisniveau van voedselveiligheid tussen ketenpartners, bijvoorbeeld als inkoopvoorwaarde, af te dwingen. De Raad constateert dat partijen een certificaat zien als bewijs dat een ketenpartner de risico's op het gebied van voedselveiligheid beheerst en zelden zelf op onderzoek uitgaan.

Bij gevonden afwijkingen worden certificaten bijna nooit ingetrokken. Certificerende bureaus zijn hiertoe beperkt bereid omdat het gecontroleerde bedrijf gemakkelijk naar een andere certificerende instantie kan overstappen. Ook kan een leverancier zo groot zijn, dat het niet mogelijk is deze schakel uit de keten te weren.

De gecertificeerde krijgt een ruime hersteltijd om toch aan de voorwaarden van het certificaat te voldoen. De lengte van de hersteltijd is wel afhankelijk van het type afwijking. Maar zelfs bij afwijkingen die directe invloed hebben op de voedselveiligheid kan deze termijn 20 dagen bedragen. Een andere zwakke plek is dat audits veelal van te voren worden aangekondigd waardoor bedrijven zich kunnen voorbereiden en beter voordoen dan dat zij daadwerkelijk zijn. Bovendien zijn het momentopnames waardoor de audit slechts inzicht geeft over de situatie op dat moment.

Certificerende instanties kunnen niet garanderen dat producten van een bedrijf met een certificaat veilig zijn. De certificaten geven immers geen garantie dat een product veilig is, maar hebben alleen betrekking op de productiewijze. Ook bestaat het risico dat de voedselproducent invloed uitoefent op de (zwaarte van) de controles omdat deze de

¹⁴⁹ NVWA, *Catena - naar een ketengerichte handhaving in de roodvleesketen*. Concept, oktober 2013.

¹⁵⁰ Het ministerie van VWS liet in februari 2014 aan de Raad weten dat de importcontroles op de aanwezigheid van STEC zeer binnenkort worden aangescherpt.

certificerende instanties betaalt.¹⁵¹ Daarom stellen grote voedselmerken en grote bedrijven in de vleesindustrie naast certificering aanvullende eisen aan hun leveranciers, waarbij zij eigen audits uitvoeren. Hun controleregime is afhankelijk van het betreffende voedselisico en de certificaten. Verse producten (bijvoorbeeld gehakt) worden strenger gecontroleerd dan producten die worden verhit (bijvoorbeeld lasagne).

Alle ketenpartijen geven aan dat fraude geen onderdeel is van het controleregime van certificaten. Certificaten vormen daarom geen garantie voor de beheersing van fraude en de voedselveiligheidsrisico's die daaruit voortkomen.

Nieuwe detectietechnieken kunnen helpen fraude in de vleesketen te bestrijden. Met spectroscopische technieken zoals 3D hyperspectrale camera's kunnen bijvoorbeeld soorten vlees van elkaar worden onderscheiden. Zo kan worden vastgesteld of lamsgehakt gemengd is met varkensvlees.¹⁵² Er zijn ook nieuwe technieken in opmars om de herkomst of versheid van voedselproducten te bepalen.

De nieuwe technieken werken veel sneller dan traditionele detectiemethoden, en zouden daarom gemakkelijker in productielijnen kunnen worden toegepast. Mede naar aanleiding van voedsel fraudes, zoals de vermenging van rundvlees met paardenvlees, onderzoeken supermarktorganisaties in hoeverre zij deze technieken kunnen gebruiken om de voedselintegriteit (is het wat op het etiket staat?) te waarborgen.

4.2.2 Verantwoordelijkheid voor de sector

Als er een ernstig incident is in de vleesketen, heeft dat negatieve gevolgen voor het imago van de hele sector. Ook niet direct betrokken partijen hebben er last van als anderen in de fout gaan. Dit heeft geleid tot private pogingen om de sector meer te disciplineren, veelal via ketengerichte initiatieven. In (een deel van) de kalversector is als reactie op schandalen met groeibevorderaars de Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector (SKV) opgericht, die via ketenbeheer en bemonsteringsprogramma's garanties moet bieden dat geen illegale middelen worden gebruikt. Ook de programma's voor Integraal Ketenbeheer (IKB) in de varkens- en pluimveehouderijen zijn bedoeld om via ketenbeheer meer garanties te bieden voor onder andere dierenwelzijn, voedselkwaliteit en -veiligheid. Koepelorganisaties en productschappen hebben een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van deze initiatieven.

In ketenintegratie zit een element van uitsluiting van bedrijven die niet aan sectorbrede of ketengerichte initiatieven meedoen. Ze worden gezien als bedreiging voor het sectorbelang. Dit is onder meer te zien in het actieplan van de Taskforce Voedselvertrouwen. Een van de voorstellen is dat er een witte lijst komt van 'bonafide' bedrijven, waaruit bedrijven vertrouwde ketenpartners kunnen kiezen. Zo kunnen zij 'malafide' bedrijven uit de keten weren.¹⁵³

¹⁵¹ Tetty Havenga: *Private regulering voedselveiligheid. Recht der Werkelijkheid* 24, nr 3. (2003).

¹⁵² Ellis DI e.a., *Fingerprinting food: current technologies for the detection of food adulteration and contamination. Chem Soc Rev*, 2012 sep 7; 41(17):5706-27.

¹⁵³ Actieplan Taskforce Voedselvertrouwen, 13 juni 2013.

De Taskforce doet nog meer voorstellen om de private handhaving te verscherpen. Zo kondigt het actieplan onderzoek aan om sancties in private kwaliteitssystemen aan te scherpen, inclusief privaatrechtelijke aansprakelijkheid binnen de ketens, en verscherping van controles en audits binnen kwaliteitssystemen. Dit duidt erop dat partijen de huidige private handhaving als onvoldoende ervaren.

4.2.3 Is de vleessector geschikt voor private regulering?

Een van de argumenten om het toezicht te verminderen, is dat het meer moet uitgaan van vertrouwen.¹⁵⁴ De aanname is dat het bedrijfsleven dit vertrouwen waar maakt door meer eigen verantwoordelijkheid te nemen, en dat daarom minder toezicht nodig is. Vooruitlopend hierop is de capaciteit van het toezicht aanzienlijk verminderd. Uit onderzoek^{155 156} blijkt dat de sector voor effectieve private regulering aan een aantal voorwaarden moet voldoen:

Voorwaarden voor effectieve private regulering

- Er is een substantiële overlap tussen publieke en private belangen.
- Het aantal private partijen is klein en voelt een sterke lotsverbondenheid.
- Er is een georganiseerde bedrijfssector.
- Ondernemers zijn geneigd wetgeving na te leven en maken niet slechts een amorele economische calculatie.
- Er is een effectieve controle op naleving van de regels.
- Personeel op de werkvloer op relevante functies is actief betrokken.
- Er is zelfevaluerend vermogen om bij te sturen.

De vleessector voldoet op de meeste punten niet of slechts beperkt aan deze voorwaarden. Zo is er weliswaar een overlap tussen publieke en private belangen: bedrijven hebben er ook belang bij dat zij veilig vlees leveren om het vertrouwen van consumenten te behouden. Maar, niet alle partijen in de vleessector voelen dit belang even sterk.

In de vleessector is er een zekere mate van lotsverbondenheid: een voedselschandaal raakt alle partijen. De last is echter niet gelijk verdeeld. Grote (merk)bedrijven onderkennen de meeste gevolgen ervan, bijvoorbeeld als consumenten minder vlees van hen kopen of als landen hun grenzen sluiten voor Nederlands vlees. De vleessector lijkt op papier georganiseerd, in de praktijk is er maar beperkte samenhang. De sector is niet homogeen maar asymmetrisch, met enkele zeer grote en vele kleinere spelers.^{157 158} Van een machtsbalans is geen sprake, ook niet in relatie tot overheid en het toezicht.

¹⁵⁴ Coalitieakkoord kabinet-Balkenende IV, 2007.

¹⁵⁵ Tetty Havenga: *Private regulering voedselveiligheid. Recht der Werkelijkheid 24, nr 3.* (2003). Havenga gebruikt de term zelfregulering alleen voor door de private sector uit eigen beweging geïnitieerde regulering. Private regulering bevat altijd elementen van overheidsregulering.

¹⁵⁶ Dr. J-K Helderma & dr. M.E. Honingh (Radboud Universiteit Nijmegen): *Systeemtoezicht. Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren.* WODC, 2009.

¹⁵⁷ Tetty Havenga: *Private regulering voedselveiligheid. Recht der Werkelijkheid 24, nr 3.* (2003).

¹⁵⁸ WRR, *De staat van toezicht*, 2013.

Grote spelers, met name grote slachterijen, levensmiddelenbedrijven en supermarktketens, domineren het sectorbeleid. Zij zijn de trekkers van ketenkwaliteitssystemen, die ze vervolgens aan hun (kleinere) leveranciers opleggen. Zo zijn de belangrijkste internationale HACCP-certificeringssystemen (BRC en IFS) een initiatief van grote supermarktketens. Die eisen dat hun leveranciers er aan voldoen, anders mogen ze niet aan de supermarktketen leveren. De kosten komen voor rekening van de leverancier. Hoewel de grote partijen op deze manier bevorderen dat voedselveiligheidssystemen hun intrede doen, kan de dwang ertoe leiden dat kleinere partijen de normen niet verinnerlijken. Ze zijn er immers niet zelf bij betrokken. Omdat zij wel de kosten moeten dragen, kan er een prikkel van uitgaan om de controlekosten van de certificerende bedrijven (die voor hun klandizie afhankelijk zijn van de gecertificeerde) te drukken.¹⁵⁹

Uit sociaalwetenschappelijk onderzoek¹⁶⁰ in Britse slachterijen blijkt dat voor vleesproducerende bedrijven voedselveiligheid niet op de eerste plaats staat. Het belangrijkste vinden ze dat ze vlees van goede kwaliteit leveren om inkomsten te genereren. Het vlees moet er 'goed uitzien' voor de klant en goed genoeg zijn om de keuring te doorstaan. Voedselveiligheid zien ze als onderdeel van de kwaliteit. Bij supermarktketens bestaat een spanning tussen de kwaliteitsafdeling, die de veiligheid borgt, de inkopers, voor wie een lage prijs prioriteit heeft, en de verkopers, voor wie een hoge omzet belangrijk is en die daarom bijvoorbeeld geen waarschuwendes teksten op etiketten willen hebben. Ook gaat de aandacht van supermarktketens uit naar leveringszekerheid en houdbaarheid. Wat betreft de voedselveiligheid en de uiterste houdbaarheidsdatum vertrouwen zij op de gegevens van de toeleverancier.

Dat private regulering in de vleessector niet goed van de grond is gekomen, komt mede doordat de private handhaving zwak is. Eerder stelde de Raad vast dat aan zelfcontrolesystemen weinig of geen sancties verbonden zijn. De enige sanctie van betekenis is dat een bedrijf de handel met een ander bedrijf staakt. Een mogelijkheid voor sterkere private regulering is bedrijven vanuit het voorzorgbeginsel verplichten actief onderzoek te doen naar potentiële (nog niet beheerste) risico's, zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 2008 adviseerde. Bij hun doen en laten moeten die bedrijven dan aantoonbaar rekening houden met die risico's.¹⁶¹ Voor kleinere bedrijven kunnen de hoge kosten een belemmering zijn om zich (minder strikt) aan de regels te houden of aan een kwaliteitssysteem deel te nemen. Ook stelde de Onderzoeksraad tijdens het onderzoek vast dat kennis hierover (vooral) bij kleinere bedrijven niet altijd aanwezig is. De (Europese) regelgeving is niet alleen zeer gedetailleerd, maar ook ingewikkeld en omvangrijk. Weliswaar werken kleinere slachterijen met door de branche geleverde standaard veiligheidsprotocollen (HACCP), maar dat is niet genoeg om de kennis zodanig te verinnerlijken dat bedrijven ook zonder externe prikkel zich ervoor inspannen om de voedselveiligheid te borgen.

De Raad nam waar dat personeel in slachthuizen vooral is gefocust op de dagelijkse activiteiten, dat wil zeggen, adequaat slachten of uitsnijden in het door het bedrijf verlangde productietempo.

¹⁵⁹ Tetty Havenga: *Private regulering voedselveiligheid*. *Recht der Werkelijkheid* 24, nr 3. (2003).

¹⁶⁰ Food Safety Agency: *Slaughterhouse Social Science Research Project*. Juni 2013.

¹⁶¹ WRR, *Onzekere veiligheid*. 2008.

Bij selectie van slachtpersoneel speelt de vaardigheid om hygiënisch te werken een ondergeschikte rol. Van scholing op dit punt is nauwelijks sprake, wat niet bijdraagt aan het bewustzijn van het personeel om hygiënisch te werken.

De Raad vermoedt dat bedrijven minder gemotiveerd zijn om de veiligheid van vlees te borgen doordat ze niet rechtstreeks met de gevolgen worden geconfronteerd. Bedrijven aan het einde van de keten, die onder merk leveren of produceren (supermarkten, levensmiddelenconcerns, hamburgerketens) of die veel exporteren, voelen nog de 'tucht van de markt', omdat een incident direct negatieve publiciteit en reputatieschade kan opleveren en de omzet kan schaden. Bij schakels aan het begin van de keten (veehouderijen, slachterijen, uitsnijderijen) is de afstand tot de consument (degene die de gevolgen van de genomen of niet beheerste risico's ondervindt) groter. Voor deze bedrijven zou de disciplinerende invloed moeten uitgaan van hun ketenpartners. De verleiding om regels niet na te leven of zelfs bewust te overtreden (bijvoorbeeld door te frauderen) is echter groot, omdat de verdiensten hoog zijn, de pakkans klein is en de straffen laag zijn.¹⁶² Partijen die het dichtst bij de consument staan (zoals supermarkten) of sterk afhankelijk zijn van de export of van grote afnemers, besteden de meeste aandacht aan voedselveiligheid.¹⁶³ Het afbreukrisico van een onveilig product is bij deze partijen immers het grootst. Dat biedt echter nog geen garantie dat het geproduceerde of geleverde vlees daadwerkelijk veilig is: de Raad heeft ook in grote slachterijen gezien dat de hygiëne tekort schoot. Dit komt doordat de bedrijven een hoge productie (een hoge bandsnelheid) belangrijker vinden dan de hygiëne.¹⁶⁴

4.3 De samenwerking tussen overheid en bedrijven

Deelconclusie

Private en publieke partijen in de vleesketen werken onvoldoende samen, bijvoorbeeld bij de uitwisseling van kennis en informatie. Als ze wel samenwerken is het van belang dat de individuele verantwoordelijkheden duidelijk te onderscheiden blijven.

Uitwisseling van kennis en informatie

Veilig vlees is een gedeelde verantwoordelijkheid bedrijfsleven en overheid, en niet enkel een optelsom van individuele private en publieke verantwoordelijkheden.

Tijdens de grootschalige terugroepactie in de paardenvleesaffaire werd duidelijk dat de informatie-uitwisseling tussen NVWA en bedrijven op obstakels stuit. Om aan de terugroepactie te voldoen, wilden de bedrijven die het vlees moesten terughalen over de namen beschikken van partijen aan wie het vleesbedrijf had geleverd. Dan konden ze nagaan of die bedrijven aan hen hadden geleverd. De NVWA kon de namen om privacyredenen echter niet geven.

¹⁶² Europees Parlement, *Food crisis, fraud in the food chain and control thereof*, September 2013.

¹⁶³ Tetty Havenga: *Private regulering voedselveiligheid. Recht der Werkelijkheid 24, nr 3.* (2003).

¹⁶⁴ Seminar EC, Animals + Humans = One Health, Brussel 2013.

De Taskforce Voedselvertrouwen signaleert hetzelfde probleem. Eigenaars van kwaliteitssystemen kunnen (als ze dat zouden willen) geen actie ondernemen tegen producenten bij wie de overheid een misstand heeft geconstateerd, omdat de NVWA hen niet mag informeren om welk bedrijf het gaat. Overheid en bedrijfsleven hebben in het kader van het actieplan afgesproken dat ze in de toekomst bij ernstige misstanden standaard informatie uitwisselen. Bij grootschalige terugroepacties zouden bedrijven voortaan de beschikking moeten krijgen over alle noodzakelijke informatie die de overheid heeft, al dan niet vertrouwelijk.¹⁶⁵

Omgekeerd wil de NVWA graag informatie over positieve monsters met bijvoorbeeld groeihormonen, antibiotica of aflatoxine uit private bemonsteringsprogramma's krijgen. Dit kan helpen misbruik op te sporen. Bedrijven die de monsters hebben verzameld of geanalyseerd, zijn echter niet bereid die te geven, omdat ze vrezen dat de bedrijven waar de positieve monsters zijn genomen, daaropvolgend een boete krijgen.

Soms is er informatie beschikbaar, maar stuit uitwisseling op praktische bezwaren. Een voorbeeld om dit te illustreren is het volgende. Een grote slachterij controleert de eigen producten op de gevaarlijke EHEC-bacterie. De slachterij probeert met bemonsteringen geringe verontreinigingen op te sporen, om tijdig te kunnen ingrijpen. Bij verontreinigingen die te laag zijn om ziekte bij de mens te veroorzaken, gaat het bedrijf niet meteen over tot een terughaalactie van producten. Deze informatie deelt de slachterij, in overleg met de NVWA, niet met de NVWA, omdat dat ernstige gevolgen kan hebben. Er is namelijk geen specifieke wettelijke verplichting voor slachterijen om op EHEC te monitoren. De NVWA verlangt dat daarom ook niet. Maar als het bedrijf wel meetresultaten aan de NVWA doorgeeft, eist de NVWA bij elke positieve bevinding dat het product uit de handel wordt genomen, omdat het onveilig is gebleken. Dat komt volgens de slachterij doordat de NVWA voor EHEC een nultolerantie hanteert.

De Raad voor Accreditatie (RvA) zoekt niet actief naar informatie over mogelijk onterechte afgegeven certificaten. De Raad voor Accreditatie krijgt ook geen gegevens van de NVWA over bedrijven die niet aan de wet- en regelgeving blijken te voldoen. De RvA zou die gegevens willen hebben om te kunnen nagaan welke certificerende instelling hij eventueel moet onderzoeken. Ook certificerende instellingen hebben geen inzicht in overtreders van de Warenwet die bekend zijn bij de NVWA.

Verantwoordelijkheidsverdeling

Waar overheid en bedrijfsleven samenwerken om de veiligheid van vlees te borgen, is het van belang dat de afzonderlijke verantwoordelijkheden van beide partijen helder blijven. De Raad acht het in dat licht opmerkelijk dat een vleesbedrijf het NVWA-laboratorium jaarlijks circa 10.000 monsters op antibiotica laat analyseren. Dit gebeurt in het kader van de ketenkeuring voor drie slachterijen. Hoewel dit een manier is om de gedeelde verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid in te vullen, is het toch de vraag of een publieke toezichthouder dit soort opdrachten tegen betaling moet uitvoeren voor een private onderneming. De NVWA kan zo medeverantwoordelijk worden voor het residuenbeleid van het vleesbedrijf, terwijl zij op datzelfde bedrijf toezicht moet houden.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Taskforce Voedselvertrouwen, 13 juni 2013.

¹⁶⁶ De NVWA heeft de Raad in november 2013 laten weten de laboratoriumanalyses voor het bedrijf te hebben stopgezet, omdat het geen wettelijke taak betreft.

De post mortem keuring is een bijzondere vorm van samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven. Werknemers van de private BV KDS voeren de keuringen sinds 2006 uit als officiële assistenten van de NVWA. KDS is opgericht omdat het bedrijfsleven meende de organisatie van de keuringen zelf goedkoper te kunnen uitvoeren. De aanneming was dat de kosten voor het bedrijfsleven bij privatisering van deze keuringen 9 á 10 miljoen euro lager zouden zijn dan wanneer de NVWA de keuringen met eigen personeel zou blijven uitvoeren.¹⁶⁷ Voor de toenmalige regering stond de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voorop. Daarom moest het bedrijfsleven de controle- en keuringswerkzaamheden waar mogelijk steeds meer zelf organiseren.¹⁶⁸ De Europese regelgeving staat delegatie van officiële keuringstaken alleen toe als het bedrijf waaraan de keuringstaken worden gedelegeerd onafhankelijk opereert en de medewerkers voldoende opleiding hebben genoten. De nationale autoriteit moet hier door middel van audits toezicht op houden.¹⁶⁹

Het ministerie van EZ (toen nog Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit - LNV) heeft in 2003 samen met KDS een toezichtarrangement vastgesteld waarin naast normen voor de slachtkoeling ook eisen ten aanzien van de onafhankelijkheid en opleidingsniveau zijn opgenomen. KDS heeft deze in een kwaliteitshandboek vastgelegd, dat door een geaccrediteerde instantie wordt gewaarborgd. De NVWA moet hier periodiek (1-4 keer per jaar) een externe audit op uitvoeren.¹⁷⁰ In de praktijk voert de NVWA eenmaal per jaar een audit uit, met uitzondering van 2012, toen als gevolg van de fusieveranderingen geen audit is uitgevoerd.¹⁷¹ Een snellere vervolgaudit had voor de hand gelegen, omdat tijdens de audit in 2011 serieuze tekortkomingen waren vastgesteld. Zo constateerde de NVWA dat KDS karkassen goedkeurde voor humane consumptie terwijl dat niet had mogen, omdat ze waren bezoedeld of resten van ruggemerg bevatten.¹⁷² In 2013 constateerde de NVWA wederom dat KDS te veel afwijkingen had gemist en ten onrechte karkassen had goedgekeurd.¹⁷³ Deze vormen daardoor een risico voor de voedselveiligheid.

Een andere tekortkoming die uit de genoemde audits naar voren komt is dat KDS klachten over de keuringsomstandigheden (bijvoorbeeld ontbreken van sterilisatoren voor messen) niet centraal vastlegt en bij de NVWA indient, maar op locatie of in gesprekken met de NVWA aan de orde stelt. Omgekeerd gaf de NVWA KDS tot voor kort geen inzicht in de resultaten van beoordelingen van de post mortem keuringen.¹⁷⁴ Beide zijn van belang om tekortkomingen bij keuringen structureel te kunnen wegnemen.

Wanneer KDS grote tekortkomingen tijdens de keuring constateert moet de KDS-medewerker de keuring staken en de betrokken officiële dierenarts van de NVWA inschakelen.¹⁷⁵ Uit de audits komt ook naar voren dat KDS de keuring niet consequent

¹⁶⁷ Persbericht VWA, 29 november 2005, geraadpleegd op 8 januari 2014.

¹⁶⁸ *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30300, Nr. 77.

¹⁶⁹ Verordening (EG) Nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad, 29 april 2004.

¹⁷⁰ Bijlage Normstelling en normen roodvlees en pluimveevlees, Slachthuizen, uitsnijderijen en koel- en vrieshuizen, 2012.

¹⁷¹ Bron: NVWA.

¹⁷² NVWA, *Auditrapport KDS post mortem vleeskeuring*, 2011.

¹⁷³ NVWA, *Auditrapport Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector, post mortem keuring roodvlees*, 2013.

¹⁷⁴ NVWA, *Auditrapport Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector, post mortem keuring roodvlees*, bijlage H, 2013.

¹⁷⁵ Verordening (EG) Nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad, 29 april 2004.

formeel aan de NVWA overdraagt als te keuren karkassen en slachtafval niet aan de eisen voldoen. Dit leidt tot verkeerde keuringsbeslissingen en het ontbreken van gezondheidskeurmerken, wat een risico oplevert voor de voedselveiligheid.¹⁷⁶

In 2006 concludeerde de Europese toezichthouder FVO dat KDS niet voldeed aan de eisen van een instantie waaraan taken van de nationale autoriteit (NVWA) mogen worden gedelegeerd.¹⁷⁷ Een van de kritiekpunten was dat het delegeren van taken niet zoals verplicht aan de Europese Commissie was gemeld. Volgens het ministerie van LNV was dat echter niet nodig, omdat niet daadwerkelijk sprake was van delegatie van taken. KDS werkte immers onder gezag en verantwoordelijkheid van de NVWA. KDS had volgens het ministerie geen zeggenschap over de manier waarop de keuringen worden uitgevoerd.¹⁷⁸ Omdat de NVWA de normen vaststelt en het werkproces in principe zo is ingericht dat de officiële assistenten daar niet van kunnen afwijken, was er volgens de minister van LNV geen reden om aan de onafhankelijkheid van KDS bij de post mortem keuringen te twijfelen.¹⁷⁹

In een recente brief aan de Tweede Kamer stellen de staatssecretaris van EZ en de minister van VWS echter dat er geen directe aansturing is van de keuringmedewerkers door het management van de NVWA. Er kan een conflict ontstaan als het management van de private controle-instantie een andere opdracht geeft aan de keuringsmedewerker dan de toezichthouder.¹⁸⁰

De Raad constateert dat ook de wijze waarop bestuur en toezicht van KDS zijn ingericht, twijfels kan oproepen over de onafhankelijkheid. Drie van de vijf bestuurders van de Stichting Administratiekantoor KDS, dat het juridische eigendom en zeggenschapsrechten over de BV KDS heeft, zijn tevens commissaris. Een ander bestuurslid is werkzaam voor een groot vleesproducerend bedrijf, dat ook van de keuringsdiensten van KDS gebruik maakt.¹⁸¹

Hoewel de (publieke) NVWA formeel eindverantwoordelijk voor de post mortem keuringen, kan de wijze waarop de samenwerking met KDS is ingericht en in de praktijk wordt uitgevoerd, verwarring scheppen over de precieze verantwoordelijkheidsverdeling voor de keuringen.

¹⁷⁶ NVWA, *Auditrappport Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector, post mortem keuring roodvlees*, 2013.

¹⁷⁷ FVO, *Final report of a mission carried out in the Netherlands from 30 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*, 2006.

¹⁷⁸ Brief van de Chief Veterinary Officer van het ministerie van LNV aan de FVO, 2006.

¹⁷⁹ Antwoorden van de minister van LNV op schriftelijke vragen van de Partij voor de Dieren en de SP, 2008.

¹⁸⁰ *Kamerstukken II*, 2013/2014, 33835, Nr. 1.

¹⁸¹ Bron: KDS.

4.4 De verantwoordelijkheid van het publieke toezicht

Deelconclusie

De Europese wet- en regelgeving en de bemoeienis van de aansturende departementen beperken de mogelijkheden voor de NVWA om onpartijdig en effectief toezicht uit te voeren. De ruimte die de NVWA wel heeft, gebruikt ze onvoldoende. Het toezicht is onvoldoende risicogericht en de handhaving is zwak.

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is verantwoordelijk voor het publieke toezicht in de vleesketen. Volgens de Raad is effectief publiek toezicht belangrijk om de voedselveiligheid te waarborgen en om het vertrouwen van consumenten en handelspartners te behouden. De NVWA werkt binnen de kaders van de Europese en nationale wet- en regelgeving, onder de politieke verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Dit bepaalt in belangrijke mate de speelruimte die de NVWA heeft.

4.4.1 Het toezicht is niet onafhankelijk genoeg

Een voorwaarde voor effectief publiek toezicht is dat het zoveel mogelijk zonder beïnvloeding van de onder toezichtstaande partij, de politiek verantwoordelijken of andere belanghebbenden kan plaatsvinden. Dat is belangrijk voor het publieke vertrouwen in het toezicht.¹⁸² In het afgelopen decennium is de politieke visie op het toezicht verschoven. Het accent kwam te liggen op toezicht als verlengstuk van bestuur en beleid (ondersteuning van de ministeriële verantwoordelijkheid). Bovendien was er een sterke druk om de kosten van het rijkstoezicht te verlagen.¹⁸³ Voor de NVWA heeft deze ontwikkeling grote gevolgen gehad.

De NVWA is een agentschap van het ministerie van Economische Zaken. De politieke verantwoordelijkheid ligt bij twee bewindslieden: de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. In de huidige praktijk besluiten de opdrachtgevende bewindslieden (in samenspraak met het parlement) over de prioriteiten voor het toezicht en bepalen ze het budget voor de NVWA. Binnen dat kader zou de NVWA het toezicht moeten vormgeven. De ministeries gaan over het 'wat', de NVWA over het 'hoe'.

Vooraf het ministerie van Economische Zaken geeft op dit moment weinig ruimte aan de NVWA om dit te realiseren. De Secretaris-Generaal van Economische Zaken zou vanuit het eigenaarschap van de NVWA deze waarden moeten borgen. Economische Zaken ziet de NVWA op het gebied van keuringen als een uitvoeringsorganisatie, waarbij de Directeur Generaal Agro opdrachtgever is. In de aansturing van het ministerie van Economische Zaken met de NVWA spelen incidenten soms een grote rol. Dit kan spanningen opleveren met het streven van de NVWA om risicogericht te werken.

¹⁸² WRR, *Toeziën op publieke belangen*, 2013.

¹⁸³ WRR, *Toeziën op publieke belangen*, 2013.

Het ministerie van Economische Zaken bemoeit zich nadrukkelijk met de uitvoering (het 'hoe') van de taken van de NVWA. Bij incidenten neemt Economische Zaken al vroeg de regie over. Mogelijke gevolgen voor de export spelen daarbij een rol.

De sterke bemoeienis van het ministerie van Economische Zaken kan er toe leiden dat burgers en bedrijven de NVWA als verlengstuk van het departement zien, terwijl het voor het vertrouwen belangrijk is dat de toezichthouder voldoende afstand houdt om standpunten in te nemen. De NVWA kan zich anders niet tot autoriteit ontwikkelen.

Via de financiering hebben de ministeries een sterke greep op de NVWA. De toezichthouder wordt al jaren geconfronteerd met forse bezuinigingen en heeft een groot deel van de capaciteit ingeleverd (zie kader). Zo is bij de divisie Consument en Veiligheid het aantal controleurs in enkele jaren tijd verminderd van 300 naar ongeveer 115. Deze moeten tussen 20.000 en 30.000 locaties controleren, ook op niet-voedselgerelateerde zaken als het rookverbod. Een van de gevolgen is dat inspecteurs bedrijven die ver weg liggen van de standplaats, niet of nauwelijks controleren. Pas als blijkt dat de capaciteit ontoereikend is, wordt het budget verhoogd, waarbij het departement na overleg met de NVWA de (nieuwe) prioriteiten bepaalt. Zo kreeg de NVWA enkele jaren geleden meer capaciteit nadat ophef was ontstaan over het dierenwelzijn tijdens diertransporten.

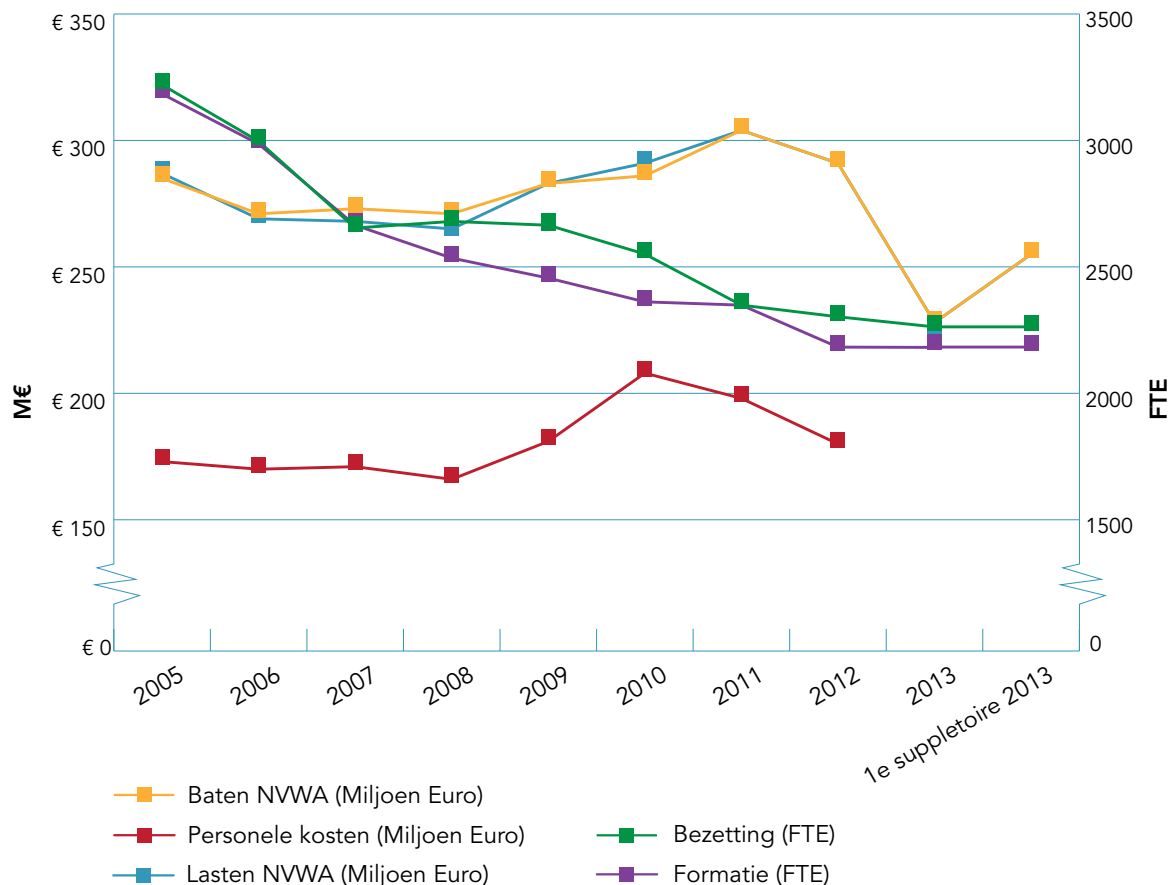
Het toezicht op de vleesketen is onderdeel van een organisatie die ook op een groot aantal andere sectoren toezicht moet houden. In totaal bestrijkt het takenpakket van de NVWA 23 domeinen, variërend van speelgoed tot plantenzaden, en van handel in mest tot vitaminepreparaten. Al die taken moet de NVWA tegen elkaar afwegen als ze haar prioriteiten bepaalt. Als de NVWA onder politieke druk accenten moet verleggen naar bijvoorbeeld controles op mest of dierenwelzijn, heeft dat invloed op andere activiteiten, zoals het toezicht op voedselveiligheid in de vleesketen.

Grote partijen in de vleesketen proberen soms via het ministerie van Economische Zaken de NVWA bij te sturen. Zo heeft de pluimveesector bij het ministerie van Economische Zaken geklaagd over te trage exportkeuringen door de NVWA en over een systeem om bij de slacht te controleren of kippen dood zijn. De brief kwam voort uit een afspraak met de staatssecretaris om punten aan te leveren waarbij de sector hinder ondervindt van de NVWA.¹⁸⁴

Daarnaast is de onafhankelijkheid van de NVWA niet gewaarborgd ten opzichte van de sector waarop toezicht moet worden gehouden. Toezichthouders zijn soms jarenlang aan één bedrijf verbonden en kunnen daardoor een te innige band met dat bedrijf krijgen. Hoewel kennis van een bedrijf een voordeel kan zijn, is het toch belangrijk dat de toezichthouder voldoende op afstand blijft om effectief te kunnen optreden. Anders wordt hij of zij medeverantwoordelijk voor de problemen van een bedrijf. Bij de vee- en vleeskeuring is die medeverantwoordelijkheid er. De toezichthouder maakt hier deel uit van de vleesketen die zij zelf moet controleren doordat de NVWA zowel de keuring als het toezicht uitvoert.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Brief van het productschap Pluimvee en Eieren aan Directeur-Generaal Agro van het ministerie van EZ, juni 2013.

¹⁸⁵ Bron: NVWA.



Figuur 8: Overzicht van de ontwikkeling van de opbrengsten van de NVWA (o.a. ministerie van EZ, VWS, retributies) en de formatie in de periode 2005-2013. (Bron: NVWA, 2013)

4.4.2 Reorganisaties hebben het toezicht uitgehold

De NVWA en zijn naamvoorgangers hebben de afgelopen decennia vele fusies, reorganisaties en bezuinigingen doorgemaakt. Niet verbetering van het toezicht, maar vermindering van de lasten was hiervan het primaire doel. Hiervoor is al beschreven welke gevolgen de veranderingen hebben gehad voor de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de NVWA. De ingrepen hebben ook gevolgen gehad voor de slagkracht van het toezicht. De voorbereiding en uitvoering van de veranderingen hebben veel energie en capaciteit van de organisatie opgeslokt die niet voor de primaire taken, zoals het toezicht op de voedselveiligheid, kon worden ingezet. Bovendien hebben de veranderingen tot onzekerheid bij het personeel geleid en hebben ze veel van hun aanpassingsvermogen geveerd.

Niet alleen de kleinere capaciteit van de NVWA vermindert de slagkracht. Ook de manier waarop de capaciteit wordt ingezet, is van belang. Uit interviews van de Raad met medewerkers van de NVWA bleek dat na de fusies mensen niet op de juiste plaatsen terecht zijn gekomen. Vooral in het middenmanagement zou veel kennis van de werkvloer verloren zijn gegaan, waardoor de aansturing tekortschiet en signalen van misstanden uit de praktijk niet op de juiste waarde worden ingeschat en opgevolgd. Bovendien zijn sommige teams uit de voormalige VWA, AID en PD tijdens de fusie gesplitst over meerdere divisies en is kennis van administratieve controles versnipperd geraakt. Als

gevolg van de fusies functioneren de verbindingen tussen de verschillende organisatie-onderdelen van de NVWA niet goed.¹⁸⁶

Doordat het aantal medewerkers met een slagopleiding is afgenomen, is ook productkennis verloren. Juist voor de bestrijding van fraude is het belangrijk dat controleurs het verschil tussen verschillende vleessoorten kennen. De vervanging van keurmeesters door lager opgeleide KDS'ers heeft ook tot verlies aan kennis geleid. Verder kampt de NVWA al jaren met een gebrekkige ICT-voorziening. Mede als gevolg daarvan kunnen toezichthouders onvoldoende dossiers opbouwen en met elkaar delen, waardoor belangrijke kennis om het toezicht effectief te maken ontbreekt.¹⁸⁷

De reorganisaties zijn ook ten koste gegaan van het persoonlijk contact tussen medewerkers in het veld. Bij de invulling van bezuinigingen heeft de leiding ervoor gekozen het aantal locaties te verminderen. Gevolg is dat inspecteurs elkaar minder fysiek ontmoeten en minder kennis aan elkaar overdragen. Door de landelijke indeling van teams zijn de reistijden aanzienlijk langer geworden, wat ten koste is gegaan van capaciteit voor de inspecties zelf.¹⁸⁸

Het kabinet heeft in december 2013 aangekondigd dat de NVWA extra geld krijgt, omdat de inspectiedienst mede als gevolg van meerjarige bezuinigingen op onderdelen te weinig capaciteit heeft om de verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving waar te maken. De ministeries van Economische Zaken en VWS stellen structureel 33 miljoen euro beschikbaar. Daarnaast wordt in de periode 2014-2017 incidenteel 34 miljoen euro geïnvesteerd.¹⁸⁹ De NVWA zelf zal 8 miljoen euro besparen door doelmatiger te werken, en het bedrijfsleven zal via hogere retributies 10 miljoen euro bijdragen. Uiteindelijk zal de capaciteit van de NVWA met structureel 105 fte worden uitgebreid. Ondanks deze maatregelen neemt het budget van de NVWA per saldo echter nog steeds af. De inspectiedienst had namelijk nog een bezuinigingstaakstelling tot 2018. Met inbegrip van de extra impuls zal het budget in 2018 253,9 miljoen euro zijn, tegen 266,6 miljoen in 2013.¹⁹⁰

4.4.3 De NVWA werkt weinig risicogericht

De NVWA stelt zich ten doel meer risicogericht te werken. In de praktijk is van een risicogerichte aanpak in keuring en toezicht in de vleessector echter beperkt sprake.¹⁹¹

De keuring is in slachthuizen in grote lijnen nog steeds hetzelfde als decennia geleden. In de tussentijd is er echter veel veranderd: de vleesketen is internationaler geworden, waardoor nieuwe risico's zijn geïntroduceerd. In hoofdstuk 3 is al opgemerkt dat uit recente risico-inventarisaties door de Europese voedselveiligheidsautoriteit EFSA blijkt dat de huidige wijze van keuring de belangrijkste biologische en chemische risico's niet opspoot. Om dit wel mogelijk te maken, moet de wetgeving worden gewijzigd.

¹⁸⁶ Kamerstukken II, 2013/2014, 33835, Nr. 1.

¹⁸⁷ Kamerstukken II, 2013/2014, 33835, Nr. 1.

¹⁸⁸ NVWA, *Rapportage project Verbetering toezicht kleine en middelgrote slachterijen*, september 2013.

¹⁸⁹ Deze bedragen zijn niet alleen bedoeld om het toezicht te versterken, maar ook om de interne organisatie te verbeteren (bv het ICT-systeem).

¹⁹⁰ Kamerstukken II, 2013/2014, 33835, Nr. 1.

¹⁹¹ Kamerstukken II, 2013/2014, 33835, Nr. 1.

Bij de inspecties bevindt de risicogerichte benadering zich nog in een beginstadium. Zo is het toezicht nauwelijks ingericht op de mogelijkheid van risico's voor voedselveiligheid door fraude. Daardoor onderschat de NVWA voedselveiligheidsrisico's in sommige schakels in de keten, zoals handelaren, koel- en vrieshuizen en uitsnijderijen.¹⁹² Daar komt bij dat de NVWA juist van deze schakels over te weinig informatie beschikt.¹⁹³

De divisie Consument & Veiligheid van de NVWA, die toezicht houdt op het einde van de vleesketen (horeca, vleesverwerkende bedrijven en slagers) hanteert een stoplicht-systeem voor bedrijven. Een goed nalevingsniveau leidt tot een groen stoplicht, een slechter nalevingsniveau tot een oranje of rood stoplicht. Deze laatste twee categorieën zouden aan een strenger controleregime onderhevig zijn. De divisie Consument & Veiligheid heeft echter te weinig capaciteit om die gerichte controles effectief te maken.

Ook het toezicht op de slacht in de vleesketen heeft verhoging van het nalevingsniveau als doel. Maar kennis over de huidige nalevingsniveaus ontbreekt. De NVWA onderscheidt in haar handhavingplannen bedrijven wel in risicocategorieën: hoog, middel en laag risico. Deze indeling is echter niet altijd logisch. Bovendien leidt de specifieke score volgens deze indeling niet altijd daadwerkelijk tot verhoogde toezichtdruk.

Schape- en geitenslachterijen

De NVWA constateert al minstens drie jaar dat 20 schape- en geitenslachterijen bewust de regels overtreden. De NVWA deelt deze slachterijen onveranderd in bij de categorie met middelhoog risico, en niet bij die met een hoog risico. Bij de overtredingen gaat het onder meer om het niet beheersen van de traceerbaarheid. Deze slachterijen lieten zich niet afschrikken door interventie. Ondanks dat deze slachterijen bij herhaling het risicovolle gedrag niet veranderen, past de NVWA de handhavingstrategie niet aan.¹⁹⁴

4.4.4 Nalevingsdoelstellingen worden niet bereikt

De dagelijkse organisatie bij de NVWA botst met het doel van scherp en effectief toezicht. Inspecteurs voelen druk om snel te werken om de planning niet te verstoren. Daardoor is er geen tijd beschikbaar voor een grondiger inspectie, zelfs als daar aanleiding toe is.

De NVWA hanteert als motto: 'Zacht waar het kan, en hard waar het moet'. In de praktijk ligt de nadruk echter op een 'zachte' handhaving: de NVWA lost tekortkomingen samen met het bedrijf op, en als het bedrijf afspraken niet nakomt blijven sancties lang uit. De 'hard waar het moet'-aanpak voor bedrijven die stelselmatig de regels overtreden gebruikt de NVWA nog maar beperkt.¹⁹⁵

¹⁹² De NVWA heeft deze tekortkomingen inmiddels zelf ook gesignaleerd en plannen gemaakt om het toezicht erop aan te passen. Omdat deze plannen nog zeer recent zijn en nog moeten worden uitgevoerd, kan de Raad er nog geen oordeel over geven.

¹⁹³ Kamerstukken II, 2013/2014, 33835, Nr. 1.

¹⁹⁴ Bron: NVWA.

¹⁹⁵ NVWA, *Catena - naar een ketengerichte handhaving in de roodvleesketen*. Concept, oktober 2013.

Het motto is geïntroduceerd in een organisatie met verschillende handhavingculturen. Controleurs van Keuringsdienst van Waren (KvW) waren tot 2006 gewend met checklijsten te werken en elke afwijking consequent te sanctioneren. Vanaf 2006 moesten de controleurs van de (toen nog) VWA, dus ook die van de KvW, de handhavingstijl aanpassen aan de mate waarin de gecontroleerde bereid is de regels na te leven. Controleurs die voor de voormalige Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees hadden gewerkt, waren van oudsher minder bestraffend en pakten situaties die de voedselveiligheid konden bedreigen minder snel aan.¹⁹⁶

Pas de laatste jaren is er in de slachtketen meer aandacht voor interventies, zoals schriftelijke waarschuwingen en (sinds 2013) boeterapporten. Nieuwe NVWA-medewerkers krijgen scholing in handhavingstechnieken, maar zij vormen nog een minderheid binnen de organisatie. Nog steeds passen toezichthouders in vergelijkbare situaties verschillende handhavingstijlen toe, wat binnen toezichtteams tot spanningen leidt.

De NVWA heeft meerdere procedures voor handhaving en sanctionering in slachterijen en uitsnijderijen. De toezichthouder kan opdracht geven de slachtsnelheid te verlagen, het bedrijf onder verscherpt toezicht stellen of de slachtactiviteiten stilleggen. Aanhoudende tekortkomingen in Nederland leiden echter te weinig tot sancties. Daarmee is de druk op de slachterij om tekortkomingen aan te pakken beperkt.¹⁹⁷

Bedrijfssluitingen

De ultieme sanctie voor een bedrijf is dat de NVWA de EU-erkenning intrekt. Sinds 2009 heeft de NVWA dat drie keer gedaan. In een van deze drie gevallen was het bedrijf zelf al gestopt, in een ander had het al aangegeven te zullen stoppen.

Aan intrekking van een vergunning gaan stappen vooraf die, als ze effect hebben, de sluiting kunnen afwenden. De NVWA zal eerst een voornemen tot schorsen van de erkenning bekendmaken of, als de situatie ernstig is, direct schorsen. Dat laatste gebeurt bijvoorbeeld als de hygiëne ernstig tekortschiet of als een bedrijf illegaal slacht.

Sinds 2009 zijn twaalf vergunningen geschorst, waarvan zes alleen al in 2011. Een stap verder maakt de NVWA het voornemen tot intrekking van de vergunning bekend, en als dat niet helpt, volgt de uiteindelijke intrekking. Daarnaast kan de NVWA nog andere specifieke maatregelen nemen.

Voor effectief toezicht is het nodig dat bedrijven die niet uit zichzelf de regels naleven voldoende toezichtdruk voelen om dat toch te doen. De beoogde frequentie van

¹⁹⁶ P. Mascini en E. van Wijk, Responsive regulation bij de Voedsel en Waren Autoriteit, 2009.

¹⁹⁷ FVO, 2011, *Final report of an audit carried out in the Netherlands from 12 - 23 September 2011 in order to evaluate the follow-up action taken by the competent authorities with regard to official controls related to the safety of food of animal origin, in particular meat, minced meat, meat preparations, meat products and casings*, 2011.

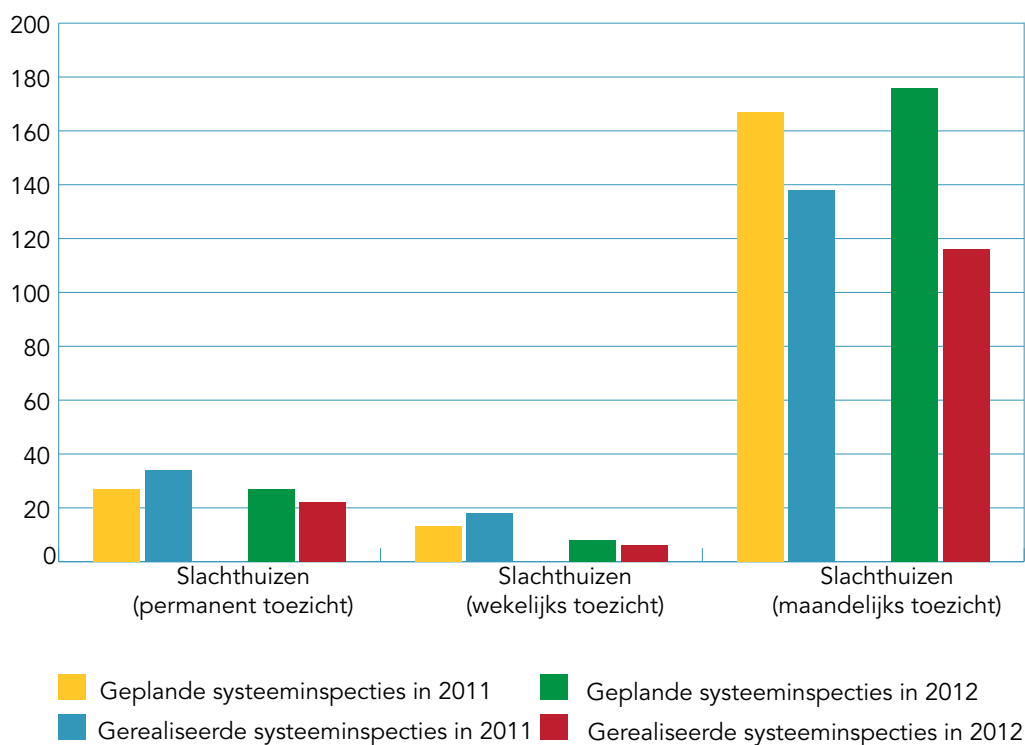
inspecties lijkt daarvoor te laag, zeker bij bedrijven die (inmiddels) door de NVWA als risico worden beschouwd, zoals uitsnijderijen, koel- en vrieshuizen en kleine en middelgrote slachterijen.¹⁹⁸ Daar komt bij dat de NVWA beoogde frequentiedoelen lang niet haalt (zie figuur 9 t/m 12). Ook vervolgininspecties, die specifiek bedoeld zijn om het nalevingniveau op bedrijven te verhogen, worden te weinig uitgevoerd. Dit alles ondermijnt de effectiviteit van het toezicht. Bovendien ontmoedigt het bedrijven die de regels wel naleven, omdat zij zien dat niet-nalevers ermee weggkomen.

De recente invoering van bestuurlijke boetes in de vleesketen en de toetreding van het dienstonderdeel Opsporing van de Algemene Inspectiedienst (nu Inlichtingen- en Opsporingsdienst, IOD) tot de NVWA biedt kansen voor krachtigere handhaving. Bestuurlijke boetes kunnen de druk op de strafrechtelijke aanpak van overtreders enigszins verlichten. Het instrument is nog te kort ingevoerd om te beoordelen of dit effect daadwerkelijk optreedt.

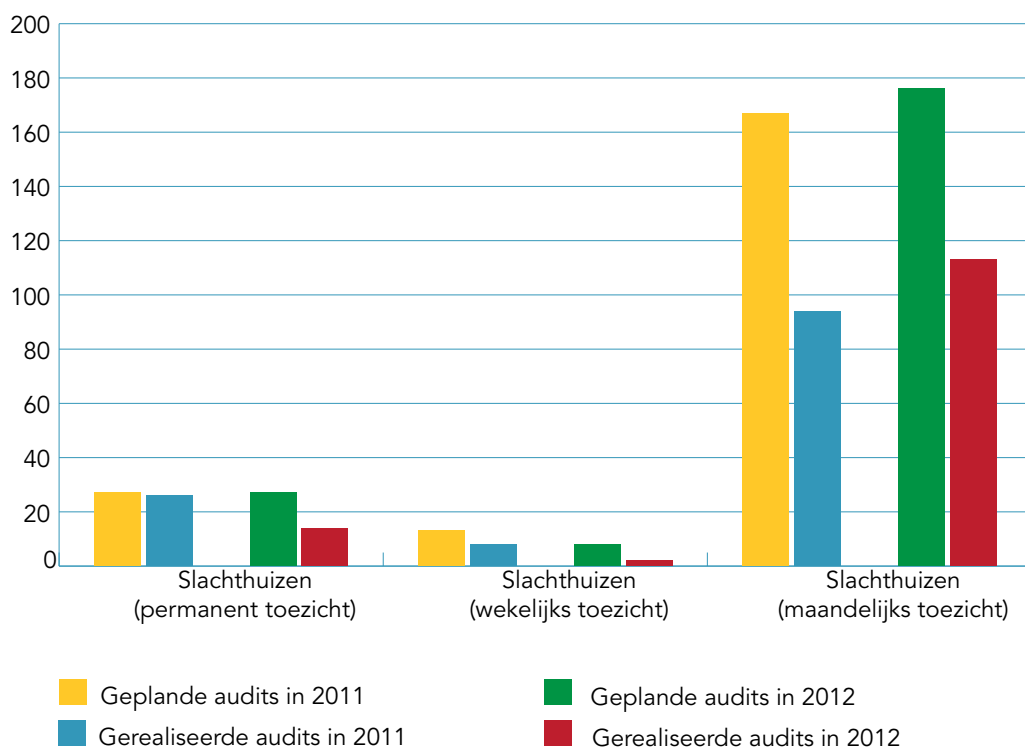
Niet alleen op nationaal niveau, maar ook op Europees niveau is de handhaving zwak. De FVO heeft zelf geen bevoegdheden om te handhaven. Als de FVO vaststelt dat een bedrijf de regels niet naleeft, is het de verantwoordelijkheid van de nationale toezichthouder om actie te ondernemen. En als die nationale toezichthouder (binnen of buiten de EU) vervolgens tekortschiet, kan alleen de Europese Commissie (op basis van FVO-rapportages) sancties opleggen aan de lidstaat of het niet-EU-land. Dat vergt een langdurig proces, waarbij bovendien handelsbelangen een rol spelen.

Ondanks deze beperking hebben de audits van de FVO een disciplinerend effect op EU-lidstaten en derde landen. De FVO neemt tijdens audits zaken waar die de nationale toezichthouder heeft gemist. Dat moet de toezichthouder prikkelen om scherper te worden. Waargenomen tekortkomingen worden meestal aangepakt. Uiteindelijk nemen daardoor de risico's voor de voedselveiligheid af.

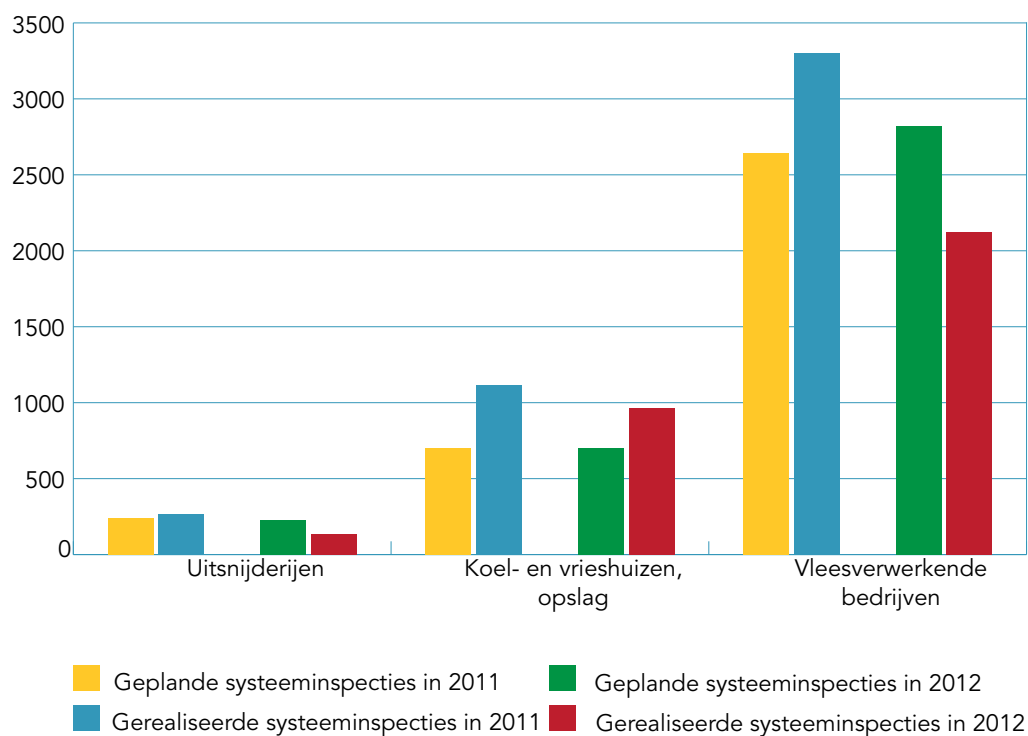
198 NVWA, *Rapportage project Verbetering toezicht kleine en middelgrote slachterijen*, september 2013.



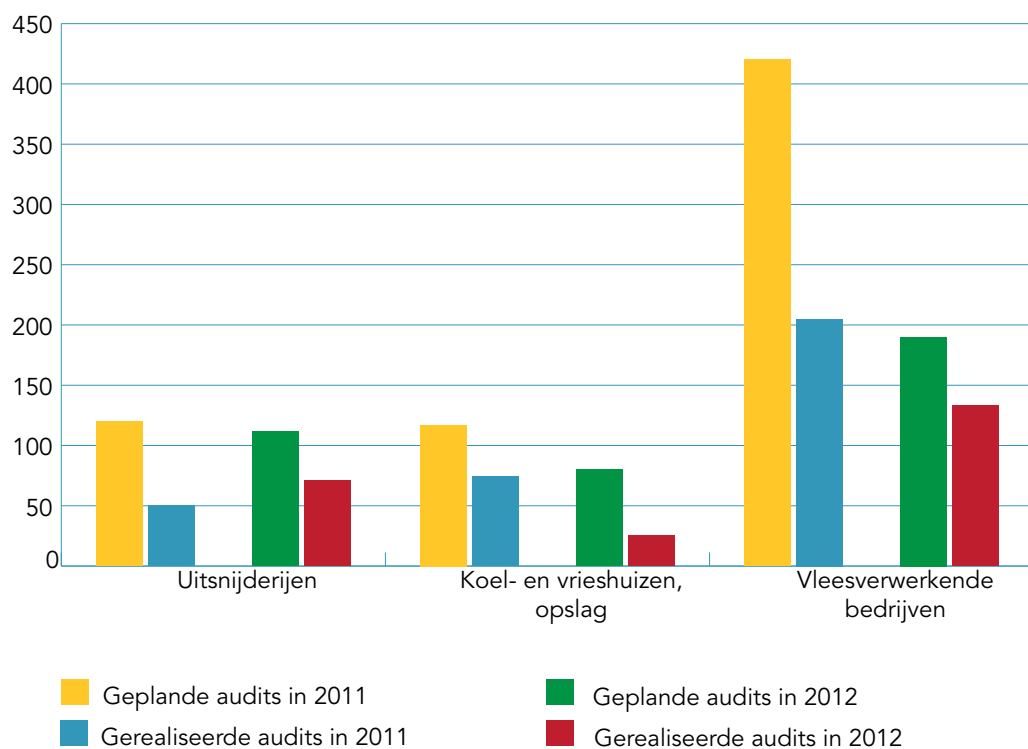
Figuur 9: Geplande en gerealiseerde systeeminspecties (systeem). Cijfers hebben betrekking op 27 slachthuizen met permanent toezicht, slachthuizen met wekelijks toezicht (13 in 2011 en 8 in 2012) en slachthuizen met maandelijks toezicht (167 in 2011 en 176 in 2012). (Bron: NVWA)



Figuur 10: Geplande en gerealiseerde audits. Cijfers hebben betrekking op 27 slachthuizen met permanent toezicht, slachthuizen met wekelijks toezicht (13 in 2011 en 8 in 2012) en slachthuizen met maandelijks toezicht (167 in 2011 en 176 in 2012). (Bron: NVWA)



Figuur 11: Geplande en gerealiseerde systeemininspecties. Cijfers hebben betrekking op uitsnijderijen (241 in 2011 en 224 in 2012), 351 koel- en vrieshuizen en opslagbedrijven vlees en 700 vleesverwerkende bedrijven. (Bron: NVWA).



Figuur 12: Geplande en gerealiseerde audits. Cijfers hebben betrekking op uitsnijderijen (241 in 2011 en 224 in 2012), 351 koel- en vrieshuizen en opslagbedrijven vlees en 700 vleesverwerkende bedrijven. (Bron: NVWA)

4.4.5 De toezichtvisie is niet helder

Met de nieuwe Europese regelgeving (de Algemene Levensmiddelenverordening en het Hygiënepakket) is in 2004 meer ruimte geschapen voor private regulering en systeemtoezicht. In Nederland is in diezelfde periode bepaald dat het toezicht gebaseerd moet zijn op vertrouwen. Die visie gaat ervan uit dat bedrijven bonafide zijn, tenzij het tegendeel blijkt. Pas dan moet hard worden opgetreden.¹⁹⁹

De Raad constateert dat het principe van 'vertrouwen, tenzij' door NVWA-inspecteurs op de werkvloer niet wordt gedragen. Vele bronnen die de Raad heeft gesproken menen dat kostenverlaging voor overheid en bedrijfsleven de belangrijkste drijfveer is voor het vertrouwensbeginsel. De borging van de voedselveiligheid is daardoor op de achtergrond geraakt.

Ook over de norm van het toezicht bestaat geen eensgezindheid. Het ministerie van Economische Zaken meent dat als de FVO vindt dat een land het goed doet, dat land in ieder geval aan de EU-regelgeving voldoet. De FVO beschouwt de EU-regelgeving echter als het ideaal waarnaar moet worden gestreefd, maar dat nog niet wordt bereikt.²⁰⁰ De NVWA noemt de Europese regelgeving het minimum: de bodem waar het toezicht niet doorheen mag zakken.

In de uitvoeringspraktijk zorgt de innerlijke drijfveer van NVWA-dierenartsen voor verschillen in de manier waarop zij inspecties uitvoeren. Een dierenarts die vooral gemotiveerd is door dierenwelzijn beoordeelt een situatie op het bedrijf anders dan dierenartsen die vooral worden gedreven door diergezondheid of voedselveiligheid. De Raad heeft vastgesteld dat voedselveiligheid niet voor alle dierenartsen voldoende prioriteit heeft.

4.5 Een belangrijke terugkoppeling van het systeem ontbreekt

Het systeem om de veiligheid van vlees te garanderen is bedoeld om te voorkomen dat mensen ziek worden van vlees eten. Om te weten of dit doel wordt bereikt, heeft de overheid als systeemverantwoordelijke betrouwbare informatie nodig over het aantal mensen dat toch ziek wordt. Deze betrouwbare informatie ontbreekt voor mensen die kort na het eten van vlees ziek worden. Zo geven officiële meldingen een onderschatting van het aantal mensen dat ziek is geworden. Immers, velen melden zich niet bij een huisarts, maar zieken uit. Als ze zich wel bij een huisarts melden, laat die in slechts 10 procent van de gevallen een laboratoriumonderzoek doen om vast te stellen welk micro-organisme de infectie heeft veroorzaakt. Een hoog percentage van zieken blijft daardoor onopgemerkt.²⁰¹ Alleen de ernstige gevallen worden onderzocht en geregistreerd.

¹⁹⁹ NVWA, *Jaarverslag 2008, 2009*.

²⁰⁰ Bron: FVO. Ook als de FVO na een audit concludeert dat de naleving in een lidstaat op hoofdlijnen acceptabel is, kunnen tijdens die audit op onderdelen forse tekortkomingen zijn vastgesteld. In Nederland gebeurde dit in 2009, 2011 en 2012.

²⁰¹ Bron: RIVM.

Volgens schattingen worden in Nederland jaarlijks ongeveer 680.000 mensen ziek kort na het eten van besmet voedsel. De ziektelast is 6.000 *Disability-adjusted Life Years* (DALY, verloren gezonde levensjaren)²⁰² en het geschatte aantal doden 78. Kippen-, varkens- en rundvlees zijn verantwoordelijk voor naar schatting ruim 200.000 ziektegevallen en 32 doden.²⁰³ Dit zijn overigens zeer ruwe schattingen, maar nauwkeuriger cijfers ontbreken. Een aanzienlijk deel van de ziektegevallen ten gevolge van bacteriële besmetting kan worden vermeden door ervoor te zorgen dat het aantal bacteriën aan het eind van het slachtproces zo laag mogelijk is.^{204 205}

Een andere (grobe) indicatie van ziektegevallen door voedsel komt uit het Nationaal Kompas Volksgezondheid. Dit schat het aantal infecties van het maagdarmkanaal (wat vooral voedselinfecties zijn) op ruim 400.000 per jaar. Dat leidt tot naar schatting 1.160 verloren levensjaren en 12.100 ziektejaarequivalenten. Het cijfer is niet verder uitgesplitst naar soorten voedsel.²⁰⁶ Over de mensen die op lange termijn schade aan de gezondheid oplopen is nog minder informatie beschikbaar. Er zijn wel aanwijzingen dat voedselinfecties ook op lange termijn nog effect op de gezondheid kunnen hebben.²⁰⁷

Het meldingsstelsel voor voedselinfecties en -vergiftigingen is in de eerste plaats opgezet om bij incidenten snel te kunnen ingrijpen en niet om het stelsel van borging van de voedselveiligheid als zodanig te toetsen en structureel te verbeteren.²⁰⁸ In Denemarken hebben onderzoekers bijvoorbeeld meer mogelijkheden om de ziektelast in kaart te brengen, omdat zij toegang hebben tot medische systemen. In Nederland is dit stelsel om privacyredenen niet mogelijk.

Voor een effectieve terugkoppeling is nodig dat een hoger percentage van de voedselinfecties wordt gemeld en onderzocht. Zonder betere informatie is niet met enige zekerheid vast te stellen of de borging van de voedselveiligheid goed functioneert of niet.

²⁰² De DALY kwantificeert gezondheidsverlies en is opgebouwd uit twee componenten: de jaren verloren door vroegtijdige sterfte en de jaren geleefd met ziekte.

²⁰³ A.H. Havelaar et al., *Disease burden of foodborne pathogens in the Netherlands*, *International Journal of Food Microbiology* 156, 2012.

²⁰⁴ RIVM, *Daling meldingen voedselinfecties*, augustus 2012.

²⁰⁵ RIVM, *Inzicht kosten en ziektelast voedselinfecties*, juni 2013.

²⁰⁶ Nationaal Kompas Volksgezondheid 2013.

²⁰⁷ Tanya Roberts, Barbara Kowalcyk, Patricia Buck - *Center for Foodborne Illness Research & Prevention*, *The Long-Term Health Outcomes of Selected Foodborne Pathogens*, 12 november 2009.

²⁰⁸ Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Salmonella in gerookte zalm*, November 2013.

Het systeem dat de veiligheid van vlees moet borgen, werkt niet zoals beoogd. Het richt zich niet op fraude en op de belangrijkste biologische en chemische bedreigingen. De hygiëne tijdens de slacht wordt niet goed beheerst. Dat geldt ook voor de veiligheidsrisico's bij geïmporteerd vlees.

Private bedrijven en het publieke toezicht, die de veiligheid gezamenlijk moeten borgen, maken hun verantwoordelijkheid onvoldoende waar. Zo slagen de partijen er niet in om (nieuwe) risico's zo goed en systematisch als mogelijk te beheersen.

Een aantal eigenschappen van het systeem belemmert verbetering van de beheersing van veiligheidsrisico's. Deze eigenschappen betreffen de Europese wet- en regelgeving, de kenmerken van de sector zelf en de wijze waarop Nederland het publieke toezicht heeft georganiseerd.

Wetgeving

De Europese wet- en regelgeving draagt minder bij aan de voedselveiligheid dan redelijkerwijs mogelijk is. De Raad ziet hiervoor drie oorzaken:

De Europese wet- en regelgeving stelt private bedrijven primair verantwoordelijk voor het produceren van veilig vlees. Tegelijkertijd legt ze in de uitvoering een grote verantwoordelijkheid bij de overheid. Dat biedt private bedrijven de mogelijkheid om de eigen verantwoordelijkheden op de overheid af te wentelen.

De Europese wet- en regelgeving heeft als doel zowel voedselveiligheid als (eerlijke) handel te bevorderen. Dat leidt tot een afweging tussen deze belangen, zodanig dat het ten koste kan gaan van voedselveiligheid.

De Europese wet- en regelgeving ten aanzien van de vleeskeuring biedt weinig ruimte voor innovaties die de voedselveiligheid kunnen verbeteren.

Fraude

Het systeem dat de voedselveiligheid moet borgen is vooral gericht op hygiëne en diergezondheid, en veel minder op fraude. Fraude kan echter de voedselveiligheid bedreigen en verdient daarom meer aandacht van bedrijven en toezichthouders.

De veiligheid van paardenvlees is niet geborgd. Doordat het identificatie- en registratiesysteem (paardenpaspoort) fraudegevoelig is, is het niet mogelijk de herkomst van paarden met zekerheid te bepalen. Het vlees moet als onveilig worden beschouwd, omdat niet duidelijk is of het schadelijke stoffen bevat.

Kenmerken van de private sector

De vleessector is op dit moment niet geschikt voor verregaande private regulering en systeemtoezicht. De sector is versnipperd en niet homogeen. Veel bedrijven zijn zonder externe prikkel niet bereid de voedselveiligheid zo goed als mogelijk te waarborgen. Dit belemmert het zelfreinigend vermogen van de sector en de ketenverantwoordelijkheid.

Ook private ketenkwaliteitssystemen, die een deel van deze problemen zouden kunnen oplossen, bieden onvoldoende waarborg voor voedselveiligheid. Zij zijn niet ingesteld op fraude. Bedrijven in de vleesketen vertrouwen bovendien te veel op certificaten, zonder te verifiëren dat deze daadwerkelijk garantie bieden voor veilig vlees of dat ze daarvoor bedoeld zijn. Ook is de private handhaving binnen de ketenkwaliteitssystemen zwak.

Publieke partijen in de vleesketen

Voortdurende reorganisaties en bezuinigingen hebben de effectiviteit van het toezicht aangetast. Daarbij is de overheid er ten onrechte van uitgegaan dat het bedrijfsleven meer verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid zou nemen.

De NVWA is binnen de vleesketen verantwoordelijk voor zowel keuring als toezicht. Dat heeft nadelige effecten:

- De NVWA houdt feitelijk toezicht op de eigen (keurings)activiteiten.
- 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 werkzaamheden mag stellen. Dit tast het gezag en de onafhankelijkheid van het toezicht aan.
- Keuring en toezicht vergen verschillende competenties, die niet altijd in één persoon of afdeling zijn verenigd.

De ministeries van Economische Zaken en Volksgezondheid, Welzijn en Sport geven te weinig middelen aan de NVWA om effectief op te treden in de vleesketen. Het ministerie van Economische Zaken geeft daarnaast te weinig ruimte aan de NVWA om zich tot autoriteit te ontwikkelen. Dit tast het publieke vertrouwen in de toezichthouder aan.

De NVWA heeft te weinig kennis over belangrijke risico's in de vleesketen en beschikt niet over informatie en middelen om risico's die wel bekend zijn gericht te beheersen. De handhaving van voorschriften over voedselveiligheid is zwak en niet consistent.

De overheid heeft als systeemverantwoordelijke onvoldoende betrouwbare informatie over het aantal mensen dat ziek wordt na het eten van vlees. Daardoor ontbreekt een belangrijk terugkoppelmecanisme om de voedselveiligheid structureel te verbeteren.

6 AANBEVELINGEN

De Raad acht het noodzakelijk dat publieke en private partijen maatregelen nemen om de voedselveiligheid structureel te verbeteren. Dit laat onverlet dat de Raad met name van private partijen veranderingen vraagt. Verbeteringen moeten in de sector als geheel tot stand komen. De Raad acht echter het zelforganiserende en zelfregulerende vermogen van private partijen op dit moment te gering om aan specifieke private partijen aanbevelingen te doen. Om die reden richt de Raad deze aanbevelingen aan de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Om een grotere eigen verantwoordelijkheid voor de vleessector mogelijk te maken, is het nodig dat de sector meer samenwerkt om de voedselveiligheid te waarborgen. Waar de aandacht van bedrijven nu vooral uitgaat naar de kwaliteit ('een mooi stuk vlees') en prijs, zou voedselveiligheid een prominentere plaats moeten innemen. Elk vleesbedrijf, en elke medewerker binnen dat bedrijf, dient ervan doordrongen te zijn dat de producten uiteindelijk bij consumenten terechtkomen en dat zij daarom een verantwoordelijkheid hebben voor de veiligheid ervan. Die verantwoordelijkheid kan niet naar volgende ketenschakels worden doorgeschoven.

Private ketenqualiteitssystemen kunnen bijdragen aan een groter veiligheidsbesef en daarmee aan een grotere veiligheid van vlees. Ze moeten naast hygiëne ook gericht zijn op fraude. Bedrijven in de vleesketen zouden moeten verifiëren of de certificaten daadwerkelijk garantie bieden voor veilig vlees. Er is behoefte aan extra prikkels om samenwerking tussen bedrijven op het gebied van voedselveiligheid te bevorderen en bedrijven die onverantwoorde risico's nemen vanuit de sector zelf te corrigeren.

De Raad komt tot de volgende aanbevelingen:

Aan de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport:

1. Neem het initiatief om samen met de toezichthouder bindende afspraken te maken met private partijen om het niveau van voedselveiligheid structureel te verbeteren. Draag daarbij zorg dat:
 - a. bedrijven in de keten elkaar aanspreken op risicovol gedrag, zoals een onhygiënische slacht of onwettig handelen. Bedrijven moeten elkaar, en de NVWA, informeren over risicovol gedrag van andere bedrijven.
 - b. de herleidbaarheid van producten verbetert en de prestaties van individuele bedrijven op het gebied van voedselveiligheid voor de consument inzichtelijker worden.

- c. private certificering gepaard gaat met effectieve private handhaving. Afnemers moeten onaangekondigde bezoeken aan hun leveranciers brengen om te verifiëren of die volgens de afgesproken normen werken. Hierbij is nadrukkelijk aandacht voor de bestrijding van fraude.
 - d. bedrijven in de vleesketen het initiatief nemen om kennis, opleiding en bewustwording over voedselveiligheid met elkaar te ontwikkelen en delen, en hierin investeren.
 - e. er ongeacht het prijsniveau geen concessies worden gedaan aan de voedselveiligheid.
2. Geef in de prioriteitstelling voor de NVWA meer aandacht aan bestrijding van fraude in de vleesketen. Versterk daarbij vooral de capaciteit en effectiviteit van de opsporingsdienst. Bevorder samenwerking met opsporingsdiensten van andere departementen.
 3. Breng een heldere scheiding aan tussen keuring en toezicht, zodat er geen verwarring kan ontstaan over de rol van de publieke toezichthouder.
 4. Wijzig het systeem van kostendekkende tarieven voor keuring en toezicht zodanig, dat het primair is gericht op het waarborgen van de voedselveiligheid.
 5. Bevorder dat in de wet- en regelgeving, en in de uitwerking ervan, meer ruimte komt voor innovaties die de voedselveiligheid kunnen verbeteren.

Aan de Inspecteur-Generaal van de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit:

6. Breng de risico's in kwetsbare ketenschakels in kaart en bepaal de prioriteiten. Zie er, vanuit een helder onderscheid tussen keuring en toezicht, scherp op toe dat bedrijven hun verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid waarmaken. Zoek bij opsporing samenwerking met andere opsporingsdiensten.

ONDERZOEKSVERANTWOORDING

Aanleiding en doel van het onderzoek

De Onderzoeksraad is het onderzoek begonnen op verzoek van de staatssecretaris van Economische Zaken, mede naar aanleiding van een aantal recente incidenten in de vleesverwerkende industrie.

De Onderzoeksraad heeft als taak de oorzaken van (bijna-)ongevallen te achterhalen. Doel daarvan is om lessen te trekken die de kans op herhaling van dergelijke voorvallen kunnen verkleinen, of die de gevolgen van dergelijke voorvallen kunnen beperken. De Onderzoeksraad richt zich nadrukkelijk niet op de schuldvraag, zoals dit bij strafrechtelijk onderzoek gebeurt.

De voorvallen lijken aan te geven dat het systeem dat ontworpen is om de voedselveiligheid te waarborgen op een andere wijze functioneert dan is beoogd. De focus ligt hierbij op wat Nederlandse partijen kunnen ondernemen om de voedselveiligheid te waarborgen en of zij afdoende middelen ter beschikking hebben om die verantwoordelijkheid waar te maken. Door zo objectief mogelijk inzicht te geven in de mate waarin (bekende) risico's in de vleesketen worden beheerst, beoogt de Onderzoeksraad relevante partijen in staat te stellen om eventuele zwakheden in het waarborgen van voedselveiligheid weg te nemen.

Probleemstelling

De consument vertrouwt erop dat het hem aangeboden vlees veilig te consumeren is. Dit betekent dat het vrij is van schadelijke stoffen die ziekte op zowel korte als lange termijn kunnen veroorzaken. Ook vertrouwt de consument erop dat de samenstelling van het vleesproduct overeenkomt met de beschrijving op het etiket. De consument gaat er vervolgens van uit dat partijen in de vleessector, samen met de toezichthouder, de voedselveiligheid en samenstelling van het vlees garanderen.

De recente incidenten in de vleesverwerkende industrie, in het bijzonder het paarden-vleesincident, schaadden het vertrouwen dat de consument heeft in veilig voedsel. Dit omdat de vleessector, inclusief het toezicht daarop, niet heeft voorkomen dat gedurende langere tijd samengesteld vlees op de markt beschikbaar was terwijl de exacte samenstelling ervan niet op het etiket stond. Daarnaast bleek dat de oorsprong en

herkomst van dat vlees voor partijen in de keten niet bekend was waardoor de voedselveiligheid ervan niet gegarandeerd kon worden.

Onderzoeksvraag

Op het moment dat Onderzoeksraad besloot tot dit onderzoek, is de volgende onderzoeksvraag gesteld:

1. Hoe beogen de vleessector en het toezicht het risico te beheersen dat onveilig vlees in de vleesketen terecht komt en aan de consument wordt aangeboden?

Tijdens de eerste fase van het onderzoek werd zichtbaar dat er een verschil bestaat tussen de wijze waarop het systeem beoogt de voedselveiligheid te waarborgen en hoe dat in de praktijk gebeurt. Deze bevinding heeft geleid tot twee aanvullende onderzoeksvragen:

2. Hoe is de veiligheid van vlees daadwerkelijk gewaarborgd?
3. Hoe kan het verschil tussen het beoogde systeem en het systeem zoals het in de praktijk functioneert worden verklaard?

Fasering onderzoek

Verkennde fase

In de verkennende fase heeft het onderzoek zich gericht op de vraag wat de relevante risico's in de vleesketen zijn en op de vraag hoe het stelsel van partijen, zowel per schakel als tussen de individuele schakels, die betrokken zijn bij de beheersing van deze risico's eruit ziet. Dit inzicht is verkregen door een zogenaamde 'quick search' naar relevante literatuur en partijen. Tevens hebben gesprekken met sleutelpersonen uit de sector plaatsgevonden. Op ten minste twee cruciale momenten in de verkennende fase is de voorgenomen onderzoeksrichting beoordeeld door 'vreemde ogen' (niet-projectteamleden en externen). De uitkomsten daarvan zijn gebruikt om de onderzoeksrichting bij te sturen. Een vergelijkbare controle heeft plaatsgevonden van het eindrapport.

Dataverzameling

De Onderzoeksraad maakte voor de dataverzameling in dit onderzoek gebruik van interviews, een (beperkte) literatuurstudie en bedrijfsbezoeken. Initieel richtten de interviews zich op het in kaart brengen van de wijze waarop het systeem beoogt de voedselveiligheid van vlees te waarborgen. Hiertoe heeft het onderzoeksteam in de periode van mei 2013 tot oktober 2013 interviews gehouden met gesprekspartners die afkomstig zijn uit het bedrijfsleven en de overheid. Zo is gesproken met beleidsafdelingen van het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ook is uitvoerig gesproken met uitvoeringsorganisaties zoals de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Europese toezichthouder 'Food and Veterinary Office'. De gesprekspartners uit het bedrijfsleven zijn afkomstig uit de verschillende schakels in de vleesketen (van primaire producent tot retailers). Tenslotte zijn partijen die een rol vervullen om de voedselveiligheid in de keten te waarborgen vertegenwoordigd. Denk bijvoorbeeld aan certificeringbureaus, belangenorganisaties en kennisinstellingen.

De tweede fase van het onderzoek was gericht op het in beeld brengen van de wijze waarop dit systeem daadwerkelijk functioneert. Hiertoe hebben onderzoekers de werkvloer van veehouders, slachterijen, uitsnijderijen en een koel- en vrieshuis bezocht. De NVWA heeft een deel van deze bezoeken georganiseerd.

Interviews en bedrijfsbezoeken

De Onderzoeksraad heeft tijdens het onderzoek naar Risico's in de vleesketen 61 personen geïnterviewd uit de private sector. Daarnaast hebben onderzoekers 36 medewerkers van de NVWA geïnterviewd. Ook hebben zeven gesprekken plaatsgevonden met de betrokken ministeries. Er zijn vijftien bedrijfsbezoeken afgelegd waarvan zes slachthuizen, twee uitsnijderijen, een invoerpost, een koel- en vrieshuis, een vleesverwerkend bedrijf en vier veehouderijen.

Analyse

De bezoeken en gesprekken op de werkvloer en de verschillende incidenten in de vleessector toonden aan dat er een verschil bestaat tussen de beoogde werking van het systeem en de wijze waarop de voedselveiligheid daadwerkelijk is geborgd. Een vraag die hierbij centraal gestaan heeft is hoe het stelsel zijn doel bereikt. De analyse richtte zich vervolgens op de achterliggende oorzaken van dit verschil. Door hier zo goed mogelijk inzicht in te geven beoogt de Onderzoeksraad relevante partijen in staat te stellen om eventuele zwakheden in het waarborgen van voedselveiligheid weg te nemen.

Selectiecriteria thema's

In de eerste fase van het onderzoek is onderzocht hoe het systeem beoogt de voedselveiligheid van vlees te waarborgen. In de tweede fase is een brede verkenning naar het systeem in de praktijk uitgevoerd. Tijdens werkvloerbezoeken ontdekte de Raad dat er zich meerdere risico's voor de voedselveiligheid voordeden. Deze risico's waren in meerdere thema's te groeperen. De Raad zette in verder onderzoek de schijnwerper op drie thema's, te weten fraude, de hygiëne tijdens de slacht en de import van vlees. Daarmee beoogde de Raad inzichtelijk te maken dat het mogelijk was dat voedselveiligheidsrisico's zich binnen het huidige systeem konden voordoen.

Bij de selectie van de thema's zijn de volgende criteria gehanteerd:

1. Het thema heeft betrekking op de wijze waarop de vleessector in de praktijk het risico beheerst dat onveilig vlees in de vleesketen terecht komt, en de rol van het toezicht daarin.
2. Het thema is naar verwachting informatierijk en bruikbaar voor het onderzoek van de Onderzoeksraad. Dat betekent dat de thema's betrekking hebben op concrete en verschillende ketenschakels of bedrijven met eenduidig interpreteerbare informatie. De thema's zijn onderbouwd door meerdere bronnen die, ook na anonimiseren, zeggingskracht hebben.
3. De Onderzoeksraad kiest die thema's waarvoor er directe of indirecte risico's voor de voedselveiligheid bestaan als er niet aan de norm voldaan wordt.
4. Het thema illustreert nieuwe informatie en inzichten die nog niet voldoende bekend zijn bij betrokken partijen en consumenten.

Oordeelsvorming

In het onderzoek is geprobeerd risico's in de vleesketen te identificeren en een oordeel te geven over de mate waarin de partijen erin slagen deze risico's te beheersen. Hiervoor is telkens geprobeerd informatie uit verschillende bronnen te vinden. Het betreft informatie uit eigen observaties tijdens bedrijfsbezoeken, informatie uit interviews met direct betrokkenen en gezaghebbende partijen en informatie uit documenten zoals auditrapporten, documenten van de NVWA en andere onderzoeken. Om een in kwalitatief opzicht zo divers mogelijk beeld te krijgen van de vleessector zijn bedrijven geselecteerd voor het onderzoek die verschillen in grootte, plaats in de keten (boer tot supermarkt) en de mate waarin het bedrijf (volgens de NVWA) voorloper of juist achterloper is.

Verbreiding van de resultaten

Ondanks de diversiteit van de bezochte bedrijven en de grote hoeveelheid vergaarde informatie kunnen de onderzoeksresultaten niet zonder meer worden toegepast op alle bedrijven in de vleessector. Dit omdat de Raad uiteraard niet beschikt over informatie van alle bedrijven in deze sector. Wel zijn op basis van de resultaten uitspraken gedaan over de mate waarin het aannemelijk is dat risico's of tekortkomingen zoals geconstateerd bij bepaalde bedrijven zich ook bij (soortgelijke) bedrijven zouden kunnen voordoen. Dit omdat kenmerken zoals de (markt)omstandigheden, het niveau van veiligheidskennis- en veiligheidscultuur waarin de vleesbedrijven opereren vergelijkbaar is met de bedrijven waarbinnen de tekortkomingen zijn geconstateerd.

Veiligheid van het vlees

Verder is belangrijk te vermelden dat het huidige onderzoek niet is gericht op beantwoording van vragen zoals: '*hoe veilig of onveilig is vlees in Nederland?*' of '*is het vlees in Nederland de laatste 10 jaar veiliger of onveiliger geworden?*'. Behalve het feit dat informatie hierover niet beschikbaar is in Nederland, was dit ook niet het doel van het onderzoek. Zoals reeds vermeld was het onderzoek gericht op het identificeren van (nieuwe) veiligheidsrisico's in de vleesketen en het vaststellen of de sector deze risico's volgens de laatste stand van de techniek beheerst.

Kwantificering

Bij het beoordelen van risico(beheersing) door de betrokken partijen in termen van voldoende of onvoldoende is telkens een expliciet beoordelingskader gebruikt (zie bijlage C). Dit referentiekader is gebaseerd op enerzijds wet- en regelgeving en 'best practices' en anderzijds op de visie van de Raad op het zo goed als praktisch mogelijk beheersen van veiligheidsrisico's en het beoordelingskader voor overheidstoezicht.

Het oordeel onvoldoende beheersing wil daarmee niet zeggen dat het eindproduct onveilig vlees is (of dat de consument hier ziek van wordt), maar dat het risico op basis van de laatste stand van kennis en techniek niet als zodanig beheerst wordt.

Reacties op conceptrapport

Een conceptversie van dit rapport is toegezonden aan betrokken partijen, conform de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid. Hen is gevraagd om het rapport te controleren op fouten, omissies en onjuistheden en eventueel te voorzien van commentaar. De Onderzoeksraad is gehouden om de zienswijzen van betrokken partijen die de Onderzoeksraad niet overneemt in zijn rapport te vermelden, voorzien van een motivering. Zie bijlage B van het rapport.

Hiernaast heeft de Raad tijdens de inzageperiode gesproken met het Food and Veterinary Office. Voor de publicatie van het rapport heeft de Onderzoeksraad een bijeenkomst belegd met enkele (grote) private partijen.

Begeleidingscommissie

De Onderzoeksraad heeft voor het onderzoek naar de risico's in de vleesketen een begeleidingscommissie in het leven geroepen. Deze commissie bestond uit externe leden met voor het onderzoek relevante deskundigheid onder voorzitterschap van een lid van de Onderzoeksraad. De externe leden hadden op persoonlijke titel zitting in de begeleidingscommissie. Gedurende het onderzoek is de commissie vier keer bijeengekomen om met het raadslid en het projectteam van gedachten te wisselen over de opzet en de resultaten van het onderzoek. De commissie vervulde een adviserende rol binnen het onderzoek. De eindverantwoordelijkheid voor het rapport en eventuele aanbevelingen of lessen uit het onderzoek ligt bij de Raad.

De commissie was als volgt samengesteld:

Begeleidingscommissie	
Mr. T.H.J. Joustra (voorzitter) Vanaf 1 oktober 2013	Voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid
Prof.dr. P.L. Meurs (voorzitter) Tot 1 oktober 2013	Raadslid Onderzoeksraad voor Veiligheid
Prof.dr.ir. L.O. Fresco	Universiteitshoogleraar Universiteit van Amsterdam en Buitengewoon Raadslid Onderzoeksraad voor Veiligheid
J. van den Berg	Voormalig plaatsvervangend directeur Rijksdienst voor Keuring van Vee en Vlees
Dr. A.A. Dijkhuizen	Voorzitter Raad van Bestuur Wageningen UR
Drs. J.H.G. Goebbels	Voorzitter Centrale Organisatie voor de Vleessector
Ir. J.F. de Leeuw	Voormalig DG ministerie van LNV en de VWA
Dr. B. Sangster	Voormalig DG VWS, Senior VP Safety and Environmental Assurance bij Unilever

Projectteam

Het projectteam was als volgt samengesteld:

Projectteam	
Mr. J.J.G. Bovens	Onderzoeksmanager
A.J. Timmers MSc	Projectleider/onderzoeker
Dr. E. de Croon	Analist
Drs. E.J. Willeboordse	Analist
Drs. F.H.J.L. Bloemendaal	Onderzoeker
R.J.H. Damstra	Onderzoeker
G.J.M. Oomen	Onderzoeker
Ir. A.C.J.G.M. van Roosmalen	Onderzoeker
Dr. Ir. C.H.A.M. Eilers	Externe onderzoeker
T.H. Wesselink MSc	Externe onderzoeker

REACTIES OP CONCEPTRAPPORT

Een inzageversie van dit rapport is, conform de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid voorgelegd aan de betrokken partijen. Deze partijen is gevraagd het rapport te controleren op feitelijke onjuistheden en mogelijke aanvullingen.

De inzageversie van dit rapport is voorgelegd aan de volgende partijen:

- Ministerie van Economische Zaken;
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
- Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit.

De binnengekomen reacties zijn in de volgende twee categorieën te verdelen:

Correcties van feitelijke onjuistheden, aanvullingen op detailniveau, en redactioneel commentaar, heeft de Raad (voor zover relevant) overgenomen. De betreffende tekst-delen zijn in het eindrapport aangepast. Deze reacties zijn niet afzonderlijk vermeld.

De reacties die niet zijn overgenomen, zijn voorzien van een weerwoord. Deze reacties zijn opgenomen in een tabel die te vinden is op de website van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (www.onderzoeksraad.nl). In die tabel is naast de letterlijke inhoud van de reacties ook aangegeven: op welke paragraaf de reactie betrekking heeft, van welke partij deze afkomstig is en wat het weerwoord van de Raad op de reactie is.

BEOORDELINGSKADER

Deze bijlage bevat het beoordelingskader waar de Onderzoeksraad zijn bevindingen aan toetst. De Onderzoeksraad baseert zich hierbij op de huidige wet- en regelgeving, alsmede andere normen en richtlijnen. Daarnaast maakt de Onderzoeksraad voor Veiligheid in zijn onderzoeken gebruik van een eigen beoordelingskader. In dit geval gaat het om een beoordelingskader voor het veiligheidsmanagementsysteem (VMS) van betrokken partijen en een beoordelingskader voor het gevoerde toezicht.

Wet- en regelgeving

Internationaal

Voor de productie en behandeling van het voedsel bestaan diverse Europese verordeningen.²⁰⁹ Alle verordeningen gaan uit van de eigen verantwoordelijkheid van de producenten voor de productie van veilig voedsel en levensmiddelen van dierlijke oorsprong. In de verordeningen wordt de verantwoordelijkheid voor de systematische toepassing van de Hazard Analysis Critical Control Points (HACCP) voor alle niveaus van de voedselketen (van boerderij tot consument) beschreven. Daarnaast bevatten de verordeningen voorschriften voor onder andere algemene hygiëne en de controle daarop, de controle en bestrijding van ziekteverwekkers van dierlijke oorsprong (zoönosen), importcontroles van vee, vlees en vleesproducten, bijhouden van registers, en het keuringsregime van slachtvee.

Nationaal

In Nederland geldt de kaderwet Warenwet voor voedselveiligheid. De Warenwet geldt voor alle bedrijven en organisaties die te maken hebben met levensmiddelen en/of consumentenproducten. De wet richt zich op de deugdelijkheid van levensmiddelen en regelt onder andere ook de toepassing door de bedrijven van een systeem om de productveiligheid beter beheersbaar te maken. Onder de wet vallen niet alleen de producten zelf, maar ook de grondstoffen, de productie, de plaatsen waar voedsel wordt bereid en de verkooppunten. Zo heeft de NVWA richtlijnen opgesteld hoe levensmiddelenbedrijven om zouden kunnen gaan met de beheersing van gevaren verbonden aan grondstoffen.²¹⁰

²⁰⁹ Verordeningen EG 178/2002 General Food Law; EG 852/2004; EG 853/2004.

²¹⁰ NVWA, Informatieblad 64 – *Borging van voedselveiligheid in de levensmiddelenketen met betrekking tot de gevaren verbonden aan grondstoffen*, april 2013.

De Warenwet is een kaderwet. Dit betekent dat de wet bestaat uit een algemeen deel met vaste uitgangspunten, waaraan allerlei besluiten en regelingen zijn toegevoegd. Voorbeelden hiervan zijn de Warenwetregeling Hygiëne van Levensmiddelen met eisen waaraan een bedrijf met betrekking tot het op hygiënische wijze bereiden en bewerken van eet- en drinkwaren moet voldoen of het Warenwetbesluit Etikettering van levensmiddelen.

Richtlijnen en best practices

Codex Alimentarius-commissie

In de jaren zestig hebben overheden en brancheorganisaties zich verenigd om onder de vlag van de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) een kader voor voedselveiligheid te ontwikkelen: De Codex Alimentarius (Codex). Tegenwoordig nemen 186 landen en de EU deel aan de Codex. De Codex heeft als doel om veiligheid en eerlijkheid in de handel met voedingsmiddelen te realiseren. De Codex is de internationale standaard met algemeen geaccepteerde uitgangspunten, normen en standaarden voor levensmiddelen en levensmiddelenproductie. De Codex zelf heeft geen kracht als wetgeving. Sinds de komst van de Codex Alimentarius is deze opgenomen in nationale wetgeving (in Nederland in de Warenwet). Sinds 2005 zijn er ook Europese richtlijnen en verordeningen gebaseerd op deze internationaal erkende uitgangspunten en afspraken.

Hazard Analysis Critical Control Points

Een fabrikant in de voedselproductie moet krachtens wet- en regelgeving veilig voedsel produceren. Individuele landen eisen dat voedselbedrijven waarvan zij levensmiddelen importeren ten minste voldoen aan de algemene uitgangspunten voor de beheersing van voedselveiligheid. Het betreft het basisvoorwaardenprogramma en de Hazard Analysis Critical Control Point (HACCP)-systematiek met een gevaaranalyse en kritische beheerspunten (of Critical Control Points – CCP's).

Bedrijven in de voedingsindustrie, waaronder voedselproducenten, passen de HACCP-systematiek toe om de voedselveiligheid te beheersen. De HACCP-systematiek richt zich op zeven principes die een bedrijf dient te hanteren. De systematiek is een verdere uitwerking van de plan-do-check-act (PDCA)-cyclus en vertoont gelijkenissen met andere veiligheidsmethodieken. Samengevat zijn de volgende stappen van belang:

1. Identificeer de gevaren en risico's

Tijdens de productie kunnen diverse fysieke, chemische en biologische gevaren optreden die de gezondheid van de consument kunnen schaden. De producent dient deze gevaren te identificeren en te evalueren (wat zijn de risico's, kans x effect?). Het gaat hierbij zowel om algemene als specifieke gevaren gerelateerd aan het productieproces.

2. Implementeer beheersmaatregelen

De producent dient beheersmaatregelen te treffen om de geïdentificeerde gevaren en risico's zoveel mogelijk te beperken. Het betreft zowel algemene beheersmaatregelen als specifieke beheersmaatregelen (gericht op kritieke beheerspunten / critical control points). Een producent dient voor specifieke gevaren CCP's te benoemen en hiervoor

passende beheersmaatregelen te implementeren. Voor CCP's waarvoor niet zo makkelijk specifieke maatregelen kunnen worden getroffen en/of CCP's die moeilijker te monitoren zijn, dient een bedrijf algemene beheersmaatregelen te treffen.

3. *Monitor de effectiviteit van de beheersmaatregelen*

Producenten moeten altijd alert zijn op bedreigingen van de voedselveiligheid. Om de effectiviteit van de voedselveiligheidsaanpak te controleren, moeten zij conform de HACCP-systematiek monitoringsprogramma's ontwikkelen. Deze programma's moeten aansluiten op de gevarenanalyse en bijhorende beheersmaatregelen.

4. *Neem indien nodig (of gewenst) aanvullende maatregelen*

Wanneer een producent opmerkt dat de voedselveiligheid niet goed wordt beheerst of zich nieuwe mogelijkheden voordoen om de voedselveiligheid nog beter te beheersen, dient het bedrijf aanvullende maatregelen te nemen. Vanzelfsprekend dient een producent de effectiviteit van nieuwe maatregelen te evalueren. Verder dient een bedrijf bij de introductie van (aanvullende) beheersmaatregelen na te gaan of de maatregelen geen nieuwe risico's introduceren, bestaande risico's verhogen en/of de effectiviteit van andere beheersmaatregelen doen afnemen.

Voor alle bovengenoemde stappen ligt de verantwoordelijkheid bij het bedrijf. Het is van belang dat een producent de cyclus continu doorloopt. Een bedrijf dient continu zijn gevaren, risico's en beheersmaatregelen te evalueren en te verifiëren of de voedselveiligheidsaanpak nog steeds effectief is. Daarnaast dient een bedrijf bij elke verandering in het productieproces (intern) of in de omgeving (extern) na te gaan wat de invloed van de verandering is op de voedselveiligheid en of aanvullende beheersmaatregelen nodig zijn. Voedselbedrijven moeten zich blijvend informeren over (nieuwe) gevaren en ontwikkelingen op het gebied van voedselveiligheid.

Om de voedselveiligheidsaanpak op een goede manier te kunnen implementeren, uitvoeren en verbeteren, dient een bedrijf een aantal basisvoorwaarden te scheppen. Zo dient het bedrijf te beschikken over een combinatie van kennis en kunde ten aanzien van onder andere productie, hygiëne, inrichting van de locatie, procesbeheersing, productinformatie, bewustzijn van consumenten en personeelstraining. Verder is het van belang dat een bedrijf zich vergewist van de positie die het inneemt in de productieketen en afspraken maakt met leveranciers en afnemers over de beheersing van kwaliteit en veiligheid van producten. Tenslotte dienen het management en medewerkers zich bewust te zijn van het belang van voedselveiligheid en de bijdrage die zij daaraan kunnen leveren.

Global GAP

GAP staat voor 'Goede Agrarische Productie'. De GAP-richtlijnen zijn in 1999 door 17 Europese supermarktketens opgesteld voor groente en fruit. In 2005 werden richtlijnen voor het houden van vee toegevoegd.²¹¹ Het doel ervan is het vertrouwen van de consument in voedselveiligheid en duurzaamheid te behouden en te verbeteren door het harmoniseren van eigen richtlijnen en standaarden. Meer dan 100 verschillende landen gebruiken Global GAP en het is daarmee het grootste wereldwijde programma om de voedselveiligheid te garanderen.

211 www.globalgap.org geraadpleegd op 20 november 2013.

International Food Standard

De International Food Standard (IFS) is oorspronkelijk ontwikkeld in Duitsland. Later zijn ook Franse retail bedrijven de IFS-eisen gaan hanteren voor zichzelf en hun leveranciers.

IFS heeft als doelen:

- een uniforme standaard met een uniform evaluatie systeem voor voedselveiligheid;
- werken met geaccrediteerde certificerende instellingen en auditors;
- borgen van vergelijkbaarheid en transparantie door de hele voedselketen;
- reduceren van kosten en tijd voor zowel leveranciers als detailhandel.

IFS vraagt van gecertificeerde bedrijven een:

- beheersing van kritische beheerspunten (de HACCP-uitgangspunten);
- betrokkenheid van het management en medewerkers;
- traceerbaarheid van producten, grondstoffen en verpakkingsmaterialen;
- uitvoering van corrigerende maatregelen.

British Retail Consortium

De British Retail Consortium (BRC) standaard is oorspronkelijk ontwikkeld door Engelse voedselhandelaren en afnemers van voedingsproducten, verenigd in het British Retail Consortium. De BRC standaarden zijn bedoeld om producenten te helpen om te voldoen aan wettelijke kwaliteits-, veiligheids- en operationele eisen. Daarnaast dragen ze bij aan de bescherming van de consument. De BRC standaarden bestaan uit vier technische standaarden die voorwaarden stellen aan de productie, verpakking, opslag en distributie van voedings- en consumptieproducten. De standaarden gaan uit van de uitgangspunten vastgelegd in de Codex Alimentarius en stellen daarmee eisen aan zowel het basisvoorwaardenprogramma, als de HACCP aanpak, als andere aspecten van de voedselproductie, -verpakking, -opslag en -distributie.

Private regulering

Uit verschillende wetenschappelijke studies^{212 213} blijkt dat voor effectieve private regulering er aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan. De belangrijkste voorwaarden voor private regulering zijn:

1. Er is een substantiële overlap tussen publieke en private belangen.
2. Het aantal private partijen is klein en voelt een sterke lotsverbondenheid.
3. Er is een georganiseerde bedrijfssector.
4. Ondernemers zijn geneigd wetgeving na te leven en maken niet slechts een amorele economische calculatie.
5. Er is een effectieve controle op naleving van de regels.
6. Personeel op de werkvloer op relevante functies is actief betrokken.
7. Er is zelfevaluerend vermogen om bij te sturen.

²¹² Tetty Havenga: *Private regulering voedselveiligheid. Recht der Werkelijkheid* 24, nr 3. (2003). Havenga gebruikt de term zelfregulering alleen voor door de private sector uit eigen beweging geïnitieerde regulering. Private regulering bevat altijd elementen van overheidsregulering.

²¹³ Dr. J-K Helderma & dr. M.E. Honingh (Radboud Universiteit Nijmegen): *Systeemtoezicht. Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*. WODC, 2009.

Veiligheidsmanagement en toezicht volgens de Onderzoeksraad

De Onderzoeksraad onderkent dat een risicoloze maatschappij niet bestaat. De Raad neemt dan ook als uitgangspunt dat in elk proces zaken kunnen misgaan die direct of indirect kunnen leiden tot blootstelling aan gevaar of schade. Zulke gebeurtenissen zijn zelden het gevolg van de kwaadwillendheid van de betrokken functionaris, die doorgaans handelt met de beste intenties. Het doel van de Onderzoeksraad is dan ook niet zozeer om te achterhalen welke 'overtreding van een regel' heeft bijgedragen aan het voorval, maar vooral welke factoren tot dit handelen aanleiding gaven, ondanks de goede intenties. Door deze achterliggende factoren te kennen en aan te pakken, wordt de kans op toekomstige ongevallen kleiner.

Om te voorkomen dat gevaren zich openbaren, en om personen en goederen te beschermen tegen de gevolgen van gevaren die zich al voordoen, moeten partijen hun processen beheersen. Partijen hebben hierin niet alleen een individuele verantwoordelijkheid, maar ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het systeem als geheel. De partijen moeten bijvoorbeeld gezamenlijk de risico's beheersen, als er bij één partij een gevaar ontstaat dat gevolgen kan hebben voor een andere partij, of als die andere partij juist kan helpen om het risico van de veroorzakende partij te beheersen.

De Onderzoeksraad hanteert als uitgangspunt dat de verantwoordelijke partijen het risico zo ver moeten beperken als redelijkerwijs mogelijk is. Dat wil zeggen dat ze steeds de beschikbare maatregelen moeten nemen om het risico te verminderen, tenzij daaraan aantoonbaar onredelijke kosten of andere negatieve gevolgen zijn verbonden. Deze maatregelen kunnen zich richten op het voorkomen van ongewenste gebeurtenissen, of op het beperken van de gevolgen daarvan.

Het beoordelingskader van de Raad

De Onderzoeksraad heeft in zijn beoordelingskader een aantal aandachtspunten voor veiligheidsmanagement gedefinieerd. Bij ieder onderzoek kijkt de Raad in hoeverre de bij het onderzochte voorval betrokken organisaties invulling geven aan deze aandachtspunten.

1. Inzicht in risico's als basis voor veiligheidsaanpak

Om de vereiste veiligheid te bereiken, moet in de eerste plaats het systeem worden verkend. Daarna volgt een inventarisatie van de bijbehorende risico's. Op basis hiervan wordt vastgesteld welke gevaren beheerst moeten worden en welke preventieve en repressieve maatregelen daarvoor noodzakelijk zijn.

2. Aantoonbare en realistische veiligheidsaanpak

Om ongewenste gebeurtenissen te voorkomen en te beheersen, moet een realistische en praktisch toepasbare veiligheidsaanpak opgesteld worden. Deze veiligheidsaanpak moet op managementniveau vastgesteld en aangestuurd worden. Deze veiligheidsaanpak is gebaseerd op:

- relevante wet- en regelgeving;
- beschikbare normen, richtlijnen en best practices uit de branche;
- eigen inzichten en ervaringen van de organisatie en de voor de organisatie specifiek opgestelde veiligheidsdoelstellingen.

3. *Uitvoering en handhaving veiligheidsaanpak*

De volgende elementen zijn van belang om de veiligheidsaanpak uit te voeren en te handhaven en om de geïdentificeerde risico's te beheersen:

- een beschrijving van hoe de veiligheidsaanpak tot uitvoering moet worden gebracht, met aandacht voor de concrete doelstellingen en plannen, inclusief de daaruit voortvloeiende preventieve en repressieve maatregelen;
- een inzichtelijke, eenduidige en voor iedereen toegankelijke verdeling van verantwoordelijkheden op de werkvloer om de veiligheidsplannen en maatregelen uit te voeren en te handhaven;
- duidelijk vastgelegde afspraken over de vereiste personele inzet en deskundigheid voor de verschillende taken;
- een duidelijk en actieve centrale coördinatie van veiligheidsactiviteiten.

4. *Aanscherping veiligheidsaanpak*

De veiligheidsaanpak moet continu aangescherpt worden op basis van:

- het uitvoeren van (risico)analyses, observaties, inspecties en audits (proactieve aanpak). Deze vinden periodiek plaats, en/of bij iedere wijziging van uitgangspunten;
- een systeem van monitoring en onderzoek van incidenten, bijna-ongevallen en ongevallen, en een deskundige analyse daarvan (reactieve aanpak). Op basis hiervan worden evaluaties uitgevoerd en stelt het management de veiligheidsaanpak bij.

5. *Managementsturing, betrokkenheid en communicatie*

Het management van de betrokken partijen/organisaties moet:

- intern zorg dragen voor duidelijke en realistische verwachtingen ten aanzien van de veiligheidsambitie;
- zorg dragen voor een klimaat van continue verbetering van de veiligheid op de werkvloer door in ieder geval het goede voorbeeld te geven;
- voldoende mensen en middelen beschikbaar stellen;
- extern duidelijk communiceren over de algemene werkwijze, wijze van toetsing daarvan, procedures bij afwijkingen etc. op basis van heldere en vastgelegde afspraken met de omgeving.

De Raad onderkent dat rekening moet worden gehouden met de aard en omvang van de organisatie als beoordeeld wordt hoe zij invulling geven aan veiligheidsmanagement. Daarom kan de oordeelsvorming per voorval verschillen. De manier van denken blijft echter wel identiek en de bovengenoemde verwachtingen blijven van kracht (net als uiteraard de van toepassing zijnde wettelijke verplichtingen).

Vergelijkbare uitgangspunten vormen de basis van talrijke normen en standaarden die organisaties in alle geledingen van de maatschappij hanteren om hun veiligheidsmanagement in te richten. Soms kunnen activiteiten van een bepaalde partij risico's met zich meebrengen voor een andere partij, of kan een andere partij juist iets doen om dat risico te beheersen. In dat geval hebben partijen een gezamenlijke verantwoordelijkheid om de risico's te beheersen.

Aandachtspunten voor toezicht

De Onderzoeksraad wordt in veel onderzoeken geconfronteerd met vraagstukken rond toezicht door inspecties. Het gaat hier om overheidstoezicht door inspecties op organisaties en processen in de samenleving. Om tot een beoordeling van de staat van het toezicht en het handelen van inspecties te komen is het noodzakelijk daarvoor een beoordelingskader vorm te geven dat aanvullend is ten opzichte van het beoordelingskader van het veiligheidsmanagementsysteem. Hieronder zijn de kernelementen van dit beoordelingskader weergegeven.

Helder formeel institutioneel kader voor toezicht

Er is een helder formeel institutioneel kader voor toezicht in een bepaalde sector. In dit kader zijn de verantwoordelijkheid, bevoegdheden en taken van betrokken minister, inspectie en onder toezicht gestelde expliciet beschreven. De wet- en regelgeving is voor alle betrokkenen duidelijk. De stelselverantwoordelijkheid van de minister is expliciet gemaakt. De rol en taakopvatting van de inspectie is expliciet en duidelijk. De verhouding tussen de minister en de inspectie is duidelijk afgebakend. De onder toezichtstaanden (kunnen) weten wat zij kunnen verwachten van de inspectie. Het is duidelijk welke inspectie welke onderdelen inspecteert. Het is duidelijk op welke wijze de inspecties met elkaar samenwerken. De inspecties beschikken over voldoende bevoegdheden om ex ante en ex post te kunnen interveniëren.

Goed toezicht door inspecties

Er is sprake van goed toezicht door inspecties als voldaan is aan zes principes van goed toezicht: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel.²¹⁴

Selectief toezicht

De keuzes voor vorm en inhoud van toezicht en inspectie worden gemaakt op basis van een afweging van risico's, kosten en baten. De toezichthouder moet nagaan in hoeverre het mogelijk is burgers, bedrijven en instellingen zelf verantwoordelijkheid te laten in het handhaven van bepaalde regels. De verhouding tussen toezicht door toezichthouder en toezicht door anderen is duidelijk. De vorm en omvang van het toezicht is afgestemd op de specifieke situatie. De toezichthouder geeft aan welke niveau van handhaving zij nastreeft. Toezichthouders hebben een expliciete handhavingstrategie.

Slagvaardig toezicht

Toezichthouders beschikken over de juiste interventiebevoegdheden en maken daarvan passend gebruik. Toezichthouders grijpen in als de situatie dat vereist. Toezichthouders hanteren een zakelijke houding op basis van geconstateerde feiten. Toezicht is zacht waar het kan en hard waar het moet.

Samenwerkend toezicht

Er vindt intensieve samenwerking tussen de toezichthouders plaats. Er zijn expliciete afspraken over inhoud en vorm van de samenwerking. De samenwerking tussen de toe-

²¹⁴ Deze zijn gebaseerd op de Rijksbrede Visie op Toezicht en bewerkt en aangevuld door de Onderzoeksraad.

zichthouders is goed. De samenwerking verbetert de vorm en inhoud van het toezicht. Door samenwerking wordt relevante kennis en informatie gedeeld.

Onafhankelijk toezicht

Toezichthouders kunnen het verzamelen van informatie, het oordelen over die informatie en het plegen van interventies uitvoeren zonder beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de politiek verantwoordelijken of andere belanghebbenden. De verhouding tussen de minister/staatssecretaris en de inspectie is expliciet en biedt formeel en feitelijk voldoende ruimte voor onafhankelijk toezicht. De toezichthouder hanteert expliciete waarborgen op basis waarvan zijn onafhankelijkheid is gewaarborgd.

Transparant toezicht

Toezichthouders maken de organisatie en werkwijze van toezicht openbaar. Ook maken zij duidelijk waarom toezicht wordt gehouden. Tevens maken de toezichthouders de keuzes in de organisatie, vorm en inhoud van het toezicht inzichtelijk. De toezichthouder maakt zijn bevindingen zoveel mogelijk actief openbaar. De toezichthouder verantwoordt zich achteraf.

Professioneel toezicht

De toezichthouders zijn professioneel. De toezichthouders beschikken over een intern kwaliteitsmanagementsysteem. De toezichthouders beschikken over voldoende kennis. De medewerkers van de toezichthouders zijn voldoende opgeleid en hebben voldoende ervaring. De toezichthouders beschikken naar het oordeel van alle betrokkenen over voldoende kwaliteit.

ACTIES, ONDERZOEKEN EN PUBLICATIES

Datum	Actie, onderzoek of publicatie
24-04-2013	Brief staatssecretaris Economische Zaken over 'Onderzoek risico's in de vleesketen'
27-05-2013	Rapport Consumentenbond 'ESBL in rundvlees'
13-06-2013	Actieplan Taskforce Voedselvertrouwen
21-06-2013	Kamerbrief over rapportage onderzoek paardenvlees
26-06-2013	Invoeren van bestuurlijke boetes in de vleesketen per 1 juli 2013
01-07-2013	Kamerbrief over 'Voedsel fraude meestal niet gemeld'
03-07-2013	Kamerbrief over 'Risicobeoordeling paardenvlees'
02-09-2013	Rapport NVWA 'Verbetering Toezicht Kleine en Middelgrote Slachtplaatsen'
05-09-2013	Zembla uitzending 'Vleeskeurmeesters: Schadelijke bacteriën en afgekeurd vlees in de voedselketen.'
09-09-2013	WRR-rapport 'Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht'
10-09-2013	Kamerbrief over 'Bacteriën op vlees'
08-10-2013	Concept rapport Europees onderzoek: 'Voedsel fraude in de EU'
16-10-2013	Advies BuRO over 'BSE + ziekte van Creutzfeld-Jacob bij gebruik mechanisch gesepareerd vlees van runderbeenderen uit Polen'
15-11-2013	Rekenkamer rapport 'Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie'
04-12-2013	Kamerbrief over 'Heretikettering van vlees'
19-12-2013	Kamerbrief over 'Plan van aanpak NVWA'
20-12-2013	Kamerbrief over retributies NVWA

**Bezoekadres**

Anna van Saksenlaan 50
2593 HT Den Haag
T 070 333 70 00
F 070 333 70 77

Postadres

Postbus 95404
2509 CK Den Haag

www.onderzoeksraad.nl