

Vergaderjaar 2012–2013

**26 991**

**Voedselveiligheid**

**Nr. 368**

## **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 september 2013

Uit een aantal incidenten van de afgelopen periode blijkt het belang van een goede borging van de integriteit en veiligheid van het voedsel door de hele keten heen. Hierover heb ik regelmatig met uw Kamer gesproken en over gerapporteerd. Daarbij hoort een tijdige signalering van risico's om in een vroeg stadium maatregelen te kunnen nemen. Verschillende trajecten zijn in gang gezet om de naleving en het toezicht in de vee- en vleesketen te verbeteren. Ook hierover hebben ik en mijn voorgangers regelmatig met uw Kamer van gedachten gewisseld.

Op 2 september jl is mij een rapportage aangeboden van een projectgroep van de NVWA die in opdracht van de Inspecteur Generaal (IG) is opgesteld (zie bijlage 1<sup>1</sup>). Ik heb hierover vandaag met de projectgroep gesproken. Hieruit blijken knelpunten in het toezicht van slachterijen die ik niet acceptabel vind. Ten aanzien van de naleving van de regelgeving en de kwaliteit van het toezicht op slachterijen en diertransporten blijkt dat het toezicht niet goed genoeg toegerust is om adequaat te reageren op incidenten. Ik heb daarom ook vandaag opdracht gegeven direct maatregelen te treffen.

### **Toezichtssysteem**

Het systeem van toezicht omvat de hele keten, van boer tot supermarkt. Verschillende partijen zijn daarbij betrokken. Het recente actieplan van de Taskforce Voedselvertrouwen laat zien hoe complex deze keten is. De naleving van de Europese en nationale wet- en regelgeving omtrent voedselveiligheid en diergezondheid, alsmede de borging van het dierenwelzijn behoeven verbetering. Dit is met name het geval in de vee- en vleessector, zoals dit ook uit het actieplan van de Taskforce Voedselvertrouwen is gebleken. Diverse trajecten zijn hiervoor ook in gang gezet, ik verwijs u hiervoor naar de volgende paragraaf. Deze keten is tevens een belangrijk onderdeel van de agrarische sector en voor de Nederlandse

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

export. In het eerste half jaar is de Nederlandse export met 7,4% gestegen tot een totale waarde van € 39,5 miljard.

Het toezicht door de NVWA op de naleving van de wet- en regelgeving omtrent de kwaliteit en de veiligheid van vlees vindt plaats in alle schakels in de keten, van het primaire bedrijf tot aan de retail en horeca.

Het toezicht op het slachtproces is daar één van. Op het slachthuis zelf houdt de NVWA toezicht op het gehele slachtproces. Er vinden op twee momenten keuring plaats: zowel een keuring door een dierenarts voorafgaand aan de slacht als een keuring na het slachten. Deze laatste wordt uitgevoerd door Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS), onder toezicht van de NVWA. KDS is een geaccrediteerde instelling waar officiële assistenten in dienst zijn die de slachtkeuring uitvoeren. De officiële dierenarts van de NVWA blijft toezicht houden op de keuring en blijft hiervoor eindverantwoordelijk. Afspraken over de werkzaamheden die KDS voor de NVWA uitvoert zijn vastgelegd in een contract. Verder vindt er temperatuurcontrole plaats bij het inladen van het vlees voor transport. Er vinden op het slachthuis twee vormen van monsternames plaats. Ten eerste een gerichte, steekproefsgewijze bemonstering van geslachte dieren voor onderzoek op residuen (Nationaal Plan Residuen). Ten tweede kan bij vermoedens of verdenkingen van afwijkingen de dierenarts een (geslacht) dier aanhouden voor nadere bemonstering ten behoeve van bacteriologisch onderzoek of onderzoek op residuen van diergeneesmiddelen.

De ketenschakels voor en na het slachthuis (uitsnijderij, levensmiddelenproducent) zijn ieder voor zich verantwoordelijk voor de voedselveiligheid van hun producten. Om dit belang te borgen zijn private kwaliteitssystemen actief. De NVWA houdt toezicht op de naleving van regelgeving in deze schakels en betreft daarbij ook de kwaliteitssystemen. Kwaliteitssystemen dienen geaccrediteerd te zijn conform onafhankelijke (internationale) standaarden. Hierbij zijn de kwaliteitssystemen minimaal gebaseerd op Europese en nationale wetgeving en bevatten in een aantal voedselketens bovenwettelijke eisen. Er zijn nationale kwaliteitssystemen zoals IKB Kip, IKB Vleeskalveren en IKB Varken. Onderdeel van die systemen kunnen zijn: visueel onderzoek en mogelijk steekproefsgewijze monsternames voor onderzoek op zaken als bacteriologische besmetting. Bij door het bedrijf geconstateerde normoverschrijdingen mag het product niet in de voedselketen komen. De NVWA houdt hier toezicht op.

De Food and Veterinary Office (FVO) van de Europese Commissie controleert hoe de lidstaten, en dus ook Nederland, de EU wetgeving uitvoert en handhaaft. Een (audit)team van de FVO bekijkt daarom regelmatig het Nederlands toezichtssysteem en bezoekt daarbij ook bedrijven. De Europese Commissie heeft op basis van deze FVO missies geconcludeerd dat Nederland behoort tot de categorie van lidstaten die de keuring op levend vee en het toezicht op de slachterijen op orde heeft.

### **Lopende trajecten verbetering naleving en toezicht vee- en vleesketen**

Het actieplan van de Taskforce Voedselvertrouwen om de kwaliteitssystemen bestendiger te maken en het vertrouwen van de consument te versterken is uw Kamer 13 juni jl. aangeboden (Kamerstuk 29 991, nr. 361). In het actieplan stellen het bedrijfsleven in de vlees en zuivel sector en de overheid gezamenlijke acties voor. Met de 17 actiepunten worden zowel de voedselintegriteit als de -veiligheid binnen de gehele keten aangepakt.

Mede op mijn verzoek is de Onderzoeksraad voor Veiligheid gestart met een onderzoek naar de risico's voor de voedselveiligheid bij de productie en verwerking van en handel in vlees (Kamerstuk 26 991, nr. 356). De Onderzoeksraad wil daarbij weten hoe de overheid en de betrokken bedrijven met de risico's voor de voedselveiligheid zijn omgegaan. Het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid zal eind van dit jaar gereed zijn.

Op het gebied van voedsel legt de NVWA haar prioriteiten bij controle op de voedselveiligheid. Zoals eerder aangegeven zal de NVWA naar aanleiding van de recente fraude met paardenvlees haar toezichtstrategie herzien (Kamerstuk 26 991, nr. 357). Daarbij zal meer aandacht worden gegeven aan grondstoffenstromen en de beheersing van risico's in de gehele productieketen. Het toezicht wordt zodanig ingericht dat risico's gerichter worden aangepakt en dat fraudeurs efficiënter en effectiever opgespoord kunnen worden.

Er zijn sinds 2008 diverse onderzoeken en rapporten geweest over de verbetering van de toezicht op diertransporten en slachterijen. Ik verwijs u hiervoor naar het rapport uit 2008 van de heer Hoekstra «Onderzoek VWA rapport «Modernisering activiteiten levende dieren en levende producten» (Kamerstuk 26 991, nr. 177) en het auditrapport uit 2008 van de heer Vanthemsche «het functioneren van de Voedsel en Waren Autoriteit in de controle op slachthuizen en exportverzamelplaatsen» (Kamerstuk 26 991, nr. 205). Naar aanleiding van deze rapporten zijn er maatregelen doorgevoerd om het toezicht en de handhaving van de NVWA te verbeteren. De heer Vanthemsche heeft in zijn vervolgaudit in 2011 (Kamerstuk 26 991, nr. 321) geconcludeerd dat grote vooruitgang was geboekt op het terrein van onder andere de organisatiestructuur en de aansturing binnen de NVWA, de versterking van de personeelsformatie, opleidingen en handhaving. Tegelijkertijd bleven er echter wel punten die structureel aandacht behoeften. Deze betreffen het ontbreken van een geïntegreerd bedrijfsinformatiesysteem, de relatie met het kerndepartement en ontoereikend toezicht en handhaving op de middelgrote en kleine slachthuizen. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de destijds gesignaleerde tekortkomingen en de maatregelen die daaropvolgend zijn genomen<sup>2</sup>.

Ten aanzien van diertransporten heb ik u in mijn brief van 26 juni jl. (Kamerstuk 26 991, nr. 363) geïnformeerd over mijn besluit ten aanzien van Quality system Livestock Logistics (QLL), het private kwaliteitsstelsel omtrent het transport en verzamelen van landbouwhuisdieren. Het dierenwelzijn bij het transport van dieren is voor mij een belangrijk uitgangspunt. Omdat er uit de audit bleek dat er onvoldoende borging van dierenwelzijn en diergezondheid kan plaatsvinden heeft de NVWA de opdracht gekregen om per direct de invoering van de klepkeuring bij varkenstransporten per 1 januari 2014 voor te bereiden. Heroverweging kan slechts plaatsvinden indien QLL mij duidelijke garanties kan geven dat alle tekortkomingen op dat moment zijn opgelost en het verbeterplan volledig ten uitvoer is gebracht.

De Dierenbescherming heeft mij geïnformeerd over het feit dat zij uit het bestuur van QLL stapt omdat zij vindt dat er onvoldoende sprake is van kwaliteitsverbetering en QLL teveel is gericht op het behartigen van de belangen van de veetransportsector.

---

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

## **Rapportage verbetering Toezicht kleine en middelgrote slachterijen**

De Inspecteur Generaal van de NVWA (IG) heeft in het voorjaar van 2013 interne signalen ontvangen dat er sprake zou zijn van tekortkomingen in het toezicht en de handhaving bij slachtplaatsen roodvlees. Op basis hiervan heeft de IG gevraagd deze signalen in kaart te brengen om te bezien in hoeverre dit op zichzelf staat danwel of er sprake is van een structureel tekort. Op maandag 2 september jl. is hem deze rapportage aangeboden. Op 3 september is de rapportage mij in een gesprek met de IG en de projectgroep toegelicht.

In de rapportage en het gesprek wordt geconcludeerd dat ondanks de eerder genomen maatregelen en de verbeteringen naar aanleiding van de rapporten Hoekstra en Vanthemsche er op een aantal punten nog structurele tekortkomingen zijn waar het gaat om het toezicht en de handhaving in met name kleine en middelgrote slachtplaatsen roodvlees. Maar ook dat er in grote slachterijen zich incidenten voordoen. Conclusies van de «rapportage project Verbetering toezicht kleine en middelgrote slachterijen» naar aanleiding van de casuïstiek en interviews zijn als volgt:

### *«Onvoldoende handhavingsattitude*

- Overtredingen worden niet altijd gezien of als zodanig onderkend. Genoemde mogelijke oorzaken: tijdgebrek, te vaste en te weinig onverwachte inspecties, gewenning, gebrek aan kennis, gebrek aan intervisie.
- Overtredingen worden vanuit de eigen vakkennis als niet of weinig relevant beschouwd.
- Indien overtredingen wel worden gezien en onderkend, worden interventies (te lang) uitgesteld of zelfs helemaal achterwege gelaten. Er is dan sprake van te weinig handhavingattitude en/of «onderhandelingsstoezicht». Genoemde mogelijke oorzaken: gebrek aan scholing, te weinig/geen supervisie, soms te sterke betrokkenheid bij het bedrijf, onvoldoende inzicht in wat al door andere inspecteurs is geconstateerd, teveel rompslomp voor interventie, tijdgebrek, en soms onvoldoende steun teamleider. Mogelijk zijn de drijfveren om niet te handhaven sterker dan om wel te handhaven.

### *Groot gebrek aan concernbreed, uniform toezicht en handhaving*

- Deze is in belangrijke mate het gevolg van vorenstaande punten.
- Er zijn echter ook andere, meer fundamentele, elementen die daaraan ten grondslag liggen

### *Samenwerking KDS:*

- Soms is KDS kritischer dan de NVWA en vice versa. De communicatie over en weer tussen KDS en de NVWA is onvoldoende en de NVWA maakt onvoldoende gebruik van signalen en gegevens van de KDS.

### *Overlegstructuur en sturing*

- De overlegstructuur in slachtplaatsen roodvlees is voor verbetering vatbaar. Zo is het interne overleg over deze slachtplaatsen onvoldoende gestructureerd. Ook de doorkoppeling van dat interne overleg per slachtplaats naar het handhavingsoverleg en vervolgens het aanspreken van de bedrijfsleiding kan beter.
- Er is sprake van te weinig centrale sturing op voornoemde punten.
- Er is geen supervisie op het eigen werk van de NVWA-medewerkers.

### *Rol van het management:*

- Er mankeert duidelijk iets aan de aggregatie van bevindingen op de werkvloer naar het managementniveau en aan de daaropvolgende evaluatie op dat hogere aggregatieniveau.
- De samenwerking binnen de voor sturing en regie cruciale lijn van afdelingshoofd, teamleider, bedrijvenbeheerder en toezichthoudend dierenartsen is niet overal adequaat.»

De conclusies van deze projectgroep ten aanzien van toezicht en handhaving door de NVWA in slachtplaatsen roodvlees vallen vrijwel samen met al bekende inzichten en conclusies uit eerdere rapportages. Een flink aantal van deze punten heeft ook weer te maken met tijdgebrek en onvoldoende financiering en/of capaciteit. Bij dat tijdgebrek speelt ook mee dat dierenartsen veel tijd kwijt zijn aan administratieve taken onder andere door het gebrekkig werkende ICT systeem. Het capaciteitsgebrek is een gevolg van het (dreigende) tekort aan dierenartsen. Ook vindt er intimidatie plaats van de dierenartsen en assistenten van KDS vanuit slachterijen bij het uitoefenen van toezicht. De genoemde aanbevelingen zijn van toepassing voor het hele systeem van toezicht.

### **Aanpak tekortkomingen en maatregelen**

Ik concludeer uit de interne rapportage en het gesprek dat structurele verbeteringen in het systeem van toezicht en handhaving nodig zijn om voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn alsmede de exportpositie van de agrarische sector te kunnen blijven borgen. Ook neem ik daarbij in ogenschouw dat er nog ontwikkelingen zullen plaatsvinden op Europees niveau (herziening toezichtsrichtlijnen) en het terrein van bijvoorbeeld de uitvoering van het convenant ritueel slachten.

Zoals ook in de rapportage is aangegeven is er sprake van een hardnekkigheid van de problematiek van toezicht en handhaving in de slachtplaatsen roodvlees.

Ik onderschrijf de conclusie dat het onontkoombaar is dat er drastisch iets moet veranderen om na ruim 5 jaar nu echt tot een structurele verbetering te komen. Ik heb daarom besloten om direct in te grijpen en maatregelen door te voeren zodat de NVWA adequaat toegerust is om haar werkzaamheden te kunnen uitvoeren:

#### *1) Structureel verbeteren vormgeving toezicht slachtplaatsen*

Op de eerste plaats moet het toezicht op slachtplaatsen worden geherstructureerd. Het gaat daarbij om een sterke vereenvoudiging van het toezicht en uniformering van het toezicht. Bij de inrichting van het toezicht moet rekening gehouden worden met de verschillende categorieën slachterijen; groot, middelkleine en klein. Bij de inrichting moet tevens gebruik worden gemaakt van alle reeds in ontwikkeling zijnde elementen zoals het Nieuw Toezichtstelsel Slachtplaatsen en het toezicht op Continuous Control Monitoring. De doorontwikkeling en implementatie hiervan moet versneld worden doorgevoerd en in samenhang worden gezien. Ook de positie, samenwerking en relatie met KDS wordt betrokken bij het structureel verbeteren van de vormgeving van het toezicht op de slachtplaatsen. De regie- en sturingsgremia binnen de NVWA zullen worden versterkt. De ICT systemen zullen op een adequaat niveau worden gebracht.

## *2) Capaciteit NVWA structureel op orde*

De capaciteit van de NVWA moet structureel op een adequaat niveau zijn. Er is sprake van een (dreigend) tekort aan dierenarts capaciteit. De huidige werkwijze met de huidige capaciteit laat zien dat er tekortkomingen zijn in het toezicht. Daarbij moet ook bezien worden of een aantal inefficiënties kunnen worden weggelaten waardoor een deel van het tekort kan worden opgeheven. Het resterende tekort moet worden opgeheven. Het gebrek aan capaciteit en kwaliteit is deels te herleiden tot een financieringstekort, mede als gevolg van nog niet kostendekkende tarieven.

De inzet van de NVWA waarvan het bedrijfsleven profijt heeft moet zich vertalen in kostendekkende tarieven. Borging van voedselveiligheid, dierenwelzijn en diergezondheid is niet een taak voor de overheid alleen, maar evenzeer een verantwoordelijkheid voor het bedrijfsleven. Het bedrijfsleven heeft bovendien ook belang bij een goed functionerende NVWA, bijvoorbeeld voor het behoud van de exportpositie. De tarieven zijn thans niet volledig kostendekkend. Het kabinet heeft al eerder aangegeven te streven naar kostendekkendheid van tarieven. Voor de maatregelen zullen eveneens extra middelen noodzakelijk zijn. Een en ander zal moeten leiden tot een verhoging van de tarieven. Zoals aangegeven informeer ik uw Kamer voor het herfstreces over het kostendekkend maken van de retributies.

## *3) Handhavingscultuur*

Het versterken van de handhavingsattitude waarbij het interventiebeleid consequent en uniform wordt toegepast is een belangrijke voorwaarde om tot beter toezicht te komen. Van belang hierbij is de recent ingevoerde mogelijkheid om bestuurlijke boetes op te leggen. Op deze manier kan het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door het bedrijfsleven niet alleen gestimuleerd maar ook afgedwongen worden. Belangrijke andere elementen bij het versterken van de handhavingscultuur is een NVWA brede structurele uniformering van het toezicht, de handhaving en de interventie. Daarbij moet ruimte gemaakt worden van intervisie, met name bij de kleinere slachterijen. Ook moet er een efficiënt en goed gestructureerd supervisiesysteem worden opgezet.

Intimidaties zijn voor mij onacceptabel. In dit soort gevallen moet als maatregel genomen worden dat het bedrijf direct wordt stilgelegd. De dierenartsen en de assistenten van KDS moeten hierbij volledige steun krijgen van het management van de NVWA en KDS.

Tot slot zal het meldpunt bij de NVWA verder onder de aandacht worden gebracht en versterkt waar niet alleen NVWA-ers, maar ook medewerkers van KDS (anoniem) of andere personen van buiten de NVWA misstanden kunnen melden. Op deze wijze wil ik stimuleren dat signalen eerder in de organisatie bekend zijn en de medewerkers kunnen worden gesteund in hun aanpak.

## *4) Verhoging effectiviteit toezicht*

Om de effectiviteit van het toezicht te vergroten heeft het kabinet reeds besloten tot maatregelen op het gebied van verhoging van boetes in het Strafrecht en toepassen van bestuurlijke sancties. Ik verwijs hiervoor naar het actieplan van de Taskforce Voedselvertrouwen. Voorts zullen nog niet geïmplementeerde maatregelen uit de eerder genoemde verbeterplannen versneld worden geïmplementeerd.

Ik heb de Inspecteur Generaal van de NVWA opdracht gegeven om de bovenstaande maatregelen tussen nu en uiterlijk een halfjaar te implementeren. Over de voortgang van de implementatie van deze maatregelen zal ik u door middel van kwartaalrapportages informeren. De Auditdienst Rijk zal daarbij worden betrokken. De eerste kwartaalrapportage zal ik u voor het Kerstreces toezenden.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
S.A.M. Dijkema