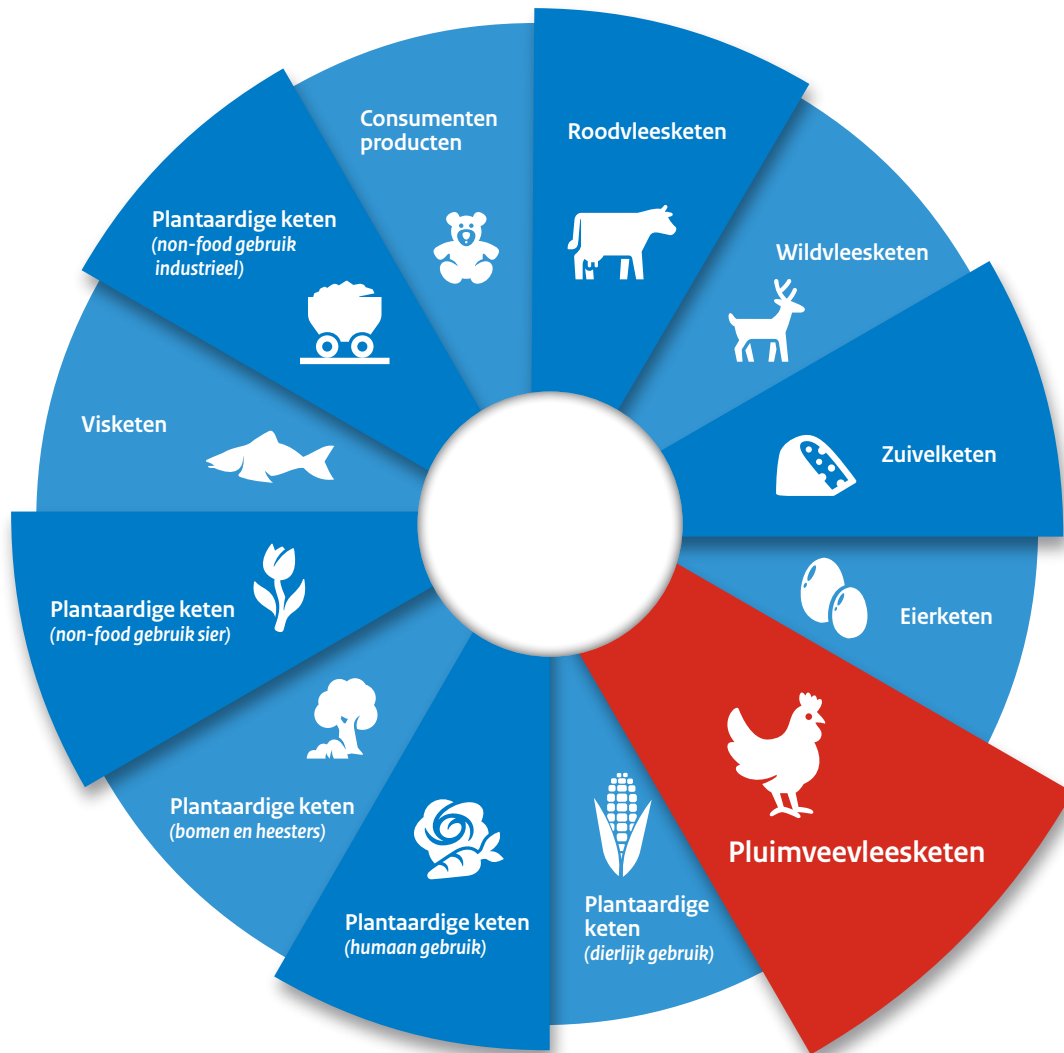




Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit
Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit



Integrale risicoanalyse pluimvee- vleesketen



Managementreactie IRA pluimveevlees

Pluimveevlees is (inter)nationaal een veel geconsumeerd product. De consument moet erop kunnen vertrouwen dat dit product veilig is en met respect voor het dier is geproduceerd.

Ondernemers hebben de primaire verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de door hen in de handel gebrachte levensmiddelen en het welzijn van de (vlees producerende) dieren. Een stelsel van wet- en regelgeving is ingesteld om deze belangen te borgen.

De NVWA bewaakt als onafhankelijke autoriteit de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, de gezondheid van dieren en planten, het dierenwelzijn en handhaaft de natuurwetgeving. Zij ziet erop toe dat het stelsel van wet- en regelgeving dat de voedselveiligheid en het dierenwelzijn moet borgen wordt nageleefd en gehandhaafd door de gehele voedselketen.

Waar is de integrale risicoanalyse voor bedoeld?

De NVWA kent een breed werkterrein en zet daarom haar gelimiteerde capaciteit (risico)gericht in. Dit vereist een scherp beeld van de productieketen; uit welke schakels is de keten opgebouwd, hoe verhouden deze schakels zich tot elkaar, welke risico's doen zich voor en worden deze risico's adequaat beheerst. In deze integrale risicoanalyse bundelt de NVWA de kennis en informatie vanuit 3 expertises (wetenschappelijke risicobeoordeling, fraude- en toezichtinformatie). Het doel van deze integrale analyses is:

- a. het identificeren en agenderen van risico's die prioritaire aandacht vragen binnen de risicobeheersing door ketenpartijen, beleid en toezicht;
- b. het transparant communiceren hierover naar sector, beleid en maatschappij, en;
- c. het richten van het toezicht van de NVWA.

Welke inzichten biedt deze risicoanalyse?

Door vanuit ketenperspectief de inzichten uit meerdere expertises te combineren zijn waardevolle inzichten verkregen in de risicobeheersing

binnen en tussen schakels in de pluimveevleesketen waar het gaat om voedselveiligheid (microbiologisch, chemisch, fysisch) en dierenwelzijn. Bedrijven in de pluimveevleesketen opereren in een sterk competitieve, internationale markt. Meerdere ketenschakels tonen innovatiekracht, bijvoorbeeld waar het gaat om het reduceren van het antibioticagebruik, het terugdringen van de voetzollaesies op primaire bedrijven of de aanpak van karkasverontreiniging op slachterijen. Het huidige (kosten)efficiënte productiesysteem introduceert echter ook kwetsbaarheden waar het gaat om de duurzame borging van voedselveiligheid en dierenwelzijn:

1. De analyse signaleert nadrukkelijk een aantal risico's rondom dierenwelzijn op primaire bedrijven en bij transport, het (niet toegestane) gebruik van antibiotica en microbiologische risico's van *Campylobacter* en *Salmonella* in meerdere schakels van de productieketen.
2. Deze risico's ontstaan door een breed spectrum van regelovertrekend gedrag, variërend van onvoldoende naleving van wet- en regelgeving tot het gericht illegaal cq. frauduleus handelen binnen meerdere ketenschakels, op meerdere terreinen en in verschillende verschijningsvormen. De analyse maakt inzichtelijk dat ondernemers in meerdere ketenschakels de risicobeheersing op meerdere aspecten rondom voedselveiligheid en dierenwelzijn niet eigenstandig borgen, maar alleen naleven onder actief en continu toezicht. Dit gedrag heeft niet alleen een directe weerslag op voedselveiligheid en dierenwelzijn maar ondermijnt tevens het vertrouwen in het voedselveiligheidsstelsel als geheel. Op basis van de risicoanalyse wordt geconcludeerd dat de aanleiding, oorzaak of gelegenheid om de grenzen van de wet op te zoeken, of daar overheen te gaan, nadrukkelijk ook gezocht moet worden in de huidige opzet van het productiesysteem van pluimveevlees.
3. Uit de risicobeoordeling van bureau Risicobeoordeling en onderzoek (BuRO) blijkt dat de risico's van chemische stoffen in de pluimveevleesketen, binnen het geldende complex van wet- en regelgeving dat de voedselveiligheid moet borgen, zeer klein zijn en dat de gerichte risico's van de fysische gevaren (metaal, glas) beheerst worden door maatregelen van het bedrijfsleven zelf.



1

Voorgaande maakt duidelijk dat de risicobeheersing bij een deel van de bedrijven in meerdere ketenschakels voortdurend onder druk staat en dat de risico's voor voedselveiligheid en dierenwelzijn met goed toezicht alleen niet zijn af te dekken. Naast een passend toezichtarrangement is daarom nadrukkelijk meer aandacht nodig voor de redenen van niet-naleving en het wegnemen daarvan.

Welke vervolgstappen zijn nodig?

Ten eerste is belangrijk dat we de inzichten uit de risicoanalyse met elkaar delen en verdiepen. Ik ga het gesprek hierover aan met ketenpartijen, beleid en maatschappelijke organisaties.

Belangrijker nog is dat we in die gesprekken vaststellen welke actie nodig is, en door wie, om de risicobeheersing te verbeteren. De geschetste problematiek is complex en raakt aan het productiesysteem, de rol van diverse ketenpartijen, het stelsel van wet- en regelgeving en de inrichting van het toezicht. Een structurele verbetering van de risicobeheersing in deze keten vraagt daarom in mijn optiek om een stevige, gezamenlijke aanpak waarin ketenpartijen, maar ook beleid en toezicht nadrukkelijk hun rol pakken.

Een eerlijk speelveld ('level playing field') is alleen mogelijk wanneer iedereen zich aan de regels houdt. Afwijking hiervan dupeert niet alleen individuele ondernemers, maar schaadt tevens het keten- en productimago en daarmee het bredere (export)belang. Primair ligt de bal hiervoor bij de diverse ketenpartners. Zij staan allereerst zelf aan de lat om de naleving van wet- en regelgeving binnen de keten te verhogen. Maar ook om elkaar hierop aan te spreken, zeker wanneer ergens in de keten sprake is van grensoverschrijdend gedrag op dit vlak. De analyse laat zien dat dit gedrag mede is terug te voeren op de opzet van het huidige productiesysteem, dat zich kenmerkt door een strakke logistieke planning, sterke onderlinge afhankelijkheid, kleine winstmarges en sturing op kostprijs. Echter, deze omstandigheden mogen voor de individuele ondernemer geen aanleiding vormen om concessies te doen aan voedselveiligheid of dierenwelzijn noch voor ketenpartijen een belemmering zijn om elkaar op de borging hiervan aan te spreken.

Voorgaande maakt duidelijk dat de private risicobeheersing rond voedselveiligheid en dierenwelzijn moet worden versterkt. Een privaat kwaliteitssysteem (PKS) zou hieraan kunnen bijdragen via bijvoorbeeld het versterken van de onderlinge zakelijke controle. De NVWA constateert echter dat IKB Kip hiertoe door de ketenpartijen tot dusver onvoldoende in positie is gebracht.

Evident is dat de NVWA hoge prioriteit blijft geven aan toezicht op de pluimveevleesketen. Dit houdt in dat de NVWA een aantal lopende activiteiten doorzet, zoals focus op minimalisering van verontreiniging van karkassen. Naast het reguliere toezicht zal de NVWA zich ook richten op andere, vernieuwende technieken om het nalevingsgedrag van ketenpartijen te beïnvloeden. Op korte termijn gaat het hierbij bijvoorbeeld om het verder uitrollen van actieve openbaarmaking op bedrijfsniveau en het verkennen van cameratoezicht bij slachterijen. In reactie op de huidige risicoanalyse zal de NVWA onder andere ook de mogelijkheden verkennen tot het uitbreiden en/of bundelen van systematische dataregistratie in de keten (met het oog op ketenaanpak microbiologische risico's), identificatie en toepassing van indicatoren voor voedselveiligheid en dierenwelzijn, herijking normering voetzoollaesies en verbreding van de opsporingsaanpak (gericht op 'faciliteerders').

Ik vertrouw erop dat voornoemde gesprekken met ketenpartijen en beleid zullen bijdragen aan het versterken van de risicobeheersing in de pluimveevleesketen. De uitkomst van deze gesprekken zal daarmee in sterke mate richtinggevend zijn voor de programmering van het toezicht van de NVWA in de komende jaren.

Rob van Lint
inspecteur-generaal NVWA



Inleiding

De NVWA bewaakt de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, de gezondheid van dieren en planten, het dierenwelzijn en handhaaft de natuurwetgeving. De NVWA maakt richting 2020 een ontwikkeling door naar een kennisgedreven en risicogerichte autoriteit, die op basis van integrale risicoanalyses en een gedegen kennis- en informatiepositie gericht en effectief daar 'ingrijpt' in de productieketen waar de risico's voor genoemde publieke waarden het grootst zijn. De risicoanalyse geeft een beeld van de risico's die zich in een keten (kunnen) voordoen en is gebaseerd op een wetenschappelijke risicobeoordeling¹, een fraudebeeld² en informatie uit het toezicht van de NVWA. Deze integrale risicoanalyse, welke in aanleg om de 4 jaar wordt herhaald, biedt de NVWA de mogelijkheid om haar toezicht af te stemmen op de ontwikkelingen in de pluimveeveesketen.

De NVWA heeft de integrale risicoanalyse pluimveeveesketen uitgevoerd vanuit het belang van en haar rol bij de borging van de publieke waarden voedselveiligheid en dierenwelzijn in de pluimveeveesketen. Een goede borging van deze waarden beschermt immers de consument en de dieren en is in het belang van een goede (export)positie van de pluimveeveessector.

Het doel van deze integrale analyses is het identificeren en agenderen van risico's die primair aandacht en actie behoeven van ketenpartijen, beleid en/of NVWA, het transparant communiceren hierover naar sector, beleid en maatschappij en uiteindelijk het richten van het toezicht van de NVWA.

De integrale risicoanalyse pluimveeveesketen is daarmee niet alleen van waarde voor de NVWA als toezichthouder, maar zeker ook voor de bedrijven en ondernemers in de pluimveeveesketen. Zij zijn immers primair zelf verantwoordelijk voor de risicobeheersing ten aanzien van de genoemde publieke waarden. De analyse is ook relevant voor beleidsmakers, omdat het toezicht van de NVWA voortvloeit uit wettelijke kaders en normen die publieke belangen als voedselveiligheid en dierenwelzijn borgen. En voor maatschappelijke organisaties omdat deze mede een stem geven aan de publieke belangen, die op hun beurt weer een stimulans kunnen zijn om tot verbeteringen te komen in de risicobeheersing.

Hoofdstuk 1 beschrijft kort de toegepaste werkwijze en bevat de conclusies uit de integrale risicoanalyse pluimveeveesketen en de daaruit voortvloeiende thema's die in de nabije toekomst om (extra) inspanning vragen van ketenpartijen, beleid en/of NVWA. Het hoofdstuk wordt ondersteund door een visualisatie van de pluimveeveesketen, onderverdeeld naar de verschillende ketenschakels.

De hoofdstukken erna gaan dieper in op de verschillende onderdelen van de integrale risicoanalyse. Hoofdstuk 2 beschrijft de inhoudelijke risico's die BuRO ziet als het gaat om voedselveiligheid en dierenwelzijn. Deze risicobeoordeling is door BuRO opgesteld binnen de kaders van de Wet onafhankelijke risicobeoordeling Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit³. In hoofdstuk 3 komen de frauderisico's in het door de NVWA-IOD opgestelde fraudebeeld aan de orde. Ten slotte gaat hoofdstuk 4 in op de resultaten van het toezicht en de handhaving door de NVWA, waarbij wordt ingegaan op de naleving door bedrijven en de conclusies die daaraan worden verbonden.

1 Risicobeoordeling Pluimveeveesketen, Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (BuRO), Utrecht 2018

2 Fraudebeeld Pluimveesketen, NVWA Inlichtingen- en Opsporingsdienst (NVWA-IOD), Utrecht 2018

3 WOR; Wet onafhankelijke risicobeoordeling Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (2006, wetten.overheid.nl)



Inhoud



Integrale risicoanalyse 06

- 1.1 Werkwijze 07
- 1.2 Bevindingen uit de integrale risicoanalyse pluimveevleesketen 10
- 1.3 Thema's uit de integrale risicoanalyse pluimveevleesketen 13



Risicobeeld 17

- 2.1 Inleiding 18
- 2.2 Bevindingen 18



Fraudebeeld 21

- 3.1 Welke fraude? 22
- 3.2 Waar in de keten? 23
- 3.3 Welke barrières? 24



Toezichtbeeld 26

- 4.1 Handhaving 27
- 4.2 Pluimveevleesketen 29
- 4.3 Naleving 30
- 4.4 Algemene conclusies toezichtbeeld 35



1

Integrale risicoanalyse pluimveevleesketen

Hoofdstuk 1.1 beschrijft kort de gevolgde werkwijze. In hoofdstuk 1.2 staan de belangrijkste bevindingen en conclusies, die gebaseerd zijn op de onderliggende analyses van NVWA-BuRO, NVWA-IOD en de NVWA toezichtdirecties. Conclusies die een integraal, samenvattend beeld geven van de risico's en de risicobeheersing in de pluimveevleesketen, 'met de kennis van nu'.

Vervolgens worden in hoofdstuk 1.3 de daaruit voortvloeiende thema's voor beleid, bedrijfsleven en/of het toezicht van de NVWA op hoofdlijnen benoemd, die in de komende jaren aandacht behoeven in het kader van de risicobeheersing.



1

1.1 Werkwijze

Afbakening/scope

Het primaire doel van de integrale risicoanalyse is het inventariseren van de belangrijkste risico's voor de publieke waarden voedselveiligheid en dierenwelzijn in de pluimveevleesketen. De analyse richt zich primair op pluimveevlees van vleeskuikens en in mindere mate op leghennen, kalkoenen en eenden. Vlees van ander pluimvee zoals duiven en fazanten vormt vanwege de beperkte consumptie geen onderdeel van de integrale risicoanalyse. De aspecten diervoeder, mest, dierlijke bijproducten, import en export worden incidenteel aangestipt in de onderliggende beelden, maar vallen buiten de scope van deze analyse. Deze aspecten komen in andere ketenanalyses of in een volgende versie van de analyse van de pluimveevleesketen aan de orde.

Onderliggende beelden

De integrale risicoanalyse is gebaseerd op een 3-tal onderliggende beelden, nl. de risicobeoordeling opgesteld door Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (BuRO), een fraudebeeld opgesteld door de Inlichtingen en Opsporingsdienst (NVWA-IOD) en een toezichtbeeld vanuit de directies Handhaven en Keuren van de NVWA:

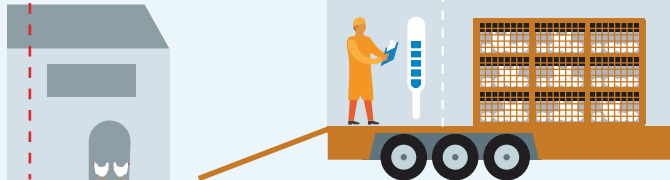
- Binnen de risicobeoordeling is internationale wetenschappelijke literatuur verzameld over voedselveiligheid en dierenwelzijn, is de relevantie ervan afgewogen voor de Nederlandse pluimveevleesketen en zijn de van toepassing zijnde risico's beoordeeld. Hiertoe is informatie verzameld die beschikbaar is bij de NVWA zelf, bij kennisinstituten en bij andere externe bronnen (hoofdstuk 2).

Primaire fase →

(OP)FOKBEDRIJF/
OUDERDIERBEDRIJF/
BROEDERIJ

TRANSPORT

Dierenwelzijn tijdens transport



VLEESKUIKENBEDRIJF

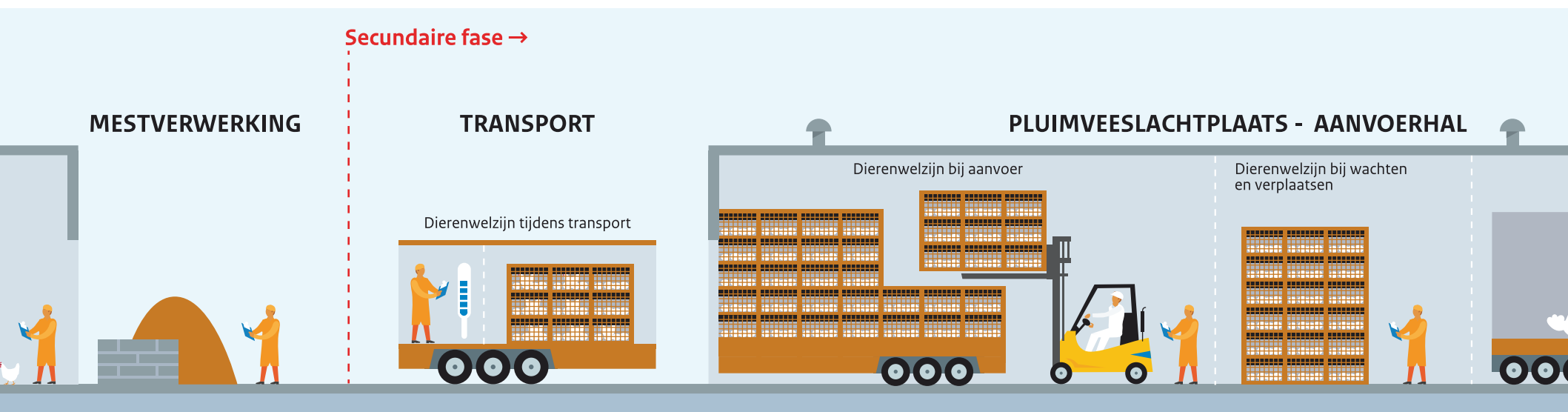


1

- Het fraudebeeld geeft inzicht in fraude en andere illegale activiteiten in de pluimveevleesketen en duidt de omstandigheden die deze activiteiten mogelijk maken. Deze activiteiten zijn via reguliere toezichtcontroles moeilijk bloot te leggen vanwege de verhullende methoden die fraudeurs hanteren, maar kunnen direct of indirect resulteren in risico's voor voedselveiligheid en/of dierenwelzijn in de pluimveevleesketen (hoofdstuk 3).
- Het toezichtbeeld biedt inzicht in de handnavingsresultaten van de NVWA. Hiervoor zijn kwantitatieve toezichtdata (inspecties, resultaten monsteronderzoeken, nalevingsanalyse, etc.) gebruikt, aangevuld met kwalitatieve informatie (gebaseerd op ervaringen van de NVWA-inspecteurs). Het toezichtbeeld geeft een indruk van de opvolging van wet- en regelgeving en daarmee hoe de risico's voor voedselveiligheid en dierenwelzijn worden beheerst (hoofdstuk 4),

Integrale risicoanalyse (IRA)

In de integrale risicoanalyse wordt de beschikbare informatie integraal beoordeeld om het inzicht in de voorkomende risico's te vergroten, de impact ervan beter te kunnen duiden en op basis daarvan te bepalen welke risicogebieden in het kader van de risicobeheersing specifieke of extra aandacht behoeven. Het verschillende perspectief van de 3 onderliggende beelden (risicobeoordeling, fraude en toezicht) maakt dat de bevindingen elkaar kunnen bevestigen (risico's komen in meerdere beelden terug), elkaar aanvullen, nuanceren en/of versterken (de beelden duiden verschillende risico's of impact van gesignaleerde risico's wordt nader geduid).



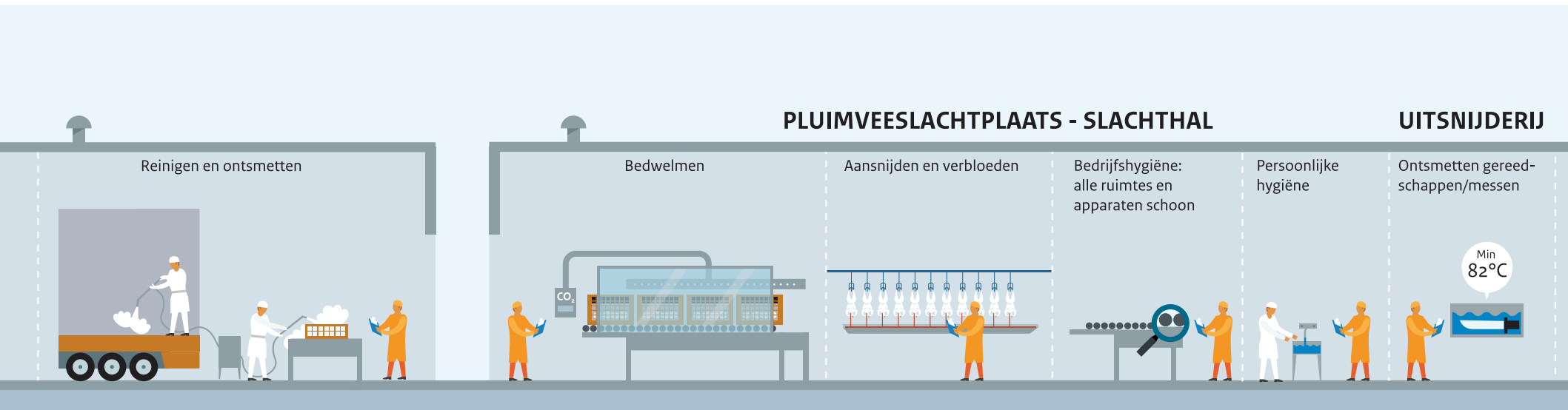
1

In onderstaande **figuur 1** is schematisch de opzet en werkwijze van de IRA weergegeven.

	Bevat:	Ketenschakel		
		Schakel x	Vleeskuikenbedrijf	Schakel y
Risicobeeld	Duiding risico's	---	Risico antibiotica-resistentie	---
Fraudebeeld	Fraudesignalen		Illegaal gebruik antibiotica	
Toezichtbeeld	Duiding naleving		Verbeterde naleving, maar ook signalen niet geregistreerd gebruik antibiotica	
IRA-conclusie	Aandachtspunt?		Antibioticagebruik behoeft aandacht	

Op basis van de integrale analyse ontstaat een beeld van de belangrijkste risicogebieden per ketenschakel die vanuit risicomanagement nadrukkelijk aandacht behoeven (Hoofstuk 1.2). De NVWA concludeert dat de

risicobeheersing op deze onderwerpen beter moet. In hoofdstuk 1.3 zijn de thema's waarop deze acties zich moeten richten nader geduid, waarbij gebruik gemaakt is van informatie uit de onderliggende 3 beelden.



1

1.2 Bevindingen uit de integrale risicoanalyse pluimveevleesketen

In de integrale risicoanalyse is informatie omtrent risico's voor voedselveiligheid en dierenwelzijn in de pluimveevleesketen vanuit diverse bronnen en perspectieven bijeengebracht. Risico's die geduid zijn in (wetenschappelijke) studies, gezien worden in de dagelijkse praktijk of kunnen ontstaan door frauduleus handelen van ondernemers binnen de keten. Nadere duiding van de risico's is verkregen door ze af te zetten tegen de naleving van de wet- en regelgeving die ter beheersing van deze risico's is opgesteld.

Door vanuit ketenperspectief te kijken naar risico's en inzichten te integreren, wordt zichtbaar waar het in een keten goed gaat en waar de risicobeheersing beter moet. Bovendien ontstaat meer inzicht in de interacties tussen ketenschakels, en daarmee in de mogelijkheden voor verbetering van de risicobeheersing, en wordt zichtbaar waar de NVWA haar informatiepositie kan versterken. Inzake de pluimveevleesketen constateert de NVWA op basis van de bevindingen uit de 3 onderliggende beelden het volgende.



1

Kenmerken pluimveevleesketen

- De pluimveevleesketen kenmerkt zich door grote volumes, strakke logistieke planning en kleine winstmarges. Er zijn veel verschillende ketenspelers in schakels die nauw met elkaar zijn verweven en onderling afhankelijk zijn. Zo werkt een beslissing van een pluimveeslachterij om de slacht van 1 of meerdere koppels uit te stellen meteen door in de bedrijfsvoering van de betreffende pluimveehouder met mogelijke gevolgen voor o.a. dierenwelzijn (aanpassing voerregime, impact op strooiselkwaliteit, voetzoollaesies). Daarbij is sprake van een beperkte onderlinge zakelijke controle als het gaat om de beheersing van risico's betreffende dierenwelzijn, voedselveiligheid en diergezondheid. Binnen de keten is sprake van een beperkt zelfreinigend vermogen, waar het gaat om het terugdringen van ongewenst en/of frauduleus gedrag.

Risico's en de beheersing daarvan

- In de pluimveevleesketen doen zich meerdere en verschillende inhoudelijke risico's voor, verdeeld over meerdere ketenschakels. De belangrijkste geconstateerde risicogebieden zijn:
 - risico's voor dierenwelzijn (primaire en secundaire fase);
 - antibiotica gerelateerde risico's (primaire fase);
 - microbiologische risico's van *Campylobacter* en *Salmonella* (ketenbreed);
 - voedsel fraude (ketenbreed).
- De risico's van chemische stoffen in de pluimveevleesketen zijn, binnen het geldende complex van wet- en regelgeving dat de voedselveiligheid moet borgen, zeer klein. Echter, het gebruik van niet toegelaten middelen kan leiden tot een ondermijning van de systematiek die de voedselveiligheid waarborgt en daarmee ook zorgen voor een potentieel



verhoogd voedselveiligheidsrisico. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van niet toegelaten middelen ter bestrijding van bloedluis en de ‘zwartekoppenziekte’.

- Het zeer geringe risico van de fysieke gevaren (metaal, glas) wordt adequaat beheerst door maatregelen van het bedrijfsleven zelf.
- Het toezichtbeeld van 2014 tot 2017 (hoofdstuk 4) laat zien dat de naleving van de wet- en regelgeving ten aanzien van dierenwelzijn en voedselveiligheid in diverse ketenschakels (opfokbedrijf, vleeskuikenbedrijf, slachterij), op meerdere aspecten (onder andere lichtregime, overbezetting, monitoring *Salmonella*, voetzoollaesies, vangletsel) tekort schiet.
- De toezichtpraktijk van de NVWA (hoofdstuk 4) leert tevens dat gerichte handhavingsdruk door de NVWA naleving afdwingt. Voorbeelden hiervan zijn de resultaten van bijvoorbeeld het risicogerichte toezichtstelsel in de pluimveeslachterijen (onder andere het terugdringen van ‘verontreiniging van karkassen’) en het terugdringen van het vangletsel na een korte periode van intensieve handhaving op de slachterijen in 2017.
- Voorgaande leidt tot de conclusie dat naleving weliswaar mogelijk is, maar dat zonder actief en continu toezicht meerdere ketenschakels de risicobeheersing op meerdere aspecten rondom voedselveiligheid en dierenwelzijn niet zelfstandig borgen.
- De NVWA-IOD stelt vast dat fraude en illegale praktijken in de pluimveevleesketen betrekking hebben op meerdere aspecten (antibioticagebruik, dierenwelzijn en voedselinformatie), zich voordoen in meerdere ketenschakels en verschillende verschijningsvormen kennen. De factoren die van invloed zijn op het begaan van fraude zijn uitgewerkt in hoofdstuk 3 en betreffen o.a. de opzet van het huidige productiesysteem en het beperkte maatschappelijke verantwoordelijkheidsgevoel bij fraudeurs en hun direct betrokken zakelijke partners.
- De beperkte eigenstandige motivatie bij meerdere ketenpartijen om de risico’s te beheersen en de geconstateerde moedwillige overtreding van wet- en regelgeving (fraude) maken tevens duidelijk dat er grenzen zijn aan de mogelijkheid om door middel van toezicht en handhaving in de pluimveevleesketen een duurzame naleving te bereiken. Reguliere fysieke

inspecties en handhaving alléén blijken onvoldoende om een hoog nalevingsniveau, en daarmee risicobeheersing, te bestendigen in de pluimveevleesketen.

Kennis- en informatiepositie NVWA

- Bij de ketenpartijen en bij de NVWA zijn in aanleg veel data beschikbaar wat betreft het voorkomen en de beheersing van risico’s voor de voedselveiligheid, het dierenwelzijn en de diergezondheid. De analyse laat zien dat verdere ontsluiting, bundeling en integratie van deze private en publieke data kan bijdragen aan een beter inzicht en daarmee de beweging naar een risicogericht toezicht in de pluimveevleesketen kan ondersteunen.
- In de keten is sprake van innovatieve concepten zoals de introductie van langzaam groeiende rassen. De NVWA maakt tot op heden bij het vastleggen van de toezichtresultaten nog geen onderscheid tussen bevindingen in het reguliere segment en de toezichtresultaten voor innovatieve concepten. Dit is echter wel gewenst om het effect van dergelijke concepten eigenstandig te kunnen duiden.
- Het fraudebeeld (hoofdstuk 3) laat zien dat naast de aanpak van de primaire overtreder of fraudeur nadrukkelijk aandacht nodig is voor actoren in de keten met wie de primaire overtreder nauw samenwerkt en die een belangrijke invloed hebben op de (illegale) handelingen van de primaire overtreder (de zogenaamde faciliteerders).

Samenvattend

De integrale risicoanalyse laat zien dat zich binnen de pluimveevleesketen, risico’s voordoen rondom dierenwelzijn en voedselveiligheid die nadrukkelijk aandacht behoeven. De beheersing van deze risico’s blijkt in meerdere ketenschakels onvoldoende door de beperkte naleving, dan wel moedwillige overtreding, van wet- en regelgeving die is ingesteld om genoemde risico’s mede te beheersen.

1

De risicoanalyse maakt inzichtelijk dat ondernemers in meerdere ketenschakels, de goeden niet te na gesproken, alleen bereid zijn de wet- en regelgeving op het gebied van voedselveiligheid en dierenwelzijn na te leven onder gerichte handhavingsdruk. Op basis van de risicoanalyse wordt tevens geconcludeerd dat de verleiding om de grenzen van de wet op te zoeken, of daarover heen te gaan, binnen de huidige opzet van het productiesysteem van pluimveevlees nadrukkelijk aanwezig is. De risicobeheersing in de pluimveevleesketen staat daarmee continu onder druk.

De gewenste risicobeheersing is daarmee niet te bestendigen met alleen toezicht en handhaving door de NVWA, zolang onderliggende redenen voor genoemde niet-naleving en fraude niet worden weggenomen. Dit vereist nadrukkelijk het identificeren en aanpakken hiervan. De opzet en kenmerken van het huidige productiesysteem vormen hierbij een belangrijk aandachtspunt.

1.3 Thema's uit de integrale risicoanalyse pluimveevleesketen

In hoofdstuk 1.2 zijn in meer algemene termen de risico's voor de dierenwelzijn en voedselveiligheid in de verschillende fasen van de pluimveevleesketen geduid. De NVWA concludeert nadrukkelijk dat de risicobeheersing op deze onderwerpen beter moet en dat redenen tot niet-naleving en/of fraude nader moeten worden geïdentificeerd en aangepakt. Hieronder worden op basis van de onderliggende beelden deze risicogebieden verder verdiept, om de daarvoor noodzakelijke acties door ketenpartijen, beleid en/of NVWA te concretiseren.

De thema's zijn:

Risico's en beheersing daarvan

1. Risico's voor dierenwelzijn (in primaire en secundaire fase)

Welzijnsproblemen in de pluimveevleesketen ontstaan veelal door een samenspel van meerdere factoren zoals fokkerijbeleid, huisvesting, voeding en management. De grootste bedreigingen voor het dierenwelzijn zijn geduid in de boerderijfase, in mindere mate gevolgd door bedreigingen tijdens het transport naar de slacht (secundaire fase). De analyse laat zien dat er welzijnsrisico's zijn die specifieke aandacht behoeven: bij opfokbedrijven voor ouderdieren (onvoldoende water en voer, zitstokken), bij vleeskuikenbedrijven (tekort aan licht, onvoldoende droog en rul strooisel, overbezetting, niet melden voetzoollaesscores aan Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) en op slachterijen (vangletsel en bedwelmings).

Specifieke aandacht is nodig voor de problematiek van voetzoollaesies waarbij het enerzijds gaat om het voldoen aan de huidige normstelling en anderzijds of de huidige norm voldoende scherp gesteld is. Het BuRO constateert dat de thans gehanteerde gemiddelde jaarscore per stal voor voetzoollaesies te veel ruimte laat voor ernstige dierenwelzijnsrisico's op het niveau van het individuele dier en het koppel. Bovendien biedt de huidige Nederlandse norm voor voetzoollaesies naar de mening van het BuRO onvoldoende bescherming voor het welzijn van vleeskuikens en pleit daarom voor het op nationaal niveau strengere eisen stellen aan het beperken van voetzoollaesies bij vleeskuikens.

2. Antibiotica gerelateerde risico's

Een zorgvuldig en legaal gebruik van antibiotica bij vleeskuikens blijft een voorwaarde om de ontwikkeling van antibioticaresistentie bij pluimvee en overdracht daarvan naar de mens te voorkomen.

Het toezichtbeeld in hoofdstuk 4 laat zien dat goede stappen zijn gezet als het gaat om naleving van de stringente voorschriften voor het gebruik van antibiotica bij vleeskuikens en daarmee het bereiken van beleidsdoelstellingen om het gebruik van antibiotica in de pluimveevleessector terug te dringen.



Er is echter ook een ander verhaal zoals blijkt uit het fraudebeeld en hetzelfde toezichtbeeld. De NVWA-IOD ziet concrete voorbeelden van illegaal gebruik op vleeskuikenbedrijven in verschillende verschijningsvormen. Bovendien tonen inspecties met behulp van de innovatieve verentest op vleeskuikenbedrijven restanten aan van antibiotica die niet conform de geldende voorschriften waren geregistreerd op het VKI formulier noch waren gemeld in de private databank Integrale KetenBeheersing - Centrale Registratie Antibiotica, afgekort IKB-CRA, hetgeen kan wijzen op oneigenlijk gebruik van antibiotica. Het terugdringen van het (il)legaal gebruik van antibiotica blijft cruciaal om de beleidsdoelstellingen ten aanzien van antibioticagebruik en -resistentie niet in gevaar te brengen.

3. *Campylobacter* en *Salmonella* in de primaire fase en op de slachtplaatsen

Pluimveevlees wordt beschouwd als één van de belangrijkste overbrengers van *Campylobacter*- en *Salmonella*-infecties naar de mens (hoofdstuk 2). De *Salmonella* (en *Campylobacter*) problematiek kent meerdere facetten. Hoewel de introductie van deze pathogenen vooral in de boerderijfase plaatsvindt, worden deze pathogenen in alle ketenschakels aangetroffen, waarbij ook kruiscontaminatie een rol kan spelen. Inzet is om de beheersing van deze ziekteverwekkende bacteriën te versterken door nadrukkelijker te kiezen voor een ketenbrede aanpak en toezicht, met focus op de primaire fase en daarbij oog voor een goede informatie-uitwisseling tussen de ketenschakels.

Een specifiek aandachtspunt is de opkomst van *S. infantis* omdat dit type *Salmonella* humane infecties geeft.

Effectiviteit toezicht en opsporing

4. De NVWA blijft inzetten op het vergroten van de effectiviteit van haar fraudeaanpak, met aandacht voor:

- inzetten van het sanctie instrument 'afpakken', waarbij het verkregen vermogen uit illegale praktijken wordt 'afgepakt' van fraudeurs;
- het verhogen van fraudedetectie door tijdens reguliere toezichtinspecties meer aandacht te besteden aan het signaleren van fraude(signalen);
- het verbreden van de fraudeaanpak naar zogenaamde faciliteerders;
- naast de aandacht voor de huidige vormen van fraude, breed blijven kijken naar nieuwe fraudevormen.

5. De NVWA zet in op het ontwikkelen en introduceren van nieuwe toezichts- en handhavingsmethoden om de doelmatigheid en effectiviteit van haar toezicht en handhaving te vergroten.

Enkele voorbeelden van nieuwe methoden of instrumenten die reeds in ontwikkeling zijn:

- op individueel bedrijfsniveau openbaar maken van toezichtresultaten, te beginnen met de grote pluimveeslachterijen in 2018;
- het gebruik van camera's op slachthuizen onderzoeken;
- benchmarken stimuleren binnen de groep van pluimveeslachterijen door het beschrijven en delen van 'best practices';
- inzetten van innovatieve technieken zoals bijvoorbeeld de verentest in relatie tot antibioticagebruik.

6. Op basis van de risicoanalyse vragen de opzet en/of kenmerken van het huidige productiesysteem binnen de pluimveeveesketen nadrukkelijk aandacht.

Hierbij gaat het onder andere om:

- nadere analyse van aspecten als de strakke logistiek en daarmee de onderlinge afhankelijkheid tussen ketenpartners en de (mogelijke) impact daarvan op naleving van wet- en regelgeving door individuele ketenpartijen;
- nader onderzoek naar het maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel en het nemen van maatregelen om neutralisatietechnieken van (potentiële) fraudeurs tegen te gaan;
- nadere analyse van het huidige verdienmodel (kostprijs gedreven) en duiding van de impact hiervan op niet-naleving en fraude binnen de pluimveeveesketen;
- versterken van de zakelijke controle binnen de keten via private initiatieven om te komen tot een verbetering van de risicobeheersing aangaande voedselveiligheid en dierenwelzijn (bijvoorbeeld IKB Kip).

Kennis- en informatiepositie NVWA

7. Gebruik niet toegelaten (bestrijdings)middelen

De NVWA geeft samen met betrokkenen (onderzoek, uitvoering) nader invulling aan het advies van BuRO om pluimveevees regelmatig te controleren op niet toegestane middelen die potentieel leiden tot een verhoogd voedselveiligheidsrisico. Selectie van te onderzoeken middelen zal plaatsvinden via een systematische risicobeoordeling en deze beoordeling zal periodiek worden geactualiseerd. Deze controle zullen vooralsnog worden ondergebracht in lopende bewakingsprogramma's en zullen op termijn naar verwachting een plaats krijgen in het Nationaal Plan Residuen (NPR).

8. Ontsluiting, bundeling en integratie van publieke en private data

Nadere erkenning zal plaatsvinden naar verdere ontsluiting, bundeling en mogelijke integratie van publieke en private data. Dit ter ondersteuning van de beweging naar een risicogericht toezicht in de pluimveeveesketen. Meer specifiek kan worden gedacht aan informatie vanuit:

- private kwaliteitssystemen, zoals IKB kip⁴. Voorwaarde is dat IKB kip zich ontwikkelt tot een kwaliteitssysteem dat kan worden geaccepteerd door Ketenborging.nl;
- administratieve controles door de NVWA die een aanvulling zijn op bedrijfsgerichte en productgerichte inspecties;
- sterfte- en afkeuringscijfers en cijfers over het voorkomen van voetzoollaesies als mogelijke indicator voor ketengericht toezicht op dierenwelzijn;
- onjuiste, onvolledige of late meldingen als indicator voor mogelijke fraude;
- gedifferentieerde registratie van nalevingsinformatie in relatie tot innovatieve concepten zoals bijvoorbeeld langzaam groeiende pluimveerassen.

⁴ IKB Kip; Privaat ketenkwaliteitssysteem voor de pluimveeveessector (Integrale Ketenbeheersing, IKB)

1

Feiten en cijfers pluimveeveelsesector

Aantal dieren (bron: CBS)	2014	2015		2016	
Vleeskuikens					
- Ouderdieren	7.894.822	8.518.592	8%	8.741.725	3%
- Vleeskuikens	47.019.796	49.107.172	4%	49.188.449	0%
	54.914.618	57.625.764	5%	57.930.174	1%
Leghennen	48.123.921	49.137.181	2%	47.689.412	-3%
Kippen, in totaal	103.038.539	106.762.945	4%	105.619.586	-1%
Vleeseenden	880.090	928.134	5%	963.923	4%
Kalkoenen	794.879	863.022	9%	762.168	-12%

Aantal slachtingen (bron: CBS)	2014	2015		2016	
Vleeskuikens	557.328.600	574.797.100	3%	607.277.700	6%
Uitgelegde leghennen	16.995.800	17.348.900	2%	17.198.500	-1%
Kippen, in totaal				624.476.200	
Vleeseenden (bron: Pladmin)				8.692.710	
Overig (bron: Pladmin)				5.008	

Aantal bedrijven (bron: Avined)	2014	2015		2016	
(Op)fokbedrijven voor (over)grootouder en ouderdieren	105	101	-4%	98	-3%
Fok- en vermeerderingsbedrijven	237	244	3%	241	-1%
Vleeskuikenbedrijven	620	694	12%	678	-2%
Pluimveeslachtplaatsen (permanent toezicht)				18	
Pluimveeslachtplaatsen (klein)				7	
Aantal transporten eendagskuikens				9.411	
Aantal transporten vleeskuikens en uitgelegde legkippen				99.021	

2

Risicobeeld

In dit hoofdstuk staan de belangrijkste bevindingen uit de Risicobeoordeling pluimveevleesketen die door bureau Risicobeoordeling & onderzoek (BuRO) is opgesteld binnen de kaders van de Wet onafhankelijke risicobeoordeling NVWA⁵. De volledige versie van de risicobeoordeling is beschikbaar via de website van de NVWA, www.nvwa.nl

BuRO heeft de deze risicobeoordeling uitgevoerd binnen de kaders van het brede stelsel van wet- en regelgeving dat geformuleerd is voor het op hoog niveau brengen en houden van de veiligheid van voedsel en het welzijn van dieren.

⁵ WOR; Wet onafhankelijke risicobeoordeling Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (2006, wetten.overheid.nl)



2.1 Inleiding

In de risicobeoordeling hebben drie vragen centraal gestaan:

- Wat zijn de grootste risico's in de schakels van de pluimveevleesketen voor voedselveiligheid en dierenwelzijn?
- Hoe zou verdere risicoreductie kunnen worden vormgegeven?
- Zijn er, relatief simpele, indicatoren voor voedselveiligheid en dierenwelzijn die gebruikt kunnen worden door de NVWA en bedrijven in de keten om elkaar aan te spreken op risicovol gedrag, die helpen de herleidbaarheid van producten te verbeteren, en die ook consumenten inzichtelijker informatie geven?

De methodiek van de risicobeoordeling pluimveevleesketen is in belangrijke mate gebaseerd op de methodiek van de Codex Alimentarius⁶ en op de werkwijze van EFSA⁷. Deze methodiek is in lijn met de in de Europese Verordening 178/2002 genoemde systematische risicobeoordeling die uit de volgende vier stappen bestaat:

- Gevareninventarisatie: de bedreigingen voor de voedselveiligheid en het dierenwelzijn die in de internationale wetenschappelijke literatuur zijn beschreven.
- Gevarenkarakterisering: de relevantie van de bedreigingen voor de voedselveiligheid van het Nederlandse pluimveevlees en het dierenwelzijn van het pluimvee. Niet alles wat in de internationale literatuur wordt beschreven, is van belang voor de Nederlandse situatie.
- Blootstellingsschatting: de kans op de bedreigingen. Voor voedselveiligheid is dit de mate waarin potentiële ziekteverwekkende agentia (micro-organismen, chemische stoffen en fysische deeltjes) zich daadwerkelijk voordoen in Nederlandse producten. Voor dierenwelzijn is het zich voordoen van omstandigheden, situaties en praktijken die het dierenwelzijn van pluimvee aantasten.

6 Codex Alimentarius

7 EFSA - European Food Safety Authority

- Risicobeoordeling: de totale beoordelingen van aard en ernst van de bedreigingen en de kans/prevalentie daarvan in Nederland.

2.2 Bevindingen

Voedselveiligheid

- Gevaren voor dier en mens worden vooral in het begin van de pluimveevleesketen geïntroduceerd en werken door in latere ketenschakels. Hierbij is een samenhang te zien tussen dierenwelzijn en voedselveiligheid.
- In pluimveevlees kunnen pathogene micro-organismen aanwezig zijn die de volksgezondheid bedreigen als het vlees voor consumptie niet goed wordt verhit. Dit betreft voornamelijk *Campylobacter* en *Salmonella*, waarvan de introductie vooral in de boerderijfase plaatsvindt. Tijdens de verwerking, het bewaren of bij consumptie kan het vlees nabesmet worden met *Listeria monocytogenes* en andere pathogene micro-organismen. Rauw pluimveevlees dat is besmet met pathogene bacteriën is een belangrijke bron van nabesmetting van andere levensmiddelen.
- In alle ketenschakels van de keten van het vleeskuiken wordt frequent *Salmonella* aangetroffen. Het niet naleven van de meldingsplicht voor *Salmonella* tijdens de vleesproductiefase verhoogt het risico voor de volksgezondheid.
- Pluimveeslachterijen slagen er in verschillende mate in aan het Proces Hygiëne Criterium voor *Campylobacter* te voldoen. Als alle slachthuizen op eenzelfde hoog niveau zouden presteren, zou er een grotere gezondheids-winst gerealiseerd kunnen worden.
- De opkomst van *Salmonella* Infantis is zorgelijk omdat dit serotype humane infecties veroorzaakt. *Salmonella* Infantis is wel opgenomen in de Europese *Salmonella*-aanpak voor de fokkerijfase, maar niet voor de vleesproductiefase.

6. De contaminatiegraad van *Salmonella* en *Campylobacter* in alle schakels van de pluimveevleesketen (van ei – boerderij – slachterij – uitsnijderij – retail) biedt een aanknopingspunt voor ketengericht toezicht op voedselveiligheid in de hele keten, als de informatie op voldoende detail wordt vastgelegd en gekoppeld kan worden met opeenvolgende ketenschakels.
7. Zowel het legale als het illegale gebruik van met name tweede en derde keus categorie antibiotica in de primaire fase blijft een serieuze bedreiging voor antibioticaresistentie bij pluimvee en de overdracht daarvan naar de mens. Een voorbeeld is het hogere percentage fluoroquinolonen-resistentie bij *Salmonella* dat wordt aangetroffen bij pluimvee.
8. De toediening van antibiotica via drinkwatersystemen kan langdurige blootstellingen aan lage concentraties antibiotica veroorzaken. Dit draagt bij aan de kans op ontwikkeling van antibioticaresistentie.
9. Er is een kans dat niet toegelaten middelen worden ingezet tegen de bestrijding van bloedluis, gezien het wijdverspreide probleem van deze plaag bij legpluimvee in combinatie met de beperkte beschikbaarheid van effectieve middelen voor de preventie en behandeling ervan. De kans dat tegen de bestrijding van histomonas niet toegelaten middelen worden gebruikt, is geringer, ook al zijn daar geen beschikbare middelen voor, omdat histomonas-uitbraken in de primaire sector niet regelmatig voorkomen. Het gebruik van deze niet toegelaten middelen ondermijnt het systeem dat de voedselveiligheid waarborgt, en zorgt voor een potentieel verhoogd voedselveiligheidsrisico.
10. Resultaten van het chemische onderzoek in de pluimveevleesketen zijn ondergebracht bij verschillende overheids- en private organisaties en data zijn slecht toegankelijk en bruikbaar voor NVWA. Hierdoor is ook de rapportage aan EFSA niet op peil. Bovendien gaat bij de opslag van de resultaten van metingen van chemische stoffen informatie verloren, bijvoorbeeld kwantitatieve informatie over gehalten boven de detectiegrens maar onder de norm. Het Nationaal Plan Residuen bestaat grotendeels uit een aselechte bemonstering.

11. De risico's van chemische stoffen in de keten van pluimveevlees zijn zeer klein. Pluimveevlees levert bijvoorbeeld een niet-significante bijdrage (<1 %) aan de opname van dioxines en dioxineachtige PCB's vanuit voedsel. De incidentele aanwezigheid van regulier gemeten chemische verontreinigingen in pluimveevlees resulteert tot op heden vrijwel nooit in een verhoging van risico voor de volksgezondheid.
12. Het zeer geringe risico van fysische gevaren in de pluimveevleesketen wordt adequaat beheerst door maatregelen van het bedrijfsleven.

Dierenwelzijn

13. De grootste bedreigingen voor het dierenwelzijn zijn in de boerderijfase, in mindere mate gevolgd door bedreigingen tijdens het transport naar de slacht. Erfelijkheid, huisvesting, management, gezondheid, vangen, laden en transport veroorzaken bij vleeskuikens, kalkoen en eend in de primaire en secundaire fase veel (ernstige) welzijnsproblemen. Een aantal ernstige welzijnsproblemen die frequent voorkomen zijn: een afwijkende skeletbouw, voetzollaesies, overgewicht, verstoorde rust en een beperkt gedragsrepertoire. Een aantal andere ernstige welzijnsproblemen die bij minder dieren voorkomen of waarvan de prevalentie onduidelijk is, zijn: verenpikken, borstirritaties, hyperthermie, en diverse (niet-)infectieuze luchtweg- en maag-darm-aandoeningen.
14. Voetzollaesies, cumulatieve sterfte in de primaire fase en sterfte bij aankomst op het slachthuis zijn indicatoren voor dierenwelzijnsproblemen. De hoogste percentages overschrijding 'sterfte bij aankomst' worden geconstateerd bij koppels dieren afkomstig uit andere landen.
15. In de verplichte monitoring van voetzollaesies bij vleeskuikens in de categorie met maximale hokbezetting, wordt uitgegaan van een gemiddelde jaarscore per stal. Dit laat te veel ruimte voor ernstige dierenwelzijnsrisico's op het niveau van het individuele dier en het koppel. Bovendien biedt de huidige Nederlandse norm voor voetzollaesies onvoldoende bescherming voor het welzijn van vleeskuikens.

16. De gemiddelde cumulatieve sterfte van vleeskuikens in de primaire fase is relatief hoog, maar ligt binnen de EU-norm, maar omvat desondanks vele dieren (circa 10 miljoen per jaar). De gemiddelde sterfte (dood bij aankomst) op het slachthuis ligt op een laag niveau (0,14 %, circa 800.000 per jaar). Hiervoor is geen EU-norm en er bestaan grote verschillen tussen slachthuizen.
17. De voetzollaesie-score en de gemiddelde cumulatieve sterfte, bieden aanknopingspunten voor ketengericht toezicht op dierenwelzijn in de hele keten als de informatie gekoppeld kan worden tussen ketenschakels.
18. Er zijn geen verplichte registraties beschikbaar over voetzollaesies voor ander pluimvee dan snelgroeiende vleeskuikens bij maximale hokbezetting. Voetzollaesies vormen ook voor dit andere pluimvee een serieus probleem, maar hiervoor is geen adequate regelgeving.
19. Het aanstaande verbod op snavelbranden is ingegeven vanuit het oogmerk van dierenwelzijn, maar heeft als potentiële consequentie een toename van het verenpikken. Dit kan leiden tot toegenomen kannibalisme en hogere sterfte, met name bij kalkoenen. De beoogde welzijns winst (vermijden ingrepen) zal volledig afhangen van de mate waarin pluimveehouders in staat zijn hun management (en daarmee andere factoren als huisvesting) aan te passen aan de nieuwe situatie.
20. Beperkte waterverstrekking aan vleeskuiken-ouderdieren, ingegeven door een fokkerijgerelateerd dierenwelzijnsprobleem, in de vorm van wateronthouding, veroorzaakt andere welzijnsproblemen zoals dorst.
21. Een belangrijke trend is de omschakeling naar langzamer groeiende vleeskuikens: 'het tussensegment'. Dit is in de data van de NVWA niet als apart segment herkenbaar, waardoor het effect van deze omschakeling op diergezondheid en dierenwelzijn nu nog niet gemonitord wordt.
22. De reguliere registraties van letsel aan de slachtlijn zijn niet adequaat genoeg om te kunnen bepalen in welke (eerdere) ketenschakel dit letsel is veroorzaakt.
Hierdoor is risicogericht toezicht eerder in de keten niet mogelijk. Wel is geconstateerd dat er grote verschillen bestaan in cijfers over sterfte en letsel van grote Nederlandse slachterijen, de soort pluimvee en de verschillende herkomst van de dieren.
23. Bij een deel van de pluimveeslachterijen worden de kratten waarin de dieren worden vervoerd, gekanteld terwijl de dieren bij bewustzijn zijn. Dit veroorzaakt vermijdbare spanning, pijn en lijden (zoals angst, kneuzingen, breuken en amputaties). Dit middelmatige risico voor dierenwelzijn kan voorkomen worden door de dieren bedwelmd te kantelen zoals gebeurd in veel andere slachterijen.
EU-landen kennen verschillende juridische interpretaties in benadering voor het onbedwelmd mechanisch kantelen.
24. Incorrecte verdoving van pluimvee op het slachthuis leidt tot onvoldoende bewusteloosheid, met ongerief tot gevolg zoals pijn bij aansnijden.
25. Veel welzijns- en gezondheidsproblemen zijn multifactorieel van aard, waarbij de factoren die van belang zijn voor de risico's van dieren en mensen elkaar ook kunnen beïnvloeden. Dit is illustratief voor de complexiteit en veeleisendheid van het (gehele) productiesysteem.
26. Informatie (data) over factoren die de risico's beïnvloeden wordt niet systematisch risicogericht verzameld of opgeslagen en is niet, of niet vanzelfsprekend, beschikbaar voor de NVWA.
27. De informatie over de risico's van voedselveiligheid en dierenwelzijn in de pluimveevleesketen gaat vrijwel uitsluitend over kip, zeer beperkt over eend en kalkoen en is vrijwel afwezig voor andere soorten pluimvee.

3

Fraudebeeld

In de pluimveevleesketen deed de NVWA-IOD in de periode 2010-2016 onderzoek naar fraude op het gebied van antibiotica, voedsel fraude, productie en handel, transport en mest. De IOD ontving in deze periode tientallen signalen⁸ over fraude in de pluimveevleesketen en was betrokken bij 17 onderzoeken. De informatie die deze opsporingsonderzoeken oplevert wordt samen met andere informatiebronnen continu door analisten geanalyseerd. Uit deze analyses blijkt dat het soms om grootschalige fraude gaat, bijvoorbeeld met illegaal antibioticagebruik.

In dit hoofdstuk staan de belangrijkste bevindingen, conclusies en aandachtspunten uit het fraudebeeld pluimveeketen. Het achterliggende fraudebeeld pluimveeketen gaat over zowel de eierketen als de pluimveevleesketen.

⁸ Een signaal is een melding die is binnengekomen bij de NVWA-IOD over mogelijke fraude. Of er werkelijk sprake is van fraude dient dan nog onderzocht te worden. De ernst en omvang van de fraude kunnen per signaal behoorlijk verschillen. Dit laatste geldt ook voor opsporingsonderzoeken, zie voor meer informatie hoofdstuk 2 uit het volledige fraudebeeld.



3

Drie vragen staan centraal in het fraudebeeld: Welke fraudevormen binnen de pluimvee-vleesketen vragen in het bijzonder de aandacht van de NVWA? Welke ketenschakels zijn belangrijk in relatie tot fraude? En waar kunnen barrières opgeworpen worden om fraude tegen te gaan? De volledige versie van het fraudebeeld is beschikbaar via de website van de NVWA, www.nvwa.nl

3.1 Welke fraude?

De verschijningsvormen van fraude in de pluimveevleesketen zijn divers. Er is onder andere onderzoek gedaan naar:

- illegaal antibioticagebruik;
- het in de handel brengen van onveilige levensmiddelen bijvoorbeeld bedorven vlees;
- toevoegen van water aan pluimveevlees zonder dat dit op het etiket staat;
- het omkatten van pluimveevlees (diersoort);
- fraude met weegbonnen om overbelading bij transport te maskeren.

De NVWA-IOD maakt zich in de pluimveevleesketen in het bijzonder zorgen om fraude met antibiotica en fraude in relatie tot de eerlijkheid van voedsel. Voor beide fraudevormen zijn er verschillende actuele signalen en tevens zijn er actuele ontwikkelingen die een risico vormen voor fraude op deze gebieden. Illegaal gebruik en het illegaal toepassen van antibiotica heeft de resistentieproblematiek als een van de belangrijkste negatieve gevolgen. Deze resistentieproblematiek levert een risico op voor met name de volksgezondheid.

Casus: fraude met illegale antibiotica

In dit onderzoek werd duidelijk dat enkele tientallen vleeskuikenhouders illegale antibiotica afnamen van een specifieke handelaar. Deze bedrijven waren allemaal gevestigd in één bepaald postcodegebied. Als we deze vleeskuikenhouders afzetten tegen het totaal aantal vleeskuikenhouders in dat postcodegebied dan was dat bijna de helft van het aantal vleeskuikenhouders in dat gebied.

Het fraudebeeld geeft geen compleet beeld van de werkelijke fraude in de pluimveevleessector. De NVWA-IOD verdeelt haar capaciteit over een groot aantal NVWA-domeinen en tientallen sectoren.

De NVWA-IOD richt bij voedsel fraude haar keuzes primair op de risico's die gedragingen opleveren voor de veiligheid van het voedsel en de volksgezondheid. Fraude in relatie tot eerlijkheid van voedsel is niet altijd – direct – schadelijk vanuit die oogpunten. Wél wordt de consument opgelicht en leidt het tot oneerlijke concurrentie. Daarbij kan het gevaar opleveren voor de voedselveiligheid. Voedsel moet namelijk direct uit de schappen gehaald kunnen worden als het onveilig blijkt te zijn, fraude kan dit frustreren. Het bemoeilijkt de traceerbaarheid van het voedsel; een belangrijke pijler onder het systeem van voedselveiligheid.

3.1.1 Aandachtspunten – welke fraude?

- Door de verhullende methodes van fraudeurs is fraude lastig te ontdekken tijdens reguliere inspecties; zo werd vroeger illegaal antibioticagebruik geregeld gemist tijdens reguliere inspecties. Meer aandacht voor fraude in het toezichtstelsel is nodig d.m.v. bijvoorbeeld de 'verentest' en verhoogde aandacht voor fraudedetectie door inspecteurs tijdens reguliere inspecties.
- Besteed, gelet op het aantal signalen over fraude met antibiotica en fraude in relatie tot 'eerlijk eten' in de pluimveevleesketen, in het bijzonder aandacht aan deze onderwerpen.
- Staar niet blind op deze fraudevormen. Fraude en fraudeurs zijn veranderlijk. Blijf daarom ook alert op en investeer in de informatiepositie van fraudevormen op andere gebieden, vooral daar waar er blinde vlekken zijn en de maatschappelijke risico's groot zijn. Bijvoorbeeld fraude in relatie tot de productie en handel van pluimveevleesproducten, *Salmonella* onderzoeken en diergeneesmiddelen anders dan antibiotica.
- Zorg dat ook de indirect onveilige en maatschappij ondermijnende vormen van voedsel fraude (bijvoorbeeld het omkatten van vlees) stevig kunnen worden aangepakt.



3.2 Waar in de keten?

Uit het fraudebeeld blijkt dat in bijna de gehele keten fraude en illegale activiteiten voorkomen. Van broederijen die illegaal antibiotica gebruiken tot aan verwerkers en handelaren die rommelen met het eindproduct of de etiketten ervan.

Huidig productiesysteem kwetsbaar voor fraude

De pluimveevleesketen kenmerkt zich door grote volumes, strakke logistieke planning en kleine winstmarges. Er zijn veel verschillende ketenspelers in schakels die nauw met elkaar zijn verweven. Nauwe samenwerkingspartners met veel invloed op de veehouders zijn: de voerleverancier, het slachthuis en de broederij. Daardoor is sprake van onderlinge afhankelijkheid van ketenspelers en beperkte onderlinge zakelijke controle. Dit maakt het huidige productiesysteem van vleeskuikens kwetsbaar voor fraude.

De focus van de NVWA als toezichthouder en opsporingsdienst ligt veelal op de primaire overtreder of fraudeur, zoals bij voorbeeld het geval is bij illegaal antibioticagebruik of overbelading bij transport. De opsporingspraktijk leert echter dat nauwe samenwerkingspartners van de veehouder belangrijke invloed kunnen hebben op de (illegale) handelingen in het primaire bedrijf (bijvoorbeeld voederleverancier of slachterij).

Voor een effectieve aanpak van fraude is het daarom essentieel om ook inzicht te hebben in de activiteiten van faciliteerders zoals dierenartsen, handelaren in grondstoffen van antibiotica of bestrijdingsmiddelen, laboratoria, koel- en vrieshuizen, mestintermediairs, financiële dienstverleners en adviseurs. Dit zijn allemaal spelers die in de periferie van de veehouder opereren, maar een belangrijke (faciliterende) rol kunnen spelen in frauduleuze praktijken. Mogelijk zijn zij hierbij zelfs de ‘intellectuele dader’. Een veehouder die illegaal antibiotica wil gebruiken heeft bijvoorbeeld iemand nodig van wie hij de illegale antibiotica kan kopen, een handtekening van een dierenarts, advies over hoe hij facturen effectief kan verhullen in de

administratie, hoe hij registraties het beste kan manipuleren, etc. De ondersteunende rol die deze tussenschakels spelen zijn belangrijk voor een effectieve aanpak van fraude.

Behalve dat faciliteerders belangrijke en soms noodzakelijke kennis en diensten leveren zijn ze door hun specifieke kennis en diensten over het algemeen ook schaarser en daardoor minder gemakkelijk vervangbaar. Hierdoor leveren ze hun diensten ook vaak aan meerdere fraudeurs. Met het blootleggen en aanpakken van deze tussenschakels kunnen we activiteiten van meerdere fraudeurs frustreren. Het is dus van belang om deze onderliggende relatiestructuren aan te pakken en zo te voorkomen dat de activiteiten doorgaan en (nieuwe) ‘klanten’ er gebruik van maken.

3.2.1 Aandachtspunten – waar in de keten?

- Verbreed de focus van toezicht én handhaving door naast de primaire overtreder of fraudeur ook de rol en invloed van de nauwe samenwerkingspartners onder de loep te nemen, vooral de rol van de voerleverancier, de slachterij en de broederij.
- Investeer op inzicht in belangrijke faciliteerders (bijvoorbeeld laboratoria, dierenartsen, handelaren in grondstoffen, adviseurs, et cetera). Breng in kaart wie de cruciale en lastig vervangbare functies binnen fraudevormen vervullen. Richt hier vervolgens de preventieve en repressieve aanpak op. Het maken van barrièremodellen kan hierbij een waardevol hulpmiddel zijn. Een barrièremodel brengt in kaart welke stappen een crimineel moet zetten om een delict te kunnen plegen. Ook belicht het model welke partijen en gelegenheden het delict mogelijk maken. Dit maakt inzichtelijk welke barrières de overheid en anderen kunnen opwerpen om de fraude te bemoeilijken.

3.3 Welke barrières?

In de volledige versie van het fraudebeeld (zie www.nvwa.nl) zijn factoren beschreven die fraude in de pluimveevelesketen mogelijk maken. Dit zijn enerzijds omstandigheden waarop de overheid invloed kan uitoefenen, bijvoorbeeld door slimmer en beter toezicht te houden en te handhaven of door het aanpassen van wet- en regelgeving. Anderzijds zijn het omstandigheden waarbij de politiek, branche en maatschappij aan zet zijn.

De overheid aan zet

De NVWA-IOD constateert dat er verschillende knelpunten in wet- en regelgeving zijn die van invloed zijn op fraude in de pluimveevelessector. Het gaat om:

- de beperkte mogelijkheid om registraties, vergunningen en erkenningen te weigeren. Door deze beperkte mogelijkheden zijn er recidivisten onder fraudeurs en kunnen ondernemers onder een andere naam doorstarten;
- regelgeving die wel landelijk maar niet op Europees niveau geldt. De pluimveevelesketen heeft te maken met verschillen in nationale regelgeving binnen Europa, bijvoorbeeld wat betreft antibiotica. Dit beïnvloedt het draagvlak onder Nederlandse pluimveehouders in negatieve zin als deze regelgeving in Nederland strikter is dan in andere EU-landen;
- de beperkte strafbaarstelling in de Warenwet. Een verhoging van deze strafbaarstelling maakt het makkelijker om fraude te ontdekken doordat het dan mogelijk wordt om bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten. Daarnaast kan van een hogere strafbaarstelling een meer preventieve werking uitgaan;
- het ontbreken van regelgeving over interne tracering en de controle op recall-partijen. De traceerbaarheid is geregeld in artikel 18 van de Algemene levensmiddelen Verordening⁹. In de bij dit artikel behorende guideline van de Europese Commissie staat dat dit artikel ondernemers geen uitdrukkelijke verplichting oplegt wat betreft de interne tracering. Dit doet afbreuk aan de handhaafbaarheid van dit artikel;

- recall verplichtingen zijn geregeld in artikel 14 en 19 van genoemde verordening. Deze artikelen bevatten geen verplichting tot het vernietigen van onveilige producten wat maakt dat deze, alhoewel niet toegestaan, toch weer in de handel kunnen worden gebracht;
- duizend bv's: een opvallend verdienmodel in de pluimveesector. Bedrijven in de pluimveebranche maken geregeld gebruik van veel bv's en samenwerkingsverbanden (vof's). Bedrijven hebben tot wel 1000 inschrijvingen bij de Kamer van Koophandel. Het wordt opgezet om maximaal van de invoerregelingen te kunnen profiteren. Deze constructies zijn dus niet ongeoorloofd. Vanuit het perspectief van toezicht en opsporing zijn deze constructies echter wel ongewenst. Zowel vanwege de grote administratieve lasten die de vele bv's met zich meebrengen voor de overheid als voor de (indirecte) risico's voor fraude vanwege de ondoorzichtigheid.

Politiek, branche en maatschappij aan zet

In het fraudebeeld wordt aangegeven dat het huidige productiesysteem kwetsbaar is voor fraude. Dit systeem wordt o.a. gekenmerkt door: de sterke intensivering en de industrialisering van de afgelopen decennia, de strakke logistieke planning, de korte afmestperiode van koppels vleeskuikens, economische tegenslagen, de lage marges en de beperkte bereidbaarheid van de consument om (veel) meer te betalen voor de producten. Deze eigenschappen van het productiesysteem maken dat het een uitdaging is om enerzijds aan de vraag en eisen van de markt te voldoen en anderzijds te voldoen aan de regelgeving.

Daarnaast worden in het (volledige) fraudebeeld vraagtekens gezet bij het maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel van fraudeurs en hun direct betrokken zakelijke partners. Op basis van een nadere analyse van opsporingsonderzoeken lijkt dit beperkt te zijn; de fraudeurs staan niet stil bij de consequenties en de ernst van de illegale activiteiten en rationaliseren en rechtvaardigen hun activiteiten. En de zakelijke partners ondernemen geen actie ondanks dat zij zouden moeten of zouden kunnen weten dat de activiteiten plaatsvinden. Dit zijn risico's. Neutralisatie- of rationaliserings-

9 Verordening (EG) Nr 178/2002

technieken dragen bij aan de motivatie om overtredingen te plegen en geven gelegenheid een overtreding te rechtvaardigen. Zakelijke controle is naast sociale controle en regulering en handhaving door de overheid een belangrijke factor bij het voorkomen van fraude.

Gezamenlijke aanpak

Bovenstaande bevindingen laten zien dat met alleen meer en slimmer toezicht en handhaving de problematiek in de pluimveevleessector niet opgelost kan worden. In de sector is sprake van belangrijke kwetsbaarheden voor fraude die grotendeels buiten de invloedssfeer van de NVWA vallen. Voor een effectieve aanpak is het van groot belang dat ook deze omstandigheden veranderen.

3.3.1 Aandachtspunten – welke barrières?

Erken dat productiesysteem kwetsbaar is voor fraude

Voor een effectieve aanpak van fraude in de pluimveevleesketen moet erkend worden dat het huidige productiesysteem omstandigheden creëert die de drempel tot frauderen laag maakt. Enkel inzetten op meer toezicht zal dan ook niet toereikend zijn. Het bedrijfsleven, de maatschappelijke organisaties en overheden dienen te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om het productiesysteem tegen deze ongezonde verleidingen weerbaar te maken.

Versterk de zakelijke controle in de pluimveevleesbranche

- Spoor de branche(verenigingen) aan om het mechanisme van zakelijke controle binnen de pluimveevleesbranche te stimuleren. Maak duidelijk dat de aanwezigheid van de toezichthouder niet de eigen verantwoordelijkheid van de ketenpartijen wegneemt.
- Doe nader onderzoek naar het maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel in de sector en onderneem initiatieven om dit te beïnvloeden.

- Onderzoek en onderneem ook maatregelen om neutralisatietechnieken van (potentiele) fraudeurs tegen te gaan. Doe dit in samenwerking met de branche. Bijvoorbeeld door agendering van de maatschappelijke impact van fraude in reguliere brancheoverleggen.

Mogelijkheden voor effectievere wetgeving

- Pleit bij de Europese Commissie voor het verplicht stellen van interne traceerbaarheid. Pleit daarnaast voor het opnemen van een goed functionerend traceerbaarheidssysteem als voorwaarde voor het verkrijgen van een erkenning.
- Blijf in Europa aandacht vragen voor voldoende en uniforme regelgeving om de resistentieproblematiek tegen te gaan. Zet erop in dat niet alleen de registratie, maar ook de voorwaarden rondom het gebruik (bijvoorbeeld geen preventieve toepassing, de relatie met de dierenarts et cetera) van antibiotica in Europa hetzelfde geregeld is.
- Verhoog de strafbaarstelling (via de Wet Economische Delicten) van die artikelen in de Warenwet die verband houden met het in de handel brengen van onveilige levensmiddelen.
- Organiseer dat de integriteit van de aanvrager meegenomen kan worden in de beoordeling van het toekennen van registraties, vergunningen of erkenningen. Bijvoorbeeld middels de wet BIBOB.

Zorg dat misdaad niet loont

Fraude met bijvoorbeeld illegaal antibioticagebruik is aantrekkelijk om bijvoorbeeld logistieke problemen te voorkomen en inkomen mis te lopen (financiële prikkel). Hierdoor is veel effect te verwachten van het instrument 'afpakken'. Het afpakken van het illegaal verkregen vermogen uit bijvoorbeeld het omkatten van pluimveevlees kan een effectief middel zijn om fraudeurs aan te pakken en af te schrikken. Het bepalen van het illegaal verkregen vermogen is complex en vraagt om een investering in scholing van NVWA-medewerkers.

4

Toezichtbeeld

De pluimveevleesketen kenmerkt zich door grote volumes, een grote diversiteit aan risicogebieden, veel verschillende ketenspelers en een grote verwevenheid en onderlinge afhankelijkheid van ketenspelers. De NVWA houdt toezicht op de wet- en regelgeving voor voedselveiligheid, diergezondheid en het dierenwelzijn in deze keten. De NVWA oefent dit toezicht zoveel mogelijk risicogericht uit binnen de ruimte die de Europese wet- en regelgeving biedt.



Het toezichtbeeld is een onderdeel van de integrale risicoanalyse van de pluimveevleesketen en geeft inzicht in de handhavingsresultaten van de NVWA van 2014 tot 2017. Hiervoor zijn kwantitatieve toezichtdata (inspectie-aantallen, resultaten monsteronderzoek, bevindingen, nalevingsanalyses en boetebesluiten¹⁰) gebruikt, aangevuld met kwalitatieve informatie (informatie gebaseerd op ervaringen van NVWA-inspecteurs). Het toezichtbeeld is gebaseerd op de huidige inzichten. De keten en haar omgeving ontwikkelen zich continue, waardoor ook risico's en daarmee het toezicht en de inzet van de NVWA verschuiven. Het is de ambitie om de risico's en de beheersing daarvan – samen met betrokken partijen – steeds nauwkeuriger in beeld te brengen en daarbij passend risicogericht toezicht te ontwikkelen. Dit toezichtbeeld focust op diergezondheid, dierenwelzijn en voedselveiligheid in de pluimveevleesketen. Buiten de huidige scope van de integrale risicoanalyse en daarmee van het toezichtbeeld valt de handhaving op diervoeder, mest, dierlijke bijproducten, import, export en industriële productie.

4.1 Handhaving

Handhaving in dit toezichtbeeld omvat het toezicht houden (controleren/inspecteren) en het in geval van overtredingen bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk sanctioneren. De handhaving van de NVWA op de pluimveevleesketen is gebaseerd op Europese en nationale wetgeving.

Voor de handhaving is het Algemeen Interventiebeleid¹¹ van de NVWA leidend. Dit beschrijft de methode of de werkwijze waarmee de NVWA de toe te passen interventie vaststelt, een interventie die gekoppeld is aan de ernst van overtredingen en aan de risico's die verbonden zijn met het proces en/of het product.

10 Een deel van deze informatie is openbaar en gepubliceerd op de website van de NVWA. In het kader van openbaarmaking publiceert de NVWA de komende jaren van ieder domein de toezichtinformatie.

11 Algemeen Interventiebeleid NVWA, Staatscourant 7 juli 2016.

Naast sancties zet de NVWA ook andere handhavingsinstrumenten in zoals handhavingscommunicatie, openbaar maken van inspectieresultaten en projecten om de naleving te verhogen.

Programma's

Naast reguliere inspecties, voert de NVWA programma's uit om de naleving te monitoren of te bevorderen, zoals het 'Nationaal Controle Programma *Salmonella*', het 'Nationaal Plan Residuen', het 'Verbeterplan vleesketen' en de 'Naleefmonitor pluimvee'.

*Nationaal Controle Programma Salmonella (NCPS)*¹²

Het NCPS richt zich op voedselveiligheid. Het is onderdeel van een Europees monitoringsprogramma en biedt inzicht in hoeverre de getroffen beheersmaatregelen met betrekking tot *Salmonella* in de voedselketen effectief zijn. Het NCPS is gericht op de beheersing van zes verschillende typen *Salmonella* in de primaire fase. Het besmettingspercentage van vleeskuikens wordt bepaald op basis van het voorkomen van twee van de zes serotypen, te weten *S. Enteritidis* en *S. Typhimurium*.

De EU heeft als doelstelling geformuleerd dat jaarlijks maximaal 1% van de koppels van vleeskuikens besmet mogen zijn met *S. Enteritidis* en/of *S. Typhimurium*.

Onder dit programma worden ook mestmonsters van elke vleeskuikenstal door de bedrijfseigen dierenarts genomen en de bevoegde autoriteit (NVWA) neemt jaarlijks een steekproef van de vleeskuikenstallen.

*Nationaal Plan Residuen (NPR)*¹³

Het NPR is een monitor op residuen (overblijfsels) van diergeneesmiddelen en verboden stoffen in vlees. De monitor is gebaseerd op de Europese richtlijn 96/23/EG en draagt bij aan borging van de voedselveiligheid en het dierenwelzijn door residuen van diergeneesmiddelengebruik in beeld te brengen en illegale toediening van diergeneesmiddelen op te sporen.

12 Verordening (EG) Nr. 2160/2003 en verordening (EU) nr. 200/2012

13 Richtlijn 96/23/EG

De NVWA neemt drinkwater-, diervoeder-, bloed-, lever-, vet- en vleesmonsters van pluimvee, die getest worden op stoffen met anabole werking, verboden stoffen, diergeneesmiddelen, antibacteriële stoffen en contaminanten.

Verbeterplan vleesketen

Het verbeterplan vleesketen is destijds ingezet nadat door diverse incidenten en crises (onder andere de paardenvleesaffaire in 2014) duidelijk was dat het toezicht op een aantal terreinen verbeterd en versterkt moest worden.

Het verbeterplan heeft als doel gehad de naleving door de sector structureel op een hoger plan te brengen door het NVWA-toezicht anders in te richten.

Het verbeterplan is in 2015 afgerond en de NVWA voert het risicogericht toezicht nu structureel uit op alle pluimveeslachthuizen. Hierbij ligt de focus op de volgende risicogebieden:

- dierenwelzijn (aanvoeren, onderbrengen, aanhangen, bedwelmen en doden).
- reinigen en ontsmetten van veevoermiddelen.
- uitvoering en beheersing van het slachtproces.
- vleestemperatuur volgens de Verordening Microbiologische Criteria voor levensmiddelen¹⁴.

Per bedrijf en per risicogebied wordt de controlefrequentie bepaald. Een bedrijf kan dus, afhankelijk van zijn prestaties, minder controles krijgen op een bepaald risicogebied en meer controles op een ander risicogebied.

Naleefmonitor pluimvee

De naleefmonitor pluimvee is ontstaan vanuit het verbeterplan vleesketen. De naleefmonitor is in 2015 gestart en geeft onder andere een beeld van de naleving op de regels voor hygiënisch werken en dierenwelzijn bij de grote pluimveeslachthuizen. Twee keer per jaar brengt de NVWA de 'naleefmonitor' uit voor pluimveeslachthuizen met daarin het gemiddelde naleefpercentage per slachthuis en voor alle slachthuizen samen.

Eigen kwaliteitssysteem sector

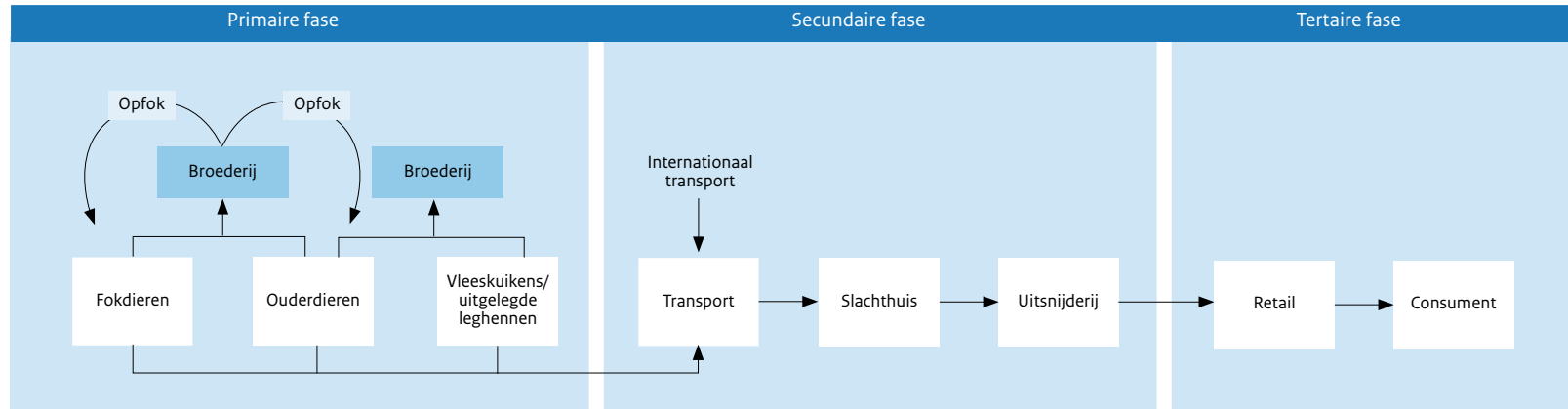
De sector heeft en beheert een eigen, vrijwillig ketenkwaliteitssysteem Integrale Ketenbeheersing Kip (IKB). Dit systeem beoogt garanties te geven over de manier van produceren van alle schakels binnen de productieketen van pluimveevlees en van de dienstverleners. Deelnemende bedrijven krijgen (twee)jaarlijks een administratieve controle. Circa 80% van de vleeskuikenhouders neemt deel, net als circa 90% van de Nederlandse slachthuizen, uitsnijderijen en broederijen. De NVWA maakt in haar toezicht geen onderscheid tussen IKB Kip deelnemers en niet-deelnemers. Dit vanwege het feit dat dit kwaliteitssysteem niet is aangemeld bij Ketenborging.nl en daarmee niet beoordeeld is door de NVWA.

14 Verordening (EG) nr. 2073/2005

4

4.2 Pluimveevleesketen

De pluimveevleesketen onderscheidt zich in drie fasen. **Figuur 2** geeft een weergave van de pluimveevleesketen.



Figuur 2. Schematisch overzicht van de onderdelen per fase op hoofdlijnen in de pluimveevleesketen.

Primaire fase

De primaire fase omvat de boerderijfase¹⁵: van fokbedrijf (n=12) tot vleeskuikenbedrijf (n=666) en (opfok)leghennenbedrijven (n=845). Op de primaire bedrijven in de pluimveevleesketen controleert de NVWA bij bedrijven met fokdieren, ouderdieren (n=100) en vleeskuikens op wetgeving voor dierenwelzijn, diergezondheid en voedselveiligheid, waaronder identificatie- en registratieverplichtingen (I&R), diergeneesmiddelen en *Salmonella*.

Secundaire fase

De secundaire fase omvat het vervoer van pluimvee vanaf de boerderij naar de slachthuizen, de slachtfase zelf en het opdelen van het karkas in specifieke delen. In deze fase controleert de NVWA op wetgeving voor diergezondheid, dierenwelzijn (bij transport en op slachthuizen) en voedselveiligheid (bij slachthuizen en uitsnijderijen).

Tertiaire fase

De tertiaire fase omvat de verwerking van pluimveevlees tot vleesproducten, de opslag van vlees en producten in koel-/vrieshuizen, de retail (bedrijven die producten aan consumenten verkopen) tot aan de consument. In de tertiaire fase controleert de NVWA vooral op wetgeving voor voedselveiligheid.

15 Bron aantal bedrijven: aangewezen databank KIP, geraadpleegd op 2 november 2017

4.3 Naleving

Het toezichtbeeld van de NVWA is gebaseerd op de bevindingen tijdens inspecties en de resultaten van monsteronderzoek. Hieronder wordt per fase aangegeven welke bevindingen er zijn geconstateerd en welke risico's voor dierenwelzijn, diergezondheid en voedselveiligheid die met zich meebrengen.

Primaire fase

Toezicht op deze bedrijven richt zich op diergezondheid, voedselveiligheid en dierenwelzijn.

Dierenwelzijn

In de primaire fase constateert de NVWA met betrekking tot dierenwelzijn het volgende:

- Bij vleeskuikenouderdieren werd onvoldoende water en voer gegeven en zitstokken waren afwezig (38% naleving in 2016).
- Bij de vleeskuikenbedrijven was er tekort aan licht, onvoldoende droog en rul strooisel, overbezetting in de stallen en het melden van de voetzollaesiescores aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (30% naleving in 2016).
- Het jaargemiddelde voor voetzollaesiescore¹⁶ bij vleeskuikenbedrijven nam af (62 in 2014, 55 in 2015 en 46 in 2016). De verbetering zit vooral bij bedrijven die dit al goed op orde hadden. De toegenomen aandacht voor voetzollaesies en de introductie van een vleeskuikenras dat minder gevoelig is voor de ontwikkeling van voetzollaesies (langzaam groeiende vleeskuikenras) hebben mogelijk bijgedragen aan de afname.

16 De sector voldoet volgens de huidige wet- en regelgeving gemiddeld aan de norm van een gemiddelde voetzollaesiescore van 80. Deze score wordt berekend door per koppel per stal 100 poten te beoordelen en de gemiddelde score te berekenen. Het advies van BuRO is echter een nationaal strengere norm, omdat voetzollaesies het dierenwelzijn ernstig aantasten. Daarnaast beperken de bovenstaande gegevens zich tot in Nederland gemeste, in Nederland geslachte vleeskuikens en vleeskuikens die in de grootste toegestane dichtheid worden gehouden. Het totaalbeeld van de sector ontbreekt.

- Bij een aantal vleeskuikenbedrijven zijn ernstige, herhaalde of veel tekortkomingen geconstateerd op een breed spectrum van dierenwelzijn-regels. Het gaat om 126 bedrijven (19%) van de in het totaal 666 vleeskuikenbedrijven in Nederland. Bij deze bedrijven worden ook meer voetzollaesies geconstateerd dan de wettelijke gemiddelde voetzollaesiescore van 80 punten per stal.

In het kader van diergezondheid en voedselveiligheid heeft de NVWA zich tijdens controles gericht op wetgeving met betrekking tot antibiotica, vogelgriep en Newcastle ziekte, identificatie en registratie (I&R) en *Salmonella*.

Antibiotica:

- Bij de controles van 41 vleeskuikenbedrijven (periode 2014 tot 2016) bleek 88% van deze bedrijven de zorgvuldigheidsregels voor antibioticagebruik na te leven.
- In 2014 zijn 24 vleeskuikenbedrijven geïnspecteerd op antibiotica-toepassingen rondom opzet, uitladen en vaccinatie, de zogeheten kritische momenten. Het beeld dat uit deze quickscan naar voren komt is dat het percentage antibioticatoepassingen rondom kritische momenten lager was dan in 2012. Van de 72 onderzochte koppels is 4% behandeld bij opzet en 1% kort na een vaccinatie. Van de 36 koppels waar werd uitgeladen is 8% rondom dit moment behandeld. In 2012 waren dat, respectievelijk 33% en 5% van de koppels en 22% van de koppels waar werd uitgeladen. Verder is het beeld dat antibiotica rondom kritische momenten alleen ingezet werden na onderzoek van de dierenarts, waarbij op deze geïnspecteerde vleeskuikenbedrijven geen 3^{de} keuze antibiotica¹⁷ werden toegepast.

17 Derde keus middelen; antimicrobiële middelen die van kritische belang zijn voor de humane gezondheidszorg. Toepassing volgens Nee tenzij-principe: alleen voor individuele dieren als op basis van bacteriologisch onderzoek inclusief ABG is aangetoond dat er geen alternatieven zijn.

- De NVWA heeft in 2015/2016 een onderzoek uitgevoerd naar het mogelijk illegaal gebruik van antibiotica door vleeskuikenhouders. Met illegaal wordt bedoeld het gebruik van antibiotica zonder tussenkomst van een dierenarts en/of een niet geadmistreerd gebruik. Met de gebruikte innovatieve verentest zijn veren van vleeskuikens onderzocht op voorkomen van antibiotica residuen. Daarna werd gecontroleerd of het antibioticagebruik was gemeld in de sectorale databank IKB-CRA en geregistreerd op het voedselketeninformatie (VKI) formulier. Beide zijn wettelijke verplichtingen. De NVWA onderzocht op pluimveeslachterijen veren van 199 vleeskuikenbedrijven. Bij 34 van de 199 (17%) van de onderzochte Nederlandse vleeskuikenbedrijven zijn met de verentest residuen van antibiotica gevonden die niet waren geregistreerd op de VKI en die niet stonden vermeld in de private databank IKB-CRA. Op deze bedrijven is een aanvullende inspectie uitgevoerd om informatie te verzamelen om het vermoeden van illegaal gebruik van antibiotica te onderbouwen. Tot op heden is tegen 12 bedrijven een strafrechtelijk onderzoek gestart, waarbij één van de vragen is of de aangetroffen residuen van antibiotica wijzen op oneigenlijk gebruik van antibiotica bij de betrokken vleeskuikenbedrijven.

Vogelgriep (AI) en pseudovogelgriep (NCD):

- De NVWA controleert alle pluimveebedrijven minimaal eenmaal per jaar op het aanleveren van gegevens ter controle van de aanwezigheid van afweerstoffen tegen vogelgriep (Aviaire Influenza laag pathogeen, kortweg AI) en Newcastle ziekte (Newcastle Disease of kortweg NCD, ook wel pseudovogelgriep genoemd). De frequentie is afhankelijk van het type pluimveebedrijf. Bedrijven zijn wettelijk verplicht tijdig en voldoende bloedmonsters in te zenden voor onderzoek en verplichte vaccinatie van vleeskuikens tegen NCD uit te (laten) voeren. De naleving van deze onderdelen ligt op 99,9%, hetgeen vooral te danken is aan de intensieve sturing hierop door de Gezondheidsdienst voor Dieren (GD), zodra het monitoringsmoment nadert. Wanneer monsters niet worden ontvangen wordt er vanuit de GD een herinnering gestuurd en eventueel na gebeld.

Identificatie en registratie (I&R) en *Salmonella*:

In 2015 en 2016 controleerde de NVWA 96 pluimveebedrijven (fokbedrijven, opfok ouderdieren en vleeskuikenbedrijven) op de naleving van regelgeving met betrekking tot I&R en *Salmonella*.

- De NVWA constateerde daarbij geen verschil tussen wel of niet-deelnemers aan IKB Kip.
- Gemiddeld 33% van de pluimveebedrijven leefde de I&R-verplichtingen na. Overtredingen hebben onder andere betrekking op verplaatsingen van koppels pluimvee die te laat worden geregistreerd in databank KIP (Koppel Informatie Pluimvee). Het te laat registreren kan tot gevolg hebben dat bij een dierziekteuitbraak of calamiteiten in de voedselketen het tracerings- en/of contactmomentenonderzoek onvolledig of niet tijdig uitgevoerd kan worden.
- Ten aanzien van *Salmonella* leeft gemiddeld 56% van deze bedrijven in de primaire fase de voorschriften wat betreft de monitoringsfrequentie en de administratieve afhandeling van de monitoringsmomenten uit het NCPS na. Het aanbrengen van correcties in de databank KIPnet¹⁸ op geregistreerde gegevens en de registratie van monsteruitslagen wordt onvoldoende uitgevoerd. Ook werden afwijkingen gevonden in de uitvoering van de monitor waarbij monsters niet, te weinig monsters of te laat werden genomen. Deze hoge niet-naleving betekent dat maatregelen om de voedselveiligheid te waarborgen niet of te laat worden genomen.

Toezichtbeeld primaire fase

Naar aanleiding van de bovenstaand bevindingen ontstaat het volgende toezichtbeeld op het gebied van dierenwelzijn, diergezondheid en voedselveiligheid:

- Dierenwelzijn:
 - De regels voor dierenwelzijn worden onvoldoende nageleefd bij vleeskuikenbedrijven (zoals licht, onvoldoende droog en rul strooisel en overbezetting) en opfokbedrijven voor ouderdieren (onvoldoende water en voer).

18 KIPnet: aangewezen databank voor laboratoriumuitslagen van *salmonella* onderzoek

- Vleeskuikenbedrijven komen registratieverplichtingen onvoldoende na (zoals het melden aan RVO.nl).
- Bij 19% van de vleeskuikenbedrijven vinden ernstige, herhaalde of veel tekortkomingen plaats.

2. Diergezondheid en voedselveiligheid:

- Inspectieresultaten rondom het geregistreerde gebruik van antibiotica laten zien dat de zorgvuldigheidsregels voldoende nageleefd worden en het geregistreerde gebruik van antibiotica rondom de kritische momenten lijkt een dalende trend te laten zien. Omdat eenvoudige inspecties onzorgvuldig/illegaal antibioticagebruik niet aantonen is gezocht naar een innovatieve methode (verentest). Het onderzoek uit 2015/2016 met de verentest toont aan dat er mogelijk bij bepaalde bedrijven sprake is van illegaal gebruik van antibiotica. Uitspraken over de voorliggende strafrechtelijke zaken en vervolg onderzoek van de NVWA zullen duidelijkheid moeten geven of daar inderdaad sprake van is.
- Pluimveebedrijven leven de I&R verplichtingen slecht na (33%);
- De opvolging van de monitoringsfrequentie en de administratieve afhandeling van *Salmonella* van de monitoringsmomenten uit het NCPS is laag.
- De monitoring op vogelgriep (AI) en Newcastle ziekte (NCD) laat een hoog naleefpercentage zien. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat er een intensieve aansturing plaatsvindt door de Gezondheidsdienst voor Dieren.

Secundaire fase

Toezicht in de secundaire fase richt zich op hoofdzakelijk op dierenwelzijn en voedselveiligheid.

Actieweken vangletseltelling

De 'actieweken vangletseltelling' maakten deel uit van het toezicht op dierenwelzijn tijdens transport van pluimvee. De NVWA voerde in juni 2017 bij 18 pluimveeslachthuizen in totaal 118 inspecties uit om te controleren

of houders van pluimvee voldoende maatregelen nemen om letsel (wondingen of bloedingen) tijdens het vangen te voorkomen. Tijdens deze periode van intensieve handhaving is de naleving verbeterd van 45% naar 92%. De meeste tekortkomingen werden geconstateerd bij de zwaardere vleeskuikenrassen. De dieren waren voornamelijk afkomstig uit Nederland en Duitsland. Handhaving door de NVWA bleek effectief, de verbetering van naleving tijdens de actie is hoofdzakelijk bij koppels van Nederlandse bodem geconstateerd. Een vervolgmeting is noodzakelijk om na te gaan of de gesignaleerde verbetering structureel van aard is. Recente inspecties op de slachthuizen na deze 'actieweken' laten zien dat het probleem van vangletsel nog steeds aanwezig is, maar het aantal inspecties is nog te beperkt om al een actueel nalevingsniveau te kunnen bepalen.

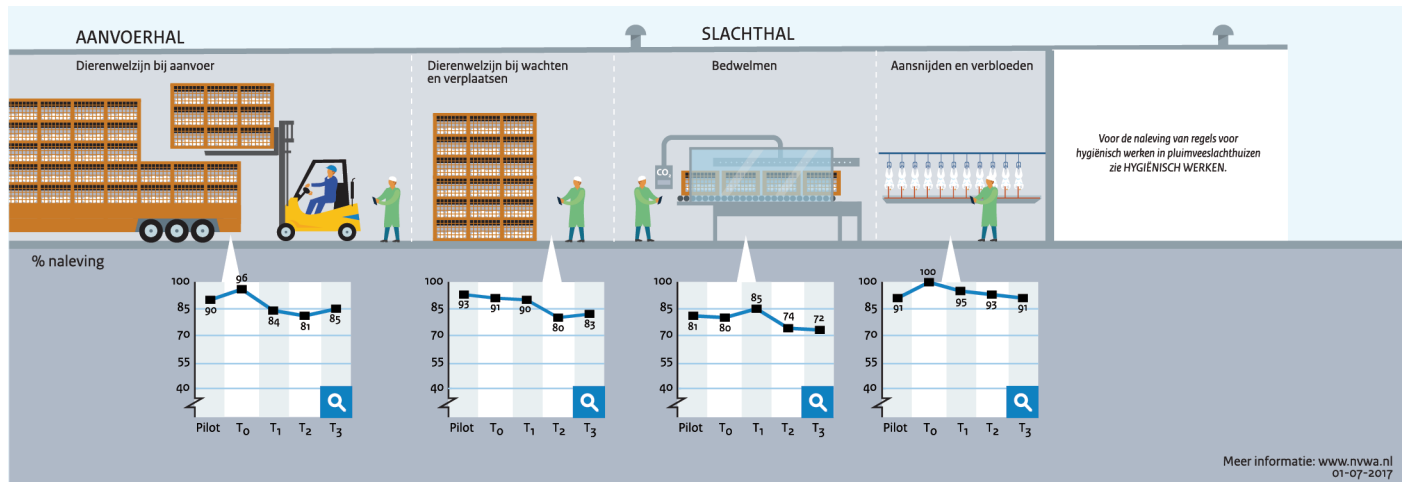
Slachthuizen

Het toezicht op de pluimveeslachthuizen richt zich op voedselveiligheid, dierenwelzijn en diergezondheid. Bij de 18 grote pluimveeslachthuizen is er permanent toezicht door de NVWA. Deze slachthuizen produceren 99,9% van het Nederlandse pluimveevlees. Naast dit permanente toezicht verricht de NVWA jaarlijks circa 7.000 aanvullende risicogerichte inspecties (deze vormen de basis onder de naleefmonitor).

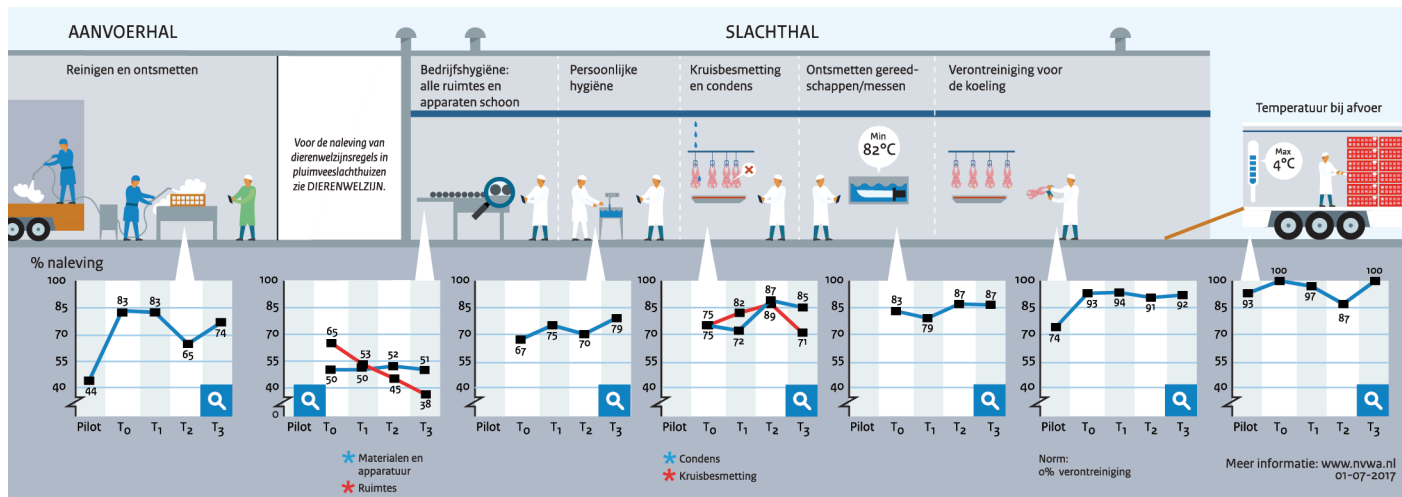
In 2016 was er sprake van ruim 4.100 corrigerende interventies en ruim 1.100 rapporten van bevindingen (rapporten van bevindingen kunnen leiden tot een bestuurlijke boete).

Naleefmonitor pluimvee

De naleefmonitor pluimvee is een resultaat van aanvullende risicogerichte inspecties in slachthuizen op het gebied van voedselveiligheid (hygiënisch werken) en dierenwelzijn. De resultaten van de monitor zijn beschikbaar op de website van de NVWA (www.nvwa.nl zoek op 'naleefmonitor pluimvee'). Hieronder staan als voorbeeld de infographics van de naleefmonitor grote pluimveeslachthuizen voor de onderdelen dierenwelzijn en hygiënisch werken van 1 juli 2017.



Figuur 3. Infographic dierenwelzijn



Figuur 4. Infographic hygiënisch werken

De aanscherping van het toezicht heeft geleid tot verbetering in de naleving op een aantal cruciale aspecten, zoals de afname van verontreiniging op karkassen. De resultaten laten echter ook zien dat niet (in alle gevallen) sprake is van een structurele verbetering, bijvoorbeeld op het gebied van dierenwelzijn. Intensief, risicogericht toezicht door de NVWA blijft daarom nodig. De resultaten worden vooralsnog anoniem zichtbaar gemaakt via de naleefmonitor. In 2018 zullen de resultaten per slachterij, op naam, worden gepubliceerd. Daarnaast zal verder worden verkend of de geconstateerde onderlinge verschillen tussen slachterijen kunnen worden benut voor het uitwisselen van 'best practices' (benchmarking).

Kantelen van onbedwelmd pluimvee

In 10 grote slachthuizen wordt het pluimvee voorafgaand aan de bedwelming uit de containers gekanteld en over transportbanden verplaatst. De dieren worden van zekere hoogte op de band gelost en vallen op en over elkaar. De machines waarmee de levende dieren worden gekanteld moeten op zodanige wijze zijn geconstrueerd en ingesteld door de exploitant dat het optreden van 'ruw kantelen' wordt voorkomen. In het najaar van 2016 is hiervoor een specifiek handhavingstraject gestart waarbij er bij 3 slachthuizen geen tekortkomingen werden geconstateerd. De overige 7 slachthuizen hebben aanpassingen aan de constructies doorgevoerd en waar nodig hun processen aangepast. Bij meerdere bedrijven was er sprake van grootschalige verbouwingen. Hierdoor voldeden uiteindelijk alle slachthuizen in november 2017.

Toezichtbeeld secundaire fase

Naar aanleiding van de bovenstaande bevindingen ontstaat het volgende toezichtbeeld van de secundaire fase op het gebied van dierenwelzijn en voedselveiligheid:

1. Dierenwelzijn:
 - Tijdens de actieweken vangletseltelling, waarbij er is gekeken of houders van vleeskuikens voldoende maatregelen nemen om letsel tijdens het vangen te voorkomen, is de naleving verbeterd van 45%

naar 92%. Het is belangrijk dat de sector dit hoge niveau van naleving weet te continueren.

- De naleving van de regels voor dierenwelzijn op de grote pluimveeslachterijen moet beter. Naast de waterbadbedwelming blijven ook het te ruw kantelen van containers met onbedwelmd pluimvee en de welzijnscheck bij aankomst op het slachthuis aandachtspunten.
2. Voedselveiligheid:
 - De bedrijfshygiëne op pluimveeslachterijen behoeft verbetering. Hierbij gaat het met name om reiniging van bedrijfsruimten en apparatuur en vermindering van het risico op kruiscontaminatie (vanwege bijvoorbeeld onvoldoende maatregelen tegen druipend vocht of verkeerd gebruik van verpakkingen).
 3. De naleefmonitor pluimveeslachterijen biedt de mogelijkheid om de actuele naleving door de tijd heen te volgen en het risicogerichte toezicht van de NVWA daarop af te stemmen.

Tertiaire fase

De NVWA voert eigenstandig microbiologisch onderzoek uit op vers pluimveevlees en pluimveevleesbereidingen door jaarlijks 300-600 monsters te nemen bij de retail. Deze monsters worden onderzocht op de aanwezigheid van *Salmonella*, *Campylobacter*, *Escherichia coli* en *Extended Spectrum Beta-Lactamase* (ESBL). De resultaten voor *Salmonella* laten een afname zien van de *Salmonella* besmetting op vers pluimveevlees (van 3,9% in 2014/2015 naar 2,4% in 2016) en pluimveevleesbereidingen in de retail (3,2% in 2014/2015 naar 1,9% in 2016). Hierbij past een kanttekening omdat de onderzochte monsters niet te herleiden zijn tot het land van herkomst c.q. Nederland.

Uitvoering monitoring (NCPS en NPR)

Het Nationaal Controle Programma *Salmonella* en het Nationaal Plan Residuen zijn onderdelen van het toezicht op diergezondheid en voedselveiligheid in alle 3 fases van de pluimveevleesketen.

4

Nationaal Controle Programma Salmonella (NCPS)

Het NCPS richt zich op voedselveiligheid. In 2016 zijn ruim 16.000 koppels vleeskuikens door de veehouders bemonsterd en 42 door de NVWA.

De belangrijkste uitkomsten van het *Salmonella* onderzoek zijn:

- Het percentage koppels dat *Salmonella* bevat is onder de 1% in de jaren 2014, 2015 en 2016. Het gaat hierbij om *Salmonella* Enteritidis en *Salmonella* Typhimurium, die ernstige darminfecties kunnen veroorzaken bij de mens. Daarmee levert de primaire sector een bijdrage aan het terugdringen van de voedselgerelateerde ziektelast in Nederland.
- De prevalentie op pluimveevlees daalt. De NVWA constateerde een afname van de *Salmonella* besmetting op vers kippenvlees (van 3,9% in 2014/2015 naar 2,4% in 2016) en pluimveevleesbereiding in de retail (3,2% in 2014/2015 naar 1,9% in 2016).

Nationaal Plan Residuen (NPR)

Het NPR is een monitor die bijdraagt aan de borging van de voedselveiligheid en het dierenwelzijn. Jaarlijks worden ruim 2.800 monsters in de primaire fase en ongeveer 4.600 monsters uit de secundaire fase onderzocht op residuen van diergeneesmiddelen en verboden stoffen in pluimveevlees. In 2016 voldeden alle monsters uit de primaire fase en 99,89% uit de secundaire fase (dat wil zeggen bevindingen blijven onder de wettelijke grenswaarde).

Conclusies monitoring

Naar aanleiding van de bovenstaand bevindingen ontstaat het volgende beeld:

- Het besmettingspercentage *Salmonella* in koppels vleeskuikens voor de beide genoemde typen ligt onder de Europese norm. Wel dient dit cijfer te worden gezien in samenhang met de naleving van de monitoringsverplichtingen op het primair bedrijf. Hier is namelijk geconcludeerd dat de monitoringsfrequentie en de administratieve afhandeling ten aanzien van *Salmonella* naar aanleiding van de monitoringmomenten uit het NCPS laag is. Wanneer de monitor onzorgvuldig, lees niet volgens de voorschriften wordt uitgevoerd, levert dit een onbetrouwbaar besmettingspercentage op.

- De prevalentie van *Salmonella* op pluimveevlees daalt.
- De resultaten van het NPR geven aan dat er nauwelijks tot geen residuen van diergeneesmiddelen en verboden stoffen in pluimvee(vlees) worden aangetroffen.

4.4 Algemene conclusies toezichtbeeld

Op basis van het toezicht van de NVWA kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- Op het gebied van dierenwelzijn en voedselveiligheid schiet de naleving vaak te kort, bijvoorbeeld welzijn op opfokbedrijven (onvoldoende water en voer) en vleeskuikenbedrijven (onder andere overbezetting) en het nakomen van registratie en identificatieverplichtingen (traceerbaarheid).
- Gerichte externe druk door handhaving van de NVWA bevordert de naleving (zie 'verontreiniging van karkassen', 'voetzoollaesies' en 'vangletsel').

Bovenstaande conclusies impliceren dat:

- er bij ketenspelers weinig eigenstandige motivatie is om de wet- en regelgeving op het gebied van voedselveiligheid, dierenwelzijn en diergezondheid goed na te leven;
- fysieke inspecties en handhaving alléén onvoldoende zijn om een hoog niveau van naleving en daarmee risicobeheersing te bewerkstelligen en te bestendigen in de pluimveevleesketen.

Dit is een uitgave van:

**Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit**

Bezoekadres

Catharijnesingel 59
3511 GG Utrecht

Postadres

Postbus 43006
3540 AA Utrecht
T (088) 223 33 33
F (088) 223 33 34

info@nvwa.nl
www.nvwa.nl

maart 2018

