

Rapport audit exportcertificering schapen en geiten 2005

TRC/CIAE 05/11350

1 juni 2005

Inhoudsopgave

Rapport audit exportcertificering schapen en geiten

1. Samenvatting	pagina 1
2. Inleiding	pagina 3
3. Het vooronderzoek	pagina 6
4. De Wet	pagina 7
5. Het onderzoek	pagina 9
6. De bevindingen	pagina 11
7. Conclusies en aanbevelingen	pagina 17

1. Samenvatting

De Mond- en Klauwzeeruitbraak in 2001 heeft geleid tot een aantal preventieve maatregelen. Een onderdeel is de aanscherping van regelgeving voor de kanalisatie van schapen. Een aspect hiervan is de verzameling van slachtschapen. Vanaf primaire bedrijven mogen de schapen uitsluitend op erkende verzamelcentra via één verzamelslag worden bijeengebracht. Hiervandaan moet directe afvoer naar binnenlandse en buitenlandse slachterijen plaatsvinden. Een cruciaal onderdeel van het maatregelenpakket, een sluitende Identificatie & Registratie (I&R), is echter tot op heden nog niet gerealiseerd.

De VWA/RVV is belast met het certificeren van de slachtschapen naar buitenlandse bestemmingen en met het toezicht op de verzamelcentra.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat het certificeren in veel gevallen zonder adequate administratieve onderbouwing plaatsvindt en dat het toezicht op de verzamelcentra intensivering behoeft. Certificering van slachtdieren vereist een gedegen onderzoek. Dit betreft de klinische toestand van de dieren, aspecten van welzijn en garanties ten aanzien van de status. Dit laatste hangt samen met toezicht op een solide administratieve onderbouwing door middel van regelgevingconforme aanvoerdocumenten en het handhaven van de status van de dieren binnen het centrum. Dit toezicht is echter mede afhankelijk van de I&R-gegevens, die met de huidige identificatie en registratie van schapen en geiten van onvoldoende kwaliteit zijn. Er zijn geen bevindingen die reden geven tot twijfel over de kwaliteit van klinische keuring en de toetsing van de welzijnsriteria.

Bij dit onderzoek zijn bij veel verzamelcentra omissies in de aanvoeradministratie geconstateerd die naar ons oordeel een onthouding van een certificaat rechtvaardigen. Directe aanwijzingen voor het voorverzamen en antedateren blijken, binnen een aantal verzamelcentra, direct uit de inslagadministratie en indirect uit de boekhouding van centra die ter voorverzaming worden gebruikt. In een groot aantal gevallen beoordelen de certificerende dierenartsen deze omissies als onvoldoende grond voor weigering van het certificaat.

Ook ontbreekt het een groot aantal centra aan systematische controle van belangrijke items als blokperiodes, reiniging en ontsmetting (R&O), overblijven van vee en verboden diercontacten. In een aantal gevallen zijn de omissies zo evident dat de medewerkers van de VWA/RVV tenminste het certificaat hadden moeten onthouden. Overigens ervaren medewerkers dat afgegeven signalen via de AID bijna nooit bij het openbaar ministerie terechtkomen.

Parallel aan de bevindingen op de verzamelcentra komen soortgelijke signalen naar voren uit de interviews met de officiële dierenartsen die schapen en geiten certificeren vanaf de boerderijen. Deze dierenartsen geven aan dat in een aantal gevallen van een gedegen onderzoek, met name ten aanzien van de administratie, geen sprake is. Zij hebben uitgesproken dat in veel gevallen het vermoeden bestaat van voorverzamen. Omdat men van mening is dat dit vermoeden onvoldoende juridische basis heeft voor een weigering, wordt in de meeste gevallen het certificaat toch afgegeven. Verder vertellen zij dat in een aantal gevallen certificaten zijn afgegeven terwijl keuring en controle onder belemmerende omstandigheden heeft moeten plaatsvinden.

Een tweede onderdeel van het onderzoek betreft de onderlinge aansluitingen in de “schapenboekhouding” van Nederland.

De aansluiting tussen de aanwas van de Nederlandse schapenpopulatie en de afzet voor export en slacht geeft een onverklaarbaar verschil. Uitgebreide vergelijkingen en calculaties met geraadpleegde databestanden blijven wijzen op een niet verklaard verschil van een zeer groot aantal schapen en lammeren. Illegale slacht dan wel illegale export zijn hier mogelijke verklaringen. Opvallend is dat dit een aantal grote handelaren niet verbaast.

Er bestaat een grote kans op ongecontroleerde in- en doorvoer van schapen en geiten met de daaraan verbonden veterinaire risico's vanwege de minimale controle op het transport en de verwerking van schapen en geiten. Daarnaast is het bij geconstateerde omissies zeer moeilijk tot goede bewijsvoering te komen omdat er geen sprake is van een sluitende identificatie en registratie.

De verificatie van de schapenexporten gedurende twee weken, begin maart 2005, heeft vooralsnog geen klachten opgeleverd. Alle gecertificeerde schapen en geiten zijn formeel via het TRACES-systeem gemeld naar de officiële veterinaire autoriteit van de plaats van bestemming. Omdat ten aanzien van deze transporten noch ten aanzien van de TRACES-meldingen klachten zijn ontvangen mag worden afgeleid dat deze transporten kwalitatief en kwantitatief in goede orde zijn ontvangen op de plaats van bestemming.

Ten aanzien van de import van schapen en geiten vanuit andere lidstaten naar Nederlandse bestemmingen zijn vijf meldingen via het TRACES systeem ontvangen gedurende dezelfde twee weken begin maart 2005. Vooraf zijn de VWA/RVV-kringen op de hoogte gesteld van de actie gedurende genoemde periode. Verzocht werd om ten aanzien van deze importen een certificaat- en overeenstemmingcontrole uit te voeren.

Ondanks deze instructie is één van de vijf importen gemist voor controle. Deze constatering geeft reden tot twijfel over de kwaliteit en doeltreffendheid van de controles ten aanzien van import uit andere lidstaten en derde landen.

2. Inleiding

Mede naar aanleiding van de MKZ uitbraak in 2001 zijn de kanalisatieregels voor diverse diersoorten met oog op tracering en beperking van het verspreidingsrisico van besmettelijke A.-ziekten, aanzienlijk aangescherpt. Een belangrijke maatregel is het verzamelen van slachtdieren alleen op een erkend verzamelcentrum te laten plaatsvinden en maximaal in één verzamelslag. Voor de controle op de verblijfplaats van de schapen is een sluitende I&R noodzakelijk. Hoewel tijdig aangekaart door de VWA/RVV is deze I&R tot op heden nog niet gerealiseerd.

Het relatief grote aantal kleine schapenhouders maakt het direct vervoeren naar een exportverzamelplaats handelstechnisch onaantrekkelijk.

Recent AID-onderzoek geeft aanwijzing dat het verbod op het voorverzamen van schapen massaal wordt ontduken. Voorverzamen van schapen is slechts toegestaan als de dieren op het verzamelpunt zonder toevoeging 21 dagen verblijven. Ook deze regel wordt op grote schaal overtreden.

De omvang van de schapenhandel in Nederland is niet eenduidig vast te stellen. Een eerste inventarisatie binnen en tussen databestanden van diverse instanties als VWA, LASER, CBS en PVE levert een aantal grote getalsmatige verschillen in de productie en afzet van schapen op, die een nader onderzoek rechtvaardigen. Deze verschillen kunnen wijzen op een binnenlandse of intracommunautaire handel die buiten het gezichtveld van de overheid plaatsvindt.

Het bovengenoemde AID-onderzoek heeft eveneens feiten aan het licht gebracht aangaande in- en doorvoer van slachtschapen (in het onderzochte geval uit het Verenigd Koninkrijk bleek sprake van illegale aanvoer en verzameling). De door de AID geconstateerde handelswijze maakt vermenging van importschapen met binnenlandse schapen mogelijk met alle gezondheidsrisico's van dien.

Opdracht van onderzoek en audit

1. Onderzoek of de verzameling van slachtschapen op erkende exportverzamelplaatsen conform geldende regelgeving wordt uitgevoerd en in hoeverre het toezicht daarop, in relatie tot de exportcertificering, effectief en doelmatig is. Daarbij zal de betrouwbaarheid van de aanvoergegevens nadrukkelijk steekproefsgewijs worden onderzocht ter verificatie van eventuele voorverzameling.
2. Geef inzicht in de kwantitatieve aansluiting tussen enerzijds de "productie" van Nederlandse slachtschapen op de primaire bedrijven gesommeerd met de importschapen en anderzijds de binnenlandse slachtingen en de export van slachtschapen (certificering) door de bestudering van relevante databestanden van LNV (VWA en LASER), PVE, en eventuele anderen.
3. Verifieer binnen een bepaalde periode (twee weken) of (gecertificeerde) schapentransporten daadwerkelijk worden ontvangen op slachterijen binnen en buiten Nederland.

4. Voer gedurende dezelfde periode (twee weken) (punt 3) een 100% overeenstemmingscontrole uit op de import van slachtschapen van binnen en eventueel buiten de EU op Nederlandse bestemmingen (slachterijen).

Participatie aan onderzoek en audit

In verband met het karakter van het onderzoek is het van groot belang dat de audit met een departementbrede deskundigheid plaatsvindt. Het onderzoek wordt dan ook weliswaar primair aangestuurd door de Centrale Auditeenheid van de VWA maar ondersteund door de afdeling Interne Audit van de RVV, materiedeskundigen uit de RVV kringen, deskundigen van de AID en een ondersteuning vanuit de auditdienst van de AD-LNV.

Scope van de audit

Het onderzoek moet uitsluitsel geven in hoeverre de Nederlandse autoriteit voldoet aan de (internationaal) gestelde verplichtingen aangaande vrijwaring, certificering en tracering aangaande schapen.

Deelprojecten

1. Exportverzamelplaatsen (voor schapen)

Het onderzoek aangaande de beheersing van het toezicht, controle en certificeringswerk van de VWA richt zich op de officiële dierenarts, verantwoordelijk voor het toezicht op de betreffende verzamelcentra. Punten van aandacht zullen zijn de aanvoercontrole, het merken, het register, de bloktijden, verzameling, selectie en de belading van de exportvervoermiddelen dan wel de transporten naar binnenlandse slachterijen. Aanwijzingen over voorverzameling worden verkregen uit AID traceringsonderzoek.

2. Datavergelijking

Vraagstelling aangaande een “sluitende schapenboekhouding” van de Nederlandse schapenhandel moet worden beantwoord door het raadplegen van verschillende beschikbare databestanden en de onderlinge aansluiting te zoeken. Precisering van de productiegegevens om het schapenoverschot zo zorgvuldig mogelijk te berekenen tegenover raadpleging van de afzetcijfers van slachtschapen en lammeren. Eventuele verschillen tussen productie en afzet worden nadrukkelijk geverifieerd. Bestandsvergelijkingen vinden plaats aan de hand van publieke en private data en eventueel nauwkeurige inschattingen.

3. Export

Aansluiting verzamelplaats → slachterijen (binnenland/buitenland)
Gedurende een beperkte periode (twee weken) vindt verificatie plaats van de aansluiting in aantal tussen verzending verzamelplaats en aankomst slachterij van zendingen slachtschapen.

4. Import

Overeenstemmingscontrole van importen van schapen op de diverse bestemmingen in Nederland die vanwege het verbod van tweede verzameling slechts kunnen plaatsvinden op Nederlandse slachterijen, zullen zoals is voorgeschreven in 100% van de gevallen plaatsvinden en vervolgens centraal worden geverifieerd. Eén en ander zal worden gematcht met de ANIMO meldingen. Bovendien zal worden gezien in hoeverre de doorvoer van schapen kan worden geverifieerd op “lekkages”.

Samenstelling auditteam

In het algemeen zijn drie partijen betrokken bij het onderzoek, auditors van VWA, AID en AD-LNV. Binnen de VWA werken de auditors van CIAE en IA-RVV samen met technisch deskundigen van de RVV-kringen. De AID verricht een traceringsonderzoek met de benodigde controleurs.

De AD heeft een advies- en een reviewfunctie bij de audit.

VWA:

- CIAE: Coördinator John Borgmeier
- IA-RVV: Pieter Blonk aanspreekpunt + uitvoerend twee senior auditors
- RVV kringen: 2 technisch deskundigen:

AID: Paul Groot Koerkamp coördinator en benodigde controleurs

AD: coördinator Wim Huiskamp en deskundige voor review en advies

Tijdplanning

4 februari 2005	Plan van aanpak
week 6 t/m 9	Audit op de verzamelplaatsen
week 9 en 10	Verzameling data schapenhandel 2004
week 9 en 10	Actieweken aansluiting export en import
week 10 t/m 12	Verwerking gegevens
1 april	Oplevering rapport

3. Het vooronderzoek

Vooruitlopend op het onderzoek heeft een korte oriëntatie op het onderzoeksobject plaatsgevonden

De AID heeft het auditteam in kennis gesteld van de bevindingen van een uitgebreid onderzoek binnen de schapenhandel. Belangrijke bevindingen zijn:

- het negeren van de 21 dagen regeling;
- het op uitgebreide schaal voorverzamen van slacht- en mestschapen;
- het illegaal verzamelen van slacht- en mestschapen op verzamelcentra.

Voorts is het rapport “Sectoranalyse van schapen- en geitenhouderij” gelezen. Dit rapport was de basis voor een nieuw Identificatie- en registratie(I&R)-systeem van het expertisecentrum LNV in juli 2001. Dit rapport van Gonny van Helvoirt en Ed van Klink geeft een duidelijk beeld van de schapen- en geitenhandel, tot het tijdstip van publicatie van deze studie.

De houderij van mest- en slachtschapen laat een zeer gevarieerd beeld zien. Alle schaalgrootten komen voor: van kleine hobbyhouders tot zeer grote eenheden. Dit verklaart de zeer complexe verzamel- en handelsstructuur. Deze structuur laat zich goed vergelijken met een rivierloop; kleine stroompjes die zich langzaam samenvoegen tot een hoofdstroom die zich aan het eind weer in een delta verdeelt naar diverse bestemmingen.

Het beoogde doel om na de MKZ crisis de handelsstroom te kanaliseren door uitsluitend afvoer van slachtdieren via één verzamelslag op erkende verzamelcentra dan wel directe afvoer naar de boerderij toe te staan lijkt alleen als theoretisch model geslaagd. Op de bestaande handelspraktijk is deze regulering nauwelijks van invloed geweest.

Het I&R-systeem wordt door alle stakeholders verguisd. Er worden vraagtekens geplaatst bij de registratie. Schapen moeten weliswaar geïdentificeerd worden maar geborgde registratie die inzicht geeft in de dierstroom en het misbruik van merken tegengaat, is niet aan de orde. De groepsgewijze UBN identificatie maakt individuele tracering erg moeilijk. Het omkatten van dieren is betrekkelijk eenvoudig en vindt plaats om handelstechnische redenen. De huidige controle vormt nauwelijks een bedreiging voor fraudeurs.

Bedreigend is de doorvoer van schapen uit andere lidstaten. Het AID onderzoek heeft aangetoond dat deze schapen betrekkelijk eenvoudig kunnen worden gemengd met de Nederlandse populatie. Vers in de herinnering ligt de oorsprong van de recente uitbraak van MKZ. Deze heeft duidelijk gemaakt dat importrisico's niet moeten worden onderschat.

Er waren in het vooronderzoek duidelijke aanwijzingen dat diverse databestanden - over aantallen schapen en geiten - forse aansluitingsverschillen vertonen. Een eerste conclusie was dat er jaarlijks een fors percentage van de schapen zoek is. Dit geeft aanwijzingen voor mogelijke illegale slacht of illegale export.

4. De Wet

De twee belangrijkste regelingen in de wet waaraan in dit onderzoek wordt getoetst zijn respectievelijk;

- A de regeling betreffende het bijeenbrengen van dieren 2000;
- B de regeling handel levende dieren en levende producten.

Beide zijn onderdeel van de Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren.

Ten aanzien van de bij A genoemde regeling geldt dat schapen uitsluitend mogen worden verzameld in een erkend schapenverzamelcentrum. Het verzamelen is slechts toegestaan onder stringente voorwaarden. Zo dient het centrum bouwtechnisch en voor wat betreft de inrichting te voldoen aan eisen die een optimale hygiëne garanderen. Reinigings- en ontsmetting (R&O)-faciliteiten en goede reiniging van het centrum vormen de basis. Bovendien wordt de verzameling binnen een beperkte periode toegestaan (bloktijd maximaal 48 uur). Na een blokperiode dient het centrum – na ontvolking - grondig te worden gereinigd en ontsmet. Het spreekt voor zich dat de filosofie hierachter is dat eventueel aanwezige smetstof uit het koppel verzamelde schapen niet wordt overgedragen op het volgende “verzamelblok”.

Het overblijven van schapen van het ene verzamelblok naar het volgende is om dezelfde reden uit den boze. Ook het houden van eigen vee waarmee de te verzamelen dieren direct of indirect in contact kunnen komen, is niet toegestaan.

Op een verzamelcentrum mogen slechts slachtdieren worden verzameld. Deze mogen niet worden voorverzameld (korter dan gedurende een periode van 21 dagen op een andere plaats bijeengebracht) anders dan dat zij met een “gemeenschappelijk” transportmiddel worden aangevoerd. (Zie verder de uitleg van B)

Ook administratief gelden strikte voorwaarden. In de eerste plaats dient een gedegen register te worden bijgehouden van in- en uitslag. Daarin is van belang de aansluiting tussen aan- en afvoer. Bovendien moet tracering van geleverde schapen naar herkomst worden gegarandeerd. Een tweede administratieve verplichting voor de ondernemer van het verzamelcentrum is het bijhouden van een logboek met daarin opgenomen relevante zaken betreffende de erkenning.

Daarnaast dienen er voorzieningen getroffen te zijn ten behoeve van de toezichthouder VWA. Hieronder vallen een adequate kantoorvoorziening alsmede voldoende ruimte en licht ten aanzien van de beoordeling van dieren en hygiëne.

De tweede voor dit onderzoek belangrijke regeling is de “Regeling handel levende dieren en levende producten”.

Voor export naar een andere lidstaten is een bewijsstuk vereist. Dit (bewijsstuk, certificaat) wordt pas afgegeven indien uit onderzoek blijkt dat is voldaan aan gestelde eisen. Verwezen wordt naar een voorgeschreven certificaatmodel volgens het gestelde in de EU schapen- en geitenrichtlijn (91/68). Hierin staat onder meer:

De lidstaten zien erop toe dat slachtschapen en -geiten, fokschapen en -geiten en mestschapen en -geiten niet naar een andere lidstaat worden verzonden, tenzij de dieren:

- a. *gedurende ten minste 30 dagen onafgebroken op het bedrijf van oorsprong hebben verbleven of, wanneer het om dieren van minder dan 30 dagen oud gaat, sinds hun geboorte, en*
- b. *niet van een bedrijf komen waar de laatste 21 dagen vóór de verzending schapen of geiten zijn binnengebracht, en*

- c. *niet van een bedrijf komen waar de laatste 30 dagen vóór de verzending uit een derde land ingevoerde evenhoevige dieren zijn binnengebracht.*

Dit kan beschouwd worden als de hoofdregel.

In aanvulling op bovenstaande wordt aangegeven dat voor slachtschapen zelf geldt dat deze 21 dagen op het bedrijf moeten hebben verbleven indien deze rechtstreeks van bedrijf van herkomst worden getransporteerd naar een slachthuis. Dit is dus een inkorting ten opzichte van de genoemde periode van dertig dagen.

Deze uitzondering komt op het volgende neer. De slachtschapen zelf moeten 21 dagen op het oorsprongsbedrijf hebben verbleven ongeacht of op het oorsprongsbedrijf binnen 21 dagen voor vertrek schapen of geiten zijn binnengebracht. Daarnaast geldt bovendien dat op het oorsprongsbedrijf, de laatste 30 dagen voor vertrek geen uit een derde land ingevoerde evenhoevigen zijn binnengebracht. De slachtschapen mogen alleen rechtstreeks vervoerd worden naar een slachthuis in een andere lidstaat om aldaar onmiddellijk geslacht te worden, zonder dat zij een verzamelcentrum of een halteplaats aandoen. Daarbij geldt ook dat de slachtschapen niet langer dan 6 dagen buiten het bedrijf van oorsprong verblijven vóór de datum waarop zij hun laatste certificaat voor het handelsverkeer naar de eindbestemming in een andere lidstaat ontvangen.

Ten slotte ten overvloede: Slachtschapen die via een verzamelcentrum worden getransporteerd/gecertificeerd naar een slachterij dienen afkomstig te zijn van bedrijven alwaar zij de laatste 21 dagen hebben verbleven en waarbij geldt dat in deze periode geen schapen en geiten zijn binnengebracht en de laatste dertig dagen geen ingevoerde evenhoevigen zijn binnengebracht.

5. Het onderzoek

Volgens de opdracht is het onderzoek in vier hoofdonderdelen uitgevoerd. Hieronder worden deze verschillende onderdelen aangehaald, de methode van onderzoek beschreven en vermeld met wie de controles zijn uitgevoerd.

1. De verzameling van slachtschapen op erkende verzamelcentra

Het onderzoek aangaande de beheersing van het toezicht, controle en certificeringswerk van de VWA richt zich op de officiële dierenarts, verantwoordelijk voor het toezicht op de betreffende verzamelcentra. Punten van aandacht zullen zijn de aanvoercontrole, het merken, het register, de bloktijden, verzameling, selectie en de belading van de exportvervoermiddelen dan wel de transporten naar binnenlandse slachterijen. Aanwijzingen over voorverzameling worden verkregen uit het traceringsonderzoek van de AID.

Het onderzoek is voorbereid en uitgevoerd door een senior auditor van de Interne afdeling van de VWA/RVV en twee vakspecialisten uit de kringen.

Uitgegaan is van een vaste aandachtspuntenlijst die als hulpmiddel is gebruikt om een uniform, volledig en overzichtelijk beeld te scheppen over de items waarover informatie vergaard moest worden. De samenstelling van deze lijst is vooraf met de vakspecialisten afgestemd.

De bezoeken aan de verzamelplaatsen zijn steeds uitgevoerd door een samengesteld koppel, bestaande uit eerder genoemde vakspecialisten.

Teneinde een goed beeld te krijgen over de verzamelcentra zijn interviews gehouden met de verantwoordelijke en certificerende dierenartsen van de verzamelcentra. Bovendien zijn veelal ook de waaghouders van de betreffende centra geïnterviewd. Van elk bezoek is een verslag gemaakt. Deze zijn afgestemd met de geïnterviewden ter voorkoming van een onjuiste weergave.

De bevindingen zijn opgenomen in het volgende hoofdstuk van dit rapport.

Gezien de overeenkomsten tussen de certificering vanaf de verzamelcentra met die vanaf het primaire bedrijf (boerderij of weide) zijn ook (telefonische) interviews gehouden met een aantal certificerende dierenartsen uit alle RVV-kringen, die zich bezig houden met de certificering van slacht- en mestschapen vanaf de boerderij. De resultaten hiervan zijn eveneens in het volgende hoofdstuk opgenomen.

In eerste instantie is afgesproken dat het onderzoek in nauwe samenwerking met de AID zou worden uitgevoerd. In de vervolgfase van het onderzoek is dit op een andere wijze ingevuld. Hierover heeft nauw overleg plaatsgevonden. Eventueel ontbrekende informatie dan wel ongerijmdheden zouden worden gecommuniceerd met de contactpersoon van de AID. Volgens afspraak is tijdens het onderzoek uitgebreide communicatie over wederzijdse bevindingen. De AID wilde binnen haar eigen opsporingsmogelijkheden en programma gericht speuren naar overtredingen bij de verzameling van schapen. Communicatie hierover heeft uitgebreid plaatsgevonden en zal eveneens in het volgende hoofdstuk worden verslagen.

2. Datavergelijking

*Vraagstelling aangaande een “sluitende schapenboekhouding” van de Nederlandse schapenhandel moet worden beantwoord door het raadplegen van verschillende beschikbare databestanden en de onderlinge aansluiting te zoeken.
Precisering van de productiegegevens om het schapenoverschot zo zorgvuldig mogelijk te berekenen tegenover raadpleging van de afzetcijfers van slachtschapen en lammeren.
Eventuele verschillen tussen productie en afzet worden nadrukkelijk geverifieerd.
Bestandsvergelijkingen vinden plaats aan de hand van publieke en private data en eventueel nauwkeurige inschattingen.*

Tijdens het vooronderzoek bleek dat een groot verschil bestaat tussen de berekende aanwas van de schapen- en geitenpopulatie in Nederland en de afzet voor export en slacht. Dit betrof dermate grote hoeveelheden dieren dat een nader onderzoek gewenst was.

Uit diverse bronnen zijn cijfers ten aanzien van de schapen- en geitenpopulatie gehaald. Bronbestanden zijn aanwezig bij de Dienst Regelingen (jaartelling en ooi-premie) het I&R bureau (jaaropgave alle geregistreerde bedrijven) het PVE (betaling voor slacht en export) en de RVV (slacht- en exportcijfers). Alle eigenaren van bronbestanden zijn benaderd om zo gedetailleerd mogelijke cijfers aan te leveren. De verzamelde cijfers alsmede de verantwoording van de rekenmethode staan vermeld in het volgende hoofdstuk. Zoals afgesproken is de wijze van verzamelen van de cijfers en de rekenmethode uitgebreid gecommuniceerd en getoetst door een deskundige van de AD van LNV.

3. Exportverificatie

*Aansluiting verzamelplaats → slachterijen (binnenland/buitenland)
Gedurende een beperkte periode (twee weken) vindt verificatie plaats van de aansluiting in aantal tussen verzending verzamelplaats en aankomst slachterij van zendingen slachtschapen.*

Ten aanzien van de certificering van schapen en geiten wordt steekproefsgewijs geverifieerd of deze zijn gemeld in TRACES. Bovendien wordt nagegaan of deze meldingen aanleiding hebben gegeven tot officiële klachten vanuit de ontvangende lidstaten.

4. Importverificatie

Overeenstemmingscontrole van schapen op de diverse bestemmingen van importen in Nederland die vanwege het verbod van tweede verzameling slechts kunnen plaatsvinden op Nederlandse slachterijen zullen zoals is voorgeschreven in 100% van de gevallen plaatsvinden en vervolgens centraal worden geverifieerd. Eén en ander zal worden gematcht met de ANIMO meldingen. Bovendien zal worden gezien in hoeverre de doorvoer van schapen door Nederland kan worden geverifieerd op “lekkages”.

In de opdracht staat ten onrechte de meldingen via ANIMO. In 2005 geschiedt dit via TRACES. De resultaten worden eveneens vermeld in het volgende hoofdstuk.

6. De bevindingen

1. Verzamelcentra voor schapen en geiten

Het onderzoek op de verzamelcentra heeft zich voornamelijk gericht op VWA toezicht en controle op de erkenning en de certificering van de slachtschapen. Het voldoen van de verzamelcentra aan de erkenningseisen is slechts ten aanzien van zeer in het oog springende zaken gerapporteerd. Wel klinkt in de rapportages een algemene indruk t.a.v. inrichting en hygiëne door.

Nederland kent momenteel 14 erkende verzamelcentra voor schapen en geiten. Al deze verzamelcentra zijn in het kader van dit onderzoek bezocht.

Op twee verzamelcentra wordt eigen vee gehouden en is contact tussen de verzamelde slachtdieren en dit vee niet uit te sluiten. Bij één van deze centra is contact geconstateerd. Zoals ook bij de regelgeving is gememoreerd, hangen de stringente eisen van de bloktijden bij verzameling van slachtdieren samen met het beperken van het risico tot de verzamelde groep dieren. Het houden van eigen vee staat hier haaks op.

De handelswijze en geborgde verantwoording door inzichtelijke administratie van de waaghouders is belangrijk.

Het in- en uitslagregister voor de tracking en tracing van de dieren alsmede het logboek voor het vastleggen van gebeurtenissen, verplichte handelingen en afspraken, zijn de belangrijkste elementen.

Het onderzoek geeft aan dat in de meeste gevallen een uitgebreide en redelijk inzichtelijke administratie voorhanden is van de aan- en afgevoerde dieren. Daarentegen mankeert het op tal van plaatsen aan de aanwezigheid van een logboek of de invulling/gebruik ervan.

Het toezicht op de verzamelcentra (certificering en erkenning) door de VWA/RVV is nadrukkelijk beoordeeld. Er bestaat een groot verschil tussen centra waar gecertificeerd wordt en centra waar uitsluitend voor binnenlandse slachterijen wordt verzameld. Hieronder worden deze bevindingen nader toegelicht.

Bij certificering geldt, zoals aangegeven bij de wetgeving, dat het certificaat door de dierenarts mag worden afgegeven als uit een gedegen onderzoek is gebleken dat de dieren aan de gestelde voorwaarden voldoen. Daarbij spelen tenminste een drietal zaken een rol; het welzijn van de dieren, de klinische toestand en de veterinaire status van de dieren. Dit laatste dient te worden aangetoond door een gedegen administratieve onderbouwing. Ten aanzien van de export van schapen en geiten geldt, m.b.t. de bedoelde status, dat de aanvoeradministratie garantie moet verschaffen over zaken als directe aanvoer, het eerbiedigen van de 21 dagen regel en het uitsluiten van voorverzamelen.

Met geringe inspanning is uit de diverse administraties af te leiden dat er op grote schaal wordt voorverzameld, dat handelaren dieren omkatten dan wel andere origine voorwenden, dat aanvoerdocumenten worden geaccepteerd die tenminste de verdenking dragen gemanipuleerd te zijn en dat wordt geantedateerd. Opmerkelijk is dat het bedrijfsleven desgevraagd deze bevindingen bevestigt. Zij geven toe dat er sprake is van valsheid in geschrifte en meervoudige verzameling.

Tevens is geconstateerd dat de betrokken certificerende ambtenaren ondanks beschreven aanwijzingen, certificaten afgeven. Het toezicht op de administratie door de VWA vertoont gebreken. Kennelijk is er onduidelijkheid over de juridische achtergronden van de controles en de relatie tussen deze controles en het al dan niet afgeven van certificaten. Het weigeren van een certificaat, met als materieel gevolg dat de schapen niet anders dan een naar een binnenlandse slachthuis kunnen worden afgevoerd, wordt niet als proportionele maatregel beschouwd.

Het toezicht op de erkenning laat te wensen over. Met name die verzamelcentra waarvandaan niet wordt geëxporteerd, maar wordt verzameld voor het binnenland, worden niet systematisch gecontroleerd, hoewel conform de regelingsafspraken met LNV maandelijks een controle dient te worden uitgevoerd. In de praktijk blijkt uit de diverse administraties dat deze centra de schapen massaal afzetten naar andere verzamelcentra in Nederland. Het is zeer eenvoudig om dit via de administratie te achterhalen. Zoals eerder gemeld maken waaghouders geen geheim van deze praktijken.

De centra waar wel wordt geëxporteerd worden in een aantal gevallen wel regelmatig – zoals geïnstrueerd en afgesproken – gecontroleerd. Ten aanzien van het toezicht op de administratie, gelden dezelfde constatering als hierboven. Duidelijk is, dat de regelgeving wordt overtreden zonder consequentie voor de erkenning of certificering.

Certificering vanaf de boerderij

Naast de certificering van schapen vanaf de verzamelcentra worden ook van de boerderij (of vanuit weiden) mest- en slachtschapen geëxporteerd.

Het onderzoek zoals bij de centra was hier onuitvoerbaar. Gekozen is om een aantal betrokken certificerende dierenartsen hierover telefonisch te interviewen.

Over het algemeen twijfelt de certificerende dierenarts aan de hardheid van de 21 dagenregel bij de export van schapen. Behalve in gevallen van export van eigen aanwas (het meest duidelijk uitgesproken in Zeeland) twijfelt men sterk aan het feit of aangevoerde schapen ook daadwerkelijk 21 dagen op het bedrijf hebben verbleven en in geval van mestschapen of er gedurende deze periode geen andere schapen zijn toegevoegd aan het bestand.

Tevens is er de nodige aarzeling over de kwaliteit van het administratief onderzoek. In veel gevallen wordt toegegeven dat de controle niet al te gedegen wordt uitgevoerd en dat men zich in geval van twijfel snel laat overtuigen van de betrouwbaarheid van de gegevens door het bedrijfsleven.

In een aantal gevallen verricht men de werkzaamheden onder omstandigheden die een goede controle en keuring van de dieren zeer bemoeilijkt. Als, zoals gemeld, in het donker een wagen moet worden geladen uit een weiland kan men ernstige vraagtekens plaatsen bij uitvoerbaarheid van de keuring en controle.

Op basis van de reacties is het aannemelijk, dat een aantal boerderijen, weiden e.d. feitelijk gebruikt worden als verzamelcentra.

Opvallend zijn de bemerkingen van RVV-dierenartsen tussen Noord en Zuid Nederland over het certificeren in het algemeen. In de Noordelijke provincies is men van mening dat vrijwel alle slacht- en mestschapen voor export worden gezien en gecertificeerd terwijl men in het Zuiden (behalve in Zeeland) daar allerm minst van overtuigd is. Men vermoedt dat een grote stroom buiten het overheidstoezicht over de grens gaat. Ook acht men illegale slacht in Nederland niet uitgesloten.

Hetzelfde geldt overigens voor de handel. Waaghouders en/of exporteurs vertellen na enig aandringen hierover. Het accent ligt hier op het buiten Nederland brengen van schapen zonder certificaat. België en Duitsland zijn op deze wijze, relatief eenvoudig te bevoorraden.

2. Datavergelijking

Ten behoeve van de opstelling van de boekhoudkundige “balans” van de Nederlandse schapenhouderij met aan de ene kant de aanwas en de andere kant de afzet van schapen en geiten zijn diverse bronnen geraadpleegd die relevante kengetallen bevatten.

Gesprekken hebben plaatsgevonden met deskundigen van het I&R bureau, afdeling schapen en geiten, te Deventer. Aldaar wordt van alle geregistreerde bedrijven een jaarlijkse telling gevraagd. Deze cijfers en de specificatie zijn gebruikt als ruggengraat van de berekening van de debet kant van de balans.

De Dienst Uitvoering Regelingen voert eveneens jaartellingen uit bij landbouwhuisdieren en verzorgt de uitbetaling van de zgn. ooi-premieregeling. Met name de laatste is waardevol in het kader van dit onderzoek en de berekening, immers de ooi-premieregeling wordt door een gedegen verificatie van de AID geborgd. Een zeer belangrijke toetssteen om de cijfers van het I&R bureau te vergelijken en gevoel te krijgen in hoeverre deze naar beneden dan wel naar boven moeten worden bijgesteld. De cijfers van de jaartelling en ooi-premie corresponderen met die van het I&R bureau.

Als laatste zijn de relevante gegevens uit de bestanden van de VWA gedistilleerd. Het betreft – met uitzondering van de import van schapen en geiten – hoeveelheden aan de creditzijde van de balans, dus de slacht- en exportaantallen afgeleid uit FATIJDIC en ANIMO, databestanden van VWA/RVV.

Het PVE heft premie over ieder geëxporteerd en geslacht schaap/geit en heeft daarmee de data voorhanden ten aanzien van de afzet van schapen en geiten. Voor ons onderzoek is het peiljaar 2004 gekozen. De PVE cijfers waren tijdens het onderzoek nog niet verkrijgbaar. In een later stadium worden deze ter verificatie gebruikt. Mondeling verstrekte cijfers duiden op een onvolledige melding door de sector aan het PVE.

Uit de verzamelde data volgt de hieronder gemaakte berekening. Gezien de ontbrekende registraties en de aangenomen kengetallen zijn de cijfers indicatief. De aanwas van het aantal schapen in Nederland is niet te herleiden uit betrouwbare registraties. In de berekening is uitgegaan van het kengetal van deskundigen van de Gezondheidsdienst voor Dieren. Andere berekeningen gaan uit van een lager kengetal. Het spreekt voor zich dat dit een aanzienlijke invloed heeft op de uitkomst van deze berekening.

Achter de getallen wordt de bron aangegeven en door middel van cijfers verwezen naar de toelichting.

De berekening (aantallen x 1.000)

Aantal schapen en geiten in Nederland op 1 januari 2004	1.422	Bron I&R schaap (1)
Bij:		
Geïmporteerde schapen en geiten	40	Bron ANIMO (2) en (3)
Geboren (geit) lammeren	1.439	1,6* 899652 bijlage 1
Totaal aanwas schapen en geiten	1.479	
Totaal aantal schapen en geiten zonder afvoer	2.901	
Af:		
Geslacht in Nederland	606	Bron FATIJDEC VWA/RVV (4)
Export	391	Bron ANIMO (5) en (6)
Destructie	229	8% van 2861151
Totaal afname schapen	1.226	
Aantal schapen en geiten 31-12-2004	1.675	
Aantal schapen en geiten op 31-12-2004 volgens I&R	1.513	Bron I&R schaap (7)
Zwevende schapen en geiten	162	

Toelichting bij bovenstaande berekening:

1)

Het aantal schapen en geiten in Nederland op 1 januari 2004 is gebaseerd op I&R-schaap. Jaarlijks op 1 november moeten alle eigenaren van schapen en geiten het totaal aantal schapen en geiten en het totaal aantal aanwezige vrouwelijke dieren melden bij I&R-schaap. Bij dit gegeven zal eerder sprake zijn van onder- dan van overrapportage.

2)

Het aantal geïmporteerde schapen en geiten is afkomstig uit ANIMO (tegenwoordig TRACES), het intracommunautair meldingsysteem voor diertransporten binnen de EU. Als schapen en/of geiten van lidstaat naar lidstaat worden verzonden meldt de verzendende lidstaat het aantal dieren via ANIMO aan de ontvangende lidstaat. Dit gegeven is waarschijnlijk betrouwbaar, maar illegale importen worden uiteraard niet gemeld, dus ook hier zal sprake zijn van onderrapportage.

3)

Het aantal geboren lammeren is berekend door het aantal aanwezige oaien – op 1 november 2003 volgens I&R schaap – te vermenigvuldigen met 1.6. Dit is het gemiddeld aantal (geit)lammeren die door een schaap of geit wordt geworpen en is volgens de deskundigen van de Gezondheidsdienst voor Dieren een verantwoord kengetal. Dit gegeven is redelijk betrouwbaar.

4)

Het aantal geslachte schapen berust op informatie van de VWA/RVV, herleid uit FATIJDDEC het systeem voor facturering, tijdschrijven en declaratie. Dit gegeven is redelijk betrouwbaar.

5)

Het aantal geëxporteerde schapen en geiten is afkomstig uit ANIMO (tegenwoordig TRACES). Als schapen en geiten van lidstaat naar lidstaat worden verzonden meldt de verzendende lidstaat het aantal dieren via ANIMO aan de ontvangende lidstaat. Dit gegeven is redelijk betrouwbaar, er zal echter wel sprake zijn van enige onderrapportage.

6)

Het aantal gedestrueerde schapen is berekend door het aantal aanwezige schapen op 1-1-2004 te vermenigvuldigen met het kengetal 8%. (Volgens de deskundigen van de Gezondheidsdienst voor Dieren een verantwoord kengetal).

7)

Aantal schapen en geiten in Nederland op 31 december 2004 is gebaseerd op gegevens uit het I&R-systeem.

Jaarlijks op 1 november moeten alle eigenaren van schapen en geiten het totaal aantal schapen en geiten en een totaal aantal aanwezige vrouwelijke dieren melden bij I&R-schaap.

Uit het onderzoek is gebleken dat er nauwelijks wordt gecommuniceerd over de aansluiting tussen de verschillende bestanden. Het ministerie van LNV is eigenaar van de meeste bestanden.

3. Export

Gedurende 14 dagen (de eerste twee weken van maart 2005) zijn de exportmeldingen van TRACES, het internationaal meldsysteem voor diertransporten verzameld. Dit is geverifieerd met ROFOS, het geborgde kwaliteitssysteem voor gebruik en afgifte van certificering. Gezien de achterstanden die de invoer van verbruikte certificaten met zich brengt is het nog niet mogelijk een één op één controle van de systemen uit te voeren. Van de wel gemelde partijen schapen welke door de VWA werden gecertificeerd is tot op heden geen klachtmelding ontvangen. Indicatief kan hieraan voorzichtig de conclusie worden verbonden dat bij controle van ontvangen slachtschapen (100% controle) – zover deze heeft plaatsgevonden – geen omissies zijn geconstateerd.

4. Import

Ten aanzien van de importen van schapen en geiten vanuit andere lidstaten naar Nederlandse bestemmingen zijn vijf meldingen via het TRACES systeem ontvangen gedurende genoemde twee weken begin maart 2005.

Vooraf zijn de RVV kringen op de hoogte gesteld van de actie gedurende genoemde periode. Verzocht werd om ten aanzien van deze importen een certificaat- en overeenstemmingcontrole uit te voeren.

In drie gevallen betrof het de ontvangst van slachtschapen op een slachterij in Zeeland die na enig aandringen werden gemeld zonder bemerkingen ten aanzien van certificaat, identificatie en aantallen. Hetzelfde geldt voor mestschapen die werden aangevoerd door een handelaar in het Noorden van het land. Door communicatiefouten is een melding van mestschapen in kring Oost niet doorgegeven en kan deze achteraf niet meer worden geverifieerd.

7. Conclusies en aanbevelingen

Uit dit onderzoek blijkt dat het toezicht op verzamelcentra en de onderbouwing voor certificering niet volledig voldoet aan de gestelde eisen. Naar ons oordeel had in veel gevallen de officiële VWA-dierenarts, als hij zijn werk strikt uitvoert, het certificaat moeten onthouden.

Verwarring rond de steeds veranderende regels, begrip voor de praktische problemen bij uitvoering van de regelgeving en de kwetsbaarheid van de solitair werkende VWA-medewerker zijn de mogelijke oorzaken voor het gedogen van omissies.

Overigens worden dergelijke geluiden ook bij de AID vernomen. De medewerkers van deze dienst hebben ook grote moeite met de handhaving van de regelgeving. Het geschetste beeld is: er ontbreekt draagvlak, de massa overtreedt de wet en een enkeling wordt gestraft.

Het toezicht op de verzamelcentra naast het certificeren is marginaal en wordt slecht gedocumenteerd. Zeker op die plaatsen waar alleen afvoer plaatsvindt naar binnenlandse slachterijen zijn de mogelijkheden de regelgeving te omzeilen groot.

Overigens zijn deze bevindingen ook van toepassing op de verzameling op de boerderij. De verplichte quarantainemaatregel voor de schapen tot afvoer is nauwelijks controleerbaar en makkelijk administratief te omzeilen. Bovendien gelden hier ten opzichte van de verzamelcentra meer vrijheden ten aanzien van R&O en toevoeging van dieren.

Een uiterst kwetsbaar punt is de I&R-regeling van de schapen. Het betreft uitsluitend een verplichte identificatie en dan nog één die slecht controleerbaar is. Het is bovendien een groepsidentificatie per UBN. Het ontbreken van individuele identificatie en de menging van meerdere UBN's tijdens verzameling maakt efficiënte controle moeilijk uitvoerbaar.

De schapenboekhouding binnen Nederland vertoont niet te verklaren aansluitingsverschillen. Het is denkbaar dat schapen en geiten op illegale wijze verdwijnen over landsgrenzen of illegaal geslacht worden.

De gemaakte berekeningen kunnen duiden op een illegaal circuit van een zeer groot aantal schapen en geiten. Insiders verbazen zich niet hierover. Deze constatering, samen met de bevindingen van de AID over illegale invoer, vereist drastisch ingrijpen. Er bestaan derhalve grote risico's voor dierziekten en de volksgezondheid.

Opmerkelijk is dat allerlei systemen waarin gegevens over schapen en geiten verzameld worden – gebouwd door en in beheer van LNV – nauwelijks onderling geverifieerd worden. Het is door onderlinge vergelijking aantoonbaar dat de overheid onjuiste informatie krijgt. Binnen de VWA is eveneens discrepantie tussen de gegevens in diverse bestanden.

Voor twee proefweken is in dit onderzoek een aansluiting gemaakt tussen de certificering en het in goede orde ontvangen van de partijen op de plaats van bestemming. De uitslag van dit korte onderzoek is positief. De ontvangende lidstaten voeren in 10% van de gevallen bestemmingscontroles uit op basis van de in TRACES gemelde transporten. Het uitblijven van klachten – het geëigende controlemiddel als transporten niet dan wel met gebreken aankomen – is echter niet altijd maatgevend.

Hetzelfde geldt voor de bevindingen bij de aanvoer van schapen uit andere lidstaten en daarbuiten. Hier komt uit de proefperiode van twee weken naar voren dat tenminste één partij van de in totaal vijf ingevoerde koppels schapen is gemist in afgekondigde 100% controle.

Aanbevelingen (tussen haakjes de betrokken directies)

De instructies voor de uitvoerende VWA medewerkers dienen te worden geactualiseerd en aangescherpt. Bovendien moeten zij daarin duidelijk worden geïnstrueerd over eventuele weigering van certificering. Extra energie en aandacht moet door het management worden gegeven aan aansturing en controle van een conforme uitvoering.(VWA)

Er moet specifiek aandacht besteed worden aan de administratie van alle erkende verzamelcentra voor schapen en geiten. Met name de in- en uitslaggegevens van de verzamelde schapen en geiten vragen minutieuze aandacht. Bedoelde controles dienen frequent (minimaal eens per week) of tenminste voor iedere exportcertificering plaats te vinden.(VWA, AID)

De I&R van schapen en geiten is in de huidige vorm praktisch onbruikbaar bij de verificatie van samengestelde koppels schapen en geiten. Aanpassing op korte termijn is vereist om een verantwoorde certificering mogelijk te maken. (VD, I&R bureau, AID, VWA)

In nauwe relatie met de vorige aanbeveling is de noodzaak tot een zorgvuldige registratie van schapen en geiten tijdens transport. De transporteur/handelaar moet worden onderworpen aan stringente regelgeving die hem verplicht de getransporteerde koppels gespecificeerd vast te leggen.Deze specificatie houdt tenminste in; herkomst, bestemming, aantal en datering van het transport. (VD, VWA)

Rekening houdend met de structuur en schaalgrootte van de handel in schapen en geiten moet ernstig worden overwogen het voorverzamen van slachtschapen – onder stringente voorwaarden – op erkende verzamelcentra toe te staan.(VD, VWA)

De gegevens uit diverse officiële databestanden betreffende de schapenhouderij en -handel moeten integraal en systematisch als beleids- en managementinformatie worden benut. . (VD, VWA, AID, BR)

Bij het certificeren van schapen en geiten voor export naar en import uit EU-lidstaten dient systematische controle plaats te vinden. Melding van omissies moeten steeds wederzijds tussen de lidstaten plaatsvinden. (VWA)