



ONDERZOEKSRaad
VOOR VEILIGHEID

Introductie

Begin 2013 veroorzaakte fraude met paardenvlees onrust. Het paardenvlees werd verkocht als rundvlees en het vertrouwen van consumenten was geschaad. De Onderzoeksraad heeft onderzoek gedaan naar de risico's in de vleesketen en concludeert dat de hygiëne in de vleessector zorgen baart. Met name in slachterijen is de Raad gestuit op talrijke hygiënische tekortkomingen. Verder vormt fraude in de vleessector een onderschat risico, met potentieel schadelijke gevolgen voor de volksgezondheid. Bovendien worden de risico's rond import van vlees onvoldoende beheerst. De Raad constateert dat partijen in de vleessector te weinig oog hebben voor voedselveiligheid en te veel vertrouwen op het handelen van anderen zonder dat daadwerkelijk goed te controleren. Daarnaast is het overheidstoezicht de afgelopen jaren gereduceerd. Consumenten moeten er op kunnen vertrouwen dat ze niet ziek worden van het eten van vlees. Met dit onderzoek hoopt de Raad de aanzet te geven voor een betere beheersing van de gezondheidsrisico's rond vlees.

Tijbbe Joustra, voorzitter
Onderzoeksraad voor Veiligheid



Risico's in de vleesketen

Het onderzoek

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft onderzocht hoe bedrijven en overheid het risico beheersen dat onveilig vlees in de vleesketen terecht komt en uiteindelijk op het bord van de consument belandt. Al snel bleek dat er een groot verschil bestaat tussen theorie en praktijk. In het onderzoek zijn drie terreinen onder de loep genomen waar dat verschil zich manifesteert: hygiëne tijdens de slacht, fraude met vlees en de import van vlees van buiten de EU.

Conclusies

- Bedrijven en overheid die de veiligheid van vlees samen moeten borgen, maken hun verantwoordelijkheid onvoldoende waar.
- Europese wet- en regelgeving biedt bedrijven de mogelijkheid

om de eigen verantwoordelijkheid op de overheid af te wentelen.

- Europese wet- en regelgeving moet zowel voedselveiligheid als eerlijke handel bevorderen. Die belangenafweging kan ten koste gaan van voedselveiligheid.
- Bij de controle op veiligheid van vlees is fraude een onderbelicht aspect, terwijl fraude de voedselveiligheid wel kan bedreigen.
- Private certificaten bieden geen garantie voor veilig vlees.
- Voortdurende reorganisaties en bezuinigingen hebben de effectiviteit van het toezicht aangetast. Daarbij is de overheid er ten onrechte van uitgegaan dat het bedrijfsleven zelf meer verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid zou nemen.

- De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is in de vleesketen verantwoordelijk voor keuring, toezicht en opsporing. Van de hiervoor benodigde functiescheiding is onvoldoende sprake.
- De NVWA brengt haar keuring- en toezichtkosten in rekening bij bedrijven, die de toezichthouder hierdoor gaan beschouwen als dienstverlener. Dit tast het gezag en de onafhankelijkheid van de NVWA aan.
- De NVWA krijgt te weinig middelen om effectief op te treden en te weinig ruimte om zich tot autoriteit te ontwikkelen.
- De overheid heeft onvoldoende betrouwbare informatie over het aantal mensen dat ziek wordt na het eten van vlees.

Het systeem zoals beoogd	2
Het systeem in de praktijk	3
Analyse	4
Conclusies en aanbevelingen	6
De Onderzoeksraad voor Veiligheid in vier vragen	8
Colofon	8



Het systeem zoals beoogd



De sector in Nederland



- 42 grote slachthuizen
- 18 middelgrote slachthuizen
- 179 kleine slachthuizen



- 972 uitsnijderijen

(Bron: NVWA)

Omvang slacht in Nederland



- 1,9 miljoen runderen per jaar



- 14,3 miljoen varkens



- **Totale slachtvolume: 3,4 miljard kilo vlees** (runderen, kalveren, varkens, pluimvee en overig vee)

(Cijfers over 2012, bron: CBS Statline)

Bedrijven en overheid hebben ieder een verantwoordelijkheid voor de veiligheid van vlees. De basisgedachte is dat bedrijven primair verantwoordelijk zijn voor de productie van veilig vlees. Het toezicht op naleving van de wetgeving is een taak van de overheid.

Het wettelijk kader

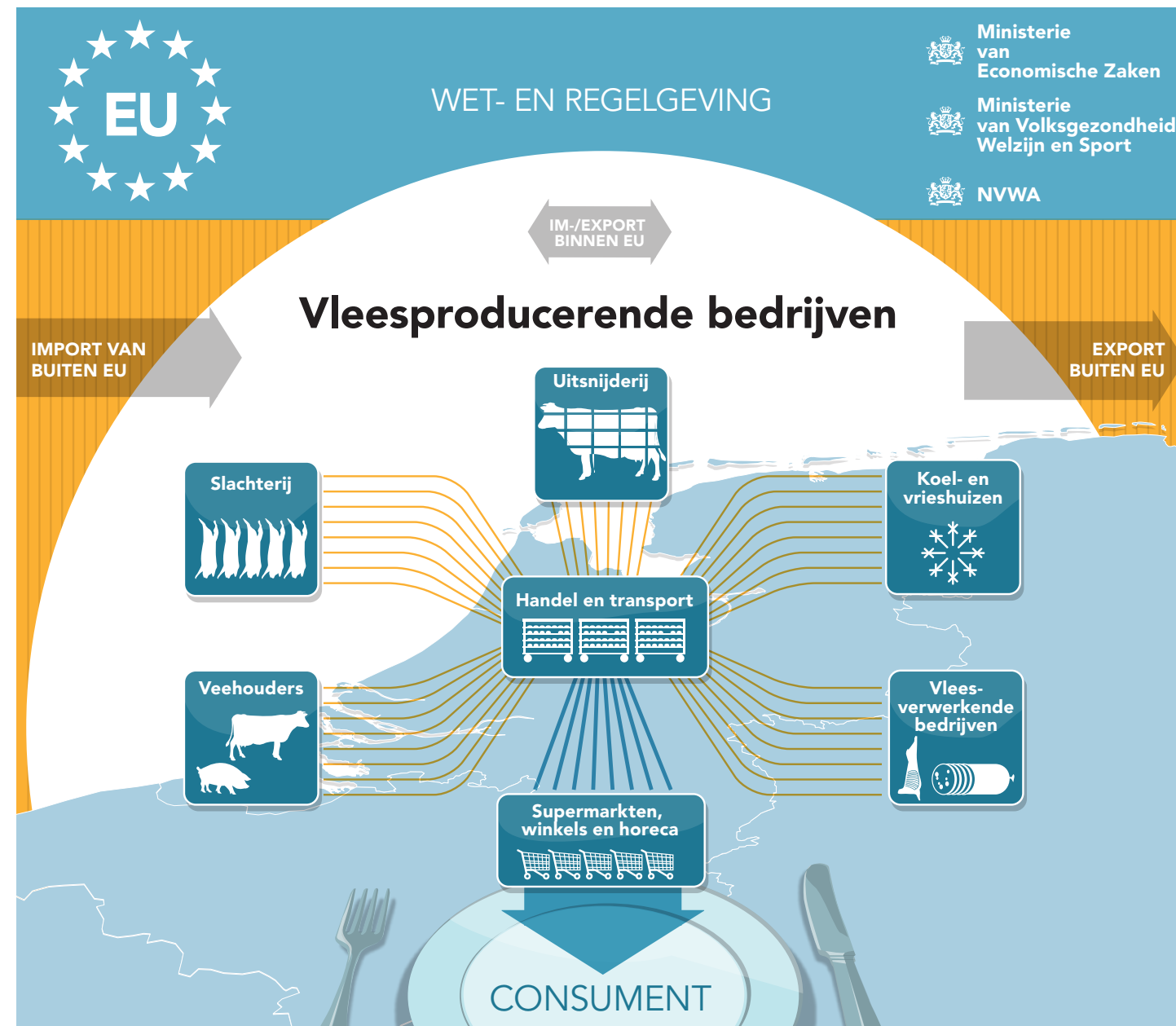
Het wettelijk kader komt voort uit Europese wet- en regelgeving. Bedrijven in de vleesketen moet gevaren kennen, herkennen, opsporen en bestrijden. Als nationale toezichthouder ziet de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA) toe op de naleving van deze Europese wetgeving.

Over de NVWA

De nationale toezichthouder in Nederland is de NVWA, oftewel de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit. Deze inspectiedienst, een agentschap van het ministerie van Economische Zaken, is binnen de vleesketen verantwoordelijk voor keuringen van vee en vlees en voor het toezicht op de naleving van alle Europese en nationale wetten en regels. Ook beschikt de NVWA over een eigen inlichtingen- en opsporingsdienst. De NVWA ziet toe op de hele keten, van diervoeder tot en met de supermarkten, winkels en horeca.

Partijen en organisaties in de vleessector

De productie en verwerking van vlees is een complexe en internationale keten, waarin overheid en bedrijven beide verantwoordelijk zijn voor veilig vlees op het bord van de consument. De Europese wetgeving is deels uitgewerkt in nationale wet- en regelgeving. In Nederland ziet de NVWA toe op de naleving hiervan.



Het systeem in de praktijk

De Raad neemt risico's waar voor de voedselveiligheid en heeft die ondergebracht in drie thema's.



1. Hygiëne tijdens de slacht

Om te voorkomen dat mensen ziek worden van vlees is het belangrijk dat tijdens het slachtproces zo min mogelijk potentieel schadelijke bacteriën en parasieten op vlees belanden. Tijdens bedrijfsbezoeken stuitte de Raad meermaals op onhygiënische omstandigheden. Daarnaast baseert de Raad zich op verklaringen en verslagen van toezichthouders die een zorgelijk beeld schetsen van de omstandigheden in slachterijen.

2. Internationale handel

Door de invoering van de vrije Europese binnenmarkt en de sterke groei van de wereldhandel is de vleeshandel onoverzichtelijker geworden. Geïmporteerd vlees kan besmet zijn met ziekteverwekkers en schadelijke stoffen. Lidstaten zijn verplicht om steekproefsgewijs monsters af te nemen van vlees dat wordt geïmporteerd uit niet-lidstaten.

Omdat niet alle partijen worden onderzocht, is het mogelijk dat onveilig vlees wordt doorgelaten en bij de consument terecht komt.

3. Fraude

Mede naar aanleiding van de paardenvleesincidenten is het besef gegroeid dat het toezicht in de vleessector te weinig gericht is op de controle van

verstreckte gegevens over de herkomst van vlees. Fraude kan echter de voedselveiligheid in gevaar brengen. Doordat bijvoorbeeld het paardenpaspoort fraudegevoelig is, is het niet mogelijk de herkomst van het paard met zekerheid te bepalen. Het is dan onduidelijk of het vlees schadelijke stoffen bevat en daarom moet het als onveilig worden beschouwd.

Onhygiënische praktijken

De Raad nam tijdens bedrijfsbezoeken waar dat er licht schijnt tussen theorie en praktijk. Bij bedrijven die beweren te werken volgens HACCP-richtlijnen, staat op de werkvloer hygiëne niet altijd voorop. Zo desinfecteerden slachters hun messen niet tijdig of bewaarden ze deze in hun laarzen. In een kleine slachterij werd de vloer na de slacht schoongespoten, waarbij het water via de vloer omhoog spatte tegen de karkassen. Ook stonden deuren naar buiten open, waardoor vliegen aanwezig waren in de slachtruimte.

Omkatten

Bij omkatten wordt het vlees zelf of een kenmerk ervan vervalst. In mei 2013 werd bekend dat een uitsnijderij paardenvlees zou hebben verkocht als rundvlees. Dat gebeurde onder meer door etiketten te vervalsen. In 2012 en 2013 maakten Polen en Zweden melding van fraude met varkensvlees uit Hongarije en Polen. Varkenshazen waren met een onbekende kleurstof rood gemaakt en als ossenhaas in de handel gebracht. Ook kan afvalvlees worden omgekat naar vlees dat is bestemd voor menselijke consumptie.

Blinde vlek

Gebrek aan hygiëne wordt in de wetgeving rond vlees als grootste bedreiging van de volksgezondheid gezien. Maar ook onduidelijkheid over de herkomst van vlees kan de voedselveiligheid bedreigen. Mede door de fraude met paardenvlees is het besef gegroeid dat het toezicht door de overheid en binnen bedrijven tekortschiet. De Raad constateert dat fraude effectiever kan worden opgespoord. Door 'anders te kijken naar hetzelfde' maar ook door onderzoek te verbreden naar andere handelsstromen en onderbelichte ketenschakels. De Raad pleit voor meer onverwachte controles en meer 'gezond wantrouwen' door de toezichthouder. Bovendien krijgen kleine vleesstromen minder aandacht terwijl er wel degelijk veel mensen ziek kunnen worden van relatief kleine volumes.

Analyse

Het systeem dat de veiligheid van vlees moet borgen werkt niet zoals beoogd. Hoe komt dat?

De wet

Verschillende partijen in het veld geven als verklaring dat Europese wet- en regelgeving verouderd en conservatief is en weinig ruimte biedt voor innovatie. De regelgeving en het daaruit voortvloeiende beleid zijn niet alleen gericht op voedselveiligheid, maar ook op bevordering van (eerlijke) handel. Die doelen kunnen tegenstrijdig zijn. Zo zijn in de EU grenscontroles afgeschaft om vrij handelsverkeer te bevorderen.

Dubbele rol toezichthouder

Volgens de Europese wet- en regelgeving zijn bedrijven primair zelf verantwoordelijk voor voedselveiligheid. Tegelijk zijn toezichtstaken grotendeels neergelegd bij de overheid.

De NVWA is verplicht zowel de vee- en vleeskeuringen uit te voeren als toezicht te houden. Dierenartsen van de NVWA hebben daardoor twee rollen: die van keuringsarts én die van toezichthouder. Hierbij is geen sprake van de gewenste functiescheiding.

Doorberekening

De overheid berekent de kosten voor keuring en toezicht door de NVWA gedeeltelijk door aan het bedrijfsleven. Een ongewenst neveneffect is dat de doorberekening het gezag en de onafhankelijkheid van de toezichthouder aantast. Bedrijven gaan de toezichthouder zien als dienstverlener.

Afschuifgedrag

Tijdens het onderzoek zag de Raad meerdere voorbeelden van bedrijven die hun verantwoordelijkheid ten aanzien van voedselveiligheid zelf onvoldoende namen. De Raad constateert dat partijen hun

verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid afschuiven. Verder blijken onderlinge relaties meer gebaseerd op prijs- onderhandelingen dan op een gedeelde verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid. Er is een gebrekkige aanspreekcultuur en te weinig bereidheid om informatie over risico's te delen.

Vertrouwen boven controle

Certificaten worden gezien als bewijs dat een ketenpartner de risico's op het gebied van hygiëne beheerst. De daadwerkelijke betekenis van een certificaat is dat de certificerende instantie verklaart dat een bedrijf de middelen voorhanden heeft om een schoon product te kunnen produceren, en dat de omstandigheden daarvoor aanwezig zijn. Certificaten garanderen niet dat de producten daadwerkelijk veilig zijn.

Informatie onvoldoende gedeeld

Veilig vlees is een gedeelde verantwoordelijkheid van bedrijfsleven en overheid. Toch verloopt de onderlinge informatie-uitwisseling niet optimaal. Bij grootschalige terugroepacties zouden bedrijven de beschikking moeten krijgen over alle noodzakelijke informatie die beschikbaar is bij zowel de overheid als de betrokken bedrijven. Dat is nog niet gebruikelijk.

Verminderde slagkracht NVWA

De NVWA is verantwoordelijk voor het publieke toezicht in de vleesketen maar als gevolg van fusies, reorganisaties en bezuinigingen is de slagkracht beperkt en is kennis verloren gegaan. De NVWA werkt niet zo risicogericht als zij beoogt. In de praktijk ligt veel nadruk op 'zachte' handhaving en minder op harde sancties, ook bij aanhoudende tekortkomingen binnen bedrijven.

Ziekte door het eten van onveilig voedsel

Er zijn geen exacte cijfers bekend over het aantal mensen dat jaarlijks ziek wordt na het eten van vlees en mensen melden zich niet altijd bij de huisarts. Volgens een **ruwe schatting** gaat het om de volgende aantallen:



(Bron: A.H. Havelaar et al., Disease burden of foodborne pathogens in the Netherlands, International Journal of Food Microbiology 156, 2012.)

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Het systeem dat de veiligheid van vlees moet borgen richt zich niet op fraude en de belangrijkste biologische en chemische bedreigingen. De hygiëne tijdens de slacht wordt niet goed beheerd. Dat geldt ook voor de veiligheidsrisico's bij geïmporteerd vlees. Bedrijven en publieke toezichthouders, die de veiligheid samen moeten borgen, maken hun verantwoordelijkheid onvoldoende waar. Partijen slagen er niet in om risico's zo goed en systematisch als mogelijk te beheersen.

Welke belemmeringen onderscheidt de Onderzoeksraad?

Wetgeving

Door drie oorzaken draagt Europese wet- en regelgeving minder bij aan de voedselveiligheid dan redelijkerwijs mogelijk. Hoewel bedrijven primair verantwoordelijk zijn, is de overheid voor een groot

deel verantwoordelijk voor de uitvoering. Bedrijven kunnen hun eigen verantwoordelijkheid afwentelen. Verder moet Europese wetgeving zowel voedselveiligheid als (eerlijke) handel bevorderen. Die belangen kunnen botsen met en ten koste gaan van voedselveiligheid. Ook biedt Europese wetgeving weinig ruimte voor innovaties die voedselveiligheid kunnen verbeteren.

Fraude

Het systeem dat voedselveiligheid moet borgen, richt zich vooral op hygiëne en diergezondheid en veel minder op fraude. Terwijl ook fraude de voedselveiligheid kan bedreigen. Zo is het door de fraudegevoeligheid van het paardenpaspoort niet mogelijk de herkomst met zekerheid te bepalen. Het vlees moet dan als onveilig worden beschouwd omdat niet zeker is of het schadelijke stoffen bevat.

Bedrijven

De vleessector is op dit moment niet geschikt voor verregaande private regulering en systeemtoezicht. De sector is versnipperd en bedrijven zijn zonder externe prikkel niet bereid om de voedselveiligheid zo goed als mogelijk te waarborgen. Private ketenqualiteitssystemen kunnen een deel van de problemen oplossen, maar bieden onvoldoende waarborg voor voedselveiligheid. Zij zijn niet ingesteld op fraude. Bovendien vertrouwen bedrijven te veel op certificaten zonder zelf controles uit te voeren naar de werkelijke situatie.

Overheid

Reorganisaties en bezuinigingen hebben de effectiviteit van het toezicht aangetast. Daarbij is de overheid er ten onrechte van uitgegaan dat het bedrijfsleven meer verantwoordelijkheid zou nemen voor voedselveiligheid. De NVWA is zowel verantwoordelijk voor keuring als het toezicht. Dat heeft nadelige

Minder anoniem

De Raad acht het van belang dat de productie van vlees transparanter wordt. Vlees is nu nog te vaak een 'anoniem product' dat langs vele (internationale) schakels de weg naar het bord van de consument vindt. Met nadruk stelt de Raad dat meer transparantie belangrijk is voor de totale vleessector. Nu komen consumenten er na een incident niet of nauwelijks achter

effecten. Zo houdt de autoriteit feitelijk toezicht op eigen keuringsactiviteiten. Verder brengt de NVWA kosten voor keuringen en toezicht in rekening bij het bedrijfsleven. Bedrijven gaan daardoor de toezichthouder als dienstverlener zien en dat tast diens gezag en onafhankelijkheid aan.

Risico's te talrijk en te ernstig

Hoewel de Raad zich geen volledig beeld van de risico's in de gehele vleesketen heeft kunnen vormen, acht hij het aanmerkelijk 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.

welke partij verantwoordelijk was. Na een geruchtmakende zaak lijdt de reputatie van de hele sector schade. 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. Bovendien kunnen consumenten dan beter kiezen.

Aanbevelingen

Zowel de overheid als de bedrijven moeten maatregelen nemen om de voedselveiligheid van vlees structureel te verbeteren. Dat laat onverlet dat de Raad pleit voor een grote eigen verantwoordelijkheid binnen de sector. Verbeteringen moeten in de sector als geheel tot stand komen. De Raad acht het zelforganiserende en zelfregulerende vermogen van de vleessector op dit moment te gering om aan specifieke partijen of bedrijven 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.

Waar de aandacht nu vooral uitgaat naar een 'mooi stuk vlees' voor een aantrekkelijke prijs zou voedselveiligheid een prominentere plaats moeten innemen. Elk vleesbedrijf en elke medewerker dient ervan doordrongen te zijn dat producten uiteindelijk op het bord van een consument belanden. Die verantwoordelijkheid kan niet worden doorgeschoven naar een ander. Meer samenwerking, meer aandacht voor fraudebestrijding en meer zelfreinigend vermogen zijn nodig.

Concreet doet de Raad 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:
 - 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.
 - de herleidbaarheid van producten verbetert en de prestaties van individuele bedrijven op het gebied van voedselveiligheid voor de consument inzichtelijker worden.
 - 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. bedrijven in de vleesketen het initiatief nemen om kennis, opleiding en bewustwording over voedselveiligheid met elkaar te ontwikkelen en delen, en hierin investeren.

- 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 Warenautoriteit

6. Breng risico's in kwetsbare schakels 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.



De Onderzoeksraad voor Veiligheid in vier vragen

1

Wat doet de Onderzoeksraad voor Veiligheid?

In Nederland wordt ernaar gestreefd om de kans op ongevallen en incidenten zoveel mogelijk te beperken. Wanneer het toch (bijna) misgaat, kan herhaling worden voorkomen 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.

Recent publiceerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid over een dodelijk ongeval in een mestsilo, ongevallen in de kleine luchtvaart en salmonella in gerookte zalm.

2

Wat is de Onderzoeksraad voor Veiligheid?

De Onderzoeksraad is een zogeheten 'zelfstandig bestuursorgaan' en is bij wet bevoegd voorvallen te onderzoeken op alle denkbare terreinen. In de praktijk is de Onderzoeksraad nu actief binnen de volgende sectoren: luchtvaart, scheepvaart, railverkeer, wegverkeer, defensie, gezondheid van mens en dier, industrie, buisleidingen en netwerken, bouw en dienstverlening, water en crisisbeheersing en hulpverlening.

3

Wie werken er bij de Onderzoeksraad voor Veiligheid?

De Onderzoeksraad bestaat uit drie permanente raadsleden. De voorzitter is Tjibbe Joustra. De raadsleden zijn het gezicht van de Onderzoeksraad naar de samenleving. Zij hebben brede kennis van veiligheidsvraagstukken. Daarnaast beschikken zij over ruime bestuurlijke en maatschappelijk ervaring in verschillende functies. Het bureau van de Onderzoeksraad telt circa zeventig medewerkers, waarvan tweederde onderzoekers.

4

Hoe kom ik in contact met de Onderzoeksraad voor Veiligheid?

Kijk voor meer informatie en het volledige rapport op de website: www.onderzoeksraad.nl
Telefoon: 070 - 333 70 00

Postadres

Onderzoeksraad voor Veiligheid
Postbus 95404
2509 CK Den Haag

Bezoekadres

Anna van Saksenlaan 50
2593 HT Den Haag



ONDERZOEKSRaad
VOOR VEILIGHEID

Colofon

Dit is een uitgave van de
Onderzoeksraad voor Veiligheid
maart, 2014

Tekstbijdragen

Maters & Hermsen

Infographics

remyjonming.nl

Vormgeving en druk

Grapefish

Foto's

cover: Shutterstock.com /
Ivan Nakonechnyy
pag. 2: Shutterstock.com / Kondor83
pag. 4: Nationale Beeldbank /
janzandefotografie
pag. 7: ANP Photo / Jeroen Horsthuis,
Het Hoge Noorden