

*onderzoek
fipronil
in eieren*

mr. W. Sorgdrager

Onderzoek fipronil in eieren

mr. W. Sorgdrager

Colofon**Uitgave**

Commissie onderzoek fipronil in eieren
juni 2018

Vormgeving

Omslag en infographics: Things to make and do, Den Haag
Binnenwerk: Mariël Lam bno, 's-Hertogenbosch

Druk

Ipskamp printing, Enschede

Inhoud

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	8
1.2	Taak	8
1.3	Afbakening	9
1.4	Leeswijzer	9
2	Beschrijving van de eiersector	11
3	Het stelsel: waarborgen voor voedselveiligheid in de eiersector	17
3.1	Algemene principes van de voedselveiligheidswetgeving	17
3.1.1	Procesvoorschriften	18
3.1.2	Materiële eisen	20
3.2	Private waarborgen voor voedselveiligheid	22
3.2.1	Wettelijke eisen aan de eiersector	22
3.2.2	Private ketenkwaliteitssystemen	22
3.2.3	Ketenkwaliteitssystemen in de eiersector	24
3.3	Publiek toezicht op voedselveiligheid	27
3.3.1	De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit	27
3.3.2	Organisatiestructuur NVWA	28
3.3.3	Functioneren van de NVWA	31
3.3.4	Uitvoering taken NVWA	33
3.3.5	Toezicht op gewasbeschermingsmiddelen en biociden	35
3.3.6	Publiek toezicht in de eiersector	36
4	Reconstructie van de feitelijke gebeurtenissen in het fipronilincident	41
4.1	Aanloop tot het fipronilincident	41
4.1.1	Gebruik van illegale middelen bij bloedluisbestrijding	41
4.1.2	Chickfriend en Chickclean	42
4.2	Omgang met de eerste meldingen	44
4.2.1	Melding via afscherm-pv	44
4.2.2	Het eerste signaal via toezicht	44
4.2.3	Anonieme melding via meldsysteem	46
4.2.4	Signalenoverleg van 12 december 2016	46
4.2.5	Nader onderzoek	47
4.2.6	Kon fipronil in eieren terecht komen?	51
4.2.7	Het tweede signaal van een toezichtdivisie	52
4.2.8	Prewegdocument en besluit tot strafrechtelijk onderzoek	53
4.2.9	Aanvullende meldingen	54

4.3	Periode 19 juni tot 18 juli 2017	54
4.3.1	Vondst van fipronil in België	54
4.3.2	Informatieverzoeken FAVV aan NVWA	55
4.3.3	ILT en NVWA: wie moet het voortouw nemen?	55
4.3.4	Start onderzoek bij Chickfriend	56
4.4	Periode 18 juli tot 30 juli 2017	59
4.4.1	Alerteringsoverleg	59
4.4.2	Incident of crisis	60
4.4.3	Eerste monsternemingen	61
4.4.4	Blokkering en bemonstering van 22 juli 2017	62
4.4.5	Contact met de sector	63
4.4.6	Aanloop tot publiekswaarschuwing	67
4.5	Periode 31 juli tot medio augustus 2017	69
4.5.1	De publiekswaarschuwing van 31 juli	69
4.5.2	De Nieuwsuur-uitzending van 1 augustus	72
4.5.3	Gevolgen van de Nieuwsuur-uitzending	73
4.5.4	Oproep tot zelfmelding	76
4.5.5	Belgische kritiek op Nederland	77
4.6	Periode aanvang augustus tot medio september 2017	79
4.6.1	Contacten NVWA met sector en getroffen boeren	79
4.6.2	Advies BuRO: 'risico's verwaarloosbaar'	83
4.6.3	Veelheid aan vraagstukken en problemen	84
4.6.4	Ruïen of ruimen	85
4.6.5	Herblokkering	85
4.6.6	Stalreiniging	86
4.6.7	Eiprodukten en samengestelde producten	86
4.6.8	Eigen bemonstering en ambtelijke bemonstering	87
4.6.9	Onduidelijkheid rond de meetonzekerheid	88
4.6.10	Hernieuwd probleem in de retail	90
4.6.11	Tracering 'Big-8' en samenwerking met NCAE	94
4.6.12	Stand van zaken in najaar 2017	96
4.6.13	Mestproblematiek	96
5	Analyse en conclusies	99
5.1	Inleiding	99
5.2	De private waarborgen voor voedselveiligheid in de sector	99
5.2.1	IKB Ei	100
5.2.2	De rol van de sector bij het afhandelen van het fipronilincident	104
5.3	Het functioneren van de NVWA	106
5.3.1	Inleiding	106
5.3.2	De omgang met meldingen	106
5.3.3	De beoordeling van meldingen en signalen	107
5.3.4	De verdeling van verantwoordelijkheden en het nemen van verantwoordelijkheid	110
5.3.5	De samenwerking IOD en NVWA-toezichtdivisies	111
5.3.6	Het incidentenmanagement van de NVWA	112
5.3.7	De organisatie van de NVWA	118

5.4	De rol van de ministeries van VWS en EZ/LNV	120
5.4.1	De rol van de ministeries van VWS en EZ/LNV bij de afhandeling van het incident	120
5.4.2	Het voedselveiligheidsbeleid van de ministeries van VWS en EZ/LNV	123
5.5	Toezicht in het private en publieke domein	129
5.5.1	Het reguliere toezicht op de eierketen	129
5.5.2	Het stelsel van private controles en publiek toezicht	131
6	Aanbevelingen	137
6.1	Aanbevelingen voor de bedrijven, brancheorganisaties en belangenvertegenwoordigers in de eiersector	137
6.2	Aanbevelingen voor de NVWA	138
6.3	Aanbevelingen voor politiek en bestuur	140
6.4	Samenwerking tussen private en publieke toezichthouders	140
7	Verantwoording	141
7.1	Onderzoeksplan	141
7.2	Klankbordgroep	141
7.3	Samenloop met onderzoek OVV	142
7.4	Contacten met het OM	142
7.5	Gesprekken	142
7.6	Chickfriend	143
7.7	Terbeschikkingstaande bescheiden	143
7.8	Medewerking en onafhankelijkheid	143
	Afkortingen en begrippen	144
	Bijlagen	147
Bijlage 1	De commissie onderzoek fipronil in eieren	148
Bijlage 2	Het Instellingsbesluit	149
Bijlage 3	Onderzoeksprotocol commissie onderzoek fipronil in eieren	152
Bijlage 4	De formele gesprekken	155
Bijlage 5	Organogram NVWA vanaf 1 juli 2017	157

1 Inleiding

Op 22 juli 2017 verschijnt in dagblad *De Stentor* het bericht dat er in België fipronil in eieren aangetroffen is. De fipronil zou afkomstig zijn van een Nederlands bedrijf dat bloedluis bestrijdt. Bloedluis (ook wel vogelmijt) is een veelvoorkomend probleem op pluimveeboerderijen. De bloedluis is een klein insect dat bloed uit de kip zuigt. Het dier komt 's nachts in groten getale tevoorschijn om de kippen te belagen. Al snel na verschijning van het bericht in *De Stentor* verspreidt het nieuws zich in de landelijke media en wordt duidelijk dat er ook fipronil in Nederlandse eieren zit.

De constatering van de aanwezigheid van fipronil in eieren in de zomer van 2017 heeft zowel in Nederland als daarbuiten veel impact gehad. Op consumenten, die niet wisten of het eten van eieren wel of niet schadelijk was; op pluimveehouders, die financiële en emotionele gevolgen hebben ondervonden; op medewerkers van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), die zagen dat hun organisatie volop in de schijnwerpers kwam te staan.

In de beginfase van het incident, maar ook nu nog, zijn er veel opinies en opvattingen, vragen en misverstanden over het handelen van alle betrokkenen. Dit onderzoek zet de feiten op een rij en brengt in kaart hoe het incident verlopen is. Niet met het doel schuldigen aan te wijzen, maar om betrokkenen en verantwoordelijke instanties de mogelijkheid te bieden lessen te trekken voor de toekomst, vanuit de wetenschap echter dat 100 procent voedselveiligheid niet verwacht kan worden.

De commissie spreekt haar hartelijke dank uit aan eenieder die bereid is geweest haar te woord te staan, informatie te verstrekken, te adviseren of op enige andere manier bij te dragen aan de totstandkoming van dit rapport.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Het fipronilincident heeft geleid tot veel vragen over de oorzaken en de afhandeling hiervan. Bewindspersonen informeren de Tweede Kamer op verschillende momenten over het fipronilincident, te beginnen op 3 augustus 2017.¹

In augustus 2017 hebben de toenmalige minister van VWS en de toenmalige staatssecretaris van EZ aan de Tweede Kamer toegezegd een breed onderzoek te laten verrichten naar oorzaken en afhandeling van het fipronilincident en om aanbevelingen te doen. Op 23 augustus 2017 melden zij dat zij mr. Winnie Sorgdrager bereid hebben gevonden dit onderzoek te leiden.

1.2 Taak

Conform het Instellingsbesluit Commissie onderzoek fipronil in eieren heeft de onafhankelijke commissie tot taak:

- a. onderzoek te doen naar de rol en verantwoordelijkheid van de verschillende actoren in de eierketen ten aanzien van de borging van de voedselveiligheid;
- b. onderzoek te doen naar de rol en verantwoordelijkheid van de verschillende actoren in de toezichtketen ten aanzien van de borging van de voedselveiligheid;
- c. onderzoek te doen naar de wijze waarop de verschillende actoren (privaat en publiek) gehandeld hebben in de afhandeling van de crisis;
- d. onderzoek te doen naar de wijze waarop de verschillende EU-landen en de Europese Commissie gehandeld hebben en hoe er beter kan worden afgestemd;
- e. een rapport uit te brengen waarin de uitkomsten van de onderdelen a tot en met d worden beschreven en waarin aanbevelingen worden geformuleerd.

Naar aanleiding van de aankondiging van het onderzoek heeft de Tweede Kamer ook circa honderd vragen ingediend.² Ook zijn er vragen ontvangen van maatschappelijke organisaties. Deze heeft de commissie bij haar onderzoek betrokken.

De commissie werd bijgestaan door een klankbordgroep bestaande uit drs. A.S. (Annette) Roeters, P. (Philip) den Ouden, ing. J.T. (Jan) Wolleswinkel en prof. dr.mr. B.M.J. (Bernd) van der Meulen. Deze is viermaal bijeengekomen. Door verscheidene personen met verschillende achtergronden en expertise bij het onderzoek te betrekken kon de commissie haar bevindingen toetsen in een breder kader van bestuurlijke en inhoudelijke expertise en ervaring. De leden van de klankbordgroep hebben op verschillende momenten de bevindingen van de commissie getoetst, kennis en expertise ingebracht en gereflecteerd op de aanbevelingen binnen de brede context van de voedselproductie, voedselveiligheid en volksgezondheid en internationale handel.

¹ Kamerstukken II, 2016/2017, 26 991, nr. 486 d.d. 3 augustus 2017.

² Kamerstukken II, 2017-2018, nr. 2017D24754 Inbreng verslag van een schriftelijk overleg d.d. 12 september 2017. De inbreng van de ministers van EZ en VWS voor dit schriftelijk overleg kwam op 13 oktober 2017: Kamerstukken II, 2017-2018, 26 991, nr. 509 (vastgesteld op 16 oktober 2017).

1.3 Afbakening

De focus van het onderzoek ligt op de voedselveiligheid in de eierketen. De pluimveesector en eierketen worden gekenmerkt door specifieke productiemethoden en sectorspecifieke vormen van zelfregulering met een specifieke verantwoordelijkheidsverdeling. Ook kent de eierketen specifieke dierziekten met de daarbij horende preventie, bestrijding en impact op het product.

De reconstructie van het handelen van de verschillende bij het fipronilincident betrokken actoren (onderzoeksvraag a, b en c) heeft ten doel lering te trekken uit het incident. Bij het reconstrueren van het handelen was de vraag leidend wat nodig is om inzicht te verkrijgen in het feitelijke functioneren van het systeem van voedselveiligheid in de eierketen teneinde verbeterpunten in het systeem aan te kunnen wijzen.

De commissie beschouwde de gehanteerde, wetenschappelijk onderbouwde norm voor residuen van fipronil in eieren als vaststaand gegeven. Ook de vraag naar de omvang van de economische schade van het fipronilincident en daaraan gekoppelde vragen over maatregelen ter compensatie van de geleden schade, hebben geen deel uitgemaakt van het onderzoek.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport start in hoofdstuk 2 met een beschrijving van de eierketen. In hoofdstuk 3 wordt het stelsel van waarborgen voor voedselveiligheid in de eiersector beschreven. Dit betreft een samenspel van wet- en regelgeving, private waarborgen en publiek toezicht. Hoofdstuk 4 is een uitgebreide reconstructie van het fipronilincident. In hoofdstuk 5 wordt geanalyseerd welke lessen getrokken kunnen worden uit het feitelijke functioneren van het stelsel zoals dat onder meer in de reconstructie naar voren komt. Hoofdstuk 6 bevat enkele aanbevelingen. In hoofdstuk 7 is een verantwoording van het onderzoek opgenomen met daarin een beschrijving van de gehanteerde werkwijze.

Het fipronilincident heeft voor het grootste deel plaatsgevonden in een periode waarin het ministerie van Economische Zaken eigenaar en opdrachtgever was van de NVWA. Met het aantreden van het kabinet Rutte III op 26 oktober 2017 is deze verantwoordelijkheid overgegaan naar het nieuwe ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). In de reconstructie zal het ministerie genoemd worden dat op dat moment verantwoordelijk was. In de beschrijvende hoofdstukken en analyse is ervoor gekozen om te spreken over LNV, aangezien dat ministerie bij het uitkomen van het rapport de eigenaar van de NVWA is.

In de periode waarop dit rapport betrekking heeft, heeft de NVWA een reorganisatie ondergaan. Per 1 juli 2017 zijn structuur en benaming van de meeste organisatieonderdelen veranderd. Bij de reorganisatie gaan de drie voorheen separate toezichtdivisies Veterinair & import, Landbouw & natuur en Consument & veiligheid op in de directie Handhaven. Omwille van de leesbaarheid wordt in dit rapport op sommige punten gesproken van 'toezicht'. De lezer dient zich te realiseren dat met dat begrip in de periode vóór de reorganisatie drie separate divisies aangeduid worden. Wanneer het begrip gebruikt wordt in de beschrijving of analyse van gebeurtenissen na 1 juli 2017 wordt daarmee de divisie Inspectie binnen de directie Handhaven aangeduid.

Omwillen van de leesbaarheid wordt in dit rapport soms enkel het begrip 'sector' gehanteerd. 'De sector' bestaat niet. Met het begrip worden de bedrijven aangeduid die zich bezighouden met de productie, de distributie, de handel en het verwerken van eieren en hun belangenvertegenwoordigers en brancheorganisaties. Het begrip sector doelt dus niet op een organisatie, maar op een verzameling van bedrijven en organisaties.

2 Beschrijving van de eiersector

In Nederland worden jaarlijks circa 10 miljard eieren geproduceerd. Daarnaast worden circa 3 miljard eieren geïmporteerd.³ De omzet van de legeindbedrijven bedroeg in 2016 circa 700 miljoen euro. Van alle eieren wordt 30 tot 35 procent verwerkt tot eiproduct.⁴ Tussen de 60 en 65 procent van de consumptie-eieren (in de schaal) is bestemd voor de export, waarvan het merendeel naar Duitsland gaat.⁵ De totale exportwaarde van consumptie-eieren wordt geraamd op 470 miljoen euro.⁶ Het grootste deel van de consumptie-eieren in Nederland wordt afgezet via de supermarkten (90 procent). In Nederland worden per persoon gemiddeld 195 eieren per jaar gegeten, dat zijn eieren in schaal en eieren verwerkt in producten zoals saus en koek. De productie van Nederlandse eieren vindt voor het overgrote deel plaats in (familie)bedrijven. Zij maken deel uit van een keten van bedrijven met een industrieel karakter. Er is sprake van een hoge mate van arbeidsdeling en specialisatie. De weg 'van boer tot bord' is lang en de eierketen kent vele schakels.

De keten begint bij zogenaamde grootouderbedrijven waar de eieren voor de oudergeneratie van de leghennen worden gelegd en bevrucht. Deze eieren worden uitgebroed bij gespecialiseerde broederijen. De leghennen die daar in derde generatie uit voortkomen, worden, voor ze naar de zogenaamde legeindbedrijven gaan, grootgebracht op gespecialiseerde opfokbedrijven en de niet-uitgebroede (onbevruchte) broedeieren zijn bestemd voor humane consumptie. Eieren bestemd voor consumptie of verwerking in levensmiddelen worden pas in de zesde schakel van de keten geproduceerd. De eieren bereiken de consument via verzamelaars die de eieren bij de boer ophalen, via pakstations die de eieren sorteren en verpakken in consumentenverpakkingen, via groothandelaren en retailers, of via eierverwerkers en de horeca. Zie figuur 1 voor een vereenvoudigde grafische weergave van de eierketen.

De hoge mate van specialisatie, de bedrijfsmatige noodzaak om kostenefficiënt te produceren en daarbij de maatschappelijke eisen ten aanzien van het welzijn en de gezondheid van de dieren en het milieu in het oog te houden, vragen om de inzet van specialistische kennis. De verschillende schakels in de primaire productie worden dan ook bijgestaan door adviseurs en servicebedrijven, leveranciers van hoogwaardige diervoeders, dierenartsen, financiers en stallenbouwers. Verder zijn er pluimveeservicebedrijven, waaronder snavelkappers, bedrijven die stallen reinigen en ongediertebestrijders. Tezamen vormen zij de groep van zogenaamde erfbetreders die de eigenaren van legeindbedrijven moeten ondersteunen.

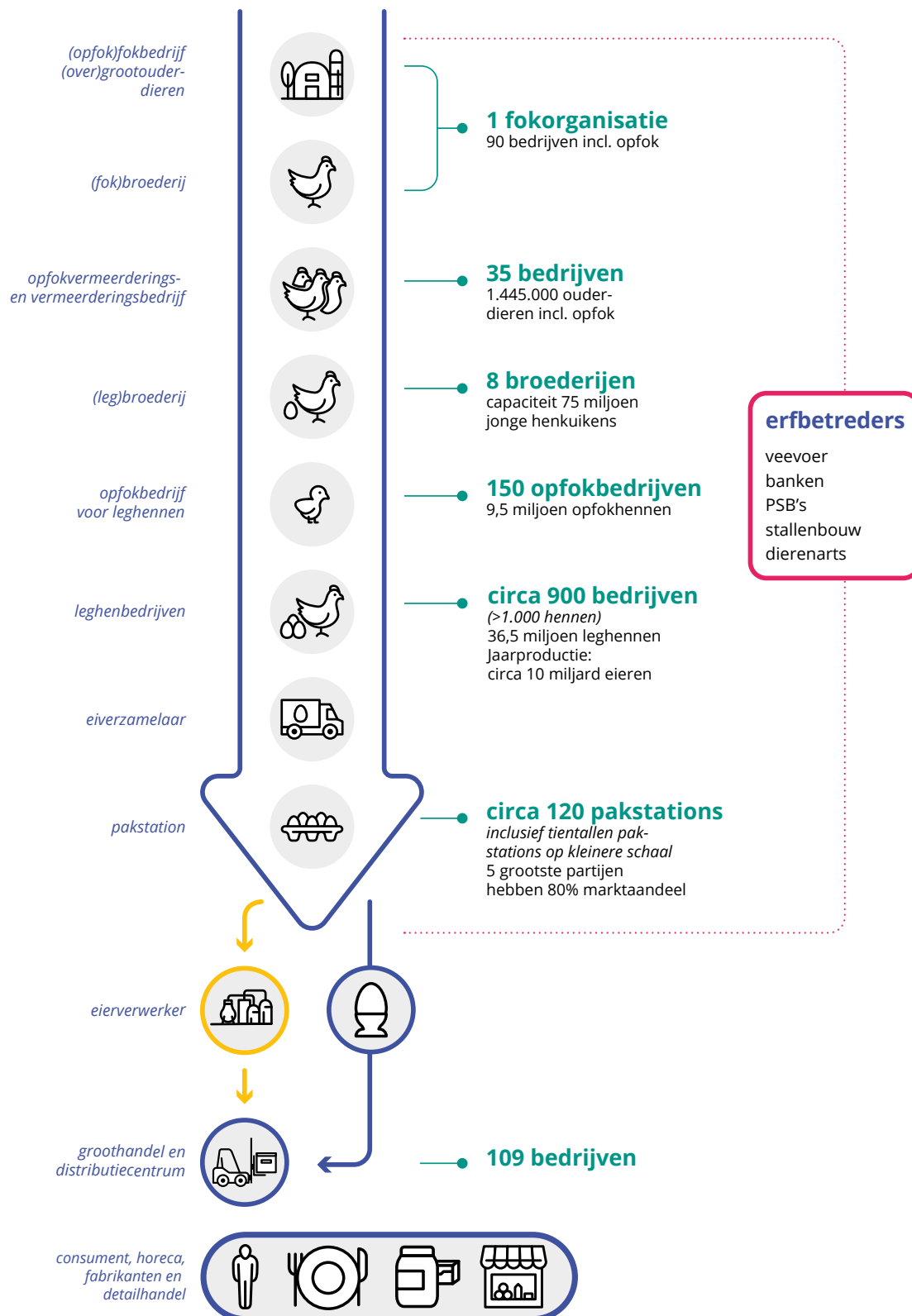
³ statline.cbs.nl.

⁴ Rapport Wageningen Economic Research, Eerste indicatie economische gevolgen fipronilaffaire voor de eiersector, 2017.

⁵ Rapport Wageningen Economic Research, Eerste indicatie economische gevolgen fipronilaffaire voor de eiersector, 2017.

⁶ Jukema et al, 2018.

eierketen



figuur 1 vereenvoudigde weergave van de eierketen

Nederland kent bovendien een uitgebreide en internationaal in hoog aanzien staande landbouwkundige kennisinfrastructuur. Verschillende instituten doen onderzoek ten behoeve van innovaties en kennisontwikkeling in de pluimveesector, onder andere op het gebied van diergezondheid (GezondheidsDienst voor Dieren en Universiteit Utrecht), dierenwelzijnsaspecten (Wageningen University & Research en stalinrichters), voedselveiligheid en duurzaamheidsaspecten (nieuwe stalsystemen en ander voer). Hier zijn zowel commerciële als (semi)publieke partijen actief.

In 2016 bestond de Nederlandse legpluimveesector uit circa 900 legeindbedrijven⁷ met in totaal 36,5 miljoen leghennen. Dit zijn alle bedrijven met leghennen waarbij een ondergrens ligt op 25 dieren.⁸ Nederland kent in tegenstelling tot Duitsland, Engeland, Spanje, Frankrijk en Italië geen zeer grote bedrijven met meer dan een miljoen leghennen. Daar zijn er in deze landen een aantal van. In Nederland is de variatie in omvang tussen bedrijven evenwel groot. Naast bedrijven met 10.000 tot 15.000 kippen kent ons land ook enkele bedrijven met 300.000 tot 500.000 dieren, verdeeld over meerdere stallen. Er is sprake van een trend tot schaalvergroting in de legeindsector. Waar er in 2000 nog bijna 2000 legeindbedrijven waren zijn dat er in 2016 dus circa 900.⁹ Bij een gelijkblijvend totaal aantal kippen in Nederland – in de pluimveesector is sprake van een maximaal aantal vrij verhandelbare pluimveerechten¹⁰ – betekent dat ook concentratie.

Na het Europese verbod op legbatterijen in 2012 worden eieren in Nederland in vier verschillende houderijsystemen geproduceerd. Volgens de databank van AVINED¹¹ zit in 2016 ongeveer 18 procent van alle leghennen in verrijkte kooien of koloniesystemen. 63 procent scharrelt in zogenaamde volièrestallen. Het aandeel dieren met vrije uitloop bedraagt 14 procent en het aandeel biologisch is 5 procent.¹² Een groep leghennen – in de pluimveesector een koppel genoemd – verblijft tussen de 60 en 65 weken op het leghennenbedrijf. Het aantal, de omvang en de kwaliteit van de eieren nemen met toenemende leeftijd van het koppel af, waarmee ook de rentabiliteit van het koppel vermindert. Na deze legperiode wordt het koppel afgevoerd voor de slacht. Het vlees wordt vervolgens verwerkt in de voedselindustrie.

De nettomarges in de eierketen zijn laag. Daarin verschilt de eierproductie niet van de andere landbouwketens. In opdracht van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) heeft

⁷ In de landbouwtelling wordt een bedrijf gedefinieerd als de juridische eigenaar (via inschrijving bij de Kamer van Koophandel). Dit betekent dat alle locaties en dieren worden toegerekend aan de hoofdeigenaar. Er kunnen door één eigenaar dieren gehouden worden op verschillende locaties. Het aantal bedrijfslocaties met leghennen is dus hoger dan de genoemde 900.

⁸ Het aantal gespecialiseerde bedrijven met leghennen wordt ook door WUR berekend. Dit zijn de bedrijven waar meer dan twee derde van de standaardopbrengsten gegenereerd wordt door het bedrijfsonderdeel leghennen. In het jaar 2016 hadden 638 gespecialiseerde leghenbedrijven 89 procent van de leghennen in Nederland en was de gemiddelde omvang 50.800 hennen. Het zijn daarmee veelal relatief kleine ondernemingen. (Zie Specialisatiegraad, <https://www.agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2232&themalD=2286&indicatorID=2097§orID=2244>, laatst geraadpleegd 08-06-2018, en de CBS Landbouwtelling).

⁹ Bedrijven en dieren, <https://www.agrimatie.nl/SectorResultaat.aspx?subpubID=2232§orID=2249>. Laatst geraadpleegd 08-06-2018, CBS Landbouwtelling.

¹⁰ In Nederland zijn in totaal 67 miljoen pluimveerechten beschikbaar. Per 1 januari 2018 is het systeem van pluimveerechten gewijzigd. De ontheffing van productierechten die boeren konden krijgen als zij hun fosfaatoverschot volledig wisten te verwerken, is afgeschaft. De afschaffing van de Regeling ontheffing productierechten Meststoffenwet (POR-regeling) heeft een prijsopdrijvend effect op de vrij verhandelbare pluimveerechten.

¹¹ KIP (Koppel Informatiesysteem Pluimvee) waarin de belangrijkste basisgegevens zijn opgeslagen van bedrijven die pluimvee houden. Gegevens worden gekoppeld aan een KIP-nummer, een registratienummer dat elk bedrijf van broederij tot verwerker of handelaar moet hebben om te mogen opereren. Voorbeelden waarvoor KIP gebruikt wordt zijn verplaatsingen van kippen, tracking consumptie-eieren, antibioticaregistratie, controle hygiëneverordeningen en IKB-programma's.

¹² Geciteerd in: <https://www.pluimveeweb.nl/artikelen/2017/09/ruim-de-helft-van-de-hennen-in-eu-zit-in-verrijkte-kooi>, geraadpleegd 27-03-2018.

het Landbouw Economisch Instituut (LEI) in 2014 onderzoek gedaan naar de prijsvorming in acht ketens van versproducten. In de periode 2011-2013 schommelden de consumentenprijzen van een ei volgens het rapport van het LEI tussen de 13,5 en 15 cent. De leghennenhouders ontvangen daarvan tussen de 5 en 7 cent. In vergelijking met andere ketens is het aandeel van de leghennenhouders aan elke euro die door de consument betaald wordt, met 40 procent relatief hoog. In de kippenvleesketen of bijvoorbeeld de komkommerketen ontvangen primaire producenten 20 procent van elke euro die aan het product wordt besteed. Desondanks komen de onderzoekers tot de conclusie: 'Gemiddeld zijn de nettowinsten laag of negatief voor de primaire producenten in de agrarische sector.'¹³ Het jaarinkomen van leghennenhouders vertoont grote schommelingen door de jaren heen. Zo waren er in 2012 hoge inkomens en in 2013 negatieve inkomens. Gemiddeld was het jaarinkomen voor de periode 2012-2016 37.000 euro per arbeidsjaar.¹⁴ De fluctuatie van het inkomen door de jaren heen wordt vooral veroorzaakt door schommelingen in de prijs voor eieren. Ook tussen de leghennenhouders zijn de inkomensverschillen groot. Dat heeft te maken met de omvang van de bedrijven en de efficiëntie van de bedrijfsvoering. Om de invloed van prijschommelingen op het jaarinkomen te beperken maken sommige boeren – vooral producenten van biologische en vrije-uitloopeieren – vaste prijsafspraken met pakstations voor de productie van een koppel. De inkomensverschillen tussen de leghennenhouders namen in 2017 als gevolg van het fipronilincident verder toe. Van de niet-betrokken bedrijven heeft 20 procent zijn inkomen zien stijgen tot naar schatting 400.000 euro, terwijl 20 procent van de bedrijven een negatief inkomen van meer dan 100.000 euro had.¹⁵

Bestuurlijke vertegenwoordiging van de sector

Om hun belangen in deze veranderende maatschappelijke en politieke context te behartigen hebben alle schakels in de eierketen zich georganiseerd. De Nederlandse Vakbond Pluimveehouders (NVP) en de vakgroep Pluimveehouderij Land en Tuinbouworganisatie/ Nederlandse Organisatie Pluimveehouders (LTO/NOP) vertegenwoordigen de primaire producenten in de pluimveesector. De Centrale Organisatie voor Broedeieren en Kuikens (COBK) is de vertegenwoordiger van opfokbedrijven en broederijen. ANEVEI, de Algemene Nederlandse Vereniging van Eierhandelaren en Eiproductfabrikanten, is de brancheorganisatie van de groothandel in eieren en eiproducten (onder meer verzamelaars, pakstations, grossiers, eiproductfabrikanten en handelaren). AVINED is de overkoepelende organisatie voor de eiersector en pluimveevleessector. Bedrijven die eieren verwerken in levensmiddelen worden vertegenwoordigd door de Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI); de retail door het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL). In figuur 2 is vereenvoudigd weergegeven welke brancheorganisaties in de eierketen bestaan en welke bedrijven zij vertegenwoordigen.

Met een eigen ketenkwaliteitssysteem¹⁶, IKB Ei, spelen de eierproducenten, -handelaren en -verwerkers in op de vraag naar kwaliteit. IKB staat voor Integrale Keten Beheersing. Integrale Keten Beheersing moet ervoor zorgen dat alle aangesloten bedrijven binnen de verschillende schakels van de keten van boer naar supermarkt zich houden aan onderling overeengekomen kwaliteitseisen. De onderlinge afhankelijkheid van de schakels is groot.

¹³ LEI Wageningen, 2014, Prijsvorming van Voedsel, ontwikkeling van prijzen in acht Nederlandse ketens van versproducten.

¹⁴ Dit moet gezien worden als de vergoeding voor de geleverde arbeid van de pluimveehouder.

¹⁵ Alle inkomensgegevens in deze paragraaf zijn afkomstig van de website agrimatie.nl, Wageningen University & Research Extreme inkomensverschillen door fipronil. <https://www.agrimatie.nl/PublicatiePage.aspx?subpubID=2291&the-malID=2272&indicatorID=2046§orID=2244>; geraadpleegd 29-03-2018.

¹⁶ Het Ketenkwaliteitssysteem wordt hier ook aangeduid met de begrippen kwaliteitssysteem, kwaliteitsschema of gewoon schema.

Wanneer één niet de gewenste kwaliteit levert, heeft de hele keten daar last van. Oorspronkelijk werd het kwaliteitssysteem beheerd door het Productschap Pluimvee en Eieren (PPE), een onderdeel van de Productschappen Vee, Vlees en Eieren (PVE). Na opheffing van deze publiekrechtelijke organen in 2015, waarin naast bestuurders uit de sector ook de ministeries van onder meer LNV (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) en VWS (Volksgezondheid, Welzijn en Sport) als adviseurs vertegenwoordigd waren, ging het beheer van het kwaliteitsschema IKB Ei over naar de Stichting OVONED. OVONED is een door de overheid erkende¹⁷ brancheorganisatie voor producenten van eieren en naast AVINED en PLUIMNED¹⁸, één van drie stichtingen die door de sector in het leven is geroepen om enkele activiteiten van het PPE voort te kunnen zetten. AVINED is beheerder van het kwaliteitsschema voor bedrijven die diensten verlenen aan de leghennenhouders: IKB PSB (Pluimvee Service Bedrijven) en volgens de website van de Stichting 'informatiever-schaffer, overlegplatform voor de sector en spreekbuis richting overheid'.¹⁹ De stichtingen worden bestuurd door vertegenwoordigers van LTO/NOP, NVP, Vereniging van de Nederlandse Pluimveeverwerkende Industrie (NEPLUVI), ANEVEI, en COBK.²⁰

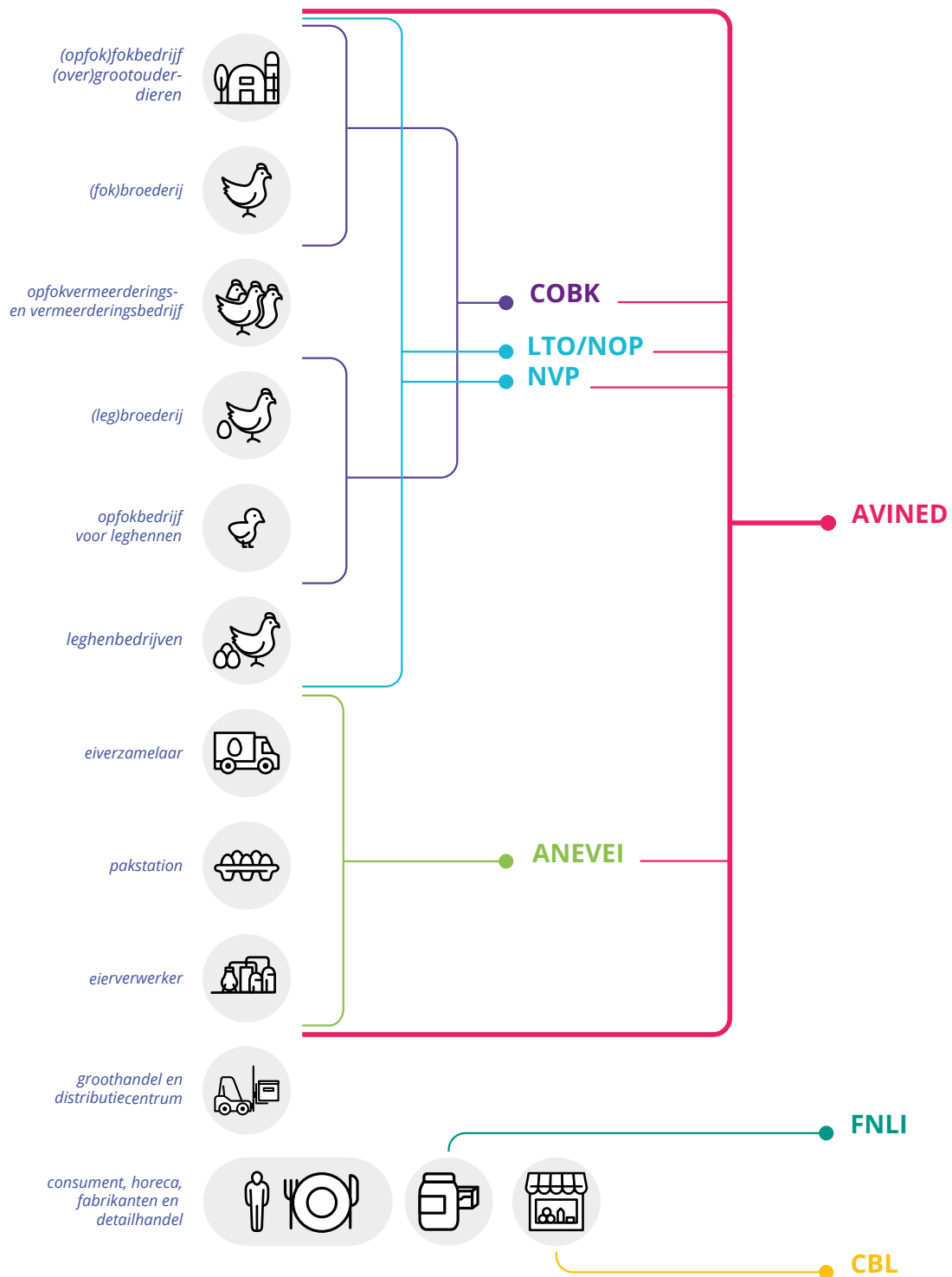
¹⁷ Het betreft hier een erkenning in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid.

¹⁸ Overlegplatform en beheerder van het kwaliteitsschema voor kippenvlees.

¹⁹ Over AVINED, <https://www.avined.nl/thema/over-avined>. Laatst geraadpleegd 04-04-2018.

²⁰ NEPLUVI zit niet in het bestuur van OVONED, ANEVEI zit niet in het bestuur van PLUIMNET.

eierbranche



figuur 2 brancheorganisaties in eierketen

3 Het stelsel: waarborgen voor voedselveiligheid in de eiersector

3.1 Algemene principes van de voedselveiligheidswetgeving

De wet- en regelgeving die een veilige productie van en handel in levensmiddelen reguleert, komt voor een groot deel uit Europa. Deze wetgeving is grotendeels rechtstreeks van toepassing in een lidstaat. In de Nederlandse Warenwet en de Wet dieren zijn op nationaal niveau bepalingen over onder andere levensmiddelen nader uitgewerkt. De Wet dieren valt tegenwoordig onder de verantwoordelijkheid van de minister van LNV, voorheen en ten tijde van het fipronilincident onder de minister van Economische Zaken (EZ). De primaire verantwoordelijkheid voor de Warenwet ligt bij de minister van VWS.²¹ Voedselveiligheid valt daarmee onder de verantwoordelijkheid van beide ministers. LNV is beleidsmatig en politiek verantwoordelijk voor het stellen van eisen aan de voedselveiligheid in de primaire productiefase van de voedselketen, zowel de plantaardige als de dierlijke productie.²² VWS draagt zorg voor de eisen die ter bescherming van de volksgezondheid aan de bereiding en verhandeling van levensmiddelen gesteld worden. Een uitzondering vormt onder meer de productie van melk en eieren. Voor de meeste dierlijke of plantaardige producten geldt dat ze onder de verantwoordelijkheid van VWS komen wanneer ze het primaire bedrijf verlaten. Bij het ei ontstaat de beleidsmatige verantwoordelijkheid van VWS reeds op het primaire bedrijf. Conform deze logica is LNV verantwoordelijk voor de veiligheid van de productie van eieren op de leghenbedrijven. Dat betreft onder meer de veiligheid van diervoeders en het gebruik van diergeneesmiddelen. VWS is verantwoordelijk voor de voedselveiligheid zodra het ei gelegd is. Eieren die niet voor consumptie bestemd zijn, zoals broedeieren, zijn de verantwoordelijkheid van LNV.

De Europese wet- en regelgeving legt de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de voedselveiligheid bij de exploitanten van levensmiddelenbedrijven (dat zijn alle partijen die betrokken zijn bij de productie, distributie en verwerking van levensmiddelen). Uitgangspunt van de regelgeving vormt het verbod levensmiddelen in de handel te brengen die onveilig zijn, dat wil zeggen: schadelijk voor de gezondheid dan wel ongeschikt voor consumptie. Exploitanten van levensmiddelenbedrijven dienen zich ervan te verzekeren dat de producten die zij op de markt brengen aan algemene en aan specifieke voedselveiligheidseisen voldoen. Deze verplichting tot zelfcontrole geldt voor alle stadia in de productie en alle schakels in de keten van 'boer tot bord'. Ze ontslaat de lidstaten echter niet van de plicht publiek toezicht te houden op de veiligheid van levensmiddelen. Nadrukkelijk draagt de Europese wetgeving de nationale overheden op 'een systeem van

²¹ Ook de minister van SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) heeft een verantwoordelijkheid op grond van de Warenwet.

²² Kamerstukken II, 2013/2014, 33835 nr. 1.

officiële controles' in te richten om 'na te gaan of de exploitanten van levensmiddelen de toepasselijke voorschriften in alle stadia van de productie, verwerking en distributie ook naleven'. De overheid blijft daarmee stelselverantwoordelijk. Met deze wetgeving wordt wel meer nadruk gelegd op de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven zelf voor de voedselveiligheid. Zo is een complex netwerk van waarborgen en van publieke en private controles op de voedselveiligheid ontstaan.

In de Europese Algemene Levensmiddelen Verordening (ALV)²³ zijn onder andere de beginselen voor het veilig produceren van voedsel geformuleerd. De voorschriften waaraan bij het produceren en exploiteren van levensmiddelen moet worden voldaan, evenals de eisen aan het toezicht op de naleving ervan, worden nader uitgewerkt in het zogenaamde Hygiënepakket.²⁴

Daarbij is het goed te beseffen dat de Europese levensmiddelenwetgeving een dubbel doel dient. Enerzijds wil zij 'een hoog niveau van bescherming voor de volksgezondheid en bescherming van de consumentenveiligheid' waarborgen, anderzijds dient zij de werking van de interne markt veilig te stellen. Haar regels moeten voorkomen dat de overheden van de lidstaten, onder meer door eigen voedselveiligheidseisen te stellen, de toegang van producten uit andere lidstaten tot hun markt belemmeren.²⁵

De Europese en nationale wetgeving bevatten enerzijds normen voor onder meer ingrediënten en maximumconcentraties van chemische of biologische verontreiniging in een product. Anderzijds formuleren zij procesvoorschriften. Daaruit ontstaan voor exploitanten van levensmiddelen verplichtingen die ze zelf, al naar gelang hun product en hun plaats in de keten van boer tot bord, moeten invullen. Algemeen geldt voor (primaire) producenten dat ze 'in de mate van het mogelijke' erop toezien dat hun producten beschermd worden tegen verontreinigingen.²⁶

3.1.1 Procesvoorschriften

Meer specifiek eisen hygiënevoorschriften, onder meer, dat producenten maatregelen nemen om verontreiniging van producten door diervoeder, meststoffen, verontreinigend water, diergeneesmiddelen of biociden etc. tegen te gaan, om de infrastructuur waar voedsel wordt geproduceerd schoon te houden, om instrumenten te ontsmetten, om de temperatuur in bedrijfsruimten te beheersen en om zoönose tegen te gaan. Van deze beheersmaatregelen moet men registers bijhouden die aan de publieke toezichthouder maar ook aan de afnemers van de producten overgelegd kunnen worden.²⁷ In de Nederlandse Warenwet en de daarop gebaseerde besluiten worden nadere eisen ten aanzien van de te nemen maatregelen gesteld.

²³ Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden. (PB L 31 van 01-02-2002).

²⁴ Dit pakket bestaat uit de volgende verordeningen: Verordening (EG) nr. 852/2004 inzake levensmiddelenhygiëne (PB L 139 van 30-04-2004, gerectificeerd in PB L 226 van 25-06-2004), Verordening (EG) nr. 853/2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong. (PB L 139 van 30-04-2004, gerectificeerd in PB L 226 van 25-06-2004), Verordening (EG) nr. 854/2004 houdende vaststelling van specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong. (PB L 139 van 30-04-2004, gerectificeerd in PB L 226 van 25-06-2004) en Verordening (EG) nr. 882/2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn. (PB L 165 van 30-04-2004, gerectificeerd in PB L 191 van 28-05-2004.)

²⁵ Zie bijvoorbeeld overwegingen 1 en 2 en artikel 1 ALV.

²⁶ Verordening (EG) 852/2004 inzake levensmiddelenhygiëne.

²⁷ Verordening (EG) 852/2004 inzake levensmiddelenhygiëne, bijlage I Primaire productie, onderdeel A: Algemene hygiënevoorschriften voor de primaire productie en daarmee verband houdende bewerkingen.

Kern van de procesvoorschriften vormt de eis te werk te gaan volgens de beginselen van 'Hazard Analysis of Critical Control Point' (HACCP). Die methode schrijft voor dat exploitanten van levensmiddelen zelf de (fysieke, chemische of biologische) voedselveiligheidsrisico's van hun bedrijfsprocessen analyseren, kritieke punten aanwijzen en daarbij passende beheersmaatregelen formuleren en implementeren. Daartoe behoren ook de gevaren die mogelijk verband houden met de grondstoffen en voedermiddelen die ze verwerken en gebruiken. Voor de kritieke punten in het proces formuleren de exploitanten van levensmiddelen kritieke grenzen die zij systematisch, onder toepassing van een specifiek op die punten toegesneden monitoringprogramma, controleren. Mochten die grenzen overschreden worden, dan kunnen zij teruggrijpen op een zelfontworpen plan met correctieve maatregelen. Bedrijven dienen zich telkens opnieuw te vergewissen van de effectiviteit van hun aanpak. Daarbij rust op hen ook de verplichting zich te informeren over nieuwe gevaren voor de veiligheid van het voedsel dat ze produceren of verhandelen. De wetgeving schrijft tevens voor dat levensmiddelenbedrijven hun op de HACCP-methode gebaseerde procedures documenteren en de uitvoering, evenals de resultaten daarvan, registreren.²⁸ Zo kunnen ze voldoen aan de verplichting de aanwezigheid van de vereiste procedures tegenover de toezichthouder aan te tonen. Door de HACCP-systematiek te volgen kan de exploitant van levensmiddelen zich ervan vergewissen dat hij het risico op het in de handel brengen van onveilige levensmiddelen minimaliseert.

De Europese regelgeving zondert overigens de primaire producenten uit van de plicht te werken volgens de HACCP-systematiek. Als reden voor de uitzondering van bijvoorbeeld boerenbedrijven meldt een overweging in een hygiëneverordening: 'Het is nog niet algemeen haalbaar de HACCP-beginselen toe te passen op de primaire productie.'²⁹ De formulering wijst er evenwel op dat het in de logica van de wetgeving ligt, ook de primaire schakel in de voedselketen in de toekomst onder de HACCP-verplichting te brengen. Vooralsnog beveelt de wetgeving primaire producenten aan gebruik te maken van zogenaamde 'gidsen van goede praktijken', waarin passende hygiënepraktijken worden beschreven.³⁰ Nationale overheden dienen de levensmiddelensector te stimuleren zulke gidsen, die overigens voor alle ketenschakels bedoeld zijn en ook een goede toepassing van de HACCP-beginselen beschrijven, op te stellen. De hygiënecodes waarvoor in de Nederlandse Warenwet en de daarop gebaseerde besluiten nadere regels worden gesteld, vormen een nationale uitwerking van de gidsen van goede praktijken. Het Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen regelt onder meer dat door de sector opgestelde codes worden goedgekeurd door de minister van LNV voor zover ze betrekking hebben op de primaire productie en door de minister van VWS wanneer ze ingaan op de verwerking van en de handel in levensmiddelen.

Om snel en doeltreffend te kunnen reageren wanneer de veiligheid van levensmiddelen in het geding is, introduceert de ALV een meldingsplicht en een traceerbaarheidseis. Levensmiddelenbedrijven dienen de aangewezen nationale autoriteiten te informeren wanneer zij redenen hebben aan te nemen dat een product dat in de handel is gebracht niet aan de veiligheidsvoorschriften voldoet. Tevens dienen ze zelf direct stappen te ondernemen om het product uit de handel te nemen. De eis dat levensmiddelen, hun ingrediën-

²⁸ Verordening (EG) 852/2004, artikel 5, vierde lid.

²⁹ Verordening (EG) 852/2004, overweging 11.

³⁰ Verordening (EG) 852/2004, artikel 1, eerste lid omschrijft deze gidsen als "... een zeer handzaam instrument om exploitanten van een levensmiddelenbedrijf wegwijs te maken in de naleving van de voorschriften inzake levensmiddelenhygiëne in alle stadia van de voedselketen; ... "

ten, diervoeders of de voedselproducerende dieren in elk stadium van productie, verwerking en distributie traceerbaar zijn, moet het mogelijk maken de bron van onveiligheid snel te identificeren en het in de handel brengen een halt toe te roepen.

De Europese wetgeving stelt ook uitgebreide eisen aan de etikettering van levensmiddelen.

3.1.2 Materiële eisen

De Europese regelgeving stelt, zoals hierboven reeds aangeduid, ook materiële eisen aan de veiligheid van levensmiddelen. Ze stelt onder meer maximumconcentraties van residuen van bestrijdingsmiddelen (gewasbeschermingsmiddelen) in of op levensmiddelen en diervoeders vast.³¹ Voor levensmiddelen van dierlijke of plantaardige oorsprong zijn op Europees niveau Maximum Residu Limieten (MRL's) vastgesteld voor gewasbeschermingsmiddelen.³² Alleen wanneer de residugehalten in deze producten de maximumnorm niet overschrijden, mogen ze in de handel worden gebracht. Worden deze normen overschreden, dan is een levensmiddel in de definitie van de ALV ongeschikt voor consumptie.

Europese en nationale regels reguleren de toepassing van biociden om te voorkomen dat het op de markt brengen en het gebruiken ervan resulteert in schadelijke effecten voor de gezondheid van mens en dier of onaanvaardbare effecten voor het milieu heeft.³³ De Nederlandse wetgeving introduceert een zorgplicht voor eenieder die omgaat met biociden en gewasbeschermingsmiddelen. Wie '... weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten gevaar ontstaat of kan ontstaan voor een mens, voor een dier ...' of natuur en milieu, moet zijn handelen achterwege laten of maatregelen nemen om gevaar te voorkomen en nadelige gevolgen te beperken. Onder biociden verstaat de wetgeving (kort gesteld) stoffen of mengsels (dat wil zeggen middelen) die bedoeld zijn om schadelijke organismen te bestrijden. Biociden mogen alleen op de markt worden gebracht en worden gebruikt wanneer ze zelf en de werkzame stof die ze bevatten – zoals fipronil – volgens een nader omschreven procedure zijn toegelaten. Om toelating voor het op de markt brengen van biociden te krijgen moeten twee stappen doorlopen worden. Ten eerste moet de werkzame stof Europees goedgekeurd zijn. Hier wordt onder meer wetenschappelijk advies van de European Food Safety Authority (EFSA) bij betrokken. Vervolgens moet nationaal toelating aangevraagd worden voor een middel met daarin de Europees toegelaten werkzame stof. Toelating van een middel is gekoppeld aan de specifieke toepassing of gebruiksdoeleinden daarvan.³⁴ Deze nationale toelating dient volgens de informatievereisten van de biocidenverordening samen met de productkenmerken, gevarenaanduiding en veiligheidsaanbevelingen duidelijk op de etiketten kenbaar gemaakt te worden. In Nederland oordeelt het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) over de toelating van middelen nadat de werkzame stof reeds Europees is toegelaten voor de betreffende toepassing. Het Ctgb voert een openbaar register van de toegelaten middelen en hun specifieke gebruiksdoel-

³¹ Verordening (EG) 396/2005 tot vaststellingen van maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelenresiduen in of op levensmiddelen en diervoeders van plantaardige en dierlijke oorsprong en houdende wijziging van Richtlijn 91/414/EG van de Raad, PB L 70 van 16-03-2005 vormt de juridische basis voor het vaststellen van MRL's in levensmiddelen.

³² Er zijn niet alleen MRL's voor residuen van bestrijdingsmiddelen (gewasbeschermingsmiddelen) vastgesteld, maar ook voor residuen van diergeneesmiddelen voor zover deze residuen terecht kunnen komen in levensmiddelen. Richtlijn 96/23/EG en verordening (EU) nr. 37/2010.

³³ De Europese Biocidenverordening, Verordening 528/2012, regelt thans het op de markt brengen en gebruiken van biociden en heeft rechtstreekse werking. In Nederland geldt daarnaast de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, het Besluit en een Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

³⁴ De beoogde toepassing van de stof bepaalt de toelating daarvan: als diergeneesmiddel, biocide of gewasbeschermingsmiddel.

einden. De professionele gebruiker van een biocide moet in Nederland beschikken over een bewijs van vakbekwaamheid voor het toepassen van de stoffen.

De MRL is het wettelijk toegestane restgehalte van een stof in of op levensmiddelen. Het is een wettelijk verankerde productnorm. Bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en diergeneesmiddelen in de landbouw kunnen residuen van de werkzame stoffen in deze middelen achterblijven in plantaardige en dierlijke producten. De MRL geeft de bovengrens van deze residuen aan, per stof per product. Bij de toelating van een stof dient dan ook voor elk gebruik en elk product waarin de stof terecht kan komen een MRL vastgesteld te worden.

Hoewel een MRL zelf geen norm is die wordt gehanteerd voor het aanduiden van het risico voor de volksgezondheid (daarvoor dienen de toxicologische grenswaarden ADI en ARfD), dient deze norm wel de bescherming van de gezondheid van consumenten. MRL's moeten volgens Verordening 396/2005 ten minste worden vastgesteld op het laagste niveau dat nodig is om de meest kwetsbare consumenten te beschermen.

ADI en ARfD zijn wetenschappelijk vastgestelde gezondheidkundige grenswaarden voor een veilige inname van stoffen. ADI staat voor Acceptabele Dagelijkse Inname. Dit is een schatting van de hoeveelheid van een stof die iemand levenslang dagelijks kan innemen zonder waarneembaar negatief effect op de gezondheid. ARfD staat voor Acute Reference Dosis (Acute Referentie Dosis). Dit is een schatting voor de hoeveelheid van een stof die iemand binnen 24 uur kan innemen zonder noemenswaardige gezondheidseffecten. De Europese Unie stelt MRL's vast. Hierbij speelt wetenschappelijk advies van EFSA een rol. Op Nederlands niveau brengen de afdeling BuRO van de NVWA (Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit) en het RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu) over de grenswaardes advies uit aan het ministerie van VWS, dat namens Nederland betrokken is bij de vaststelling van MRL's.

De MRL wordt in de EU bepaald als het maximale residu van een werkzame stof in een agrarisch product, dat verwacht wordt bij 'goed landbouwkundig gebruik'. Deze MRL wordt via een innameberekening getoetst aan de toxicologische grenswaarden ADI en ARfD. Als de waarde uit deze innameberekening niet boven deze toxicologische grenswaarden uitkomt, wordt de MRL vastgesteld en opgenomen in Verordening EG 396/2005.³⁵ In de innameberekening wordt rekening gehouden met gemiddelde en extreme eetpatronen van de verschillende groepen van de bevolking (zoals kinderen, zieken, ouderen of zwangere vrouwen) en de mate waarin de stof in andere levensmiddelen van het eetpatroon zit. Voor een schematische weergave van de MRL en de relatie met de toxicologische normen ARfD en ADI, zie figuur 5 (paragraaf 4.5.1).

MRL's hebben ook een controlefunctie. Ze maken het mogelijk vast te stellen of gewasbeschermingsmiddelen of diergeneesmiddelen goed, dat wil zeggen conform hun toelating, worden gebruikt. Van stoffen waarvan de toelating is verlopen of die nooit zijn toegelaten, wordt de MRL op het laagst meetbare niveau vastgesteld. Niet toegelaten stoffen mogen immers niet gebruikt worden in de EU.³⁶

In oktober 2014 is door de Europese Commissie besloten de MRL voor fipronil in bepaalde levensmiddelen (waaronder eieren) per 1 januari 2017 te verlagen van 0,015 mg/kg tot de laagst meetbare waarde van 0,005 mg/kg.³⁷ De verlaging volgt op het verlopen van de

³⁵ www.rivm.nl, zoals herzien op 06-03-2018.

³⁶ Dit is vastgelegd in verordening (EU) nr. 1127/2014.

³⁷ Het besluit van de Europese Commissie is in overeenstemming met het advies van het Permanent Comité voor de voedselketen en de diergezondheid, waarin de lidstaten vertegenwoordigd zijn.

Europese goedkeuring van de werkzame stof fipronil per 1 januari 2017. De verlaging is gebaseerd op een advies van de EFSA uit 2014 over de te verwachten residugehalten van fipronil in dierlijke producten. Volgens de gebruikelijke systematiek wordt de MRL van stoffen die niet meer toegepast mogen worden, vastgesteld op het laagst meetbare niveau.

3.2 Private waarborgen voor voedselveiligheid

3.2.1 Wettelijke eisen aan de eiersector

Voor de Nederlandse eierproducenten en -handelaren en hun producten is de hierboven beschreven regelgeving onverminderd van toepassing. Daarnaast gelden specifieke bepalingen op grond van de Europese Hygiëneverordening voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong. Ze hebben, onder andere, betrekking op de opslag en het vervoer van eieren en hun houdbaarheid. In vergelijking met de voorschriften voor andere producten is hun aantal gering te noemen.

In het kader van de gidsen van goede praktijken is door delen van de sector een hygiëncode voor pakstations, verzamelaars en grossiers van eieren vastgesteld, die op grond van de Warenwet en op advies van de NVWA goedgekeurd is door de minister van VWS. Deze 'Hygiëncode Eieren' is niet van toepassing op de primaire producenten. Hij volgt de HACCP-systematiek en schrijft voor dat de bedrijven een risicoanalyse opstellen. Verschillende onderwerpen waaronder salmonellapreventie, hygiënevereisten bij het transport en de opslag van eieren, reiniging en desinfectie van de bedrijfsruimte en middelen, de persoonlijke hygiëne van medewerkers, en de ongediertebestrijding worden in de vorm van voorschriften nader uitgewerkt. In een bijlage bij de code worden kort de risico's van contaminatie van eieren door chemische stoffen als gevolg van verkeerd gebruik van diergeneesmiddelen of reinigingsmiddelen genoemd. Volgens de code ligt de verantwoordelijkheid voor het voorkomen van contaminaties bij de leghebbedrijven of het pakstation. De pluimveehouder moet kunnen garanderen dat zijn eieren geen residuen boven de voorgeschreven waarden bevatten. Hij is daarmee ook verantwoordelijk voor de controle op mogelijke contaminaties.

3.2.2 Private ketenkwaliteitssystemen

In reactie op de toegenomen eisen aan de kwaliteit van productie en producten zijn in veel levensmiddelenketens private ketenkwaliteitssystemen opgericht. Deze systemen hebben een functie in het onderlinge verkeer tussen de verschillende ketenschakels. Zij moeten handelspartners in de keten zekerheid bieden dat grondstoffen, diervoeder, half-fabricaten of ingrediënten voldoen aan bepaalde eisen ten aanzien van de wijze van produceren, hun herkomst en hun kwaliteit. Het concept van kwaliteitssystemen, dat in Nederland zijn oorsprong heeft in de jaren negentig, sluit aan op de verantwoordelijkheid van de sector voor risicobeheersing door middel van zelfcontrole die de Europese regelgeving aan de voedselproducenten oplegt. In een ketenaanpak kunnen individuele bedrijven eenvoudiger voldoen aan sommige eisen die vanuit de wetgeving aan hen worden opgelegd. Denk aan de eis van traceerbaarheid. Wettelijke normen worden in sommige kwaliteitssystemen expliciet overgenomen en de wijze waarop de verschillende schakels daaraan moeten voldoen wordt nader uitgewerkt. Bedrijven hebben er, gezien hun onderlinge afhankelijkheid, belang bij elkaar bij de les te houden. Wanneer een kwaliteitsschema omgeven is door effectieve controlemechanismen kan er een disciplinerende werking van uitgaan.

De deelname aan kwaliteitssystemen opent bovendien afzetmarkten, met name daar waar binnenlandse of buitenlandse afnemers, waaronder retailers, alleen producten ac-

cepteren die het keurmerk van een schema dragen. Niet in de laatste plaats moeten kwaliteitssystemen ook het vertrouwen van consumenten wekken.

Kwaliteitssystemen kunnen verschillende doelen dienen. Voedselveiligheid kan er daar een van zijn, maar een systeem kan zich ook richten op productkwaliteit, dierenwelzijn, bescherming van personeel of bescherming van het milieu. Voor het waarborgen van de voedselveiligheid kan een kwaliteitsschema zelf weer aansluiting zoeken bij de eisen van de internationale benchmarkorganisatie Global Food Safety Initiative (GFSI). Door GFSI erkende private kwaliteitssystemen zijn onder andere het Britse BRC (British Retail Consortium), GlobalGAP, Good Manufacturing Practice (GMP) of International Food Standard (IFS).³⁸

Al deze, meestal door grote retailorganisaties in het leven geroepen, systemen bieden standaarden voor een voedselveilige productie of voedselveilig product.

In Nederland kunnen organisaties die keurmerken beheren hun werkwijze laten toetsen aan internationale standaarden zoals ISO-normen, door de Raad voor Accreditatie (RvA). De RvA is een private stichting en is door de Nederlandse overheid aangewezen als nationale accreditatie-instantie.³⁹ De RvA is door die aanwijzing een zelfstandig bestuursorgaan dat verantwoording aflegt aan de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Hij is daarmee een publiek onderdeel van het private toezicht. De RvA toetst onder meer certificerende instanties en controleert de kwaliteit van hun werk door middel van audits. Accreditatie door de RvA bewijst – aldus de RvA op zijn website – ‘dat ze deskundig, onpartijdig en onafhankelijk handelen’.⁴⁰

Kwaliteitssystemen kunnen zich daarnaast aanmelden bij ketenborging.nl. Ketenborging.nl is een privaat initiatief dat is opgezet naar aanleiding van de paardenvleesfraude en dat kwaliteitseisen stelt voor kwaliteitssystemen. De NVWA toetst op verzoek van ketenborging.nl of de inhoud van een kwaliteitsschema voldoet. Het gaat er dan om of de eisen die in een systeem zijn opgenomen voldoende bijdragen aan voedselveiligheid en voedselintegriteit. Kwaliteitssystemen die aan de criteria voldoen worden gepubliceerd op ketenborging.nl. Ondernemers kunnen op en via ketenborging.nl checken of hun handelspartners en zakenrelaties zijn gecertificeerd volgens een kwaliteitssysteem dat aan deze extra criteria voldoet. Systemen op deze lijst bieden voldoende grond om ondersteunend te zijn aan risicogericht toezicht door de overheid.⁴¹ Bedrijven die deelnemen aan één of meerdere op ketenborging.nl gepubliceerde systemen, kunnen in aanmerking komen voor aangepast toezicht door de NVWA.

Deelname aan een privaat kwaliteitssysteem geschiedt op vrijwillige basis (al kan binnen de sector de economische druk om mee te doen groot zijn). Deelname leidt, na een toegangscontrole, tot certificering en regulier terugkerend privaat toezicht op de activiteiten van het bedrijf. Dat gebeurt door onafhankelijke, certificerende instanties, die door de beheerder van het kwaliteitsschema als zodanig zijn geaccepteerd. De individuele levensmiddelenbedrijven gaan zelf een contract aan met de certificerende instanties en dragen de kosten van deelname, certificering en controles. Certificerende instanties zijn particuliere bedrijven, die op een markt met elkaar concurreren om de gunst van levensmiddelenbedrijven. Zij kunnen op basis van het kwaliteitssysteem sancties opleggen wanneer ze bij hun toezichtactiviteiten tekortkomingen in naleving van de schema-eisen constateren.

³⁸ Recognised Certification Programmes, www.mygfsi.com/certification/recognised-certification-programmes.html, laatst geraadpleegd 16-06-2018.

³⁹ Conform Verordening (EG) 765/2008.

⁴⁰ Website Raad voor Accreditatie, <https://www.rva.nl/geaccrediteerde-organisaties>, geraadpleegd 13-04-2018.

⁴¹ Kamerstukken II, 2013/2014, 26 991 nr. 423.

3.2.3 Ketenkwaliteitssystemen in de eiersector

Voor de productie, distributie en verwerking van eieren bestaan in Nederland verschillende kwaliteitssystemen. IKB Ei en KAT⁴² zijn de meest bekende. Voor de toegang tot de Nederlandse consumentenmarkt vormt IKB Ei het belangrijkste kwaliteitssysteem. Aan het schema neemt momenteel tussen de 80 en 90 procent van de primaire bedrijven deel, van de pakstations is circa 95 procent aangesloten.⁴³ De stichting OVONED beheert dit kwaliteitsschema. IKB Ei omvat echter niet alle schakels in de keten van boer tot bord. De levensmiddelenindustrie en de retailers die de eieren bij de consument brengen maken geen deel uit van het ketenkwaliteitsschema.

Het kwaliteitsschema IKB Ei geeft aan te voldoen aan een internationaal kwaliteitskeurmerk (ISO/IEC 17065, van de International Organization for Standardization/International Electrotechnical Commission). De Raad voor Accreditatie beschrijft het als een schema 'dat onder accreditatie wordt gebruikt'. Door de verwijzing naar de ISO/IEC norm wordt het schema voor buitenlandse afnemers herkenbaar en biedt het toegang tot buitenlandse markten.

IKB Ei beschrijft zichzelf als 'het kwaliteitszorgsysteem voor de productie van eieren'.⁴⁴ Om de kwaliteit te garanderen stelt het schema eisen aan de verschillende ketenschakels, van grootouderbedrijven tot pakstations. Zo moeten deelnemende legeindbedrijven voorschriften op het gebied van dierenwelzijn, de inrichting van de stallen, de traceerbaarheid van eieren (codering eieren), de hygiëne op het bedrijf, en voedselveiligheid in acht nemen.

Het pakket van eisen waaraan deelnemende bedrijven moeten voldoen, komt op onderdelen overeen met verplichtingen uit wet- en regelgeving, maar niet alle wetgeving is vertaald naar criteria in het schema. Expliciet uitgangspunt van IKB Ei, zo benadrukken verantwoordelijken in gesprekken met de commissie, vormt de algemene voorwaarde dat pluimveehouders zich aan de wet houden. Bij niet voldoen kan ook een sanctie opgelegd worden. Een herhaling van alle wettelijke eisen in het schema achten de personen van IKB Ei die de commissie gesproken heeft, daarom overbodig. Voor wat betreft voedselveiligheid richt IKB Ei zich uitsluitend op de beheersing van salmonellaverontreiniging en dioxinecontaminatie.

In totaal omvat het kwaliteitsschema voor legeindbedrijven 149 algemene voorschriften. Per houderijsysteem komt daar nog een aantal specifieke eisen bij die alle betrekking hebben op de leefomstandigheden in de stallen en op het erf. In de rubriek voedselveiligheid hebben alle 29 genoemde eisen betrekking op de risico's van salmonellaverontreiniging of contaminatie van eieren met dioxines. IKB Ei wijst haar deelnemers nadrukkelijk op het belang van een juiste salmonellamonitoring. Volgens de website van IKB Ei wordt daarmee '... immers de garantie afgegeven dat de eieren aan alle eisen m.b.t. voedselveiligheid voldoen'.⁴⁵ Specifieke protocollen beschrijven de monsternamen die de boeren in het kader van de beheersing van salmonella- en dioxineverontreiniging zelf uitvoeren. De bemonstering voor salmonella dient op legeindbedrijven aan het begin van de legperiode (wanneer een nieuw koppel dieren op het bedrijf komt) en vervolgens om de vijftien weken te geschieden.

⁴² KAT is een Duits kwaliteitsschema dat voor de export van Nederlandse eieren en eiprodukten een belangrijke rol speelt. De eisen die beide systemen aan productie en product stellen, komen in grote lijnen overeen.

⁴³ Nederlandse leghebdenbedrijven zijn ook aangesloten bij het Duitse KAT-kwaliteitssysteem of bij het biologische certificaat Skal.

⁴⁴ Welkom bij IKB Ei, www.ikbei.nl, geraadpleegd 08-06-2018.

⁴⁵ Nieuwsbrief IKB Ei nr. 3 - 2016, <http://ikbei.nl/2016/12/15/nieuwsbrief-ikb-ei-nr-3-2016/> geraadpleegd 13-04-2018.

Deelnemende veehouders zijn verplicht salmonellaverontreiniging, overschrijdingen van de dioxinenorm, plotselinge diersterfte en het gebruik van antibiotica te melden bij afnemers, de databank van IKB Ei en de publieke toezichthouder NVWA.

Een hygiënescan waarin eisen uit de hygiëneverordening en handelsnormen vertaald zijn naar concrete maatregelen, biedt de pluimveehouder houvast bij het beheersen van verontreinigingsrisico's van voornamelijk vogelgriep. Eenmaal in de twaalf maanden dienen pluimveehouders deze vragenlijst in te vullen. Hygiëne-eisen hebben onder meer betrekking op de netheid van de stallen en de bewaarplaatsen voor eieren en stellen voorwaarden aan het betreden van het erf door bezoekers.

Onder de hygiënemaatregelen valt ook de plaagdierbestrijding. De pluimveehouder dient minimaal om de twee maanden opgezette lokdozen te controleren en dat schriftelijk vast te leggen. Wie geen professioneel bedrijf inhuurt voor de bestrijding van plaagdieren, dient een eigen bestrijdingsplan op te stellen. Deze voorschriften doelen echter niet op de bestrijding van bloedluis. Bloedluis wordt door IKB Ei niet gezien als plaagdier.

In het kader van het schema worden ook zogenaamde stalmetingen uitgevoerd door certificerende instanties. Hierbij wordt gecontroleerd of het aantal hennen het toegestane maximum niet overschrijdt. Ook wordt gecontroleerd op de ruimte die hennen binnen een specifiek houderijsysteem horen te hebben.

Om de gezondheid van de hennen te waarborgen dienen pluimveehouders een bedrijfsgezondheids- en bedrijfsbehandelplan te hebben. Deze moeten ondertekend zijn door een erkende dierenarts en jaarlijks geëvalueerd worden.

Ten behoeve van de controle dienen bedrijven hun activiteiten te registreren en te voldoen aan diverse administratieve verplichtingen.

Het pakket van eisen waaraan deelnemende IKB Ei bedrijven moeten voldoen, wordt opgesteld door het Centraal College van Deskundigen (CCvD), dat volgens bovengenoemde ISO-norm onafhankelijk dient te zijn. Het college is samengesteld uit vertegenwoordigers van alle ketenschakels. Naast de stakeholders⁴⁶ hebben ook vertegenwoordigers van CBL, Nevedi (Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie), KNMvD (Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde) en Stichting Beter Leven Keurmerk (als waarnemer) zitting in het college. Het CCvD is belast met de dagelijkse uitvoering van het beheer van het kwaliteitsschema. Dit college vergadert twee tot vier keer per jaar en bespreekt onder andere ontwikkelingen die tot wijzigingen van het schema kunnen leiden, zoals wijziging van wetgeving, opvallende controleresultaten of nieuwe bedreigingen. Het college kan wijzigingen in het schema voorstellen. Over het daadwerkelijk wijzigen van het kwaliteitsschema besluit OVONED.

Het kwaliteitsschema schrijft aan deelnemers voor dat zij voor diensten of producten die ze inkopen alleen gebruik mogen maken van bedrijven die een door IKB Ei geaccepteerde erkenning hebben. Voorgaande schakels in de productiekolom dienen IKB-erkend te zijn; pluimveeservicebedrijven dienen deel te nemen aan het voor deze bedrijfstak opgezette kwaliteitssysteem IKB PSB. Dit is een qua functie en opzet met IKB Ei vergelijkbaar kwaliteitssysteem. Het wordt beheerd door de Stichting AVINED. Het beschikt niet over een Centraal College van Deskundigen (CCvD), maar over een adviescommissie waarin afnemers van diensten zitting hebben. Ook toeleveranciers van diervoeder en dierenartsen⁴⁷ moeten beschikken over de juiste certificeringen.

⁴⁶ LTO/NOP, NVP, NEPLUVI, ANEVEI en COBK.

⁴⁷ Een dierenarts dient GPD-gecertificeerd te zijn. GPD staat voor Regeling Geborgde Pluimveedierenarts.

De controle op naleving van de IKB Ei-eisen geschiedt, zoals eerder beschreven, door een certificerende instantie (CI). Aanvragers van het IKB-certificaat moeten zelf een overeenkomst met een certificerende instantie afsluiten. Daarbij kunnen de pluimveebedrijven kiezen uit twee ondernemingen die door OVONED zijn erkend:⁴⁸ ISACert en Kiwa VERIN. Beide CI's zijn geaccrediteerd door de RvA. Kiwa VERIN is de enige certificeerder voor IKB PSB en heeft een contract met circa 70 procent van de deelnemers aan IKB Ei. Beide CI's moeten conform de afspraken met OVONED de pluimveehouders na de erkenningscontrole voor afloop van de geldigheidsduur van het certificaat opnieuw controleren. Alle aangesloten bedrijfstypes in de keten moeten in elk geval éénmaal per jaar gecontroleerd worden door de certificerende instantie. Een controle kan zowel administratief van aard zijn, waarbij de CI informatie van het te controleren bedrijf zelf of van andere instanties waaronder de publieke toezichthouder opvraagt, als fysiek, in de vorm van een bedrijfsbezoek. De jaarlijkse controles vinden op een van tevoren afgesproken tijdstip plaats. Hun bevindingen dienen de CI's vast te leggen in de databank KIP-net die door OVONED beheerd wordt. Bij tekortkomingen of overtredingen moeten zij, volgens een nader uitgewerkt protocol, sancties aan het bedrijf opleggen. IKB Ei heeft daartoe een eigen sanctiestelsel vastgelegd. Sancties voor niet-naleving kunnen leiden tot een waarschuwing, herstelcontrole, een geldboete, tijdelijke schorsing of het ontnemen van het certificaat.

Tot voor kort profiteerden de bij IKB Ei aangesloten bedrijven van een verlaagd publiek toezicht door de Nederlandse Controle Autoriteit Eieren (NCAE). De NCAE is onderdeel van het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ), een private organisatie die door de minister van LNV is aangewezen als toezichthouder op de zuivel- en de eiersector. Pluimveehouders die deelnamen aan IKB Ei werden door de NCAE niet jaarlijks, maar slechts een keer per drie jaar gecontroleerd op de naleving van handelsnormen, de welzijnsregelgeving (het Legkippenbesluit) en de hygiëneregelgeving. In 2008 presenteerde de minister van LNV aan de Tweede Kamer een arrangement met de titel 'Toezicht op Controle' (ToC) dat oorspronkelijk drie jaar zou gelden. In haar brief aan de Tweede Kamer gaf zij, mede namens de minister van VWS, aan dat publiek en privaat toezicht bij de bedrijven die aangesloten zijn bij IKB Ei overlappen. Door het in publieke opdracht verrichte toezicht aan te passen aan de controles door de certificerende instellingen, kunnen, aldus de minister, kostenbesparingen voor het bedrijfsleven en de overheid gerealiseerd worden. Daarom werd de frequentie van de controles vanuit publiek toezicht (NCAE en NVWA) verlaagd. De inspecteur-generaal van de NVWA heeft het besluit genomen dit verlichte toezichtregime met ingang van 2018 te beëindigen. Aanleiding vormde een kritische beoordeling van het kwaliteitsschema van IKB Ei in het kader van de door IKB Ei gevraagde toelating tot ketenborging.nl.

⁴⁸ In de erkenningsvoorwaarden is vastgelegd waaraan een CI moet voldoen. Een CI doet een aanvraag waarbij zij aangeeft dat ze over de juiste accreditatie (NEN EN 45011 voor IKB Ei) en over voldoende expertise beschikt (kwalificaties van inspecteurs, controleurs, beslissers) en de juiste werkwijze hanteert (handboek, protocollen, etc.). CI's hebben de plicht om de beheerder op een aantal onderdelen te informeren, zodat de schemabeheerder zicht heeft op de prestatie door de CI en aangesloten bedrijven, maar ook om te zorgen dat het sanctieregime bij verschillende CI's op dezelfde wijze wordt uitgevoerd.

3.3 Publiek toezicht op voedselveiligheid

3.3.1 De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is in ons land de aangewezen bevoegde autoriteit voor voedselveiligheid. Zij controleert onder andere de naleving van de Europese levensmiddelenwetgeving, de Warenwet en de Wet dieren en treedt op als de bevoegde autoriteit in de betekenis van de ALV. Voedselveiligheid is slechts een van de vele maatschappelijke belangen waarover de NVWA moet waken. Tot haar taken behoren ook het toezicht op de veiligheid van producten, de verkoop van tabak, de gezondheid en het welzijn van dieren, de visserij, de plantgezondheid en tal van aspecten in landbouw en natuur, het verrichten van keuringen op veterinair en fytosanitair terrein, het verlenen van exportcertificaten, het controleren van importproducten, en de correcte uitvoering van een aantal Europese subsidieregelingen. Het werkterrein van de NVWA is daarmee breed en zeer divers. Het omvat onder andere tuinbouwbedrijven, zuivel- en pluimveebedrijven, veehouderijen, paardenfokkerijen, slachthuizen, levensmiddelenegroothandelaren, de visserij en de visafslag, het transport van dieren, de handel in mest, supermarkten, bakkerijen, horecagelegenheden, de dierenhandel, tatoeëerders, Schiphol en kinderspeelplaatsen, de Rotterdamse haven, attractieparken, natuurterreinen, speelgoed, bloemen, gastoestellen, cosmetica- en consumentenproducten, diervoeder en mest. De organisatie is belast met het handhaven van in totaal 21 specifieke wetten en een veelvoud aan daarbij horende regelingen. Daarbij staan de toezichthouder bestuursrechtelijke toezichtsbevoegdheden, strafrechtelijke opsporingsbevoegdheden ter beschikking. Bestuursrechtelijke sancties kan de toezichthouder zelf opleggen. De NVWA kan putten uit een ruim arsenaal van toezicht- en controle-instrumenten, waartoe onder meer inspecties, audits, systeemtoezicht, monsterneming, keuring, opsporing, screening en verificatie behoren. In het kader van de handhavingsactiviteiten kan de NVWA schriftelijke waarschuwingen uitdelen, rapporten van bevindingen opstellen, boetes of herstelmaatregelen opleggen of processen-verbaal opmaken. Om nalevingsniveaus structureel te verhogen wil men vaker ook positieve gedragsbeïnvloedingsinstrumenten inzetten. De handhavings- en toezichtactiviteiten vormen qua omvang verreweg de grootste, maar niet de enige kerntaak van de NVWA. Ook het keuren, de risicobeoordeling en risicocommunicatie behoren tot haar kerntaken.

De toezichthouder opereert in een internationale context. Veel van haar toezichtactiviteiten komen voort uit internationale verplichtingen, met name Europese regelgeving.⁴⁹ Effectief toezicht op mondiale voedsel- en productketens vraagt dus om kennis en inzicht in de risico's van grensoverschrijdende productieprocessen en vereist samenwerking met tal van internationale organisaties en toezichthouders uit andere landen. Een betrouwbaar toezicht op voedselveiligheid is, gezien de enorme omvang van de Nederlandse export van landbouwproducten en levensmiddelen, ook van groot economisch belang.

De NVWA vervult haar taken in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Beide departementen zijn vanuit hun eerder beschreven verantwoordelijkheden voor voedselveiligheid opdrachtgever van het toezicht op onderscheiden delen van de

⁴⁹ Volgens een analyse van het takenpakket van de NVWA door PwC komt 99 procent van de controle en toezichtactiviteiten die de NVWA in opdracht van het ministerie van EZ uitvoert, voort uit Europese regelgeving. PwC Analyse Takenpakket NVWA, 23 mei 2016, vertrouwelijk rapport aan de minister van EZ.

voedselketens.⁵⁰ Ten tijde van het fipronilincident is de NVWA een agentschap van het ministerie van Economische Zaken; thans is de minister van LNV eigenaar van de organisatie. De hoogste ambtenaar van de NVWA, de inspecteur-generaal, maakt deel uit van de bestuursraad van het departement.

Op 1 januari 2016 zijn de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties in werking getreden. In deze aanwijzingen van de minister-president wordt de onafhankelijke positie van de rijksinspecties op eenduidige wijze vastgelegd.⁵¹

De NVWA is tot stand gekomen na een aantal fusies. In 2002 gingen de Keuringsdienst van Waren en de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees samen in de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA). In 2012 is de VWA gefuseerd met de Algemene Inspectiedienst en de Plantenziektenkundige Dienst tot de NVWA.

De NVWA wordt gefinancierd uit taakgebonden middelen van haar opdrachtgevers VWS en LNV (voorheen EZ) en via retributies verkregen bijdragen van het bedrijfsleven.⁵² In 2016 bedroegen de lasten van de NVWA 323,1 miljoen euro. Voor de jaren 2018 en 2019 is een bedrag van 348,8 miljoen euro, respectievelijk 332,7 miljoen euro begroot, dat in 2020 terug moet zijn gelopen tot 322,7 miljoen euro. De omzet van derden bestaat voor 98 procent uit retributies van uitgevoerde keuringen en inspecties. Bij een ongewijzigd kabinetsbeleid en de huidige marktomstandigheden zal de omzet uit retributies de komende jaren toenemen.⁵³ Het in rekening brengen van de kosten van werkzaamheden van de toezichthouder is voor een groot deel verplicht op grond van Europese regelgeving. Deels is het tarief Europees voorgeschreven, deels stellen de ministers van LNV en VWS de tarieven van de NVWA vast.⁵⁴ Dat het bedrijfsleven (een deel van) de kosten van het toezicht draagt, sluit aan bij de verantwoordelijkheden die de wetgeving voor het bewaken van onder meer de veiligheid van hun producten neerlegt bij private partijen.⁵⁵

3.3.2 Organisatiestructuur NVWA

Van de rijksinspecties is de NVWA met circa 2500 medewerkers de grootste. Ten tijde van het fipronilincident in de zomer van 2017, heeft de toezichthouder een ingrijpende reorganisatie formeel afgerond. Bij de NVWA spreekt men in dit verband van het 'kantelen' van de organisatie, van een domeingerichte naar een functioneel ingerichte, procesgerichte organisatie.

De toezichthouder heeft het hiervoor beschreven brede en complexe werkveld ingedeeld in 23 domeinen. Tot 1 juli 2017 was de organisatie van de NVWA opgebouwd rond deze domeinen. Dat leidde tot een organisatiestructuur waarin het toezicht op verschillende sectoren of branches en op verschillende horizontale, sectordoorsnijdende onderwerpen als diergenees- of gewasbeschermingsmiddelen verdeeld was over drie divisies met elk zes of zeven afdelingen, waarbinnen ook de operationele teams van inspecteurs werkten. Zie figuur 3 voor het organogram van de NVWA tot 1 juli 2017.

⁵⁰ Het toezicht op de primaire productiefase van zowel de plantaardige als ook de dierlijke voedselketens voert de NVWA uit in opdracht van EZ; voor de handhaving in de volgende schakels: verwerking, bereiding en verhandeling van levensmiddelen, is het ministerie van VWS opdrachtgever.

⁵¹ Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30-09-2015, nr. 3151041.

⁵² 28 procent van de financiering is afkomstig uit retributies (Internationale vergelijking keuring en toezicht NVWA en toets Maat Houden, PricewaterhouseCoopers Accountants, 29-09-2016).

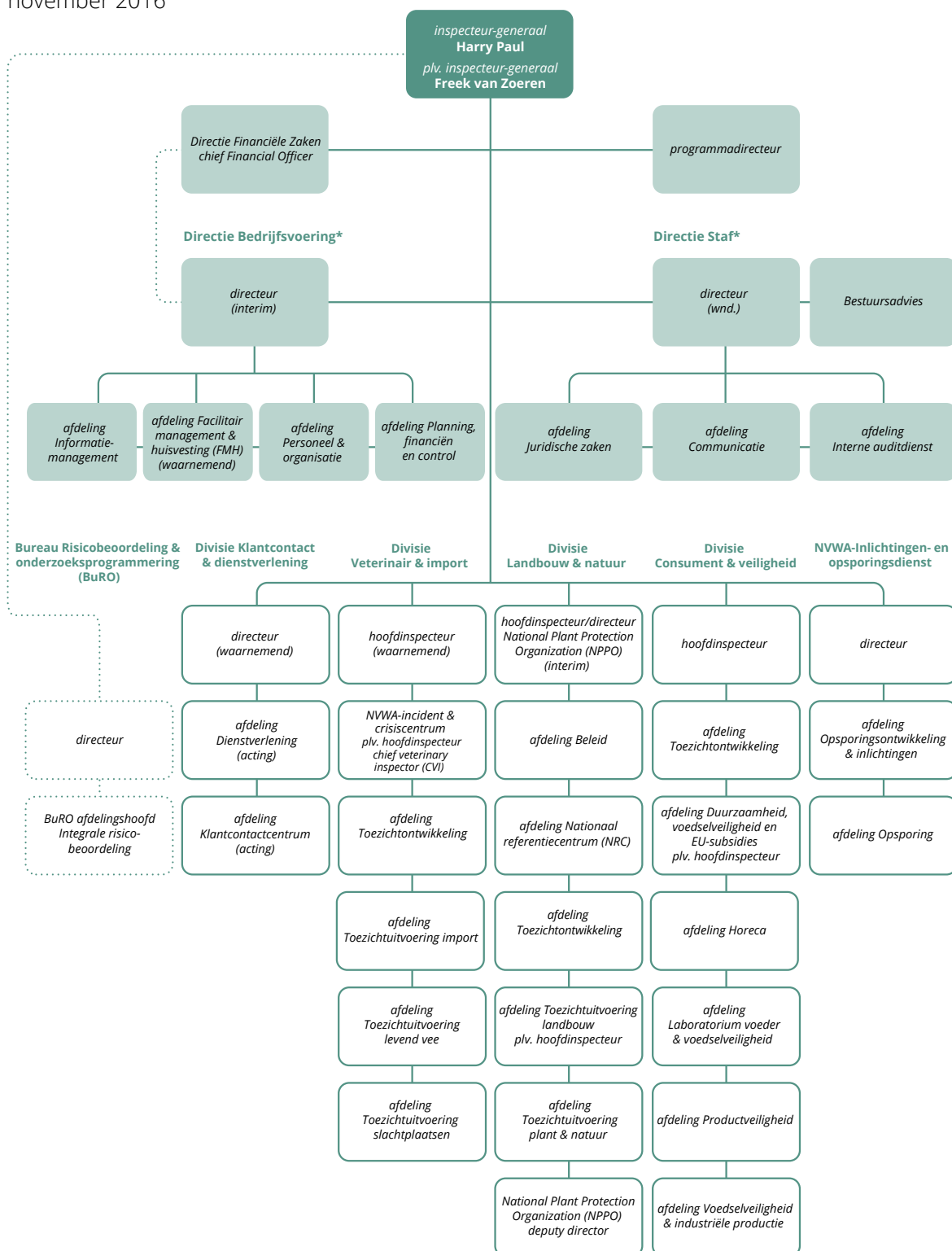
⁵³ Rijksbegroting 2018, hoofdstuk XIII Economische Zaken. Terwijl de bijdrage van VWS met 84,5 miljoen euro de komende jaren gelijk blijft, zal de bijdrage van LNV afnemen van 151,7 miljoen in 2018 naar 125,7 miljoen in 2020.

⁵⁴ Internationale vergelijking, keuring en toezicht NVWA en toets Maat Houden, PricewaterhouseCoopers Accountants, 29-09-2016.

⁵⁵ Met een aandeel van 28 procent retributie-inkomsten in de begroting van de NVWA neemt Nederland een positie in tussen Denemarken en België aan de ene kant, waar het aandeel met respectievelijk 47 procent en 43 procent aanzienlijk hoger ligt, en Frankrijk waar de bijdrage van het bedrijfsleven op 10 procent blijft steken.

organogram NVWA

november 2016



*Bedrijfsvoeringstaken directie Staf zijn ondergebracht in tijdelijke directie Bedrijfsvoering.

figuur 3 organogram van de NVWA tot 1 juli 2017

In de dagelijkse toezichtpraktijk kruisten de taakgebieden en verantwoordelijkheden van de verschillende organisatieonderdelen elkaar regelmatig. De Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) vormde een separaat organisatieonderdeel op het niveau van de divisies en ressorteerde organisatorisch rechtstreeks onder de inspecteur-generaal. Het toezicht op de eierketen vanuit de NVWA is beperkt tot dierenwelzijn, diergeneesmiddelen en meststoffen op de primaire pluimveebedrijven. Het werd uitgevoerd door twee regionale teams die tot 1 juli 2017 onderdeel waren van de afdeling Toezichtuitvoering Landbouw binnen de divisie Landbouw en Natuur.

Na de reorganisatie is de NVWA opgebouwd uit een vijftal permanente directies.⁵⁶ (Zie bijlage 5 voor het organogram van de huidige organisatie.) De tactische en operationele toezichtactiviteiten zijn daarbij verenigd in de directie Handhaving. Met 1475 formatieplaatsen⁵⁷ is zij verreweg de grootste directie. Zij herbergt de operationele kern van het toezicht door de NVWA.⁵⁸ Ook de IOD is nu 'organisatorisch ondergebracht' bij de directie Handhaving.

De IOD heeft een capaciteit van 114,9 fte en is belast met de strafrechtelijke handhaving. Op grond van zijn opsporingsbevoegdheden beschikt de dienst over ruime onderzoeks- en handavingsinstrumenten, zoals het af luisteren van verdachten, het aanhouden en verhoren van personen of het beslag leggen op voorwerpen.⁵⁹ Naast het opsporen van criminele activiteiten rekent de IOD onder meer het verzamelen, veredelen en verwerken van opsporingsinformatie, de zogenaamde intelligence, en het opstellen van strategische en tactische fraudeanalyses tot zijn hoofdtaken. De dienst kent twee afdelingen. De afdeling Opsporingsontwikkeling en Inlichtingen heeft onder meer tot taak criminele inlichtingen te verzamelen, te verifiëren en te analyseren. De afdeling Opsporing voert operationele opsporingsonderzoeken uit waarvoor men over vier regionale teams beschikt.⁶⁰ Bij de uitoefening van zijn taken is de IOD onder meer gehouden aan de eisen die de Wet politiegegevens stelt aan de omgang met informatie die met strafrechtelijke middelen is verkregen.

Als opsporingsorganisatie heeft de IOD binnen de NVWA een bijzondere positie, met een complexe aansturingsstructuur. Organisatorisch maakt de dienst, zoals beschreven, deel uit van de NVWA. Evenals bij de andere onderdelen van de toezichthouder worden de strategische prioriteiten op de inhoudelijke beleidsterreinen bepaald door de departementen LNV en VWS. Vanwege de strafrechtelijke bevoegdheden valt de dienst onder het gezag van het Openbaar Ministerie (OM). Het OM heeft de leiding bij de opsporingsoperaties en bepaalt de inzet en de prioriteiten in concrete opsporingszaken.

In het kader van de reorganisatie is ook de strategische en tactische aansturing van het toezicht gecentraliseerd. Voorheen kende elke divisie met een toezichttaak een eigen afdeling Toezichtontwikkeling. Hier werden, per divisie, de (politieke) prioriteiten vertaald in handavingsprogramma's, de inzet van handavingsinstrumenten bepaald en risico's geanalyseerd aan de hand van nalevingsinformatie, om zo een gerichte inzet van inspecteurs te kunnen bepalen. De strategische doelen van de NVWA worden nu – in afstem-

⁵⁶ Het betreft de directies bedrijfsvoering, financiën, strategie, handhaven en keuren.

⁵⁷ Organisatiebesluit NVWA, 16-03-2017, p. 125.

⁵⁸ De directie is onderverdeeld in een viertal divisies, te weten de divisies Regie & Expertise; Inspectie; Laboratoria; Klant, bedrijf en consument en de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD). Onder de divisie Inspectie ressorteren een vijftal afdelingen, te weten Plant, Vis, EU en natuur; Dier; Industrie; Consument en Handel en Digitaal toezicht.

⁵⁹ De bevoegdheden ontleent de dienst aan de Wet op de economische delicten, het Wetboek van Strafvordering en de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden.

⁶⁰ De afdeling Opsporingsontwikkeling en Inlichtingen werkt met de teams Opsporingsontwikkeling, Criminele inlichtingen en Intelligence.

ming met de politieke opdrachtgevers – in de nieuwe centrale directie Strategie geformuleerd. Op grond van systematische risicoanalyses op keten- en domeinniveau formuleert de directie Strategie de aandachtsvelden, de handhavingsdoelen en de kaders voor de hele organisatie, het 'Wat en Waarom' van het optreden van de toezichthouder. De verantwoordelijkheid voor de verdere ontwikkeling van het kennisgedreven, risicogestuurd toezicht, waaronder de ontwikkeling van zogenaamde Integrale Risicoanalyses (IRA) van levensmiddelen- en productketens, is hier belegd. De ontwikkeling van deze instrumenten moet de organisatie in staat stellen effectiever en efficiënter te werk te gaan, opgelegde bezuinigingen op te vangen en capaciteiten voor nieuwe uitdagingen zoals het toezicht op de internethandel, vrij te spelen.

De tactische vertaling van de strategische handhavingsdoelen naar concrete handhavingsprogramma's is belegd bij de directie Handhaven, divisie Regie & Expertise. Daarmee is de programmering van het toezicht, de operationele werkvoorbereiding, de keuze en verdere ontwikkeling van handhavingsinstrumenten samengevoegd in één organisatieonderdeel. De centrale regievoering moet een grotere uniformiteit in de toezichtactiviteiten garanderen.

De kerntaken risicobeoordeling en risicocommunicatie zijn binnen de NVWA belegd bij het Bureau Risicobeoordeling en Onderzoeksprogrammering (BuRO). BuRO heeft tot taak de gevaren voor de voedselveiligheid, de productveiligheid, het dierenwelzijn, de dieren- en plantengezondheid en natuur (inclusief biodiversiteit) aan te wijzen, te inventariseren en te beoordelen. BuRO dient daarbij wetenschappelijk en onafhankelijk te werk te gaan en kan gevraagd en ongevraagd en zonder tussenkomst van de inspecteur-generaal advies uitbrengen aan de ministers van VWS en LNV.⁶¹ In zijn rol als risicobeoordelaar onderhoudt BuRO contacten met andere kennisinstellingen als het RIVM, het Ctgb en wetenschappers die actief zijn in het werkveld van de NVWA.

BuRO is tevens verantwoordelijk voor de inhoud van de risicocommunicatie van de NVWA. De toezichthouder heeft tot taak ondernemers, beleidsmakers en consumenten te wijzen op oude en nieuwe gevaren bij de productie, de distributie en het gebruik van levensmiddelen.

3.3.3 Functioneren van de NVWA

Vanaf haar oprichting in 2012 wordt het functioneren van de toezichthouder regelmatig ter discussie gesteld. De kritiek richt zich, veelal naar aanleiding van incidenten zoals het paardenvleeschandaal in 2013, of de constatering van salmonella in zalm, op de intensiteit en kwaliteit van het toezicht. Vrij snel komen een aantal structurele problemen waarmee de NVWA kampt, naar boven. Zo lukt het de nieuwe organisatie niet de verschillende werkculturen van de fusiepartners – de Algemene Inspectie Dienst (AID), Plantenziektenkundige Dienst (PD) en de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) – op een redelijke termijn goed te integreren. Er zijn klachten over een gebrekkige samenwerking van verschillende onderdelen van de organisatie en een gebrek aan uniformiteit in het toezicht. Samenwerking wordt bovendien gehinderd door een zeer moeizaam en langzaam verlopende integratie van de verschillende ICT-systemen die de fusiepartners inbrengen in de nieuwe NVWA. In 2013 constateert het kabinet structurele tekortkomingen in het toezicht. In een aantal domeinen is sprake van onvoldoende kwaliteit en capaciteit in het primaire proces en bij de ondersteuning, is de ICT niet op orde en de kennisbasis op onderdelen onvoldoende, en bieden de risicoanalyses onvoldoende handvaten voor een goede prioritering

⁶¹ Een speciale wet, de Wet onafhankelijke risicobeoordeling Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (WOR) moet de onafhankelijkheid van haar werkwijze garanderen. Volgens deze wet behoren tot het takenpakket van BuRO overigens alleen de domeinen 'voeding, voedsel en andere consumentenproducten'.

van toezichtactiviteiten die gezien de verhouding tussen het takenpakket en het beschikbare budget hoogst nodig is. Gevolg is onder meer dat '... de voedsel- en productveiligheid niet voldoende gewaarborgd kan worden'.⁶²

Aan de nieuwe organisatie worden door achtereenvolgende kabinetten forse bezuinigingen opgelegd. De fusie van de verschillende diensten, zo veronderstellen de Kabinetten Balkenende IV en Rutte I, zal grote efficiëntievoordelen met zich mee brengen. Een vernieuwde werkwijze waarbij toezichtprioriteiten worden bepaald op grond van gedegen analyses van risico's en historische nalevingdata, zou bovendien leiden tot een doelmatige inzet van de handhaving capaciteit. Daarmee zou de nieuwe NVWA met minder middelen een vergelijkbaar nalevingsniveau kunnen realiseren. Vanaf 2012 moet de NVWA het dan ook met 50 miljoen euro of 22 procent van het budget per jaar minder doen dan in 2007. Nog voor de NVWA op 1 januari 2012 van start gaat, besluit het kabinet Rutte I per 2018 nogmaals 31,6 miljoen euro per jaar van het budget af te halen. In totaal moet de toezichthouder volgens de Algemene Rekenkamer (AR) vanaf 2012 een derde van zijn oorspronkelijke budget inleveren.⁶³ De ingeboekte efficiëntiewinsten waren naar het oordeel van de AR niet deugdelijk onderbouwd en bleken vrij snel onhaalbaar. Eind 2013 concludeert het kabinet 'dat de NVWA op dit moment niet volledig in staat is om haar taken goed uit te voeren'. Men besluit de ingeboekte bezuinigingen te verzachten en geeft de NVWA met een Plan van Aanpak opdracht de geconstateerde tekortkomingen op te lossen. Om tot een doeltreffende bewaking van de volksgezondheid en een goede 'borging van de exportpositie van de agrarische sector' te komen, zijn volgens de bewindspersonen 'ingrijpende maatregelen' en 'flinke slagen' in organisatie en werkwijze van de toezichthouder nodig.⁶⁴

De NVWA zet in het vervolg een groot aantal verander- en verbetertrajecten in.⁶⁵ Regelmatig rapporteren de verantwoordelijke bewindspersonen van EZ mede namens VWS over de voortgang aan de Tweede Kamer. Daarbij wordt duidelijk hoe hardnekkig de problemen zijn waarmee de organisatie kampt. In mei 2016 geeft staatssecretaris Van Dam aan dat de implementatie van de voorgenomen maatregelen 'complex en alomvattend en daarom inherent risicovol' is en gepaard gaat met een omvangrijk verlies aan productieve toezichturen. Opnieuw moet hij melden dat 'het beschikbare budget [...] ontoereikend [is] om alle voorgeschreven toezichttaken uit te voeren' en dat 'een duurzame balans tussen kosten en baten nog niet in zicht is' en dat ook vier jaar na de fusie nog geen sprake is van een uniforme werkwijze.⁶⁶ In opdracht van het ministerie van EZ is een analyse gemaakt van de uitvoering van de taken in het EZ-takenpakket die laat zien dat zich in het toezicht 'vrijwel overal knelpunten' voordoen en dat het benodigde toezichtniveau (kwalitatief en kwantitatief) niet kan worden gehaald.⁶⁷ De verwachtingen van de efficiëntievoordelen die een meer risicogestuurd toezicht met zich mee zou brengen, zijn (wederom) niet gerealiseerd en de vernieuwing van de ICT neemt meer tijd en kosten in beslag. Maar ook daar waar bezuinigingen zijn verzacht, heeft dat niet tot de gewenste resultaten geleid. In december 2016 laat de staatssecretaris de Kamer weten dat 'daar waar de NVWA in de afgelopen periode zijn capaciteit heeft versterkt, [...] het belangrijk [is] die in

⁶² Plan van Aanpak NVWA, Kamerstukken II, 2013/14, 33 853, nr. 1 p14.

⁶³ Algemene Rekenkamer, Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie, 2013.

⁶⁴ Kamerstukken II, 2013/14, 33 853, nr. 1.

⁶⁵ In het rapport Analyse verantwoording(informatie) NVWA van KPMG uit november 2016 opgesteld in opdracht van de minister van VWS is sprake van 38 verbeterprocessen (blz. 10) (4 verbeterplannen voor stafafdelingen, 7 'lijnprojecten', 7 BLIK-projecten, 3 VOB-projecten, 17 transformatieprojecten). KPMG geeft daarbij ook aan dat de ingezette projecten naar verwachting tot een aanzienlijk verlies van productieve uren, ter waarde van 11,1 miljoen euro leiden. (Ter indicatie, enkel voor het programma BLIK wordt het productieverlies geraamd op 144.000 uur.)

⁶⁶ Kamerstukken II, 2015/2016, 33 835, nr. 33.

⁶⁷ PWC Analyse Takenpakket NVWA, 23 mei 2016, vertrouwelijk rapport aan de minister van EZ.

de komende periode blijvend en nog duidelijker om te zetten in tastbare uitkomsten en maatschappelijke baten'.⁶⁸ Hij kondigt aan dat 'alle werkprocessen opnieuw vormgegeven' zullen worden. In november 2016 biedt de staatssecretaris een 'herijking' van het Plan van Aanpak aan de Tweede Kamer aan. Bij de verbeterprogramma's uit het Plan van Aanpak komen zeven nieuwe programma's die van de NVWA in 2020 een kennisgedreven autoriteit moeten maken, 'die op basis van integrale risicoanalyses en een gedegen kennis- en informatiepositie gericht en effectief ingrijpt in de keten'.⁶⁹ Ook de ingrijpende reorganisatie per 1 juli 2017, de genoemde kanteling van een domeingerichte naar een procesgerichte organisatie, is ingegeven door de persisterende problemen, zoals een 'gebrek aan uniformiteit in het optreden', een 'op onderdelen tekortschietend toezicht', een 'zwakke informatiepositie', 'gebrekkige kennisdeling', een 'gefragmenteerde en 'archaïsche' ICT-infrastructuur', een 'sturingssystematiek die zich vooral op tactische sturing richtte en onvoldoende verbonden was met de beleidslijnen van de opdrachtgevers en de strategie van de NVWA zelf', onvoldoende werkende 'interne herstelmechanismen voor onvolkomenheden in het inspectieproces en een organisatie die zowel ten aanzien van de bedrijfsvoering' als ten aanzien van de uitvoering van de maatschappelijke opdracht, onvoldoende in control was'.

Nog steeds zullen de personeelskosten de komende jaren dalen van 216,1 miljoen in 2018 naar 192,5 miljoen in 2020 en volgende jaren.⁷⁰ Het aantal formatieplaatsen zal per saldo verder afnemen van 2438 naar 2205 in 2020.

3.3.4 Uitvoering taken NVWA

De NVWA voert haar handhavingstaken onder meer uit door fysieke en administratieve inspecties bij bedrijven en instellingen. Veel van haar controleactiviteiten zijn verplicht vanuit de Europese wet- en regelgeving⁷¹ en voor een deel zijn de toezichtactiviteiten in wet- en regelgeving omschreven. Waar vorm en frequentie van het toezicht niet of in mindere mate vastliggen, wil de NVWA toe naar een risicogestuurde inzet van de operationele toezichtcapaciteit. Inspecties moeten plaatsvinden bij die bedrijven of sectoren én zich richten op die aspecten of onderwerpen, waar de kans op naleving het geringst en de maatschappelijke risico's het grootst zijn. Gedegen analyses van risico's en gevaren in specifieke sectoren moeten een doeltreffende inzet van de beperkte handhavingscapaciteit mogelijk maken. Deze analyses worden vertaald in toezichtprogramma's die richting moeten geven aan de inspecteurs in het veld en bepalen waar en hoe zij hun controles uitvoeren.

De afgelopen jaren is de NVWA gestart met de ontwikkeling van strategische, domeinoverschrijdende analyses van de risico's in volledige voedsel- en productketens. In deze zogenoemde Integrale Risicoanalyses (IRA) koppelt men inzichten in fraudemogelijkheden en -kansen, toezichtinformatie en wetenschappelijke risicobeoordelingen en gevarenanalyses over de gehele keten en op verschillende domeinen zoals voedselveiligheid, dierenwelzijn of diergezondheid aan elkaar om strategische prioriteiten voor de handhaving te kunnen bepalen. De NVWA heeft twaalf productieketens geïdentificeerd waarop men de IRA-methode zal toepassen. In het voorjaar van 2018 heeft men met de analyse

⁶⁸ NVWA 2020, p. 6 bijlage bij Kamerstukken II, 2016/2017, 33 835, nr. 49.

⁶⁹ NVWA 2020, p. 17 bijlage bij Kamerstukken II, 2016/2017, 33 835, nr. 49.

⁷⁰ Rijksbegroting 2018, hoofdstuk ministerie EZ.

⁷¹ In een brief aan de Tweede Kamer meldt de staatssecretaris van EZ in 2016 dat voor 30 procent van de controle op naleving van Europese regelgeving uit het opdrachtenpakket van EZ nadere kwantitatieve en kwalitatieve toezichtnormen zijn bepaald. Kamerstukken II, 2015/16, 33 835, nr. 33.

van de pluimveevleesketen een derde IRA afgesloten. Zoals eerder gezegd blijven de vorderingen bij de ontwikkeling en implementatie van het risicogestuurd toezicht achter bij de verwachtingen.

Naast deze kennisgedreven en programmatische aanpak reageert de NVWA in haar toezicht ook op meldingen uit de samenleving. Bij het Klantcontactcentrum (KCC) kwamen in 2017 ruim 20.000, deels anonieme, meldingen binnen van burgers en bedrijven. Er is een jaarlijkse trendmatige stijging in het aantal binnenkomende meldingen. Voor het selecteren, registreren en in behandeling nemen van deze signalen heeft de NVWA een procedure en protocollen ontwikkeld.⁷² De meldingen worden beheerd in het elektronisch Meldingen Ondersteuning Systeem (MOS).⁷³ Een eerste beoordeling en classificatie moet helderheid verschaffen over onder meer de vragen of aan een signaal al dan niet gevolgen verbonden moeten worden en of het urgent is. Urgent is een signaal volgens de Procedure afhandeling meldingen '... als het onderdeel is van een ernstig incident of van een crisis'.⁷⁴ Het KCC voert de melding in MOS in, bepaalt bij welke divisie het signaal hoort en zet het via MOS door naar de desbetreffende domeincoördinator. Die bepaalt vervolgens hoe verder met de melding moet worden omgegaan.

Voor de IOD zijn eigen intelligence-activiteiten, meldingen van inspecteurs en inlichtingen van informanten in de sector veelal uitgangspunt van opsporingsonderzoek. Anonieme meldingen 'overtreding/misdrijf bestemd voor IOD' worden volgens de meldingenprocedure niet geregistreerd in MOS, maar in een afgeschermd systeem Summ-IT.

Bij het bepalen van vervolgstappen moet vastgesteld worden of men daarbij de bestuursrechtelijke weg van toezicht of de strafrechtelijke route van opsporing moet bewandelen. Het door de bewindspersonen van VWS en EZ/LNV aan de NVWA opgedragen Toezichtkader NVWA⁷⁵ en de nadere uitwerking daarvan in het Algemeen Interventiebeleid NVWA⁷⁶ moeten bij het maken van die keuze een leidraad bieden. De ernst van de overtreding, de intentie van de dader, de effectiviteit van de interventie en de meer praktische vraag of opsporingsinstrumenten nodig zijn om een overtreding aan te kunnen tonen, vormen de criteria die bij de keuze voor bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke vervolgstappen gewogen moeten worden. Strafrechtelijke afhandeling volgt op overtredingen met aanzienlijke, dreigende en/of onomkeerbare gevolgen voor de veiligheid en calculerend of crimineel gedrag van de overtreder'.⁷⁷

In het toezichtkader vragen de minister van VWS en de staatssecretaris van EZ de NVWA haar interventiebeleid aan te passen teneinde een slagvaardiger optreden mogelijk te maken. Strafrechtelijk onderzoek moet volgens hen 'meer en eerder dan in het verleden'

⁷² Procedure afhandeling meldingen van de NVWA [versie 02 van 15-09-2016].

⁷³ Bij de 20.000 signalen die het KCC bereiken, maakt men een eerste onderscheid tussen vragen, klachten (over de NVWA) en meldingen. Hier wordt alleen op de meldingen ingegaan.

⁷⁴ Procedure afhandeling meldingen van de NVWA [versie 02 van 15-09-2016]. Over de vraag wie de urgentie van een melding beoordeelt, is de procedure niet eenduidig. Zowel de medewerkers van het KCC als ook de verantwoordelijke divisie krijgen hier verantwoordelijkheden toebedeeld.

⁷⁵ Het Toezichtkader NVWA, leidende principes voor toezicht en handhaving uit 2015 van de minister van VWS en de staatssecretaris van EZ. Kamerstukken II 2016-2017, 33 835, nr. 15.

⁷⁶ Het Algemeen Interventiebeleid NVWA Versie 02 (aangepast 01-07-2016 n.a.v. Toezichtkader).

⁷⁷ Het Richtsnoer Aanmelding en Afstemming Milieuovertredingen beschrijft hoe de keuze voor de inzet van strafrecht, bestuursrecht of van een combinatie hiervan moet worden gemaakt en hoe aanmelding en afstemming moet plaatsvinden. Het aangescherpte interventiekader moet dit richtsnoer tot uitgangspunt nemen.

ingezet worden bij vermoedens van fraude of opzet. Signalen moeten daarom direct gemeld worden aan de IOD.⁷⁸ Het Algemeen Interventiebeleid NVWA geeft aan wanneer strafrechtelijke sancties 'in redelijkheid vereist zijn'. Dat is het geval wanneer een overtreding 'onomkeerbare gevolgen heeft voor de natuur en het milieu en/of de veiligheid van de mens en/of de gezondheid van mens, dier of plant of het dierenwelzijn aantast; wanneer ze kan leiden tot maatschappelijke onrust of misleiding van de consument, een verstorend effect op een productieketen heeft of het gezag van de NVWA aantast'. Dat geldt evenzeer wanneer de overtreder calculerend, opportunistisch of bewust risiconemend gedrag vertoont met het oog op financieel voordeel of wanneer er sprake is van recidive. Van strafrechtelijke handhaving verwacht men een normbevestigend effect op de overtreder, de branche of het publiek.

Overigens geeft het toezichtkader aan dat strafrechtelijke vervolging en bestuursrechtelijk optreden om een onwettige situatie te beëindigen elkaar niet uitsluiten. Dit uitgangspunt vinden we ook terug in het Algemeen Interventiebeleid NVWA. 'Het bestuursrecht gaat uit van het stoppen van de overtreding en het eventueel straffen van de overtreder met een geldboete. Het strafrecht kan misstanden blootleggen door strafrechtelijk onderzoek en de inzet van dwangmiddelen. Daarmee heeft het strafrecht een ruim sanctiearsenaal dat complementair kan zijn aan het bestuursrecht. [...] Door optimaal gebruik te maken van beide systemen kunnen bestuursrecht en strafrecht elkaar dus aanvullen.'

3.3.5 Toezicht op gewasbeschermingsmiddelen en biociden

De inzet van biociden en gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw kan een reëel gevaar vormen voor de voedselveiligheid. Het gebruik van deze middelen is – zoals hierboven beschreven – aan wettelijke regels gebonden. De ILT (Inspectie Leefomgeving en Transport) is coördinerend toezichthouder voor het toezicht op naleving van deze regels voor biociden en de NVWA voor gewasbeschermingsmiddelen.⁷⁹ De NVWA is op grond van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van het professionele gebruik door onder meer de agrarische sector en de levensmiddelenindustrie. De ILT houdt toezicht op de productie, import en handel in biociden en het professioneel gebruik van deze biociden. Voor het professionele gebruik van biociden is een bewijs van vakbekwaamheid vereist. De ILT ziet toe op het stelsel van diplomering en de vakkundige toepassing door erkende bedrijven.

Handhaving van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk plaatsvinden. Het Handhavingsdocument voor de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden⁸⁰ spreekt bij overtreding van de zogenaamde kernbepalingen van de wet een duidelijke voorkeur uit voor bestuurlijke sancties.

⁷⁸ In de praktijk stuiten deze principes op de capaciteit van de organisatie. In mei 2016 zal de staatssecretaris van EZ aan de Tweede Kamer melden: "Het beschikbare budget is ontoereikend om alle voorgeschreven toezichtstaken uit te voeren. Op korte termijn is er alleen ruimte in het takenpakket te creëren door hierin keuzes te maken en de daarbij behorende risico's (inhoudelijk, financieel-economisch en politiek) te aanvaarden." Kamerstukken II, 2015/2016, 33 835, nr. 33.

⁷⁹ Voor het toezicht op de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden in specifieke sectoren zoals de industrie of ziekenhuizen zijn tevens de Inspectie SZW, de Inspectie voor de Volksgezondheid en de Waterschappen verantwoordelijk.

⁸⁰ Handhavingsdocument voor de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden d.d. 26-08-2008. Onder punt 21 'Repressieve handhaving' staat: 'Voor het stelsel van gewasbeschermingsmiddelen en biociden is, zo stelt de Memorie van Toelichting bij de nieuwe wet, primair gekozen voor bestuurlijk toezicht en handhaving. (...). Daarnaast blijft echter voorzien worden in de strafbaarstelling van veel voorschriften (...) op basis van (...) de Wet op de economische delicten.'

3.3.6 Publiek toezicht in de eiersector

De NVWA deelt het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving in de eierketen met de Nederlandse Controle Autoriteit Eieren (NCAE). Het eerstelijns toezicht op de voedselveiligheid bij de productie, de handel, de distributie en de verwerking van eieren ligt bij de NCAE. Een overzicht van het toezicht en de controles in de eiersector is schematisch weergegeven in figuur 4.

De NCAE is een dienstonderdeel van het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ), een private organisatie die door de minister van LNV is aangewezen als toezichthouder op de zuivelsector.⁸¹ De organisatie is per 1 juli 2012 de opvolger van het Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiprodukten (CPE), een private toezichthouder die nauw gerelateerd was aan het Productschap Pluimvee en Eieren en in publieke opdracht de eierketen controleerde. De NCAE houdt toezicht op de naleving van de Europese levensmiddelenwetgeving in de eiersector.⁸² Hieronder valt tracering, dus de controle op eistromen door de keten, zodat deze bij calamiteiten te herleiden zijn door de gehele keten. In dat kader controleert ze legeindbedrijven, verzamelaars, pakstations, handelaren en fabrikanten van eiprodukten. Ze is verantwoordelijk voor het verlenen van erkenningen voor pakstations en eiverwerkende bedrijven, de monsternamen en analyse van eiprodukten, het onderzoek op residuen en contaminanten, de controle op microbiologische verontreiniging waaronder salmonella en listeria en de afhandeling van calamiteiten. De controleurs, inspecteurs en keurmeesters van de Stichting COKZ, waaronder NCAE, zijn namens de minister van LNV belast met het toezicht op de naleving van de Verordening dierlijke bijproducten.⁸³ In het kader van de Wet dieren treden NCAE-inspecteurs als onbezoldigd ambtenaar ook op bij salmonella-infecties of vogelgriepuitbraken. Voor de export van eieren vervult de NCAE een belangrijke functie. Zij controleert bedrijven ten behoeve van de afgifte van exportvergunningen en verstrekt in dat kader zogenaamde 'voorcertificaten', waarop de NVWA, die als enige autoriteit bevoegd is veterinaire certificaten te verlenen, het echte exportcertificaat afgeeft. Handelspartners van buiten de EU en de Europese Commissie hebben in het verleden vraagtekens geplaatst bij de betrouwbaarheid van deze vorm van privaat toezicht. Hun kritiek heeft betrekking op 'de mate waarin wordt vertrouwd op de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven, de rol van organisaties als COKZ en de afgenomen toezichtfrequentie' van de publieke toezichthouder, zo meldt de staatsecretaris van EZ in 2013 aan de Tweede Kamer.⁸⁴ Om de indruk van een niet-onafhankelijk toezicht tegen te gaan en de exportbelangen van de zuivel- en eiersector veilig te stellen, worden onder meer de controleurs van de NCAE die belast zijn met de afgifte van 'voorcertificaten', in 2014 als onbezoldigd ambtenaar van de NVWA aangesteld.

Rechtstreeks in opdracht van het ministerie van LNV en zonder tussenkomst van de NVWA controleert de NCAE ten slotte ook de naleving van handelsnormenverordeningen voor eieren en pluimveevlees.⁸⁵

⁸¹ Het COKZ is een stichting. Benoeming van bestuursleden en voorzitter geschiedt met instemming respectievelijk goedkeuring van de ministers van VWS en LNV.

⁸² In de Warenwetregeling aanwijzing en werkwijze toezichthouders wordt het COKZ aangewezen als autoriteit in het kader van de verordeningen (EG) 178/2002, 882/2004, 852/2004, 853/2004 en 854/2004 voor de zuivelsector. Het dienstonderdeel NCAE is in dezelfde regeling aangewezen als autoriteit van het toezicht op de eiersector m.b.t. genoemde verordeningen.

⁸³ Verordeningen (EG) 1069/2009 en 142/2011.

⁸⁴ Kamerstukken II, 2013/14, 33 835, nr.1.

⁸⁵ Handelsnormen voor eieren en pluimveevlees zijn in de Europese Verordeningen (EG) 589/2008 en (EG) 543/2008 vastgelegd en hebben betrekking op de traceerbaarheid, de houdbaarheid en de herkomst uit een houderijsysteem.

toezicht

toezicht

<

figuur 4 overzicht toezicht in eierketen (Het toezicht op erfbetreders, zoals PSB-bedrijven (IKB Ei), is hierbij niet aangegeven.)

Het operationele toezicht op de eierketen inclusief de naleving van de voor de voedselveiligheid relevante voorschriften, geschiedt dus voor een groot deel in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de NVWA door de NCAE. Een scheidslijn tussen de toezichtactiviteiten van inspecteurs van NCAE en NVWA lijkt in de praktijk te liggen bij het ei zelf. De veiligheid van het ei wordt, vanaf het moment dat het is gelegd totdat het verwerkt of verpakt is, bewaakt door controleurs van het private NCAE; de diergezondheid en het dierenwelzijn door inspecteurs van de publieke toezichthouder NVWA. NVWA-inspecteurs komen dan ook voor dierenwelzijn en -gezondheid op de primaire bedrijven, maar niet op die bedrijven uit de eierketen waar geen dieren aanwezig zijn; daar komen enkel de controleurs van de NCAE. Uitzondering hierop is de monsternamen door de NVWA in het kader van het Nationaal Plan Residuen (NPR).

Onjuist gebruik van diergeneesmiddelen tracht men behalve door administratieve en fysieke controles, ook op te sporen door middel van monsternamen en onderzoek van eieren in het kader van het NPR. Ten behoeve van dit reguliere onderzoek naar sporen van chemische stoffen in onder meer levende dieren, dierlijke producten, diervoeders en het drinkwater, nemen de NVWA-inspecteurs eiermonsters op primaire bedrijven, bij producenten van eiprodukten en op pakstations.

De Europese regelgeving⁸⁶ schrijft voor dat en deels hoe, lidstaten onderzoek moeten verrichten naar de aanwezigheid van residuen van een lijst van stofgroepen, in eerste instantie diergeneesmiddelen en contaminanten, en dat zij daarover jaarlijks moeten rapporteren aan de Europese Commissie (het NPR). De lidstaten zijn vrij om naast de strikt voorgeschreven lijst van stofgroepen – die voor het laatst in 1996 is gewijzigd – in een parallel lopend bewakingsonderzoek ook op andere stofgroepen te testen. De keuze voor de te onderzoeken residuen kan worden gebaseerd op risicoanalyses of concrete signalen over het gebruik van middelen. In het NPR worden in 2018 566 samples van eieren onderzocht op verboden diergeneesmiddelen, antibiotica, coccidiostatica, orgaanchloorverbindingen en carbamaten en pyrethroiden.

Als opdrachtgever van de COKZ/NCAE stuurt de NVWA de specifieke activiteiten van de NCAE aan en houdt er tweedelijns toezicht op. De relatie tussen beide organisaties is in november 2016 nader vastgelegd in werkafspraken. De NCAE dient ten aanzien van de taken die zij in opdracht van de NVWA uitvoert, een werkplan ter goedkeuring voor te leggen aan de NVWA en een jaarverslag op te stellen. Jaarlijks voert de NVWA een audit uit op de uitvoering van de werkplannen. Sinds begin 2016 tracht de NCAE bij de constatering van tekortkomingen ook het interventiebeleid van de NVWA te volgen. In het najaar van 2017 constateerde de NVWA echter dat dit nog niet volledig is opgepakt.⁸⁷ In 2018 wordt het opdrachtgeverschap van de NVWA vormgegeven in een zogenaamde kaderbrief, waarin onder meer prioriteiten voor het toezicht van het komende jaar worden aangewezen.

Tussen NCAE en de NVWA vindt regulier overleg plaats over de uit te voeren werkzaamheden volgens het werkplan. Daarin wordt ook gesproken over ernstige overtredingen en de bijpassende sancties. Volgens de jaarrapportage 2016 constateerde de NCAE in 2016 drie ernstige overtredingen waarbij een zogenaamd 'rapport van bevindingen' is opgesteld. COKZ/NCAE is door de Raad voor Accreditatie geaccrediteerd voor het uitvoeren van inspectiewerkzaamheden en het nemen van monsters.

⁸⁶ Richtlijn 96/23/EG.

⁸⁷ Auditrapport, audit bij het COKZ op de uitvoering van toezichtwerkzaamheden in 2015 en 2016, versie 1.0 van 24-03-2017.

Bedrijven die aangesloten zijn bij het ketenkwaliteitssysteem IKB Ei werden tot voor kort door de NCAE eens in de drie jaar gecontroleerd. Dit verlicht toezichtregime gaat terug op de eerder beschreven overeenkomst uit 2008 onder verantwoordelijkheid van de minister van LNV en IKB Ei.

Voor het toezicht op de circa 900 legeindbedrijven en de andere bedrijven in de eierketen, heeft de NCAE acht controleurs en drie administratieve medewerkers in dienst. In 2017 bedroeg het budget van de COKZ voor het toezicht in het kader van het Hygiënepakket en de Warenwet op de zuivel- en eierketen in totaal 1,2 miljoen euro, inclusief btw. De werkzaamheden van de NCAE worden gefinancierd door retributies en de overheid. Volgens een mededeling van het ministerie van VWS draagt het departement voor de controle op de eiersector in 2018 200.000 euro bij. In 2016 heeft de NCAE mede door de uitbraak van vogelgriep op pluimveehouderijen 292 van de 414 geplande inspecties uitgevoerd.

De NVWA zelf beschikt voor de operationele uitvoering van haar toezichttaken in de pluimveesector over twee regionaal georganiseerde teams. De teams zijn onderdeel van de afdeling Inspectie Dier binnen de directie Handhaven. Hun inspecties van pluimveebedrijven zijn met name gericht op dierenwelzijnsaspecten, het gebruik van diergeneesmiddelen, en de identificatie en registratie van levende dieren. Voedselveiligheidsaspecten maken geen onderdeel uit van de inspecties van de pluimveeteams van de NVWA en de inspecteurs zijn dan ook niet op de hoogte van de geldende regelgeving. Tussen de inspecteurs van de NVWA en de NCAE bestaan geen reguliere contacten.

Biologische eierproducenten hebben, naast de NCAE en NVWA, te maken met een derde organisatie die toezicht houdt op de naleving van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke voorschriften op hun bedrijven. Skal Biocontrole is een stichting en zelfstandig bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV die optreedt als controleautoriteit in het kader van de Europese Verordeningen betreffende de biologische landbouw.⁸⁸ De Verordeningen stellen extra voorwaarden aan de productie en verwerking van biologische eieren, bovenop de eerder vermelde eisen uit de levensmiddelenwetgeving. De voorwaarden hebben betrekking op onder meer huisvesting, de kwaliteit en herkomst van diervoeder en het gebruik van diergeneesmiddelen, en middelen bij de schoonmaak en bestrijding van ongedierte. Deze voorwaarden gelden voor de gehele keten. Skal verleent certificaten en houdt inspecties bij de gecertificeerde bedrijven. Skal is geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie.

Skal en NVWA hebben in 2015 een convenant afgesloten waarin afspraken gemaakt zijn over de samenwerking en uitwisseling van informatie. Skal kan bij afwijking van wet- en regelgeving door gecertificeerde bedrijven een (ernstige) overtreding constateren hetgeen bij herhaling kan leiden tot inname van het biologische certificaat. Zij maakt melding bij de NVWA van verdenking van misstanden op het gebied van dierenwelzijn. Skal controleert éénmaal per jaar (audit) met als doel te bezien of het bedrijf voldoet aan de voorwaarden voor biologische producten (en een certificaat kan worden afgegeven). Deze controle wordt aangekondigd. Steekproefsgewijs wordt er ook gecontroleerd op residuen door middel van monsterneming.

⁸⁸ Verordening (EG) nr. 834/2007 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en Verordening (EG) nr. 889/2008 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 834/2007.

Momenteel staan meer dan 4000 biologische boeren en levensmiddelenfabrikanten onder toezicht van Skal. Ten tijde van het fipronilincident (augustus 2017) hadden 290 pluimveehouders (236 leghennen, 13 vlees, 41 opfok), 33 groothandels (in eieren), 9 eierverpakkers en 10 eierverwerkers een Skal-certificaat. Het toezicht wordt gefinancierd door de geregistreerde bedrijven. Er werken circa 50 personen bij Skal.

4 Reconstructie van de feitelijke gebeurtenissen in het fipronilincident

4.1 Aanloop tot het fipronilincident

4.1.1 Gebruik van illegale middelen bij bloedluisbestrijding

1. Bloedluis is lastig te bestrijden en staat in de top drie van problemen waarmee pluimveehouders te maken hebben. In het verleden zijn niet-toegestane middelen gebruikt om bloedluis te bestrijden. In de tweede helft van de jaren negentig werd in Duitsland voor het eerst het illegale gebruik van nicotine gesignaleerd als middel om bloedluis te bestrijden. Na de millenniumwisseling voerde de Algemene Inspectiedienst (AID), een van de organisaties die op zijn gegaan in de NVWA, drie keer een onderzoek uit naar soortgelijk gebruik van nicotine in Nederland. In 2005 vormde dat ook de aanleiding tot een studie van RIKILT naar de mogelijke schadelijkheid van residuen van nicotine en haar metabolieten in eieren en kippenvlees.
2. Eén van de meest in het oog springende onderzoeken vond plaats naar aanleiding van berichten die de AID in juli en september 2008 ontving over illegale toediening van nicotine in de pluimveehouderij ter bestrijding van bloedluis. De overtreder werd in 2009 opgepakt en begin 2011 veroordeeld. Hij verdedigde zich onder meer door erop te wijzen dat zijn klanten bij de bestrijding van bloedluis 'met de rug tegen de muur' stonden. De zaak kreeg ook de nodige aandacht in de media.
3. In de 'Strategische Analyse Pluimveesector' die analisten van de IOD in 2012 opstelden, wijdden zij ook een paragraaf aan middelen om stallen mee te ontsmetten. Zij verwezen in dat verband naar het drietal onderzoeken dat de voorgaande vijf jaar was verricht naar het gebruik van dit soort middelen. Daarbij ging het vooral om bloedluisbestrijding met het illegale middel nicotine. Geconstateerd werd dat in 2011 minder signalen waren binnengekomen over het gebruik van nicotine. Volgens de analisten wilde dat niet zeggen dat het probleem niet meer aanwezig was. Zij signaleerden een gebrek aan alternatieve middelen om stallen en pluimvee te behandelen. Tegen de beschikbare middelen was inmiddels resistentie opgebouwd. De analisten gaven aan wat de impact daarvan kon zijn: 'Een besmetting met bloedluis kan leiden tot verenpikkerij, stress, verminderde ei-productie, bloedarmoede en in sommige gevallen de dood.'
4. In de daaropvolgende jaren werd een toenemend aantal middelen verboden. De aandacht voor de gevolgen voor bloedluisbestrijding bleef echter beperkt. Slechts sporadisch vroegen (veelal dezelfde) experts in vakbladen aandacht voor het probleem dat pluimveehouders nu vrijwel geen middelen meer tot hun beschikking hadden om bloedluis te bestrijden. Pas eind 2016 kreeg het probleem zichtbaar aandacht van AVINED. Op 20 december 2016 plaatste de organisatie een oproep op haar website om mee te doen aan een in samenwerking met de WUR opgestelde enquête 'Hoe is de bloedluissituatie op legpluimveebedrijven?' De uitslag van die enquête werd gepubliceerd op 29 maart 2017. Bij 80 procent van de 44 respondenten was sprake van waarneming van bloedluis op het

bedrijf. De enquête inventariseerde ook het succes van toegepaste middelen. De op één na hoogste score (na het zogenaamde, inmiddels beperkt toegelaten silicapoeder) was behaald door een nieuw middel: 'Chickfriend'.

5. Eén van de experts die in het verleden het probleem hadden aangekaart concludeerde destijds: 'Wie een echte oplossing daarvoor vindt, kan veel geld verdienen.' In februari 2016 publiceerde het *Journal of Chromatography B* (een uitgave van Elsevier) een artikel van een aantal Chinese wetenschappers waarin zij een eenvoudige, gevoelige en betrouwbare methode beschreven om fipronilresidu in eieren en kippenvlees vast te stellen. Aanleiding voor de ontwikkeling van die methode was de recente constatering van groeiend crimineel gebruik van fipronil bij de bestrijding van zogenaamde ectoparasieten (waarvan bloedluis er één is) bij pluimvee. Het middel was populair vanwege zijn lange werkingsduur en doeltreffendheid. De onderzoekers suggereerden dan ook dat er meer aandacht zou moeten uitgaan naar het illegale gebruik van fipronil in de eierproducerende industrie.

4.1.2 Chickfriend en Chickclean

4.1.2.1 Achtergrond en activiteiten

6. Chickfriend en Chickclean zijn beide opgericht als een vof van dezelfde twee vennoten uit Barneveld. Chickfriend is opgericht op 1 januari 2014 met als activiteiten volgens het handelsregister 'het ontsmetten en reinigen van stallen'. Chickclean is een jaar later opgericht, op 1 januari 2015; de activiteit betreft volgens het handelsregister 'stalreiniging'.
7. De activiteiten van Chickfriend op het gebied van bloedluisbestrijding lijken al kort na de oprichting van start te zijn gegaan. Op Facebook vermeldde één van de vennoten op 5 februari 2014 trots: 'Dikke nieuwe kar en bus gekocht voor de strijd met bloedluis.'
8. Het is de commissie niet bekend met welke middelen Chickfriend vanaf begin 2014 bloedluisbestrijding uitvoerde.
9. Chickfriend betrok de middelen om bloedluis te bestrijden waarin fipronil was verwerkt van het bedrijf Poultry Vision BVBA (hierna: Poultry Vision) in België, dat aanvankelijk geregistreerd stond als Agro Remijsen BVBA (hierna: Agro Remijsen). Poultry Vision werkte eveneens enige tijd onder de naam ProFarma BVBA. Het vormde op dat moment de Belgische tak van een gelijknamig Nederlands bedrijf waarvan de eigenaar enige tijd heeft samengewerkt met Chickfriend. Het Belgische ProFarma/Poultry Vision zou volgens berichten in de media in 2015 een verachtvoudiging van de omzet hebben gekend; daarbij werd door de media de veronderstelling geuit dat dit te maken zou hebben met een verhoogde omzet van fipronil.
10. In maart 2017 onderschepte de Nederlandse douane op Schiphol een pakket uit China dat bestemd was voor de eigenaar van Poultry Vision; dit bevatte volgens het etiket 'printer accessories' maar een deel van de inhoud bleek uit flessen fipronil te bestaan. Op 1 augustus 2017, toen er inmiddels sprake was van een publieke kwestie, nam de Belgische toezichthouder FAVV (het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen) in het kader van het inmiddels lopende strafrechtelijke onderzoek in België en Nederland, bij Poultry Vision 6000 liter fipronil in beslag.
11. Zich baserend op e-mailverkeer en facturen publiceerde NRC in augustus 2017 een artikel waaruit bleek dat Poultry Vision in 2016 in Roemenië bestellingen plaatste voor fipronil; in maart 2016 had het bedrijf aan Chickfriend 53 eenheden 'fypro-rein' geleverd.
12. Kort daarvoor, van 12 tot 14 februari 2016, presenteerde Chickfriend zich als bloedluisbestrijder op de Agridagen in het Belgische Weels. Later dat jaar verscheen het bedrijf ook op Nederlandse agrarische beurzen. Chickfriend begon zich een naam te verwerven door mond-tot-mondreclame, of, zoals sommige pluimveehouders verklaarden, door aanbevelingen van hun leveranciers, zoals broederijen. Pluimveehouders verwezen later naar

het feit dat ook de beide proefstallen van de WUR in Wageningen en Lelystad al in de zomer van 2016 gebruik hadden gemaakt van de diensten van Chickfriend.

13. Begin augustus 2017 herinnerde een bestuurslid van LTO tijdens een grote bijeenkomst van getroffen pluimveehouders eraan hoe iedereen een jaar eerder 'dolenthousiast' werd over het 'geïntroduceerde product' van Chickfriend. Dat enthousiasme hield aan totdat fipronil een kwestie werd. Nog op 22 juni 2017, toen – op dat moment nog onbekend voor de buitenwereld – in België het onderzoek naar fipronil inmiddels gaande was, publiceerde Pluimveeweb een artikel over een enthousiaste pluimveehouder die dankzij de behandeling door Chickfriend 'al negen maanden bloedluisvrij' was. Het artikel prees de bloedluisbestrijding aan wegens 'geen risico voor kip en ei'.

4.1.2.2 Werkwijze Chickfriend

14. Zoals uit verklaringen van diverse pluimveehouders en beschikbaar beeldmateriaal blijkt, kwam Chickfriend voorrijden in een bus van Chickclean Bedrijfs-Hygiëne met daarop het logo van IKB PSB. Chickclean beschikte inderdaad over een certificaat van IKB dat betrekking had op stalschoonmaak maar niet op de bestrijding. Chickfriend beschikte over geen enkel certificaat. Veel pluimveehouders gaven later aan dat zij er blindelings van uit waren gegaan dat de activiteiten van Chickfriend gedekt waren door een IKB-certificaat waarbij zij verwezen naar het logo op de bus van Chickclean.
15. Chickfriend maakte bij de bloedluisbestrijding gebruik van het middel Dega-16. Er bestaan uiteenlopende aanduidingen voor de toepassing van Dega-16. Het middel wordt aangeduid als voedingssupplement, maar ook als schoonmaakmiddel. Dega-16 is geen toegelaten middel voor de bestrijding van plaagdieren. Een pluimveehouder die een specificatie van Dega-16 had gevraagd, verstrekke de commissie een kopie van het 'standard certificate of analyse' (letterlijke weergave) met het logo van het Belgische ProFarma dat hij van Chickfriend had ontvangen. Het certificaat noemt uitsluitend eucalyptusolie en menthol als componenten. Een andere pluimveehouder verschaftte een foto van een zak Mento-Boost, eveneens afkomstig van het Belgische ProFarma. De verpakking vermeldde de componenten; fipronil stond daarbij niet vermeld. Dezelfde pluimveehouder toonde de bijbehorende factuur van Chickfriend 'bloedluisbestrijding'. Beide middelen waren volgens de aanduiding op het etiket voedingssupplementen.
16. Sommige pluimveehouders die dovroegen naar de component die het succes van Dega-16 verklaarde, kregen van Chickfriend te horen dat zij dit uit concurrentieoverwegingen niet wilden verschaffen; het ging naar hun zeggen om 'het geheim van de smid'. Het enige dat Chickfriend los wilde laten was dat zij gebruikmaakten van etherische oliën op basis van eucalyptus en menthol.

4.1.2.3 Kritische geluiden en argwaan

17. Nadat het fipronilincident in juli 2017 publiek was geworden, hebben sommigen, onder wie dierenartsen en een enkele pluimveehouder, in de media verklaard dat zij reeds in 2016 argwaan kregen over het 'wondermiddel'. De eigenaar van een pakstation meldde dat hij begin juni 2017 signalen ontving over Chickfriend en mogelijke onregelmatigheden bij de bestrijding van bloedluis. Het bedrijf vroeg daarop aan Chickfriend om informatie over Dega-16. Het ontving na enig aandringen een 'material safety data sheet' voor Dega-16 met het logo van ProFarma België. Het document vermeldde geen componenten maar wel informatie waaruit opgemaakt moest worden dat Dega-16 volledig veilig was.
18. Omdat de eigenaar de zaak toch niet vertrouwde zond het op 6 juli 2017 een e-mail aan de pluimveehouders met wie het zaken deed. Daarin verzocht het bedrijf zijn leveranciers om te melden wanneer zij hun leghennen medicijnen toedienden. Daarbij werd benadrukt dat alleen legale middelen waren toegestaan en dat dit ook gold voor andere middelen, 'bijvoorbeeld bestrijdingsmiddelen'. De pluimveehouders kregen ook het verzoek

- om hun leverancier 'in alle gevallen' te vragen 'welk middel wordt gebruikt en of dit is toegestaan voor legkippen'.
19. De commissie constateert dat in de hiervoor genoemde gevallen waarbij sprake was van argwaan of van de mogelijk feitelijke constatering van de aanwezigheid van fipronil in ei, dit niet heeft geleid tot formele (al dan niet anonieme) meldingen bij instanties van de sector of bij toezichthouders.
 20. Dit geldt wel voor de meldingen die de NVWA eind 2016 en begin 2017 ontving en die de aanleiding vormden tot het instellen van een strafrechtelijk onderzoek.

4.2 Omgang met de eerste meldingen

4.2.1 Melding via afscherm-pv

21. Tijdens het beluisteren van tapgesprekken in het kader van een ander strafrechtelijk onderzoek door een rechercheur van de IOD stuitte deze op een vermelding van het bedrijf Stalreiniging Barneveld evenals van een natuurlijk persoon. In de gesprekken werd verwezen naar het gebruik van fipronil bij de bestrijding van bloedluis in de pluimveesector. Een eveneens bij het onderzoek betrokken rechercheur zond de desbetreffende informatie op 26 oktober 2016 per e-mail naar het Functioneel Parket. In deze e-mail schreef de rechercheur verder dat fipronil in eieren en vlees terecht kon komen, al bleek dat niet uit de tapgesprekken zelf. Hoe de rechercheur tot deze bevinding was gekomen bleef voor de geadresseerden en tevens voor de commissie onduidelijk.
22. Op 4 november 2016 vond overleg plaats tussen de zaaksofficier van het lopende onderzoek en de betrokkenen van de IOD over de informatie uit de tapgesprekken. De zaaksofficier besloot vervolgens tot het laten opmaken van een zogenaamd afscherm-proces-verbaal, gelet op de mogelijke risico's voor het lopende onderzoek. De afschermprocedure is een procedure waarbij door tussenkomst van het Team Criminele Inlichtingen (TCI) informatie uit een opsporingsonderzoek (het brononderzoek) ter beschikking kan worden gesteld aan een ander opsporingsonderzoek (het doelonderzoek) zonder dat daarbij het brononderzoek bekend wordt. Het OM heeft tegenover de commissie aangegeven dat dit onderzoek in geen enkele relatie stond tot het fipronilincident. Het ging hier om zogenaamde bijvangst.
23. Op 7 november 2016 ontving de NVWA-teamleider van het Team Intelligence het afscherm-pv dat hij aan de NVWA-zaakrechercheur toewees. Op 9 november 2016 startte deze zaakrechercheur met het onderzoek op basis van de schaarse gegevens in het proces-verbaal; zijn activiteiten bestonden uit het verzamelen van aanvullende gegevens uit open bronnen.

4.2.2 Het eerste signaal via toezicht

24. Rond half november 2016 ontving een NVWA-inspecteur van de afdeling Voedselveiligheid & Industriële productie (hierna: inspecteur V&I 1) van de (toenmalige) divisie Consument & Veiligheid (NVWA) een telefoontje van een bekende die hem een tip gaf over grootschalig gebruik van fipronil in kippenstallen ter bestrijding van bloedluis. Melder (volgens de inspecteur een 'collega-ongediertebestrijder') noemde daarbij het bedrijf Chickfriend en verwees ook naar het gebruik van maskerende stoffen in het schoonmaakmiddel dat dit bedrijf gebruikte. De eigenaren zouden ook aan hun klanten hebben laten weten 'dat ze een groot bedrag hebben gereserveerd voor toekomstige rechtszaken en dat ze hier de pluimveehouders mee beschermen'. De tipgever had ook aangegeven dat fipronil maanden werkzaam was en uiteindelijk terug te vinden zou zijn in eieren. De inspecteur V&I 1 had zelf ervaring in de pluimveesector en achtte de tipgever een betrouwbare bron. Hij vond dan ook dat er met de tip iets gedaan moest worden. Hij zat echter

- niet in de juiste sector binnen toezicht om zelf aan de tip eventueel gevolg te geven.
25. De inspecteur V&I 1 voerde daarom informeel overleg met zijn teamleider en collega's over het benaderen van een collega-inspecteur die werkzaam was bij de (toenmalige) divisie Landbouw & Natuur (NVWA-inspecteur L&N), die in het verleden ook wel eens was benaderd voor tips en inspecties vanwege zijn bekendheid met bestrijdingsmiddelen. Naar aanleiding hiervan nam de inspecteur V&I 1 telefonisch contact op met de NVWA-inspecteur L&N en stuurde hem naar aanleiding van dat gesprek als reminder op 17 november 2016 nog een e-mail. Deze bevatte niet alle details uit het gesprek; zo komt het woord fipronil er niet in voor. Wat de inspecteur V&I 1 evenmin in zijn mail vermeldde, maar in zijn herinnering wel telefonisch aan de NVWA-inspecteur L&N had gemeld, was dat fipronil een verboden stof was die nog maanden werkzaam was en die volgens zijn bron ook in eieren terecht zou komen. Gezien zijn kennis van de branche was de inspecteur V&I 1 – zoals hij tegenover de commissie aangaf – van dat laatste zelf ook overtuigd.
 26. De inspecteur V&I 1 zond in zijn e-mail ook de url mee van de website van Chickfriend, waarop hij een filmpje had gezien van een behandeling door het bedrijf van een stal vol levende kippen. Hij had de NVWA-inspecteur L&N naar eigen zeggen mondeling op dat filmpje gewezen.
 27. Nog diezelfde dag had de NVWA-inspecteur L&N over de tip contact met een collega binnen zijn divisie, de NVWA-teamleider van de divisie Landbouw & Natuur (verder: teamleider L&N). De volgende dag, 18 november 2016, stuurde hij deze teamleider L&N de e-mail van de inspecteur V&I 1 door. In zijn toelichting verwees de NVWA-inspecteur L&N naar zijn contact met de inspecteur V&I 1. Hij lichtte toe dat bloedluis een groot probleem vormde in de pluimveesector en veel (financiële schade) veroorzaakte. Ook wees hij op de mogelijke schade wanneer de werkzame stof 'vervolgens in de kippen/eieren terecht komt'. De NVWA-inspecteur L&N gaf verder aan dat fipronil 'in ieder geval schadelijk [is] bij mensen voor lever, nieren en schildklier'. Gezien de aard en duidelijkheid van de melding en het onderwerp was volgens hem 'aandacht zeker de moeite waard'.
 28. De teamleider L&N had de voorgaande avond van 17 november 2016 reeds kort over het onderwerp gesproken met een NVWA-inspecteur van Toezichtontwikkeling Diergeneesmiddelen (TO DGM, onderdeel van de afdeling Toezichtontwikkeling), (verder: inspecteur TD 1), van wie hij ooit teamleider was geweest. Deze inspecteur TD 1 kreeg te horen dat hij de volgende dag een e-mail zou krijgen over 'iets' met kippen. Toen de inspecteur TD 1 de volgende dag de e-mails rond de melding van de inspecteur V&I 1 ontving, was hij aanvankelijk in de veronderstelling dat het om een diergeneesmiddel ging maar na lezing dacht hij eerder aan een bestrijdingsmiddel. Het was volgens hem zoeken bij wie/waar binnen toezicht het signaal precies thuishoorde, te meer omdat het onderscheid tussen diergeneesmiddelen (TO DGM) en gewasbeschermingsmiddelen (TO GBM) niet altijd helder is. Hij sprak hierover met een directe NVWA-collega bij TO DGM (inspecteur TD 2), die hem vervolgens wist te melden dat zij een tijdje terug van een onderzoeker bij de IOD een telefonische vraag over fipronil had gekregen. Desgevraagd gaven betrokkenen aan dat een dergelijke informele wijze van informatie-uitwisseling vaker voorkwam.
 29. De inspecteur TD 2 zond de correspondentie (die zij op haar beurt van de inspecteur TD 1 had ontvangen) door aan de desbetreffende onderzoeker (onderzoeker IOD) van de IOD, met de vraag: 'Pakken jullie dit verder op of is het goed om dit (ook) te delen met een collega bij de afdeling biociden?'
 30. Het antwoord op die laatste vraag is niet bekend maar de inspecteur TD 1 heeft tegenover de commissie aangegeven dat hij het signaal evengoed heeft gemeld aan de vakgroep Gewasbeschermingsmiddelen (TO GBM, eveneens onderdeel van de afdeling Toezichtontwikkeling), met de mededeling dat hij erop terug zou komen als de IOD niets met de melding zou doen. Toen de melding eenmaal bij de IOD was beland was deze volgens hem afgeschermd en uit zijn handen.

31. Via de rechercheur IOD kwam het signaal (nog altijd op 18 november 2016) terecht bij de teamleider Team Intelligence. Die zette het signaal op zijn beurt meteen door naar de Infodesk IOD. Op maandag 21 november 2016 ontving de NVWA-zaakrechercheur via een medewerker van de Infodesk het signaal; dit bleek aan te sluiten op de informatie uit het afscherm-pv waarmee hij inmiddels aan de slag was gegaan.
32. De melding van de inspecteur V&I 1 is niet vastgelegd in het MOS Volgens betrokkenen van toezicht is het niet standaard dat dit soort meldingen in MOS wordt vastgelegd, dit in tegenstelling tot meldingen van buiten die via het KCC (Klantcontactcentrum) van de NVWA binnenkomen. De inspecteur TD 1 heeft in dit verband aangegeven dat het volgens hem in dit geval materieel niet had uitgemaakt dat de melding niet in MOS is vastgelegd; degene bij Gewasbeschermingsmiddelen die hij informeerde over de naar IOD doorgezette melding was ook de domeincoördinator die volgens procedure MOS-meldingen inhoudelijk weegt en bepaalt of deze naar een inspecteur van toezicht of naar IOD gaat.

4.2.3 Anonieme melding via meldsysteem

33. Op 18 november 2016 kwam bij het KCC (Klantcontactcentrum), onderdeel van de divisie Klantcontact & Dienstverlening, een anonieme⁸⁹ melding binnen via het Meldpunt Mislstanden Vleesketen bij de NVWA. Volgens die melding leverde het Belgische bedrijf Agro Remijnsen (dat naar later zou blijken inderdaad een belangrijke rol speelde bij het fipronilincident) een middel aan het Nederlandse bedrijf Chickfriend/Chickclean waarin 10 procent fipronil was verwerkt. Het Nederlandse bedrijf zou dit middel inzetten bij de bestrijding van bloedluis in de pluimveehouderij. De melder verwees ook naar het illegale karakter van fipronil en de mogelijke herkomst uit Oost-Europa. Daarnaast gaf hij aan dat Chickfriend het middel vooral afzette in de regio Barneveld.
34. Op 21 november 2016 zond een medewerker van de divisie Klantcontact & Dienstverlening de anonieme melding door aan de Infodesk IOD met de vraag of dit wellicht een zaak was voor de IOD.
35. Een medewerker van het Team Intelligence Infodesk IOD liet weten dat de IOD de melding in behandeling zou nemen.
36. Ook deze melding kwam terecht bij de zaakrechercheur, die daarmee beschikte over informatie uit drie verschillende richtingen. Naar de zaakrechercheur de commissie vertelde, was dat ook het moment waarop toezicht naar de achtergrond is gegaan, aangezien men daar geen zicht had op alle meldingen.

4.2.4 Signalenoverleg van 12 december 2016

37. De zaakrechercheur heeft tegenover de commissie aangegeven dat zolang er sprake was van één signaal er onvoldoende grond was om een zaak te beginnen. Toen hij op 21 november 2017 over drie signalen beschikte deed hij in het systeem SUMM-IT (het standaardzaakregistratiesysteem van politie en opsporingsdiensten)⁹⁰ een zogenaamde status-3-melding: voldoende grond voor een strafrechtelijk onderzoek. Daarnaast ging hij verder met onderzoek naar Chickfriend, waaronder naar bedrijfsgegevens en een controle in bestaande systemen, onder andere dat van Interpol. Dat laatste leverde alleen enige bedrijfsinformatie op over de toeleverancier van Chickfriend. De zaakrechercheur raadpleegde tevens het systeem ISI van toezicht, maar dat bevatte geen informatie over Chickfriend.

⁸⁹ Later zou de eigenaar van het bedrijf Pro Farma, die een tijd had samengewerkt met het Belgische Agro Remijnsen/Poultry Vision, in de media beweren dat hij de anonieme tipgever van de NVWA was geweest over fipronil, Agro Remijnsen/Poultry Vision en Chickfriend.

⁹⁰ En dus niet toegankelijk voor inspecteurs van toezicht.

38. Het advies van de zaakrechercheur om een strafrechtelijk onderzoek te starten kwam aan de orde op het zogenaamde Signalenoverleg van 12 december 2016. Tijdens dit overleg (ook aangeduid als informatieoverleg) werden de drie signalen besproken tussen de IOD en de informatie-officier van justitie van het Functioneel Parket. Doel was om te bepalen of er aanleiding was tot het opstellen van een zogenaamd preweegdocument op basis waarvan vervolgens tijdens het zogenaamde Selectieoverleg kon worden besloten of daadwerkelijk een strafrechtelijk onderzoek zou worden ingesteld. Dit Selectieoverleg vindt gemiddeld om de vijf tot zes weken plaats; soms is er ook sprake van een thematisch overleg waarin mogelijke zaken rond een bepaald thema in hun samenhang worden besproken. Of de bespreking van een preweegdocument zo lang op zich kan laten wachten is afhankelijk van de inschatting van de urgentie van het onderwerp. Die vraag gold ook bij de drie signalen inzake het fipronilgebruik in de pluimveesector.
39. In het overleg van 12 december 2016 werd besloten tot het opstellen van een preweegdocument waarin alle drie signalen zouden worden 'opgewerkt' (van aanvullende informatie zouden worden voorzien). De vraag kwam daarbij aan de orde of er in dit specifieke geval sprake was van een 'direct (acuut) gevaar voor de volksgezondheid'. Wanneer daar sprake van zou zijn diende er meteen actie te worden ondernomen door middel van een zogenaamde spoedprocedure waarbij zo nodig telefonisch besluiten worden genomen. Geconstateerd werd dat er nog onvoldoende informatie was om de vraag over een eventueel gevaar voor de volksgezondheid te kunnen beantwoorden.
40. De e-mail waarin de teamleider Team Intelligence diezelfde dag de afspraken tijdens het overleg vastlegde vermeldt:

Status: 3 (Thema SO)

Indien mogelijk laten onderzoeken of het gebruikte Fipronil / antibiotica daadwerkelijk in het kippenvlees voorkomt. Indien Fipronil daadwerkelijk aangetoond kan worden, kan preweegdocument wellicht niet wachten tot thema SO "eerlijk voedsel". Schadelijkheid met deskundige toezicht bespreken. Actie B.

41. Aan de e-mail valt op dat de term eieren niet valt en dat de status hier al wordt gekoppeld aan het Thema-Selectieoverleg. Dit laatste wijst vooruit naar het Thema-Selectieoverleg rond het thema 'eerlijk voedsel' dat gepland stond voor 24 april 2017 en waar uiteindelijk ook daadwerkelijk het besluit zou vallen tot het instellen van een strafrechtelijk onderzoek (zie 4.2.8).

4.2.5 Nader onderzoek

42. De zaakrechercheur IOD werd belast met het antwoord op de vragen die tijdens het Signalenoverleg van 12 december 2016 aan de orde waren gekomen. Hij was daar feitelijk al vóór het overleg mee begonnen door het benaderen van inspecteurs van toezicht. Zoals hij tegenover de commissie aangaf, ontbreekt het de IOD doorgaans aan de benodigde inhoudelijke kennis en moet deze elders binnen de NVWA worden gehaald. In dit geval leidde dat volgens de zaakrechercheur IOD – die aangaf zelf niet over kennis inzake de pluimveesector te beschikken – bij hem tot een zoektocht onder medewerkers van toezicht om bij de juiste persoon/functionaris uit te komen die hem de gewenste informatie kon verschaffen. Volgens betrokkene was het vanwege reorganisaties niet altijd duidelijk waar bepaalde informatie te vinden was.

4.2.5.1 Informatieverzoeken bij toezicht

43. De vragen die de zaakrechercheur IOD via via in de eerste week van januari 2017 bij toezicht uitzette, hadden betrekking op het juridische kader waarbinnen (het gebruik van) fipronil viel; was het een toegelaten middel, mocht het gebruikt worden bij consumptie-/

productiedieren en welke wetgeving was van toepassing. De zaakrechercheur IOD ontving op 10 januari 2017 als antwoord dat er sprake was van een overtreding van artikel 43 lid 1 van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, dat tevens genoemd staat in artikel 1a lid 1 van de Wet op de economische delicten (WED).

44. De desbetreffende medewerker van toezicht (een vakspecialist bij de NVWA) die de antwoorden verschaftte, gaf later in het kader van een interne reconstructie bij de NVWA aan dat hij telefonisch contact had gehad met een medewerker van IOD; de commissie meent dat het voor de hand ligt om aan te nemen dat dit de zaakrechercheur IOD was. Bij die gelegenheid had hij te horen gekregen dat de IOD 'vermoedde dat het hier grootschalig gebruik betrof'.
45. De zaakrechercheur IOD kon op basis van de antwoorden vanuit toezicht geen duidelijk beeld krijgen van de gevaarzetting. Hij had de vraag hierover eind december 2016 echter ook elders belegd, te weten bij BuRO.

4.2.5.2 Inschakeling van BuRO

46. De zaakrechercheur IOD kreeg bij zijn onderzoek assistentie van een analiste bij IOD (verder: analiste IOD) met als specialisme (verboden) gewasbeschermingsmiddelen en biociden (één van de strafrechtelijke domeinen binnen de NVWA). Zij benaderde op 22 december 2016 per e-mail een tweetal medewerkers van BuRO met wie zij in het verleden eerder te maken had gehad. Zij legde hun de casus voor waar de zaakrechercheur IOD en zij aan werkten, 'het gebruik van de (verboden) werkzame stof fipronil bij de bestrijding van bloedluis bij pluimvee'. Meer specifiek luidde haar vraag in de e-mail:

'Bestaat er een direct (acuut) gevaar voor de volksgezondheid als fipronil is gebruikt bij de behandeling van bloedluis in de pluimveesector? Want ik zag in de literatuur dat fipronil mogelijk in eieren en het vlees terug te vinden is? Wat is de schadelijkheid hiervan?'

47. De vraag werd diezelfde dag doorgestuurd naar het NVWA-afdelingshoofd Integrale risicobeoordeling (afdelingshoofd IR). Die liet per kerende post aan de analiste IOD weten dat een dergelijk verzoek via de lijn diende te lopen 'omdat we de helaas de laatste jaren teveel vragen ontvingen die binnen de lijn van de divisie (of de IOD) niet was bekend' (letterlijke weergave).
48. Op maandag 2 januari 2017 zond de teamleider Team Intelligence aan het afdelingshoofd IR het verzoek de vraag in behandeling te nemen aangezien de IOD op dat moment 'concrete signalen [had] dat fipronil gebruikt wordt in de pluimveehouderij ter bestrijding van bloedluis'. De teamleider Team Intelligence gaf aan dat de casus ook reeds was besproken met het Functioneel Parket waar men 'uiteraard' graag wilde weten 'in hoeverre de volksgezondheid in gevaar is als deze stof gebruikt worden op deze wijze'(letterlijke weergave).
49. Negen dagen later, op 11 januari 2017, zond het afdelingshoofd IR de correspondentie met de IOD door aan een collega bij de NVWA, coördinerend specialistisch adviseur bij BuRO, met het verzoek ernaar te kijken, ook al wist hij niet of hij deze vraag bij hem neer moest leggen. Hij gaf aan dat de dag tevoren, op 10 januari 2017, een andere collega van het afdelingshoofd IR bij RIVM navraag had gedaan of fipronil een geautoriseerde biocide was. RIVM had geantwoord dat men één toegelaten middel had gevonden op basis van fipronil op de website van het Ctgb; dit betrof een gel ter bestrijding van kakkerlakken. Een tevens hierbij ingekopieerde medewerkster van het Ctgb liet BuRO op 12 januari 2017 weten dat er sprake was van een overtreding indien fipronil werd ingezet tegen bloedluis.
50. De coördinerend specialistisch adviseur BuRO reageerde een half uur later op de mail van het afdelingshoofd IR met de mededeling dat hij snel de beschikbare informatie had 'gescand'. Het gebruik van fipronil bij levende dieren was verboden. Ook gaf hij aan dat kip-

pen 'zeer gevoelig [zijn] voor intoxicatie, dus gebruik bij deze dieren is ronduit dom (...). Vanwege het gebruik van fipronil als pesticide waren er ook MRL's vastgesteld 'voor plantaardige en dierlijke levensmiddelen, ook voor eieren, kippenlever, -vlees en -vet': 'Zonder me verder in de toxicologie van de stof te verdiepen, schijnt de aanwezigheid van residuen dus een gevaar voor de voedselveiligheid te vormen.' Voor het bepalen van eventuele risico's voor consumenten in deze situatie zou met een toxicologische bril gekeken moeten worden; aangezien dat niet zijn eigen expertise was beval hij aan dat neer te leggen bij een collega 'die dat zo uit zijn mouw [kan schudden]'.

4.2.5.3 Overleg IOD en BuRO op 30 januari 2017

51. Op 12 januari 2017 liet het afdelingshoofd IR aan de teamleider Team Intelligence weten dat BuRO 'inmiddels wat had uitgezocht'. Dat betrof enerzijds het geautoriseerd gebruik van fipronil 'en anderzijds een eerste blik op de toxiciteit van deze stof'. Bij dat laatste verwees het afdelingshoofd IR naar de bijgevoegde correspondentie met zijn collega, de coördinerend specialistisch adviseur BuRO, en de correspondentie met RIVM en Ctgb. Het afdelingshoofd IR gaf aan dat 'voordat we verdergaan' het hem verstandig leek om 'even bij elkaar te zitten hoe verder te gaan'. Hij verzocht de teamleider Team Intelligence daartoe een voorstel te doen.
52. Afgaande op de opgestelde tijdlijn en het feitenrelaas van de NVWA van het fipronilincident deed BuRO voordat het overleg plaatsvond ondertussen nog nader onderzoek. Onder meer werd daarbij duidelijk dat er een biocidedossier bestond over fipronil bij het Europees Chemicaliën Agentschap (ECHA) met daarin een gevaarclassificatie. Verder had BuRO gekeken naar een eerdere risicobeoordeling van RIVM/RIKILT in 2012 inzake fipronil in paprika en tomaten evenals een steekproef die de NVWA in 2015 had uitgevoerd op een twaalfstal eieren in de Nederlandse retailmarkt op de aanwezigheid van fipronil. De test vloeide voort uit de validering van een methode voor de bepaling van fipronil door het laboratorium van de NVWA in het kader van het Nationaal Plan Residuen. In geen van de genomen monsters werd fipronil aangetroffen.
53. De hiervoor genoemde activiteiten zijn ook vermeld in een op 21 augustus 2017 opgestelde gezamenlijke tijdlijn van NVWA, VWS en EZ. Deze vermeldt bij de datum 12 januari 2017:

'Mede op basis van een eerdere risicobeoordeling over fipronil van RIVM/RIKILT in 2012 en een eerdere steekproef van NVWA in 2015 naar fipronil in eieren komt BuRO tot de conclusie dat er geen aanleiding is voor nader onderzoek.'

54. De commissie heeft laatstgenoemde conclusie besproken met het afdelingshoofd IR, die ontkende dat BuRO tot deze slotsom was gekomen. Hij schreef de vermelding toe aan de onvoldragenheid van de tijdlijn die op dat moment was geproduceerd. De commissie constateert dat het feitenrelaas van de NVWA op dit punt niet overeenkomt met de gezamenlijke tijdlijn van NVWA, EZ, en VWS. (Dit onderwerp komt nader aan de orde in het kader van de Nederlandse reactie op de Belgische kritiek dat Nederland al eind 2016 actie had kunnen ondernemen; zie 4.5.5.)
55. Het geplande overleg tussen IOD en BuRO vond twee weken later plaats, op maandag 30 januari 2017. Namens de IOD namen aan het gesprek met het afdelingshoofd IR van BuRO de teamleider Team Intelligence, de zaakrechercheur IOD en de analiste IOD deel. Van het overleg is geen verslag gemaakt en evenmin is er sprake van een schriftelijk advies van BuRO.

56. Het door de NVWA opgestelde feitenrelaas van 25 oktober 2017 vermeldt over dit overleg:
'Tijdens dit overleg blijkt dat fipronil wel als schadelijke stof bekend is en verboden is voor gebruik bij pluimveehouderijen. Niet bekend was of en hoeveel van het middel via het gebruik in de stallen in kippen of eieren terecht zou kunnen komen noch in hoeveel stallen fipronil is gebruikt. Tijdens dit gesprek is geoordeeld dat er geen sprake is van een acuut gevaar voor de volksgezondheid, maar dat voor een goede inschatting nadere informatie over de mate en omvang van blootstelling nodig is. De IOD zou verdere navraag doen over gebruik en om biologisch materiaal te laten analyseren. Deze informatie is besproken met de IOD met het verzoek om zodra er meer informatie is over de blootstelling weer terug te komen bij BuRO. Dit is ook gebaseerd op een eerdere risicobeoordeling over fipronil in paprika en tomaten van BuRO met ondersteuning van RIVM/RIKILT uit 2012, waarin BuRO tot de conclusie kwam dat een direct gevaar voor de volksgezondheid niet aan de orde was.'
- Het afdelingshoofd IR heeft tegenover de commissie bevestigd dat twee van de drie elementen die voor een risicobeoordeling noodzakelijk waren, ontbraken.
57. De zaakrechercheur IOD heeft tegenover de commissie aangegeven dat hij het afdelingshoofd IR heeft voorgesteld om in een spoedprocedure een zogenaamde DB-beslissing⁹¹ (DB staat voor dagelijks bestuur) te nemen, waarbij toezicht wegens acuut gevaar voorrang zou krijgen boven het strafrechtelijk traject. Het afdelingshoofd IR gaf volgens de zaakrechercheur IOD aan dat dat niet aan de orde was. Zaakrechercheur meldde verder dat over de inhoud van het overleg niets op papier is gezet.

4.2.5.4 Wel of geen nader onderzoek

58. Zoals blijkt uit het eerder aangehaalde verslag van het Signalenoverleg van 12 december 2016 tussen de teamleider Team Intelligence en de informatieofficier werd toen aangegeven dat indien mogelijk onderzocht diende te worden of fipronil daadwerkelijk in kippenvlees voorkwam. De vraag naar nader onderzoek kwam ook tijdens het overleg van 30 januari 2017 tussen IOD en BuRO weer aan de orde.
59. In de e-mail die het afdelingshoofd IR op 30 januari 2017 aan de collega's stuurde die betrokken waren geweest bij het door BuRO verrichte onderzoek, schetste hij de achtergrond van het bloedluisprobleem en de illegale inzet van fipronil. Hij voegde aan zijn beschrijving toe dat de stof waarschijnlijk veel werd toegepast 'maar onbekend is hoeveel': 'Verder is onbekend in welke dosering de stof is toegepast, hoe vaak, of het bij vleeskui-kens of leghennen gebeurt, wat de residuen zijn in eieren, vlees of organen.'
60. Het afdelingshoofd IR gaf in aansluiting daarop aan dat de IOD 'blij' was met de snelle hulp van BuRO maar dat IOD voor de vraag stond 'of deze kwestie met hoe voorrang aan te pakken of niet. Daarbij speelt de vraag hoe acuut de mogelijke gezondheidsproblemen zijn' (letterlijke weergave). Vervolgens meldde het afdelingshoofd IR dat met de IOD de afspraak was gemaakt 'dat IOD meer info gaat vragen over gebruik e.d. én gaat proberen aantal organen te laten analyseren. Daarna komt de IOD terug bij BuRO met verzoek om verdere duiding'.
61. Naar de commissie is gebleken heeft een dergelijke orgaananalyse, die mogelijk de door het afdelingshoofd IR genoemde onduidelijkheden had kunnen wegnemen, niet plaatsgevonden. De vertegenwoordigers van de IOD die de commissie heeft gesproken geven aan

⁹¹ Dit is een overleg tussen afdelingshoofd Ontwikkeling & Inlichtingen en de verwervingsofficier van het Functioneel Parket (FP); wanneer zij beiden van mening zijn dat er sprake is van grote spoed start het strafrechtelijk onderzoek onmiddellijk, in afwijking van het reguliere proces. Dit kan dan eventueel gelijk oplopen met een bestuurlijke interventie. Deze spoed-procedure valt onder het proces van het Selectieoverleg van IOD met het FP.

zich niet te herkennen in de bewering dat zij een dergelijke bemonstering en analyse zouden (laten) uitvoeren. Volgens hen is met BuRO alleen besproken dat wanneer het tot een strafrechtelijk onderzoek zou komen, daarin ook de eventuele gezondheidsrisico's op langere termijn meegenomen zouden worden. Daarbij zou dan een rol zijn weggelegd voor BuRO.

4.2.6 Kon fipronil in eieren terechtkomen?

62. Over de kwestie of men bij de NVWA wist dat fipronil in eieren terecht kon komen ontving de commissie tegenstrijdige berichten. Al tijdens het Signalenoverleg van 12 december 2016 was de vraag aan de orde gekomen of fipronil 'daadwerkelijk in het kippenvlees terecht komt'.
63. De analist van de IOD met specialisme biociden die de zaakrechercheur ondersteunde, heeft in haar eerder vermelde informatieverzoek aan BuRO van 22 december 2016 opgemerkt dat zij 'in de literatuur [zag] dat fipronil mogelijk in eieren en vlees terug te vinden is'.
64. De IOD had daarover naar eigen zeggen geen zekerheid, zoals ook aan de orde is geweest in de voorafgaande paragraaf. Volgens zowel de teamleider van het Team Intelligence van de IOD als de betrokken zaakrechercheur is het voor hen al die tijd (tot aan de melding uit België in juni 2017 over de vondst van fipronil in eieren) onduidelijk geweest of fipronilresidu in vlees of eieren terecht kon komen. Als gevolg daarvan bleef volgens hen eveneens de 'hamvraag' onbeantwoord hoe gevaarlijk de situatie was.
65. In de tijdlijn die door het OM is opgesteld staat over het overleg tussen de IOD en BuRO van 30 januari 2017: '(...) Geen acuut gevaar. Er is niet bekend of het middel in kippen of eieren terecht kan komen. Er is daarom geen sprake van een acuut gevaar voor de volksgezondheid die onmiddellijk optreden noodzakelijk maakt.'
66. Het feitenrelaas van de NVWA van 25 oktober 2017 vermeldt: 'Niet bekend was of en hoeveel van het middel via het gebruik in de stallen in kippen of eieren terecht zou kunnen komen noch in hoeveel stallen fipronil is gebruikt.'
67. In de brief van het Kabinet aan de Tweede Kamer van 10 augustus 2017 naar aanleiding van Belgische kritiek dat de NVWA al in november 2016 wist dat fipronil in eieren zat, werd aangegeven dat BuRO in januari 2017 op basis van de beschikbare kennis geoordeeld had dat 'er geen aanleiding was te denken dat fipronil in eieren of kippen terecht zou komen'. (Voor een nadere beschrijving hiervan zie 4.5.5.2).
68. Een dag eerder had de inspecteur-generaal (IG) van de NVWA, R. van Lint, tegenover NOS en RTL aangegeven dat er in november 2016 'geen enkele aanleiding was om aan te nemen dat het [fipronil] in de eieren terecht zou kunnen komen en van gevaar voor de volksgezondheid was toen geen sprake'.
69. Volgens een intern verslag van de bijeenkomst van het Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed (SCOPAFF) in Brussel op 30 augustus 2017 werd tijdens de Nederlandse presentatie in een terugblik op het begin van de gebeurtenissen opgemerkt: 'BuRO advies: wordt in stallen toegepast daarom geen voedselveiligheidsrisico.'
70. Diverse Nederlandse toxicologen spraken naar aanleiding van de verklaringen van de IG van 9 augustus 2017 en de brief van het Kabinet van 10 augustus 2017 in de media hun kritische verbazing uit over de kennelijk ontbrekende kennis over de vraag of fipronil in eieren terecht kon komen. Om hun kritiek te onderbouwen haalden zij daarbij diverse wetenschappelijke publicaties aan die dateerden van vóór de eerste meldingen en die specifiek betrekking hadden op de aanwezigheid van fipronil in eieren en kippenvlees.
71. Het beeld dat BuRO destijds niet wist of fipronil in eieren terecht kon komen, is door zowel het afdelingshoofd IR als de directeur BuRO tegengesproken. BuRO geeft aan dat

men kennis had genomen van een EFSA-rapportage en derhalve wist dat fipronil in eieren en kippenvlees terecht zou komen, maar men wist niet in welke mate dat zou gebeuren.

4.2.7 Het tweede signaal van een toezichtdivisie

72. Rond augustus/september 2016 bezocht de NVWA-inspecteur van de afdeling Voedselveiligheid & Industriële Productie (verder: inspecteur V&I 2) van de (toenmalige) divisie Consument en Veiligheid van de NVWA een bedrijf in het kader van een inspectie bij een voederproducent. Van een medewerker aldaar kreeg hij informatie dat er iets aan de hand was met het pluimvee. De informatie was dermate algemeen dat de inspecteur V&I 2 de medewerker liet weten er niets mee te kunnen. Hij gaf betrokkene het advies om bij twijfel melding te doen bij de NVWA. Deze gaf in reactie daarop aan dat hij dit niet durfde uit vrees zelf onderwerp van de NVWA te worden.
73. Op 20 januari 2017 bezocht de inspecteur V&I 2 in het kader van zijn reguliere werkzaamheden wederom het bedrijf. Ditmaal bleek de tipgever bereid om te praten. Ook stemde hij in met het verzoek van de inspecteur V&I 2 zijn informatie diezelfde dag in een e-mail te bevestigen nadat hij ermee akkoord was gegaan dat de inspecteur V&I 2 de melding binnen de NVWA geanonimiseerd zou doorgeven.
74. De informatie die de inspecteur V&I 2 zowel mondeling als schriftelijk ontving betrof illegale bestrijding van bloedluis door Chickfriend. De tipgever meldde dat de eigenaren van het bedrijf zelf de stallen schoonmaakten en dat hun product niet te koop was. Dit product was mogelijk zelf wel toegestaan maar het werd bijgemengd met fipronil, 'dat in ieder geval geen toelating [heeft] ter bestrijding van bloedluis'. Het was de tipgever niet bekend of de fipronil van BASF was 'of een Chinese variant'. De fipronil werd volgens hem aangekocht bij ProFarma, dat gedurende enige tijd zowel een vestiging in Nederland als in België had. De tipgever meende dat de twee Nederlandse en Belgische vennoten van ProFarma inmiddels met elkaar ruzie hadden.⁹²
75. De inspecteur V&I 2 schatte de deskundigheid van de tipgever hoog in. Na ontvangst van de informatie wendde hij zich op vrijdag 20 januari 2017 eerst tot zijn teamleider, bij wie hij naar eigen zeggen weinig gehoor kreeg. Omdat hij de informatie op basis van eigen ervaring serieus nam en te gedetailleerd vond om te laten liggen, benaderde hij het NVWA-afdelingshoofd Voedselveiligheid en industriële productie (afdelingshoofd V&I), met het verzoek de informatie te bekijken. Zij liet hem weten de informatie door te zullen geven aan 'L&N afd.hoofd'. De inspecteur V&I 2 verklaarde tegenover de commissie dat hij er daarna niets meer van vernam.
76. Het afdelingshoofd V&I zond de informatie van de inspecteur V&I 2 diezelfde dag nog door aan een coördinerend specialistisch inspecteur van de afdeling TO DGM (Toezichtontwikkeling Diergeneesmiddelen) in de divisie L&N van de NVWA. Op maandag 21 januari 2017 werd de melding besproken in het clusteroverleg TO DGM. Als actiepoint werd bij die gelegenheid benoemd 'dat de IOD over de tweede tip zou worden geïnformeerd en dat gevraagd zou worden naar de stand van zaken naar aanleiding van de eerste tip in november'. Die 'eerste tip' (feitelijk de tweede) was de tip van de inspecteur V&I 1 die destijds eveneens via TO DGM bij de IOD was beland.
77. Op 7 februari 2017 zond de inspecteur TD 2 het signaal naar de zaakrechercheur IOD op advies van de rechercheur IOD via wie zij het eerste signaal vanuit TO DGM aan de IOD had doorgegeven. Abusievelijk zond zij echter wederom het signaal uit november 2016 (van de inspecteur V&I 1) mee in plaats van het signaal van de inspecteur V&I 2 uit januari

⁹² Agro Remijns werkte onder de naam ProFarma BVBA enige tijd samen met het Nederlandse ProFarma en maakte daarbij gebruik van diezelfde naam. Volgens de Nederlandse eigenaar van ProFarma had hij inderdaad met zijn Belgische zakenpartner gebroken zoals hij in de media verklaarde.

2017. Er zijn geen aanwijzingen dat er vanuit de IOD hierop een reactie is gekomen. Evenmin zijn er aanwijzingen dat TO DGM een antwoord heeft gekregen op de vraag aan de IOD wat de stand van zaken was in relatie tot de tip uit november 2016.

78. De vergissing bij het doorsturen van het signaal van 20 januari 2017 werd pas duidelijk toen de NVWA in de zomer van 2017 naging op welke wijze was omgegaan met de eerdere meldingen en signalen inzake fipronil.

4.2.8 Preweedocument en besluit tot strafrechtelijk onderzoek

79. Volgens de zaakrechercheur IOD was eind januari 2017 zijn onderzoek ten behoeve van het opstellen van het preweedocument min of meer afgerond. Het document had besproken kunnen worden op het Selectieoverleg van februari 2017; het droeg uiteindelijk de datum 27 maart 2017. Aangezien het oordeel was dat urgentie ontbrak vanwege het ontbreken van acuut gevaar voor de volksgezondheid – waarbij de IOD afging op de door BuRO verschaft informatie – werd de bespreking geagendeerd voor het Thema-Selectie-overleg van 24 april 2017, de optie die ook al aan de orde was gekomen tijdens het overleg van 12 december 2016.
80. Tijdens het overleg van 24 april 2017 werd volgens een door het OM verstrekte tijdlijn over de risico's, het volgende vastgelegd:

‘Op dit moment is het niet duidelijk of er door het gebruik van fipronil ter bestrijding van bloedluis bij pluimvee ook een risico voor de volksgezondheid bestaat, dit dient nader te worden onderzocht (BuRo NVWA).’

81. De teamleider Team Intelligence heeft tegenover de commissie aangegeven dat hij destijds zelf als mogelijk risico had ingeschat dat fipronilresidu terecht kon komen in fijnstof. In het preweedocument kwam dit terug als de opmerking dat fijnstof vermengd met fipronilresidu mogelijk ‘nog een groter gevaar voor de volksgezondheid’ zou kunnen opleveren. Van een acuut gevaar voor de volksgezondheid, dierenwelzijn of milieu was volgens het document echter geen sprake. Of dit ook gold voor de langere termijn was echter onbekend en zou nader dienen te worden onderzocht. Volgens de eerder aangehaalde tijdlijn van het OM (letterlijke weergave):

‘Tijdens het strafrechtelijk onderzoek dient als onderzoeksvraag meegenomen te worden wat de schadelijke effecten van fipronil bij gebruik in de pluimveesector voor de volksgezondheid en diergezondheid is. Het is evident de onderzoeksvragen op te stellen in samenwerking met de afdeling BuRO.’

82. Het gebruik van de niet-toegelaten stof fipronil ter bestrijding van bloedluis in de pluimveesector diende ‘te worden aangepakt omdat er voor mens, dier en milieu vermoedelijk een gevaar bestaat’.
83. Het Selectieoverleg van 24 april 2017 ging akkoord met het instellen van een strafrechtelijk onderzoek door de IOD onder het gezag van het FP. De besluitvorming over het onderzoek vond plaats volgens de normale procedure aangezien er geen sprake was van acuut gevaar voor de volksgezondheid. Het onderzoek kreeg de naam ‘Aladdin’ mee.
84. Op 1 mei 2017 werd het proces-verbaal van het onderzoek overgedragen aan de afdeling signaalopwerking van de IOD, dat het plan van aanpak diende op te stellen voor het tactisch team dat het onderzoek daadwerkelijk zou moeten uitvoeren. Op 8 mei 2017 werd een toekomstig zaakofficier benoemd. Volgens de door het OM opgestelde tijdlijn heeft de zaakofficier tussen het moment van aanstelling en 12 juli 2017 herhaaldelijk (en naar is gebleken tevergeefs) om opsporingscapaciteit gevraagd. Laatstgenoemde datum was

het moment waarop de zaakofficier werd gebeld door een medewerker van de IOD dat toezicht naar aanleiding van meldingen en verzoeken uit België een onderzoek was gestart naar Chickfriend.

4.2.9 Aanvullende meldingen

85. Op 20 juni 2017 kwam via het meldingsstelsel MOS van de NVWA een melding van een particulier binnen waarin deze zijn vermoedens uitsprak over het gebruik – door een pluimveeservicebedrijf in het midden van het land – van gevaarlijke stoffen bij de bestrijding van bloedluis. De melding werd doorgezonden naar de desbetreffende domeincoördinator.
86. Een medewerker van het KCC (het Klantcontactcentrum van de NVWA) belde vervolgens driemaal met de melder maar slaagde er niet in om nadere toelichting of extra informatie te verkrijgen. De melding werd vervolgens zonder aanvullende informatie in MOS ingevoerd en geregistreerd onder 'LN Welzijn/Verwaarlozing boerderijdieren, aantreffen kadavers'. Na enige tijd kwam de melding retour naar het KCC met het verzoek deze door te zetten naar Gewasbescherming. Deze omzetting vond plaats op 6 juli 2017; op dat moment kwam het ter kennis van inspecteurs van toezicht die op het punt stonden om op verzoek van de Belgische zusterorganisatie FAVV een onderzoek bij Chickfriend in te stellen.

4.3 Periode 19 juni tot 18 juli 2017

4.3.1 Vondst van fipronil in België

87. Op 2 juni 2017 ontving het FAVV een melding van een Belgische eierbrekerij dat bij een zogenaamde zelfcontrole een 'niet-conform resultaat' van fipronil in eieren was aangetroffen (een waarde boven MRL). Het resultaat was volgens het FAVV een toevallige bevinding: de brekerij was voor zijn zelfcontrole overgestapt naar een Duits laboratorium dat een ander analyseprotocol hanteerde met meer te onderzoeken stoffen, waaronder fipronil en metabolieten van fipronil. De eieren waren afkomstig van een Belgisch legbedrijf dat, zoals uit nader onderzoek bleek, een bloedluisbehandeling had ondergaan door Chickfriend.
88. Het was voor het FAVV niet meteen duidelijk dat het laatste bedrijf de bron was van de verontreiniging omdat ook nog enige tijd de optie van besmet diervoeder openstond; ook daar was een Nederlandse leverancier bij betrokken. Nader onderzoek was nodig om hierover helderheid te verkrijgen maar dat leverde niet meteen duidelijkheid op. Via het legbedrijf werd bij Chickfriend de datasheet van Dega-16 verkregen, het 'voedingssupplement'⁹³ dat voor de bestrijding van bloedluis was gebruikt. De datasheet vermeldde geen fipronil.
89. Daarnaast liet het FAVV monsters nemen die werden onderzocht door een Nederlands laboratorium. De resultaten stemden niet overeen met de resultaten die de aanleiding hadden gevormd voor de aanvankelijke melding. Nader onderzoek naar deze discrepantie maakte duidelijk dat het Nederlandse laboratorium een te beperkt analyseprofiel had gehanteerd. Op verzoek van het FAVV voerde het Nederlandse laboratorium een aanvullende analyse uit op de aanwezigheid van de metaboliet fipronilsulfon in de genomen monsters. Ditmaal waren de resultaten in overeenstemming met de uitslagen in het kader van de zelfcontrole.

⁹³ Er was sprake van onduidelijkheid, mede gezien de aanduiding op de etiketten, of Dega-16 was ingezet als 'voedingssupplement' of als 'schoonmaakmiddel' (waaraan het biocide fipronil was toegevoegd).

90. Op 15 juni 2017 werd binnen het FAVV het dossier vanwege de verbanden met Nederland overgedragen aan de Nationale Opsporingseenheid (NOE) van het FAVV, de Belgische pendant van de IOD bij de NVWA.

4.3.2 Informatieverzoeken FAVV aan NVWA

91. Op 19 juni 2017 ontving een inspecteur van toezicht via e-mail een informeel signaal van een Belgische collega van het FAVV over het aantreffen van fipronil in eieren bij een Belgisch bedrijf. Uit de administratie van dat bedrijf bleek de mogelijke betrokkenheid van twee Nederlandse bedrijven: een veevoederbedrijf en een servicebedrijf voor onder meer de bestrijding van bloedluis, Chickfriend. Ter toelichting was een kopie van een factuur toegevoegd waaruit de dienstverlening van Chickfriend bleek en het gebruik van het middel Dega-16 daarbij. Ook vermeldde de e-mail ProFarma als de leverancier van het product, aangeduid als een 'aanvullende diervoeder'. Het FAVV vroeg in de e-mail of beide genoemde bedrijven in het verleden al eens negatief in beeld waren gekomen bij de NVWA en of de NVWA eventueel over nuttige aanvullende informatie beschikte. Dit signaal werd niet meteen gerelateerd aan het lopende strafrechtelijk onderzoek (Aladin). Die relatie werd op 11 juli gelegd.
92. De inspecteur die het informatieverzoek had ontvangen zond dit door aan zijn collega, een senior inspecteur van het team Support Handhavingsregie van TO Consument & Veiligheid (NVWA) met het verzoek hieraan opvolging te geven. Deze liet zijn Belgische evenknie op 22 juni 2017 weten dat hij de gevraagde informatie zou opvragen en hierover een terugkoppeling zou geven. Op 28 juni 2017 berichtte de senior inspecteur dat hij 'in onze bedrijfssystemen' had laten terugkijken. Over Chickfriend was geen informatie aanwezig en de informatie over het andere bedrijf vermeldde geen overtredingen: 'Er is derhalve geen aanwijzing dat deze bedrijven op een of andere wijze negatief in beeld zijn.'
93. Per ommekeer vroeg de Belgische collega of het voor de NVWA mogelijk zou zijn om het FAVV de uitgaande facturen (of werkbonnen) van behandelingen op Belgische bedrijven van de laatste twee maanden te bezorgen na een controle van Chickfriend. Ook suggereerde hij dat het niet onverstandig zou zijn om tegelijkertijd het bedrijf te controleren op de aanwezigheid van fipronil 'en/of andere diergeneesmiddelen'. De FAVV-collega gaf aan dat België bezorgd was over de volksgezondheid 'daar nog meer pluimveebedrijven slachtoffer kunnen geweest zijn van mogelijke fraude'. Ook voor Nederland zag hij een risico. Om de kans op detecteren zo hoog mogelijk te houden en zo snel mogelijk over informatie te beschikken drong hij aan op spoed. De NVWA beschouwde dit als een formeel verzoek van het FAVV op basis van het zogenaamde Administrative Assistance and Cooperation System (AAC), dat bedoeld is om bilateraal (of multilateraal) snel informatie uit te wisselen bij vermoedelijke fraudezaken.

4.3.3 ILT en NVWA: wie moet het voortouw nemen?

94. Op donderdag 29 en vrijdag 30 juni 2017 vond – grotendeels via de mail – op werkvloerniveau een discussie plaats tussen NVWA en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) van het ministerie van Infrastructuur en Milieu over de vraag wie de door het FAVV gevraagde informatie diende te bemachtigen. De NVWA legde het verzoek neer bij ILT in de veronderstelling dat het bij Chickfriend om een professioneel plaagdierenbestrijdingsbedrijf ging. ILT gaf daarop aan dat het bedrijf daartoe niet over de vereiste vergunningen beschikte en daarom niet onder ILT-toezicht viel. Als er sprake zou zijn van niet-toegelaten biociden zou de ILT echter wel kunnen optreden, zij het dat het gebruik plaatsvond op een agrarisch bedrijf en daarmee de NVWA 'feitelijk' aan zet was.
95. De ILT, in de persoon van het hoofd Handhaving Risicovolle Stoffen, heeft in een gesprek met de commissie toegelicht dat dit laatste gebaseerd was op het handhavingsdocument voor de Wgb (Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden) uit 2008 waarin staat dat de

NVWA het voortouw heeft in de agrarische sector. Achteraf gezien had de ILT wellicht voor een andere aanpak kunnen kiezen. Het hoofd Handhaving Risicovolle Stoffen heeft desgevraagd aangegeven dat op werkvloerniveau mogelijk te snel is verwezen naar de overeenkomst. Mogelijk had men ook met de NVWA tot een taakverdeling kunnen komen; al had het inmiddels lopende strafrechtelijke onderzoek door de NVWA dat lastig gemaakt.

96. Op maandag 3 juli 2017 was nog steeds onduidelijk wie actie moest ondernemen. Die dag kreeg NVWA-teamleider Toezichtontwikkeling Gewasbescherming bij de divisie Landbouw en Natuur (verder: teamleider TGb) de correspondentie tussen de NVWA en de ILT onder ogen. Na een voorafgaand telefoontje zond hij daarop een e-mail aan een Teamleider Uitvoering waarin hij aangaf 'geen zin te hebben in een verder spelletje doorschuifgedrag tussen NVWA en ILT'. Hij stelde daarom voor om het zelf op te nemen en op korte termijn een inspectie bij Chickfriend uit te voeren naar het gebruik van biociden voor ongediertebestrijding 'voordat dit ontploft en er mogelijk een schandaal over fipronil in eieren losbarst'. In eerste instantie zou het onderzoek voornamelijk inventariserend dienen te zijn 'maar als het mis is, moeten we dit mogelijk opschalen in overleg met diergeneesmiddelen omdat ook in Nederland residuvorming van een verboden middel aan de orde kan zijn'. De teamleider TGb zette ook zijn afdelingshoofd in de cc.
97. De verantwoordelijkheidsverdeling kwam een maand later terug toen het fipronilincident zich in volle omvang manifesteerde. Het betrof de mestproblematiek in samenhang met fipronil, die besproken werd tijdens een expertmeeting op 1 augustus 2017. Daar werd echter al snel de conclusie getrokken dat het mestafval onder de Verordening dierlijke bijproducten viel waarop de ILT geen toezichthouder is; ook hier gold dat de NVWA de bevoegde instantie is.

4.3.4 Start onderzoek bij Chickfriend

98. Op 4 juli 2017 kreeg de teamleider TGb de bevestiging dat twee inspecteurs van toezicht op 7 juli 2017 het onderzoek bij Chickfriend zouden uitvoeren. Beide inspecteurs kregen op 6 of 7 juli 2017 – volgens een latere interne reconstructie mondeling – kennis van de melding over Chickfriend die op 20 juni 2017 door een particulier was gedaan; dit was een extra bevestiging van de informatie die door het FAVV was verstrekt. De schriftelijke melding werd op 11 juli 2017 via het MOS naar de inspecteurs doorgeleid.
99. Bij de inspectie op vrijdag 7 juli 2017 bij Chickfriend kregen de inspecteurs meteen bij aanvang van hun controle van de eigenaren te horen dat ze van het bedrijf uit België een aansprakelijkheidsstelling hadden ontvangen. Op dat moment besloten de inspecteurs als buitengewoon opsporingsambtenaar verder te gaan. Zij onderzochten onder meer de aanwezige voorraad op een opslaglocatie. Het door de NVWA opgestelde feitenrelaas van het fipronilincident vermeldt dat zij daarbij geen fipronil aantroffen en evenmin Dega-16; wel troffen zij twee ton biociden aan die niet in Nederland waren toegelaten. Volgens het feitenrelaas van de NVWA besloten zij gezien de bevindingen een strafrechtelijk onderzoek in te stellen. Volgens datzelfde feitenrelaas kon vanaf dat moment informatie over het onderzoek alleen gecommuniceerd worden met toestemming van de officier van justitie. De inspecteurs namen een deel van de administratie van Chickfriend in beslag – in lijn met de inhoud van het verzoek vanuit België betreffende de periode vanaf 1 januari 2017. Ook namen zij enkele monsters op de aanwezigheid van fipronil en Dega-16.
100. Enkele dagen daarna bezochten de inspecteurs het bedrijf nog een keer om aanvullende documentatie te verkrijgen. Na ontvangst van de eerdergenoemde MOS-melding van 11 juli 2017 voerden zij de dag daarop wederom onderzoek ter plekke uit en namen zij daarbij monsters. Op 20 juli 2017 werd een aanvullende bemonstering op apparatuur

uitgevoerd. Ditmaal werden na analyse resten van fipronil aangetroffen. Op 21 juli 2017 werd het bedrijf verzegeld als uitvloeisel van aanvullend onderzoek. Volgens de NVWA was eerdere stillegging op basis van verdenking juridisch niet mogelijk.

4.3.4.1 Informatievoorziening aan FAVV

101. De omslag naar een strafrechtelijk onderzoek had gevolgen voor de snelheid waarmee de door het FAVV opgevraagde informatie zou worden opgeleverd. Op 13 juli 2017 informeerde de senior inspecteur van het team Support Handhavingsregie het FAVV (naar hij aangaf zoals al eerder mondeling besproken) dat het bezoek aan Chickfriend had geleid tot het instellen van een strafrechtelijk onderzoek. Voor de verstrekking van de gevraagde gegevens was daarom volgens hem een Europees Onderzoeksbevel (EOB) nodig van een Belgische officier van justitie aan het Nederlandse Openbaar Ministerie.
102. Op 17 juli 2017 werd de informatiedeling met het FAVV besproken tijdens een overleg van de zaaksofficier en vertegenwoordigers van IOD en toezicht. Bij die gelegenheid gaf de zaaksofficier aan meteen te zullen accorderen wanneer de Belgische procureur rechtstreeks contact met haar zou opnemen. Deze boodschap werd op 19 juli 2017 met het FAVV gecommuniceerd. Diezelfde dag nog werd de eerste informatie uit Nederland met het FAVV gedeeld. Volgens het feitenrelaas van de NVWA vond de volgende dag een gesprek plaats tussen de Nederlandse zaaksofficier en de Belgische procureur. Naar aanleiding daarvan werden de namen van de door Chickfriend behandelde Belgische bedrijven die uit de inbeslaggenomen administratie naar voren waren gekomen, rechtstreeks gedeeld met België; aangezien de gegevens voor voedselveiligheidsdoeleinden werden gebruikt kon dit zonder de tussenstap van een EOB.

4.3.4.2 Drie onderzoeken komen samen

103. Op dinsdag 11 juli 2017 zocht een inspecteur van toezicht mondeling contact met de IOD via het zogenaamde Fraude Expertise Knooppunt (FEK) van de NVWA met het verzoek om ondersteuning bij het strafrechtelijk onderzoek door toezicht. In het FEK staat de IOD de toezichthouder bij door middel van advisering, begeleiding en coaching bij zaken die niet als IOD-zaak zijn aangemerkt maar die verder gaan dan waar toezicht dagelijks mee te maken heeft.⁹⁴
104. Op dat moment werd in ieder geval bij de IOD duidelijk dat er sprake was van een samenloop met het beoogde strafrechtelijk onderzoek Aladdin dat de IOD in voorbereiding had naar aanleiding van de allereerste meldingen eind 2016 en begin 2017.
105. De volgende dag, 12 juli 2017, informeerde de IOD de (zaaks)officier van justitie dat toezicht (sinds 1 juli Inspectie in de directie Handhaven) naar aanleiding van meldingen en een verzoek uit België een strafrechtelijk onderzoek was gestart naar Chickfriend. De zaaksofficier stelde voor om op maandag 17 juli 2017 een overleg met alle betrokkenen te organiseren.
106. In de loop van 12 juli 2017 werd duidelijk dat er nog een derde onderzoek liep. Twee dagen eerder, op 10 juli 2017, ontving een inspecteur van toezicht een bericht van de douane op Schiphol dat daar in maart 2017 een pakket pesticiden was onderschept dat was gecamoufleerd als een zending inktcartridges. De geadresseerde van het pakket – zij het via een Nederlands postadres – was een Belgische leverancier die in een van de eerste meldingen was genoemd als de leverancier van Dega-16 aan Chickfriend.
107. Bij het bericht van de douane zat een laboratoriumanalyse van het douanelaboratorium; uit de datum op die analyse valt op te maken waarom het maanden had geduurd voordat

⁹⁴ Het FEK was op dat moment net (sinds het voorjaar van 2017) de pilotfase ontstegen en nog volop in ontwikkeling.

de douane de NVWA informeerde. Uit de analyse bleek dat het pakket onder andere fipronil bevatte. De inspecteur van toezicht nam dezelfde dag contact met de IOD op om te zien of het pakket enige relatie had met op dat moment lopende onderzoeken. Hem werd bevestigd dat dit niet het geval was; daarna droeg hij de afhandeling conform het zogenaamde controleplan over aan zijn collega, NVWA-inspecteur van het team Zuid Fyto GWB van de directie Handhaven (verder: inspecteur directie Handhaven) om een strafrechtelijk onderzoek op te starten.

108. De inspecteur directie Handhaven benaderde op 12 juli 2017 een collega, een van de inspecteurs die het onderzoek bij Chickfriend had verricht, omdat hij het een en ander wilde weten over analyses en monsterneming. Daarbij deelde hij zijn bevindingen tot dusver, waarna zij gezamenlijk concludeerden dat de importeur van het pakket een duidelijke rol had binnen het onderzoek van toezicht met steun van de IOD.
109. Op maandag 17 juli 2017 vond het overleg plaats tussen de officier van justitie, de inspecteurs van toezicht die bij de verschillende onderzoeken naar fipronil betrokken waren, twee vertegenwoordigers van de IOD evenals de NVWA-teamleider van het Noordelijke Pluimveeteam (toezicht). Uit de inbeslaggenomen administratie van Chickfriend waren de namen van acht bedrijven naar voren gekomen die recentelijk door Chickfriend een behandeling tegen bloedluis hadden ondergaan. Deze moesten worden bemonsterd en de IOD had op 12 juli 2017 de teamleider van het Noordelijke Pluimveeteam telefonisch gevraagd om de bemonstering te organiseren. Tijdens het voor 17 juli 2017 geplande overleg met de officier van justitie zou ze daar meer over horen.
110. Zoals de teamleider van het Noordelijke Pluimveeteam tegenover de commissie aangaf, kreeg ze pas in tweede instantie te horen dat de monsterneming zou plaatsvinden in het kader van een strafrechtelijk onderzoek. Ze moest van haar leidinggevende toestemming krijgen om het verzoek te honoreren. Ook toezicht diende iedere keer de afweging te maken of men een zaak wilde oppakken of niet. De teamleider van het Noordelijke Pluimveeteam drong toen tevens aan op een gesprek op korte termijn met de officier van justitie om alles goed door te spreken.
111. Op de bijeenkomst van 17 juli 2017 werd de informatie uit de drie onderzoeken onderling gedeeld voor zover men van mening was dat dat kon; de IOD deelde geen informatie over Aladdin omdat de gegevens binnen een ander domein lagen en deze alleen na toestemming van de desbetreffende zaaksofficier van justitie konden worden gedeeld. De betrokken inspecteurs van toezicht en de teamleider van het Noordelijke Pluimveeteam droegen dan ook vooralsnog geen kennis van de informatie die de aanleiding had gevormd tot het onderzoek Aladdin. Wel was één van de drie meldingen die tot Aladdin hadden geleid via de toezichtdivisie Landbouw en Natuur bij de IOD gekomen.
112. Uit de informatie die de inspecteurs van toezicht die het bezoek aan Chickfriend hadden gebracht, deelden met de aanwezigen tijdens het overleg, bleek dat het bedrijf gemiddeld twee boerderijen per dag behandelde. Op basis hiervan was een reksom over de periode die de inbeslaggenomen administratie besloeg, van 1 januari 2017 tot het moment van inbeslagname, snel gemaakt. De aanwezigen tijdens het overleg concludeerden dat het onderzoek 'dusdanig groot wordt en dat het risico volksgezondheid op het spel staat, dat het niet meer onder een klein onderzoek kan vallen'. De beide vertegenwoordigers van de IOD gaven aan dit met hun leidinggevendenden te zullen bespreken. Uitkomst daarvan was dat besloten werd om het onderzoek Aladdin samen met het lopende onderzoek naar het pakket met fipronil en het onderzoek van toezicht te combineren in één onderzoek, dat de naam Landseer meekreeg.
113. De overwegingen van de IOD daarbij waren dat het niet langer opportuun leek om een (grootschalig) opsporingsonderzoek door de IOD te starten. Het object van onderzoek wist dat het onder het vergrootglas was komen te liggen en had al bezoek van de inspectie gehad; daarmee was de zaak tactisch gezien 'stuk'. Zoals het desbetreffende sitrap

(situatierapport) van de NVWA vermeldt, gold verder de overweging dat toezicht 'vooral snel en adequaat de risico's richting consument [moet] bestrijden – een strafrechtelijk onderzoek helpt daar niet bij'.

114. Volgens de teamleider van Team Intelligence van de IOD heeft hij gezien de groeiende omvang van het onderzoek overleg gevoerd met het Functioneel Parket over de mogelijkheid om het onderzoek toch in zijn geheel naar de IOD te trekken. Vanwege capaciteitstekort werd besloten het onderzoek toch bij toezicht te laten met IOD in een adviserende rol. Op 20 juli 2017 gaf de officier van justitie echter te kennen toch een volledig IOD-onderzoek te willen starten. Per 24 juli 2017 ging de verantwoordelijkheid in zijn geheel over naar de IOD, 'vanwege de te leveren specialistische ondersteuning, zoals financiële en digitale rechercheurs, een projectleider en een dossiervormer'. Het capaciteitsprobleem werd opgelost door een ander onderzoek stop te zetten. Feitelijk nam de IOD het onderzoek op 27 juli 2017 over.
115. De overgang naar de IOD impliceerde volgens de sitraps van de NVWA uit die periode, dat extra maatregelen nodig waren voor het delen van die informatie bij de afhandeling van het incident. Zo dienden er volgens het verslag van het incidentenoverleg, 'gescheiden sporen [te] worden gelopen voor bestuursrechtelijk[e] handhaving (toezicht) en strafrechtelijk onderzoek'.

4.4 Periode 18 juli tot 30 juli 2017

4.4.1 Alerteringsoverleg

116. Op de avond van 17 juli 2017 ontving het hoofd van de afdeling Incident- en crisisbeheersing (ICB) van de directie Handhaven NVWA en tevens Chief Veterinary Inspector (CVI) (verder: hoofd afdeling ICB/CVI) van de NVWA-crisiscoördinator eveneens van ICB, het bericht dat er een kwestie speelde en dat de hulp van de ICB werd ingeroepen.
117. De ICB richt zich op aangifteplichtige dierziekten maar verzorgt ook crisiscoördinatie en in dit geval assistentie bij een incident. Praktisch houdt dat in: het structureren van verslaglegging (onder meer door middel van besluitenbladen waarin per besluit wordt vastgelegd wat en wanneer is besloten) en dossiervorming, en het briefen en eventueel debriefen van medewerkers die op pad worden gestuurd.
118. Behalve het hoofd afdeling ICB/CVI werd ook de plaatsvervangend directeur Handhaven/ hoofd IOD R. Stevens, die directeur Handhaven L. de Maat tijdens haar vakantie verving, gewaarschuwd. Besloten werd om voor de volgende dag een zogenaamd alerteringsoverleg bijeen te roepen; een dergelijk overleg is bedoeld om te bepalen of er opgeschaald moet worden naar 'incident': een formele status waaraan een incidentteam en een incidentenoverleg, voorgezeten door een incidentenmanager, is gekoppeld.
119. De incidentenorganisatie beschikte over een handboek en daarnaast had de NVWA van oudsher een rampenbestrijdingsplan op het gebied van dierziektenbestrijding. Een plan voor een voedselcrisis ontbrak.
120. Tijdens het overleg op 18 juli 2017 werd onder meer door de teamleider van het Noordelijke Pluimveeteam de op dat moment beschikbare informatie met de aanwezigen, vertegenwoordigers van alle betrokken geledingen binnen de NVWA, gedeeld. De bevindingen van het FAVV kwamen aan bod, evenals het bezoek aan Chickfriend waaruit naar voren was gekomen welke bedrijven in juli 2017 een bloedluisbehandeling hadden ondergaan.
121. De NVWA wist op dat moment nog niet hoeveel bedrijven er betrokken waren, in welke concentraties fipronil was toegepast en of het zich in het reinigingsmiddel bevond. Vanwege al die onzekerheden kwam BuRO nog niet met een risicobeoordeling; de teamleider van het Noordelijke Pluimveeteam zou daar gedurende de daaropvolgende week een aantal malen BuRO om vragen. Wel was bekend dat het FAVV voor eieren een MRL han-

terde van 0,005 mg/kg maar onduidelijk was waar die norm op was gebaseerd. Onderzoek bij de NVWA naar de normering liep ondertussen. Een eveneens uitgevoerde snelle berekening op basis van Belgische gegevens liet zien dat de ADI (Acceptabele Dagelijkse Inname) voor volwassenen was overschreden.

122. Vastgesteld werd dat het 'potentieel om heel veel eieren' ging en dat wanneer de casus bekend zou worden er mogelijk veel aandacht van de media zou komen. Het naar aanleiding van de bijeenkomst opgestelde alerteringsbericht vermeldt dan ook als besluit: 'Vanwege het politieke risico, eventuele media-aandacht, het potentieel hoge aantal besmettingen en de internationale component wordt besloten om deze casus op te schalen naar de fase van incident.'
123. De vraag of op basis van het voorzorgsprincipe bedrijven geblokkeerd moesten worden, wat inhoudt dat een afvoerverbod geldt voor eieren, kippen en mest, werd op 18 juli 2017 met 'nee' beantwoord; er was nog onvoldoende bewijs dat bedrijven verontreinigd waren met fipronil. Pas wanneer de definitieve uitslagen van de bemonstering binnen waren zouden acties in gang gezet worden.

4.4.2 Incident of crisis

124. De reden om op te schalen van regulier naar incident en niet naar crisis is de commissie tijdens diverse gesprekken met vertegenwoordigers van de NVWA toegelicht. Formeel kunnen alleen de departementen het besluit nemen om op te schalen naar een crisis. In geval van een crisis nemen zij de regie van de NVWA over. Zoals nog aan de orde zal komen heeft EZ op twee momenten bekeken of een dergelijke opschaling aan de orde was; in beide gevallen werd daar van afgezien.
125. Degenen die bij het alerteringsoverleg aan tafel zaten waren van mening dat er nog geen noodzaak bestond om op te schalen naar crisis. Er waren op dat moment te veel onzekerheden: te veel om de situatie bij regulier te laten en te weinig om nog hoger op te schalen naar crisis.
126. Voor zover de commissie heeft kunnen nagaan is de keuze voor incident door de NVWA gemaakt zonder ruggenspraak met de departementen EZ en VWS.
127. Conform de daarvoor geldende procedure werd na het besluit van het alerteringsoverleg van 18 juli 2017 een incidentmanager benoemd in de persoon van één van de twee tijdens de vakantieperiode aanwezige afdelingshoofden, het hoofd van de afdeling Consument. Hij kon rekenen op assistentie van de crisiscoördinator ICB. Ook de andere rollen werden benoemd en verdeeld binnen wat nu het incidentteam heette; dit team kwam de daaropvolgende tijd dagelijks tezamen in het zogenaamde incidentenoverleg. Vanwege de vakantieperiode en het gegeven dat per 1 juli 2017 de reorganisatie ('de kanteling') van de NVWA was ingegaan kostte het aanvankelijk moeite om alle benodigde expertise binnen de organisatie te vinden en aan tafel te krijgen. Het hoofd van de afdeling Consument vervulde de functie van incidentmanager gedurende twee weken, waarna zijn rol – eveneens voor twee weken – werd overgenomen door een collega-afdelingshoofd. Vanaf 28 augustus 2017 nam het hoofd van de afdeling ICB/CVI de functie van incidentmanager waar. De overall-incidentafhandeling kwam na haar terugkeer van vakantie te liggen bij directeur Handhaven.
128. Na het alerteringsoverleg werd de inspecteur-generaal (IG) van de NVWA, van het besluit op de hoogte gesteld. De daaropvolgende dag werden ook de departementen van VWS en EZ vanuit het incidentteam geïnformeerd over de opschaling naar incident. Naar aanleiding daarvan werd binnen VWS de eigen rol besproken, evenals de mogelijke risico's (al dan niet acuut gevaar) en de vraag 'hoe groot het moest worden gemaakt'. Op basis van die bespreking werd bij VWS een consignatierapport opgesteld en verspreid om alle betrokkenen binnen VWS (inclusief de minister) op de hoogte te stellen.

4.4.3 Eerste monsternemingen

129. Op 19 juli 2017 werden bij zeven van de acht bedrijven die in juli 2017 een behandeling van Chickfriend hadden ontvangen monsters van eieren genomen; het achtste bedrijf bleek een opfokbedrijf te zijn waar zich geen eieren bevonden. Ondertussen werd nagedacht over het vervolg, afhankelijk van de uitslagen mogelijk een eventuele blokkering (afvoerverbod). De NVWA had – buiten het handboek incident- en crisisbeheersing – voor deze specifieke situatie in de pluimveesector geen draaiboek klaarliggen. Bovendien was er sprake van grote onzekerheid en van een aantal aannames; zo werd er vooralsnog van uitgegaan dat fipronil ‘ongeveer twee maanden aanwezig blijft in de stal na gebruik’. Verder moesten de kaders worden verduidelijkt waarbinnen gehandeld kon worden, zoals met betrekking tot de eerdergenoemde informatie-uitwisseling en de rol van de Wbp (Wet bescherming persoonsgegevens) daarbij.
130. De situatie kreeg nog een extra laag toen later die dag het dagblad *De Stentor* contact zocht met de persvoorlichting van de NVWA met de vraag of de NVWA onderzoek deed naar fipronil in eieren. Persvoorlichting van de NVWA bevestigde dit. Op de vraag of het onderzoek Chickfriend betrof was het antwoord dat de NVWA geen mededelingen doet over namen van bedrijven. De IG evenals VWS en EZ werden hierover meteen geïnformeerd. Het zou tot zaterdag 22 juli 2017 duren voordat het nieuws werd gepubliceerd.
131. Ondertussen deed het FAVV op 20 juli 2017 een RASFF-melding (Rapid Alert System for Food and Feed) waarbij de buurlanden van België werden geïnformeerd over de mogelijke aanwezigheid van fipronil in eieren. Het FAVV verstrekke eerder diezelfde dag op Nederlands verzoek – er was nog geen informatie van BuRO beschikbaar – de risicobeoordeling die het FAVV had uitgevoerd. Daarin werd onder meer verwezen naar een Franse studie die wees op risico's als diarree, hepatitis, nefritis en schildklierproblemen. Ook zou fipronil bij kinderen leukopenie kunnen veroorzaken. Er was echter geen onderzoek verricht naar effecten op lange termijn. Het FAVV vermeldde daarnaast dat de eieren ook na 2,5 maanden nog niet conform waren (aan de MRL-norm voldeden).
132. Om meer zekerheid te verkrijgen werden eveneens op 20 juli 2017 bij Chickfriend monsters genomen van apparatuur en gelaatsmaskers; de maskers werden in beslag genomen. Een dag later bleek uit analyse van de monsters dat deze sporen van fipronil bevatten. Datzelfde kwam naar voren uit de voorlopige uitslagen van de zeven bedrijfsbemonsteringen. Duidelijk werd dat fipronil gebruikt was als biocide en niet als diergeneesmiddel. Ook gaven de geanalyseerde monsters een indicatie dat de stof ‘maanden’ actief bleef. Het FAVV informeerde de NVWA diezelfde dag dat het had geconcludeerd dat er 58 dagen na de toepassing van Dega-16 nog altijd sprake was van te hoge waarden.
133. Op basis van de nu voorhanden informatie kwam BuRO op 21 juli 2017 met een vooradvies over fipronil in eieren. BuRO had tijdens het vorige incidentenoverleg al aangegeven dat prioriteit moest worden gegeven aan het onderzoek naar fipronil in (tafel)eieren en vooralsnog niet naar fipronil in leghennen. Dat laatste zou in een later stadium dienen te gebeuren; volgens trapsgewijze aanpak zou de lijst in de loop van de tijd vervolgens worden uitgebreid met eiproducten, broedeieren, kuiken- en kippenvlees en kippenmest.
134. De schaal van het probleem werd nu ook duidelijker. Uit de voorlopige uitslagen werd het causaal verband tussen de toepassing van Dega-16 en fipronil duidelijk. Uit de door de IOD verstrekte informatie uit de administratie van Chickfriend werd duidelijk dat bijna 200 bedrijven de afgelopen zes maanden waren behandeld. Tevens bleek dat het bedrijf onder de naam Chickclean ontsmetting van pluimveestallen uitvoerde. Uit de facturen kwam verder naar voren dat Chickfriend Dega-16 aan klanten had geleverd en het vermoeden ontstond dat daarin fipronil aanwezig was.
135. Naar aanleiding van de resultaten van de eerste bemonstering (die de aanwezigheid van fipronil aantoonde) werd vrijdagavond het bedrijf Chickfriend verzegeld. Verder werd

besloten om de volgende dag, zaterdag 22 juli 2017, zeven bedrijven een blokkering op te leggen voor zowel eieren, kippen als mest.

136. De IG informeerde vrijdagavond per sms de directeur-generaal Agro en Natuur van EZ (inmiddels LNV) M. Sonnema en de directeur-generaal Volksgezondheid van VWS A. Berg, over de terugroepactie. Hij zegde toe de volgende dag een nota te zullen zenden aan de minister van VWS en de staatssecretaris van Economische Zaken waarin de stand van zaken omtrent 'fipronil in eieren' nader uiteen werd gezet.
137. Een nota van 22 juli 2017 schetste de gebeurtenissen vanaf het moment dat het FAVV de aanwezigheid van fipronil in eieren had geconstateerd. Ook werd de mogelijke schaal van het probleem in Nederland aangeduid. In een nadere toelichting werden chronologisch de belangrijkste punten met betrekking tot de Nederlandse situatie op een rij gezet. Eén daarvan was de vermelding dat in november 2016 voor het eerst een tip bij de NVWA was binnengekomen over het gebruik van fipronil bij de bestrijding van bloedluis bij kippen. Dat signaal was 'aan de IOD doorgegeven die het heeft opgewerkt en een BuRO-advies heeft gevraagd': 'De conclusie van dit gesprek was, op basis van de beschikbare informatie, dat er geen acuut gevaar voor de volksgezondheid, milieu of dierenwelzijn bestond en er dus geen onmiddellijk optreden van de NVWA noodzakelijk was.' In de brief van 3 augustus 2017 aan de Tweede Kamer werd dit gegeven niet vermeld.
138. De nota van 22 juli 2017 kwam ook onder ogen van de Belgische autoriteiten; de passage over de tip in november 2016 zou de aanleiding vormen voor een debat tussen België en Nederland die nader aan de orde komt in paragraaf 4.5.5.

4.4.4 Blokkering en bemonstering van 22 juli 2017

139. Zaterdagochtend 22 juli 2017 maakte dagblad *De Stentor* bekend dat een bloedluisbestrijder uit Gelderland, Chickfriend, mogelijk fipronil had gebruikt. Die stof was aangetroffen in Belgische eieren. Omdat bekend was dat *De Stentor* zou gaan publiceren en om te voorkomen dat de te blokkeren bedrijven het nieuws uit de krant zouden vernemen, werd besloten dat de inspecteurs hun komst die dag, en de reden daarvan, van tevoren telefonisch zouden aankondigen. Eenmaal op het bedrijf konden ze de pluimveehouders geen nadere informatie geven over hoe het vervolg zou zijn. De inspecteurs hadden zelf ook geen nadere uitleg gekregen; de juridische motivering voor de blokkering kregen de pluimveehouders per post toegezonden. Op 26 juli 2017 publiceerde de NVWA op de eigen website een pagina 'Q&A' en organiseerde ze een belteam.
140. Kort na het middaguur werd het bericht van *De Stentor* opgepakt door het ANP dat een nieuwsbericht op het net plaatste onder de kop 'Kippeneieren mogelijk vergiftigd'. Persvoorlichting van de NVWA deelde intern het bericht met de mededeling dat het inmiddels door andere media was opgepikt en al had geleid tot vragen aan het RIVM. Voor de NVWA was de alarmerende kop van het ANP aanleiding om rond drie uur 's middags een eigen persbericht uit te brengen onder de kop 'NVWA onderzoekt gebruik fipronil in pluimvee-sector'. Volgens het antwoord in het schriftelijk overleg met de Kamer⁹⁵ was de NVWA uit zichzelf van plan geweest met een persbericht te komen. In het persbericht werd onder meer vermeld dat de NVWA zeven pluimveebedrijven had geblokkeerd en dat bij vier bedrijven tevens een recall (terughaalactie) was ingezet: 'Er is echter geen direct gevaar voor de volksgezondheid.'
141. De woordvoerder van de NVWA bestreed bij de media het frame 'gifeieren' Het ANP verving daarop het oorspronkelijke bericht door een aangepast bericht dat mede gebaseerd was op het persbericht van de NVWA, voorzien van de neutrale kop 'NVWA onderzoekt

⁹⁵ Verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld 18 augustus 2017, Kamerstukken II, 2017-2018, 26 991, nr. 509.

verontreinigde eieren'. De NVWA informeerde ook het FAVV, het RIVM en het Voedingscentrum over het eigen persbericht.

4.4.5 Contact met de sector

4.4.5.1 Verzoek om een plan van aanpak van de sector

142. De eerste blokkades en recalls alsmede het feit dat er nu sprake was van een openbare kwestie, bracht de NVWA ertoe om vertegenwoordigers van alle geledingen van de sector uit te nodigen voor een overleg op maandag 24 juli 2017. De belangrijkste reden was dat op basis van de nu beschikbare gegevens over de omvang van de mogelijk besmette bedrijven, in combinatie met de nog altijd levende onzekerheid over de risico's, zich op basis van het voorzorgsprincipe een blokkering van alle betrokken bedrijven aandiende. Gezien de inmiddels gebleken mogelijk langdurige werkzaamheid van fipronil, zou het daarbij gaan om alle bedrijven die – afgaande op de inbeslaggenomen administratie – vanaf januari 2017 door Chickfriend tegen bloedluis waren behandeld.
143. Zoals eerder aangegeven had de teamleider van het Noordelijke Pluimveeteam al diverse malen bij BuRO om informatie gevraagd over hoe gevaarlijk fipronil was, wat de halfwaardetijd was (de tijd waarna van de oorspronkelijke hoeveelheid stof nog precies de helft over is) en of de begrenzing van 1 januari 2017 realistisch was. Ook vanuit VWS werd een aantal malen aan BuRO gevraagd om haast te maken, maar het bleek voor de betrokken ambtenaren van VWS lastig om tot BuRO door te dringen. De plaatsvervangend DG Curatieve Zorg, belde met de BuRO-directeur om op snelheid aan te dringen. Op 17 en 18 juli 2017 was er contact met een medewerker van BuRO aan wie als hoofdvraag werd gesteld hoe schadelijk fipronil voor de volksgezondheid was. Een schriftelijke neerslag van het antwoord ontbreekt; wel wordt in een nota van de NVWA van 22 juli 2017 verwezen naar een vooradvies dat een rol zou hebben gespeeld bij het besluit tot de actie van dezelfde dag. Het eerste formele (voorlopige) deeladvies dat mede gebaseerd was op de eerste monsternemingen op 22 juli 2017 kwam pas op 25 juli 2017 beschikbaar. BuRO vroeg ondertussen op 23 juli 2017 om nog minimaal honderd monsters uit de retailmarkt te halen; de analyseresultaten daarvan waren op 27 juli 2017 gereed. Daaruit zou blijken dat 26 procent van de onderzochte eieren fipronil bevatte. Het antwoord op de vraag naar het gevaar van fipronil voor de volksgezondheid werd pas op 11 augustus 2017 door BuRO beantwoord.
144. De deelnemers aan het incidentenoverleg wilden niet wachten op het eerste voorlopige deeladvies. De bestaande onduidelijkheid leidde ertoe dat het incidentenoverleg, voorgezeten door plaatsvervangend directeur Handhaven/directeur IOD uit voorzorg besloot geen risico te nemen en alle circa 180 (de schatting op dat moment, het werden er 181) in 2017 door Chickfriend behandelde bedrijven preventief te blokkeren en te gaan bemonsteren. In de ochtend van 24 juli 2017 waren door de IOD na toestemming van de officier van justitie de eerste 100 adressen van bedrijven vrijgegeven aan het incidententeam; het betrof hier de bedrijven die in de periode mei tot en met juni 2017 een behandeling door Chickfriend hadden ondergaan. De adresgegevens van de 80 overige bedrijven, die in de periode januari tot april 2017 waren behandeld, werden met toestemming van de officier van justitie de dag daarna vrijgegeven.
145. De NVWA baseerde zich vervolgens op de Algemene Levensmiddelen Verordening (ALV), volgens welke de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de blokkeringsmaatregelen primair bij de sector zelf lag.
146. Tegen deze achtergrond vond op maandag 24 juli 2017 het overleg plaats tussen NVWA

en een groot aantal brancheorganisaties⁹⁶, voorgezeten door de plaatsvervangend directeur Handhaven/directeur IOD. Volgens diverse aanwezigen droeg de bijeenkomst een chaotisch karakter, mede door het feit dat een aantal partijen via telefoons aan de vergadering moest deelnemen.

147. De NVWA informeerde de vertegenwoordigers van de sector over de resultaten van het onderzoek naar de eerste bedrijven en verstreekte tevens een toelichting op de blokkade van zeven bedrijven; dat laatste bleek op begrip te kunnen rekenen van de sectorvertegenwoordigers. Ook gaf de NVWA een 'doorkijkje naar de grote aantallen bedrijven die behandeld zijn'. De voorzitter, plaatsvervangend directeur Handhaving/directeur IOD, vroeg om die reden aan de zeven organisaties die namens alle geledingen van de sector aan tafel zaten om zelf binnen 24 uur met een plan van aanpak te komen voor een blokkade, door middel van het niet-ophalen van eieren, kippen of mest op de desbetreffende bedrijven. Ook zouden de bedrijven zelf de monsternames regelen. De sector zou het plan de volgende middag aanleveren. De nota die de NVWA de dag daarop aan de minister van VWS en de staatssecretaris van EZ zond over de stand van zaken, vermeldt: 'Uitkomst van dat gesprek is dat het bedrijfsleven hiervoor zijn eigen verantwoordelijkheid wil oppakken.'
148. De NVWA ging ondertussen aan de slag met een eigen plan ter controle of de sector zou doen wat beloofd werd. Voor de zekerheid ontwikkelde de NVWA tegelijkertijd een plan met twee scenario's, waarbij naast het 'voorkeursscenario' met het voortouw bij de sector, in het tweede scenario de NVWA alsnog het initiatief naar zichzelf zou trekken mocht de sector niet in staat blijken tijdig een sluitend plan van aanpak op te leveren. Het betekende dat allerlei praktische zaken geregeld moesten worden zoals het formeren van belteams met het oog op de blokkering; de vervaardiging van een belscript; het organiseren van proefslachtingen van leghennen en het inrichten van een team voor de tracering. Daarnaast moest uitgezocht worden welke (gecertificeerde) private laboratoria in aanvulling op het eigen lab en RIKILT beschikbaar waren voor de analyse van de grote hoeveelheid monsters die genomen zouden gaan worden.
149. Over de ontwikkelde scenario's voerde de NVWA, aldus een sitrap, op de ochtend van 25 juli 2017 een beleidsoverleg met VWS en EZ; dergelijke overleggen vonden een paar maal plaats, afhankelijk van de actuele situatie. Bij gelegenheid van dit overleg werd tevens afgesproken dat in het vervolg beide departementen aangesloten zouden zijn bij het sectoroverleg van de NVWA met de brancheorganisaties. De NVWA verantwoordde de gekozen aanpak richting sector op 25 juli 2017 in een nota aan de bewindslieden.
150. In het daaropvolgende weekend van 29 en 30 juli 2017 vond nadere onderlinge ambtelijke afstemming plaats tussen VWS en EZ over ieders rol. Gezien de vakantieperiode waren er namelijk veel 'vervangers van vervangers' en was de rolverdeling niet iedereen duidelijk.

4.4.5.2 (Eerste) voorlopig advies van BuRO

151. Ten tijde van het overleg met EZ en VWS op 25 juli 2017 was het (eerste) voorlopig advies van BuRO beschikbaar dat die ochtend vroeg was aangeleverd. Dat advies bevestigde de noodzaak om preventief op te treden. Uitgangspunt van het advies was de vraag 'of er een risico [is] voor de volksgezondheid van de consumptie van eieren die fipronil bevatten'. BuRO schreef in het voorlopig advies dat het 'een korte verkenning' had uitgevoerd naar de gevaren van fipronil bij de mens, effecten bij kippen en andere vogels, gezondheidkundige grenswaarden en naar risicogroepen. Het voorlopig advies was gebaseerd op de uitslagen van de bemonsteringen die op zaterdag 22 juli 2017 waren uitgevoerd bij

⁹⁶ Aanwezig waren vertegenwoordigers van ANEVEI, AVINED, CBL, FNLI, LTO/NOP, NEPLUVI en NVP.

de eerste blokkeringen. Deze uitslagen lieten zien dat negen monsters de MRL overschreden maar dat geen overschrijding van de ARfD (acuut risico) was geconstateerd. Wel overschreden zes monsters de door BuRO zelf berekende ADI voor kinderen (0,06 mg/kg). Daardoor konden 'effecten op de volksgezondheid bij dagelijkse consumptie van de eieren niet uitgesloten worden'.

152. BuRO adviseerde op basis van deze monsters 'actief maatregelen [te nemen] om consumptie van eieren waarin meer dan 0,06 mg/kg ei-inhoud fipronil [de ADI Kind] aanwezig is, te voorkomen'. Directeur BuRO heeft hierover bij de commissie aangegeven dat BuRO rekening hield met de mogelijkheid van langdurige blootstellingen waarbij onzeker is welke eventuele schade daardoor kan optreden. Om die reden werd de ADI Kind als uitgangspunt genomen en niet de op dat moment op advies van BuRO gehanteerde ARfD van 0,9 mg/kg.⁹⁷
153. Daarnaast adviseerde BuRO om in de pluimveesector te handhaven op basis van de MRL die door de EFSA was afgeleid. Tevens luidde het advies om monsters in de supermarkten te gaan nemen. Dat laatste was ingegeven door de mogelijkheid van het bestaan van vaste distributielijnen via de retail vanuit besmette bedrijven, wat zou kunnen betekenen dat sommige consumenten gedurende langere tijd blootgesteld konden zijn/worden aan eieren uit hetzelfde besmette bedrijf.
154. BuRO gaf in aansluiting hierop ook het advies mee om actieve publieksvoorlichting te overwegen en een recall uit te voeren tot op consumentenniveau mochten er vanuit het toezicht aanwijzingen komen dat er langdurige leverantie-afspraken bestaan tussen retailers en besmette bedrijven (eieren boven ADI), of als besmette bedrijven ook boerderijverkoop aan consumenten kennen.
155. Verder adviseerde BuRO om op basis van een steekproef in de retailmarkt te onderzoeken welk percentage van de tafeleieren besmet was met fipronil boven de ADI. Tot slot was het advies om na te gaan of eieren die een grondstof zijn van veel kippeneiwit-bevattend kindersnoepgoed fipronil bevatten.
156. BuRO wees er in het voorlopig advies tevens op dat was gebleken dat in Nederland 'zelfs na 130 dagen na de behandeling van stallen' de MRL werd overschreden. Daarmee werd het voor het incidentenoverleg steeds duidelijker dat de persistentie van fipronil nog groter was dan tot dan toe gedacht.
157. Op basis van het advies van BuRO van 25 juli 2017 werd bij vier van de bemonsterde bedrijven een recall (terughaalactie) uitgevoerd, omdat de uitslagen van de desbetreffende eiermonsters boven de norm van ADI Kind waren. In een toelichting die op 9 augustus 2017 voor minister Schippers werd vervaardigd over de verschillen tussen de drie landen, werd vermeld dat België en Duitsland ervan uitgingen dat de blootstelling maar enkele weken zou duren. In Nederland hield de NVWA bij de risicobeoordeling rekening met een mogelijke blootstelling van de consument over langere tijd, aangezien Chickfriend al sinds 2015 actief was.

4.4.5.3 NVWA acht plan van aanpak sector niet afdoende

158. Rond één uur 's middags op 25 juli 2017 ontving de NVWA na toestemming van de officier van justitie, via het FEK, in vervolg op de verstrekking van de dag tevoren, het adresbestand van de bedrijven die tussen 1 januari 2017 en 30 april 2017 door Chickfriend waren behandeld; een verzoek daartoe was de dag tevoren naar de officier uitgegaan.
159. Even na twee uur op de middag van 25 juli 2017 stuurde het bestuur van ANEVEI aan de

⁹⁷ Op 31 juli 2017 bepaalde de Europese Commissie op verzoek van de NVWA een geharmoniseerde aanpak waarbij de ARfD op 0,72 mg/kg werd gesteld voor zowel eieren, kippenvlees als samengestelde producten. Na een beoordeling door BuRO nam de NVWA deze norm over.

- NVWA het 'sectorvoorstel in kader van fipronil' (protocol) 'namens het bedrijfsleven' (de eiverwerkende industrie). Het plan van aanpak besloeg één A4-pagina.
160. Zoals de ANEVEI per kerende e-mail werd medegedeeld was het voorstel in de ogen van de NVWA 'niet wat wij in gedachten hadden bij een plan van aanpak'. Dat plan zou volgens de NVWA 'ten minste' de navolgende elementen moeten bevatten: alle bedrijven dienden uit voorzorg te worden geblokkeerd voor de eieren, kippen en mest; er worden monsters genomen op stalniveau; deze worden onderzocht door een geaccrediteerd laboratorium op fipronil in ei (bij voorkeur het RIKILT) op kosten van de sector; op basis van de monsteruitslagen en in samenspraak met de NVWA zouden vervolgens bedrijven worden vrijgegeven dan wel zouden aanvullende maatregelen getroffen worden; de sector zou zelf naar de buitenwereld dienen te communiceren dat zij uit voorzorg blokkeringen uitvoerde en maatregelen nam, en dat uiterlijk om 17.00 uur op 25 juli 2017. De NVWA zou het plan van aanpak beoordelen en toezien op de uitvoering.
 161. De reactie van de NVWA vermeldde eveneens dat de start van de acties van de sector diende plaats te vinden op basis van de door de sector zelf gegenereerde lijst van bedrijven die door Chickfriend behandeld waren voor bloedluis; de NVWA zou vervolgens die lijst vergelijken met de lijst die met toestemming van de officier van justitie aan de NVWA was verstrekt. De sector had gevraagd om zelf de vergelijking te mogen maken met de lijst van de NVWA.
 162. Volgens het OM kreeg de zaakofficier van justitie van de teamleider Team Intelligence van de IOD op 25 juli 2017 telefonisch te horen dat 'de sector' graag zou beschikken over de naw-gegevens van door Chickfriend behandelde bedrijven. Zij gaf in reactie daarop aan dat zij gezien het wettelijk verstrektingsregime eerst een toelichting verlangde op nut en noodzaak van het verstrekken van deze opsporingsgegevens met privacygevoelige informatie. Zo ver kwam het niet omdat de zaakofficier diezelfde avond een e-mail ontving van dezelfde teamleider van Team Intelligence van de IOD. Volgens de mail was net de informatie ontvangen 'dat de sector geen plan ingediend heeft waaruit blijkt dat hij de verantwoordelijkheid op zich neemt om de betrokken bedrijven te blokkeren. Het delen van de gevraagde informatie is hierdoor dus niet meer noodzakelijk'.
 163. De ontwikkeling waarnaar de e-mail verwees had zich snel voltrokken. De NVWA verstuurdde de e-mail met haar reactie aan ANEVEI om 14.53 uur; ANEVEI kreeg tot 16.00 uur de tijd een aanpassing uit te voeren. ANEVEI slaagde daar niet in.
 164. In de nota die de NVWA diezelfde avond aan minister van VWS en de staatssecretaris EZ zond, gaf de NVWA aan dat de deadline aan de brancheorganisaties voor een plan van aanpak voor een vrijwillige blokkade inmiddels was verstreken. De NVWA gaf aan dat alleen van ANEVEI een plan van aanpak was ontvangen, 'van de andere vertegenwoordigers van de sector niet'. Het plan van ANEVEI bood echter 'onvoldoende zekerheid' dat alle risicovolle producten (ei, kip, mest) geblokkeerd werden. Daarnaast werd in het plan een groot deel van de uitvoering teruggedeld bij de NVWA en NCAE. Ook ontbrak in het plan 'dat de sector publiekelijk de verantwoordelijkheid neemt en de regie voor het oplossen van het probleem op zich neemt'. Dat alles leidde tot de conclusie dat de NVWA niet anders kon dan op basis van de Wet dieren zelf over te gaan tot blokkering van de eerste 100 bedrijven waarvan de NVWA de adressen had gekregen. Zodra de overige adressen beschikbaar kwamen zouden deze bedrijven eveneens worden geblokkeerd. Het werden er in de eerste blokkeringsronde uiteindelijk 181.
Aan het einde van de nota vermeldde de NVWA dat op basis van wat er tot op dat moment bekend was, er geen sprake was van direct gevaar voor de volksgezondheid.
 165. Op 26 juli 2017, de dag waarop de NVWA een begin maakte met de blokkering en bemonstering van 181 bedrijven, informeerde de NVWA tevens per brief de Europese Commissie.

4.4.5.4 Over het plan van aanpak van de sector

166. De commissie heeft met diverse betrokkenen gesproken over de reden waarom de NVWA zich genoodzaakt zag voor het tweede scenario te kiezen evenals over de vraag waarom de sector er kennelijk niet in slaagde aan de voorkeur van de NVWA (die stelde op de wettelijke verantwoordelijkheid van de sector) tegemoet te komen. Daarbij zijn diverse factoren ter verklaring aan aangereikt.
167. De betreffende sectorvertegenwoordigers hadden niet begrepen dat het vereiste plan van aanpak niet alleen over eieren zou moeten gaan maar ook over dieren en mest. Daarbij speelde in de ogen van sommigen ook een rol dat de sector gewend was dat bij de bestrijding van dierziektes als de vogelgriep, het departement (in dit geval LNV) de te nemen maatregelen afkondigde. Niet iedereen was ervan op de hoogte dat ingevolge de General Food Law de sector zelf verantwoordelijk was voor het afleveren van deugdelijke waar en voor het melden als er sprake was van een probleem daarmee. Dat gebrek aan bewustzijn van de meldplicht zou zich in de loop van het incident ook gaan manifesteren op het niveau van individuele pluimveehouders.
168. De ANEVEI diende zoals hiervoor aangegeven het plan van aanpak in 'namens het bedrijfsleven'. Onduidelijk was of daar de verwerkende industrie mee werd bedoeld of de gehele sector. Uit gesprekken die de commissie met vertegenwoordigers van de sector voerde, komt naar voren dat van dit laatste in de ogen van een aantal van hen in ieder geval geen sprake was; ook de NVWA vatte dit zo op, zoals uit de in de vorige paragraaf aangehaalde nota blijkt. Genoemde vertegenwoordigers van de sector menen dat het vooral een voorstel was van ANEVEI dat tot stand was gekomen zonder nadere afstemming met andere ketenpartners. Weliswaar was afgesproken dat ANEVEI hierin de lead zou nemen maar dat zou niet met alle organisaties zijn gecommuniceerd.
169. Vertegenwoordigers van ANEVEI gaven in reactie op de NVWA aan dat naar hun mening de NVWA geen realistisch beeld had van wat ANEVEI vermocht en de bevoegdheden van de vereniging overschatte.
170. Plaatsvervangend directeur Handhaven/directeur IOD heeft bij de commissie aangegeven dat het de NVWA parten speelde dat de sector zo gefragmenteerd was en dat dit mogelijk één van de redenen was waarom men er niet in slaagde de eigen verantwoordelijkheid te nemen. Die fragmentering manifesteerde zich ook in de neiging van onderdelen van de sector om vooral oog te hebben voor het eigen belang en de neiging om zichzelf in de rol van slachtoffer te plaatsen en niet in die van verantwoordelijke. Die rol werd neergelegd bij de NVWA.
171. Zoals uit de gesprekken van de commissie naar voren kwam hadden ook de betrokken ambtenaren bij EZ en VWS de indruk dat de sector veel bij de NVWA neerlegde waar het zelf de primaire verantwoordelijkheid voor droeg. EZ kreeg overigens zelf te maken met telefonische benaderingen door brancheorganisaties die kwamen pleiten voor een aanpassing van de MRL-norm, onder verwijzing naar het feit dat deze pas recentelijk (met ingang van 1 januari 2017) was verlaagd.

4.4.6 Aanloop tot publiekswaarschuwing

4.4.6.1 Het overleg van 29 juli 2017 met de sector

172. Op 27 juli 2017, de dag na de start van de blokkeringen, kwam BuRO met een aanvullend advies op basis van nader onderzoek van 80 monsters. De resultaten daarvan lagen in het verlengde van de eerdere bevindingen: overschrijdingen van de MRL, een enkele overschrijding van de ADI Kind en geen overschrijdingen van de ARfD. Op 24 juli 2017 waren ook enkele monsters bij de retail genomen en daarvan bleek 26 procent positief te testen op fipronil. BuRO adviseerde op basis daarvan onder meer om wekelijks een monitoring op basis van steekproef in de retail uit te voeren om te zien of de blokkeringsmaatregelen

- effectief waren die op 26 juli 2017 van start waren gegaan. Deze monitoring zou een paar keer verlengd worden en uiteindelijk doorlopen tot ver in het najaar van 2017.
173. De sectorvertegenwoordigers wisten wel van de blokkeringen maar niet welke bedrijven het betrof; de NVWA deelde die informatie 'op juridische gronden' niet. Om die reden had OVONED eveneens op 27 juli 2017 's middags een afkondiging doen uitgaan in de vorm van een 'Uitvoeringsbesluit kortdurend nader voorschrift certificatieschema IKB Ei'; alle IKB-leghenbedrijven dienden aan te geven of zij op of na 1 januari 2017 'hun pluimvee wel of niet behandeld hebben of hebben laten behandelen met Dega-16/fipronil'. Op die manier hoopte OVONED in staat te worden gesteld om beter zicht te krijgen op de situatie.
 174. Het incidentteam van de NVWA was zich goed bewust van de grote informatiebehoefte bij de sector, zoals voorspellingen over de afbraaktijd van fipronil in eieren, mest, vlees en lever die getroffen pluimveehouders een 'handelingsperspectief' zouden kunnen verschaffen. Er leefden nog veel meer vragen bij de sector en een aantal daarvan kwam aan de orde op het overleg van zaterdag 29 juli 2017, een overleg waarop de sector de voorafgaande dagen herhaaldelijk had aangedrongen. Bij de bijeenkomst van 24 juli 2017 met de NVWA verbaasden sommige belangenbehartigers van de sector zich over de afwezigheid van vertegenwoordigers van EZ en VWS. Zij waren ditmaal aanwezig – en zouden dat ook bij de daaropvolgende overleggen zijn. Met ingang van maandag 31 juli 2017 startten bij EZ dagelijkse interne beleidsoverleggen en het afstemmingsoverleg met VWS.
 175. Doel van de bijeenkomst op 29 juli was het verkrijgen van meer duidelijkheid over feiten, procedures en protocollen en het bespreken van knelpunten. Aan bod kwam de MRL-norm, waarvan een deel van de sectorvertegenwoordigers zich nu pas het bestaan goed realiseerde, en de wettelijke verplichtingen die daar mee waren verbonden; de kwestie van het tekort aan (private) laboratoriumcapaciteit voor het testen van de grote aantallen monsters; de voorwaarden voor het opheffen van blokkeringen; de vraag hoe de stallen schoon te krijgen; de afvoer van besmette mest en de kwestie van 'ruimen of ruien': het afmaken van een koppel of het 'detoxen', een milde vorm van ruien (een geforceerde wisseling van verenkleed waarbij kippen tevens veel vet – mogelijk met opslag van fipronil – verliezen). De veronderstelling/hoop hierbij was dat de hennen na enkele weken weer eieren konden leggen die de voedselketen in mochten.
 176. Tot slot spraken de aanwezigen over de communicatie; besloten werd, aldus een verslag dat werd verspreid door ANEVEL, om 'nog niet actief verder te communiceren omdat het risico bestaat dat de consument het vertrouwen in de voedselveiligheid van eieren opzegt en besluit geen eieren meer te gaan kopen'. De NVWA zou de eerder ingezette lijn handhaven dat er op basis van de voorlopige uitslagen geen acuut gevaar voor de volksgezondheid bestond en dat de NVWA en sector gezamenlijk 'drastische maatregelen' hadden genomen om te voorkomen dat nieuwe eieren met fipronil in de voedselketen terecht zouden komen.

4.4.6.2 Coördinatie met Duitsland

177. Na de bijeenkomst met de sector op zaterdag 29 juli 2017 werden minister Kamp en staatssecretaris Van Dam van EZ nader geïnformeerd over de onrust die in de pluimvee-sector was ontstaan en de mogelijkheid dat dit op korte termijn ook in de media zou kunnen gaan opspelen. Van Dam kreeg het verzoek telefonisch te overleggen met zijn Duitse collega Schmidt om te zien of coördinatie mogelijk was tussen Nederland en Duitsland bij de aanpak van het incident. Op vrijdagavond 28 juli 2017 was Duitsland via het RASFF-systeem gewaarschuwd over de mogelijke verontreiniging van geïmporteerde Nederlandse eieren. Daarop waren zaterdagochtend de desbetreffende Duitse pakstations onderzocht, waar inderdaad besmette eieren werden aangetroffen. In afwijking van de in Nederland gangbare praktijk publiceert men in Duitsland alle waarden boven MRL.
178. Op zondagochtend 30 juli 2017 deed staatssecretaris Van Dam bij Schmidt telefonisch

een vergeefse poging om te voorkomen dat Duitsland het voornemen ging uitvoeren om de Duitse consumenten in te lichten over de in eieren aangetroffen fipronil. Van Dam lichtte in het gesprek onder meer toe dat volgens de NVWA er geen sprake was van direct gevaar voor de volksgezondheid bij normale consumptie van eieren. Het nadere contact tussen NVWA en de Duitse evenknie BfR (Bundesinstitut für Risikobewertung) over afstemming van de communicatie, zoals dat tussen beide bewindslieden was afgesproken, leidde vervolgens niet tot het gewenste resultaat. In de loop van zondagmiddag publiceerde het ministerie van landbouw van Nordrhein-Westfalen op basis van de bevindingen van het BfR de aankondiging van een terughaalactie van eieren met twee verschillende Nederlandse eiercodes. Daarbij werd overigens aangegeven dat volgens het BfR bij normale consumptie er geen sprake was van een gezondheidsrisico.

179. De NVWA had al rekening gehouden met een Duitse 'Alleingang' en bereidde zich erop voor dat Nederland Duitsland zou moeten volgen met het publiceren van eiercodes. De noodzaak om naar buiten te treden werd onvermijdelijk toen in de loop van diezelfde zondag aanvullende voorlopige resultaten bekend werden van de uitgevoerde bemonsteringen op basis van de blokkeringen van 26 juli 2017. Ditmaal werden er waarden geconstateerd die uitgingen boven de door BuRO aangegeven grenswaarde van acute toxiciteit, de ARfD. Gelet op die uitslagen was een publiekswaarschuwing zoals bedoeld in artikel 10 van de Europese Verordening nr. 178/2002 aan de orde. Volgens dat artikel zijn bevoegde autoriteiten gehouden om de nodige stappen te nemen om het publiek te informeren wanneer er redelijke gronden zijn om te vermoeden dat een levensmiddel of diervoeder een risico voor de gezondheid van mens of dier inhoudt.
180. Concreet betekende dit de voorbereiding van een persbericht conform de eisen zoals gesteld in de hiervoor genoemde verordening en de controle daarop door Juridische Zaken van de NVWA. Ook werd de inhoud kortgesloten met VWS en EZ. Daarnaast besloot het incidentteam om de sector vooraf te informeren dat de NVWA van zins was om een publiekswaarschuwing af te geven. Op zondagmiddag ging een uitnodiging de deur uit voor een overleg de volgende dag, maandag 31 juli 2017, de dag waarop de publiekswaarschuwing gepland was. Tot een overleg op deze datum was overigens al besloten tijdens de bijeenkomst met de sector op 26 juli 2017, met het oog op het bespreken van de dan vermoedelijk beschikbare resultaten van de bemonsteringen die vanaf deze dag samen met de blokkeringen werden opgelegd.

4.5 Periode 31 juli tot medio augustus 2017

4.5.1 De publiekswaarschuwing van 31 juli

4.5.1.1 Bijeenkomst met de sector

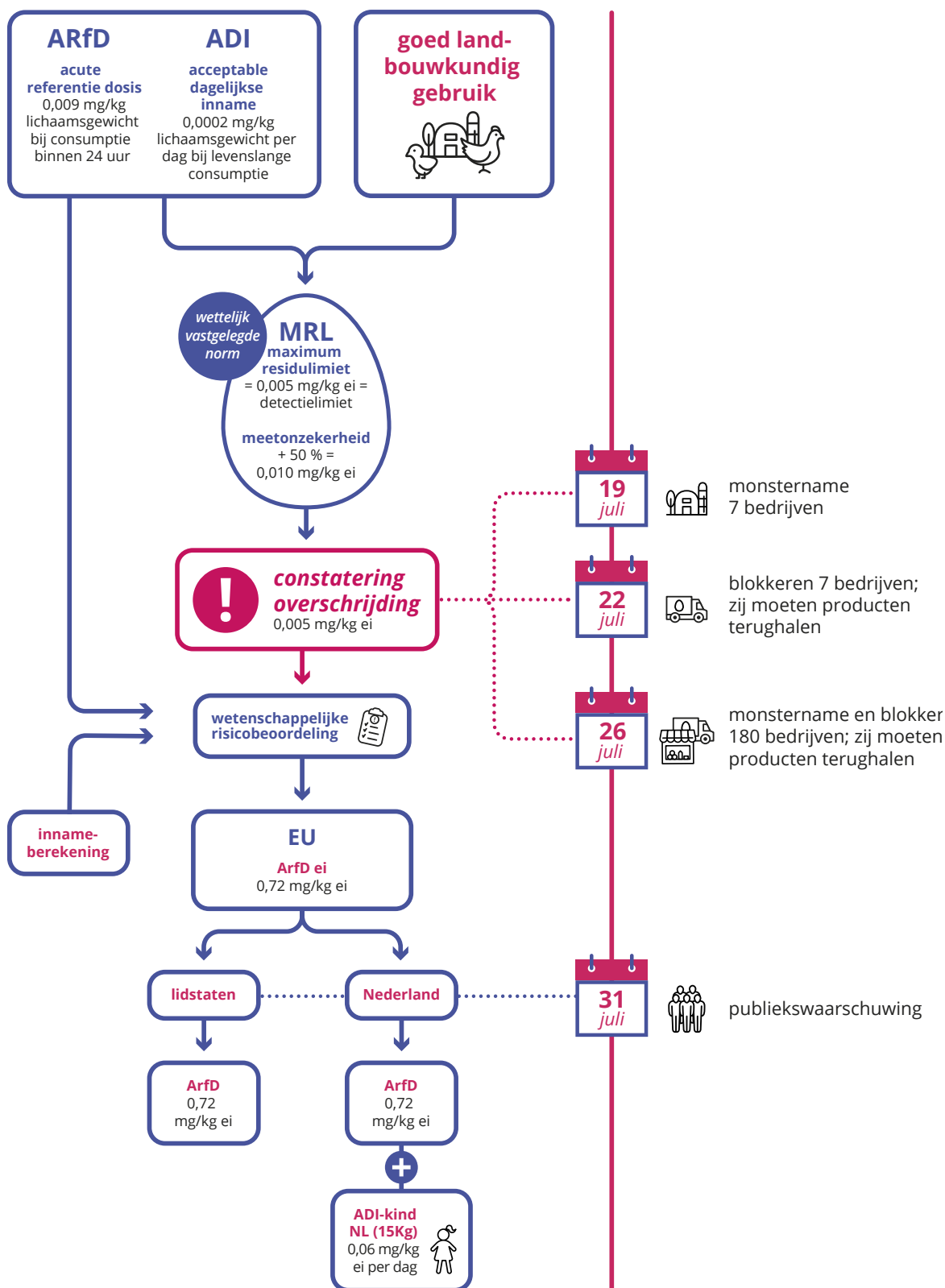
181. Op maandag 31 juli 2017 kwamen vertegenwoordigers van NVWA en de departementen van VWS en EZ samen met vertegenwoordigers van de organisaties uit de eierketen. Van tevoren vond een vooroverleg plaats tussen NVWA en VWS en EZ dat tot routine zou worden bij ieder overleg met de sector.
182. Volgens verscheidene betrokkenen met wie de commissie heeft gesproken verliep de bijeenkomst met de sectorvertegenwoordigers chaotisch nadat de NVWA – hoewel daartoe wettelijk niet verplicht – hen mondeling had geïnformeerd over het persbericht met de publiekswaarschuwing en de aankondiging van een recall dat die avond uit zou gaan. De bijeenkomst was – zoals eerder opgemerkt – oorspronkelijk voorzien om de resultaten te bespreken van de bemonsteringen die waren uitgevoerd bij de blokkeringen van 26 juli 2017, maar kreeg door de aankondiging van de publiekswaarschuwing een onverwachte lading. Volgens diverse betrokkenen drong de ernst van de situatie nu pas echt goed door tot de vertegenwoordigers van de sector.

183. Volgens de aanwezige vertegenwoordigers van de NVWA en de departementen was de reactie er vooral een van 'schuiven en minimaliseren/nuanceren van de problematiek'. Veel tijd ging op aan discussies over het al dan niet schadelijk zijn van fipronil. Het lot van de 20 procent getroffen pluimveehouders domineerde boven de vraag hoe het incident (in de ogen van de sector veel meer een crisis) kon worden aangepakt. Plaatsvervangend IG, die op de bijeenkomst met de sector aanwezig was, is naar eigen zeggen toen opgestaan en heeft de aanwezigen gevraagd of zij enig idee hadden van wat hen ging overkomen. Hij schetste dat er op 800 bedrijven een stigma zou worden geplakt en deed een oproep om actie te ondernemen.
184. Volgens de NVWA was de sector tijdens de bijeenkomst verdeeld. Dat kwam onder meer, aldus aanwezige ambtenaren, omdat bij de bijeenkomst ook individuele boeren aanwezig waren die zelf gebruik hadden gemaakt van de diensten van Chickfriend en daar nu de gevolgen van ondervonden. Een pleidooi van de NVWA tijdens de bijeenkomst om een witte lijst op te stellen van bedrijven die hun stallen niet door Chickfriend hadden laten behandelen, stuitte op onoverkomelijke weerstand van een deel van de aanwezigen. Het versterkte zowel bij de NVWA als bij de aanwezige vertegenwoordigers van EZ en VWS het beeld, ontstaan door de gang van zaken rond het plan van aanpak, dat de sector niet als eenheid wist op te treden en voor zijn verantwoordelijkheid wegliep. Dat beeld zou in de daaropvolgende weken pas weer bijdraaien toen de sector liet zien ook zelf met initiatieven te komen; daarbij ging het om het opstellen van allerlei protocollen in het kader van de afwikkeling van het incident, zoals met betrekking tot het kanaliseren van eierstromen en het vrijgeven van stallen.

4.5.1.2 Publiekswaarschuwing en RASFF-notificatie door Europese Commissie

185. Na de bijeenkomst met de sector op 31 juli 2017 verzond de NVWA een nota aan de minister van VWS en de staatssecretaris van EZ over het persbericht dat later die dag zou uitgaan en dat volgens de nota was besproken met de ambtenaren van de beide departementen. Aangezien de IG per 29 juli 2017 met vakantie was gegaan, had zijn plaatsvervangend IG overleg gevoerd met De Rooij, plaatsvervangend secretaris-generaal (verder: pSG) van EZ, in aanwezigheid van de directeur Communicatie van EZ. De pSG had het al dan niet geven van de publiekswaarschuwing overgelaten aan de plaatsvervangend IG.
186. De overwegingen en juridische grondslagen voor de publiekswaarschuwing en het uit de handel nemen van eieren werden toegelicht, evenals het feit dat de NVWA de sector zonder dat dit vereist was over de strekking van het persbericht had geïnformeerd. Ook werd aangegeven dat het uit te brengen persbericht aansloot op de berichtgeving in Duitsland.
187. De inhoud van het persbericht sloot grotendeels aan op het harmonisatiebericht van de Europese Commissie (EC) dat eveneens op deze dag via het RASFF-systeem was verspreid naar aanleiding van de informatie die de Belgische en Nederlandse autoriteiten inmiddels via datzelfde systeem hadden gecommuniceerd. Eerder die dag had Nederland de Europese Commissie verzocht om een 'harmonised approach' van het fipronilincident. De Europese Commissie bevestigde nog eens de norm voor de MRL en gaf voor fipronil in ei een strengere norm voor de ARfD dan BuRO in eerste instantie had geadviseerd (0,72 versus 0,9 mg/kg ei). De notificatie verwees niet naar de norm ADI Kind die Nederland verkoos te hanteren.
188. Op basis van de beschikbare informatie raadde de Europese Commissie een aantal risico-beheersingsmaatregelen aan die aansloten op de inmiddels door de NVWA getroffen maatregelen: het blokkeren en bemonsteren van alle bedrijven die vanaf 1 januari 2017 mogelijkwerwijs met fipronil waren behandeld; bij het niet-voldoen aan de (MRL-)norm voortzetting van de blokkering en het uit de markt nemen van eieren en kippenvlees van de desbetreffende bedrijven. Wanneer de waarden boven de ARfD uitkwamen moesten de producten ook bij de consumenten worden teruggehaald; dat laatste kon door het

normen fipronil in eieren



figuur 5 relatie normen fipronil in eieren

- publiceren van de desbetreffende eiercode(s). Ten slotte gaf de Europese Commissie aan dat bedrijven alleen vrijgegeven mochten worden op basis van bewijs dat eieren en kippenvlees afkomstig van die bedrijven, voldeden aan de MRL-norm.
189. In het persbericht dat begin van de avond uitging (ook door middel van Twitter en een Facebookbericht) werden consumenten geadviseerd om de eieren van één producent, waarvan de code werd aangegeven, weg te gooien – dit waren de eieren die boven de ARfD uitkwamen. Voor zover nog aanwezig in de schappen werden ze daar teruggehaald. Daarnaast gaf het persbericht de codes van de eieren waarbij de norm van ADI Kind werd overschreden. Ouders van kinderen werd aangeraden 'om voorlopig hun kind uit voorzorg geen eieren met deze ei-codes te laten eten'. Aangekondigd werd dat in de loop van de week meer uitslagen bekend zouden worden en dat aan de hand daarvan de lijst met eicodes op de website van de NVWA (met waarden boven ADI Kind) zou worden aangepast.
 190. Het persbericht bevatte aan het slot ook een passage over fipronil dat, onder verwijzing naar een beoordeling door de WHO, 'matig toxisch' was en in grote hoeveelheden schade kon toebrengen aan nier, lever of schildklier: 'Fipronil is een stof die bij langdurige consumptie schadelijk kan zijn voor de gezondheid.'
 191. Op 2 augustus 2017 plaatste het RIVM informatie op zijn website waarmee de geconstateerde overschrijdingen in perspectief geplaatst werden, zodat consumenten meer inzicht konden krijgen in de risico's. Voor een schematische weergave van de MRL en de relatie met de toxicologische normen ARfD en ADI en het handhavend optreden van de NVWA, zie figuur 5.

4.5.2 De Nieuwsuur-uitzending van 1 augustus

192. De Nieuwsuur-uitzending van dinsdagavond 1 augustus 2017, waarin de plaatsvervangend IG consumenten aanraadt de eerstkomende dagen geen eieren te eten, wordt door veel betrokkenen omschreven als het moment waarop alles anders werd.
193. Via een NVWA-woordvoerder verzocht Nieuwsuur de ochtend voorafgaand aan de uitzending om een interview in de uitzending van die avond met een vertegenwoordiger van de NVWA, naar aanleiding van de publiekswaarschuwing van de dag tevoren. Er vond hierover intern overleg plaats tussen de plaatsvervangend IG, plaatsvervangend directeur Handhaven/directeur IOD en de NVWA-woordvoerder. De conclusie was dat gezien de onrust die er was de NVWA niet weg kon blijven. De vraag waar de NVWA voor stond was: wanneer men nu niet zou communiceren, wanneer dan wel? De plaatsvervangend IG gaf aan dat hij zelf de taak op zich wilde nemen. Hij nam vervolgens contact op met de pSG van EZ voor een collegiaal overleg over wat hij moest doen. De pSG liet het aan de plaatsvervangend IG zelf om de afweging te maken. Wel adviseerde hij hem om nog wat tips te vragen aan de woordvoerder van EZ, maar die bleek onbereikbaar. De IG, die net enkele dagen met vakantie was, werd niet geraadpleegd.
194. 's Middags volgde een telefoongesprek van de plaatsvervangend IG met een redacteur van Nieuwsuur, waarbij een aantal vertegenwoordigers van het incidentteam aanwezig was. Na afloop van het beraad hadden de deelnemers het idee dat zij alle vragen die zij hadden kunnen bedenken, konden beantwoorden. De woordvoeringslijn werd vervolgens uitgebreid doorgenomen. De boodschap zou zijn dat er geen gevaar was voor de volksgezondheid; dat fipronil verboden was, dat het niet in het voedsel thuishoort en daarom uit de voedselketen gehaald moet worden. Ook zou worden benadrukt dat het hier vooral om een kwestie van fraude ging. Dat laatste was volgens de leiding van BuRO ook door hen benadrukt. Verscheidene scenario's van wat er in de uitzending aan de orde kon komen werden besproken. Daarbij werd het risico onderkend dat er sprake was van een tweeledige boodschap: aangeven wat de NVWA wist, betekende tegelijkertijd aange-

ven wat de NVWA nog niet wist. Gehoopt werd dat er tijd kon worden gerekend door te verwijzen naar de uitslagen die nog binnen moesten komen en vragen daarover 'terug te duwen'.

195. Kort voor zijn vertrek naar de studio werd via de betrokken VWS-woordvoerder het departement geïnformeerd over het beoogde optreden van de plaatsvervangend IG. Plaatsvervangend directeur-generaal Curatieve zorg belde naar aanleiding daarvan nog met de vraag of, gezien eerdere ervaringen in de media, niet beter de NVWA-woordvoerder de plek van de plaatsvervangend IG kon innemen; de keuze bleek echter reeds vast te staan. Volgens de plaatsvervangend IG kreeg hij via de plaatsvervangend DG Curatieve Zorg van minister Schippers te horen dat hij moest zorgen voor rust en helderheid in het dossier.
196. In Hilversum vonden nog twee voorgesprekken plaats met een redacteur en met presentatrice Mariëlle Tweebekke. Volgens de plaatsvervangend IG kreeg hij te horen dat men het wilde hebben over het kwaliteitsbesef van de pluimveehouder. Tijdens de uitzending bleek het daar niet over te gaan. De plaatsvervangend IG werd door de presentatrice geconfronteerd met vragen over de veiligheid van het consumeren van eieren afkomstig van bedrijven waarvan de testresultaten nog niet bekend waren. De plaatsvervangend IG gaf aan dat de NVWA nog op een aantal uitslagen wachtte. De presentatrice vroeg daarop wat de consument in de tussentijd moest doen. In reactie op de aanhoudende vragen hierover zei de plaatsvervangend IG uiteindelijk: 'Als iemand zegt: nou ik kan leven zonder een ei te eten tot zondag, zou ik het aanraden.'

4.5.3 Gevolgen van de Nieuwsuur-uitzending

4.5.3.1 De Nederlandse en Duitse markt

197. De uitspraak van de plaatsvervangend IG was meteen groot nieuws; de media vertaalden zijn woorden als de boodschap dat het beter was te wachten met het consumeren van eieren totdat de uitslagen van alle 180 verdachte bedrijven bekend zouden zijn. De plaatsvervangend IG had in de uitzending aangegeven dat de uitslagen van de resterende 80 bedrijven nog niet binnen waren. De NOS maakte dezelfde avond nog bekend dat de lijst met mogelijk schadelijke 'fipronil-eieren' met nog zeventien eenummers was uitgebreid – het totaal aan codes van eieren boven de ADI Kindnorm kwam daarmee volgens de NOS op 28.
198. Uit de reacties bleek dat het nieuws voor consumenten verwarrend was. Nog maar een paar dagen eerder bevatten kranten koppen als: 'NVWA: U kunt rustig eieren en kip eten.' De NVWA adviseerde daarbij wel de adviezen van het Voedingscentrum over eierconsumptie te volgen. De plaatsvervangend IG kwam met een andere boodschap. De consument was bovendien praktisch niet in staat om vast te stellen van welke eicodes de monsteruitslagen nog moesten komen, laat staan te weten welke bedrijven nog bemonsterd moesten worden. Het gevolg van dit alles was dat veel consumenten eieren lieten staan.
199. Het effect van de uitspraak van de plaatsvervangend IG was zodoende dat alle Nederlandse pluimveehouders werden getroffen, ook degenen die nooit zaken hadden gedaan met Chickfriend en van wie de stallen en eieren fipronilvrij waren. In de sector ontstond, aldus één van de getroffen boeren, 'complete paniek'.
200. De gevolgen beperkten zich niet alleen tot de Nederlandse markt. Ook in Duitsland was de uitspraak van de plaatsvervangend IG de volgende dag groot nieuws. Het resultaat was dat ook Duitse consumenten geen Nederlandse eieren meer wilden kopen en consumeren. Ook de eiverwerkende industrie kreeg met de effecten te maken; volgens een vertegenwoordiger van die sector ontstond een 'hetze' tegen bepaalde eenummers en ging het niet meer over de vraag over de hoeveelheid fipronil in het eindproduct. Het meest zichtbaar werden de effecten toen op 3 augustus 2017 twee grote Duitse super-

marktketens besloten om Nederlandse eieren uit de schappen te halen. Dat voorbeeld kreeg meteen navolging in Nederland.

201. De supermarkten onder leiding van CBL namen maatregelen om alle eieren met 'foute' eicodes uit de schappen te halen. Albert Heijn ging nog verder en verwijderde op 3 augustus 2017 twee derde van de eieren in het assortiment.
202. Ook al voordat al deze gevolgen zich hadden gemanifesteerd waren de reacties vanuit de sector op de volgens hen 'disproportionele uitspraak' van de plaatsvervangend IG heftig. De bijeenkomst van NVWA, EZ en VWS met de sectorvertegenwoordigers de dag na de uitzending, woensdag 2 augustus 2017, stond voornamelijk in het teken van het optreden van de uitzending van de avond tevoren. De sector wees op de 'buitengewoon extreme gevolgen' van de uitspraak van de plaatsvervangend IG die volgens de sector bij consumenten het beeld kon doen ontstaan 'dat geen enkel ei in de winkelschappen veilig is'. Daarom werd van de NVWA 'een genuanceerd persbericht' geëist 'om de situatie van gisteren enigszins te herstellen'. Volgens een verslag van de bijeenkomst dat ANEVEI onder haar leden verspreidde liepen 'de gemoederen (...) zeer hoog op tijdens het overleg, omdat de NVWA de uitspraak van de plaatsvervangend IG niet terugneemt'. Desondanks zegde de NVWA toe die avond met zowel een Nederlands als Duits persbericht te komen 'om de ergste kou uit de lucht weg te nemen'.

4.5.3.2 NVWA publiceert alle codes boven MRL

203. Het persbericht dat de NVWA aan het eind van de dag deed uitgaan, bestond uit de voor-aankondiging dat de NVWA de volgende dag, 3 augustus 2017, zou beginnen met het publiceren van *alle* eicodes van eieren met een fipronilgehalte boven MRL maar onder ADI Kind en ARfD (en dus niet zoals tot dusver alleen bij waarden boven ADI Kind en ARfD). De NVWA gaf daarbij aan dat bij 138 van de 180 bemonsterde bedrijven fipronil in eieren was aangetroffen. Met het oog op de publicatie van de bijbehorende eicodes had de NVWA zich eerst laten adviseren door de landsadvocaat omdat de NVWA met een dergelijke publicatie zou afwijken van de eigen praktijk door feitelijk de Duitse (standaard)aanpak te volgen bij MRL-overschrijdingen. De NVWA liet zich naar eigen zeggen leiden tot de roep om transparantie (onder meer vanuit Duitsland). Deze stap van de NVWA stuitte op tevergeefs bezwaar van de sector; de MRL is immers geen gezondheidsnorm ook al bestond er wel een relatie met voedselveiligheid. Sectorpartijen kondigden in reactie op de publicatie van de codes aan dat zij een 'rechtsgang vanwege het handelen van de NVWA' gingen 'verkennen'.

4.5.3.3 Bepaling en beperking van de schade

204. De NVWA was al eerder op de dag van het overleg met de sector begonnen met pogingen tot schadebeperking door tegenover media te verklaren dat de plaatsvervangend IG 'het niet had over alle eieren, maar alleen over eieren met gecommuniceerde codes' toen hij de mensen aanraade voorlopig geen eieren te eten. Dit 'terugkrabbelen' zoals het door de media werd aangeduid bleek volgens diezelfde media de verwarring alleen maar te vergroten. In een nota aan de minister van VWS met het oog op het Algemeen Overleg van 24 augustus 2017 werd opgemerkt: 'Vanaf dit moment begon de verwarring over de crisis.'
205. De dag na de Nieuwsuur-uitzending krijgt de NVWA 'bijstand' van de Directie Communicatie van EZ. Naar de plaatsvervangend IG tegenover de commissie verklaarde, waren twee medewerkers gestuurd in opdracht van minister Kamp. De minister bleek, aldus de plaatsvervangend IG, zich op het standpunt te stellen dat de NVWA 'zijn' dienst was en hij dus bepaalde wat er diende te gebeuren. In zijn beleving hebben de medewerkers van EZ de afdeling Communicatie overgenomen. Na de laatste nieuwsberichten van die dag had de plaatsvervangend IG hen laten weten dat de communicatiemedewerkers de volgende

- dag niet meer terug hoefden te komen (hetgeen ook gebeurde). Volgens het ministerie van EZ heeft de plaatsvervangend directeur Communicatie in haar hoedanigheid als hoofd woordvoering EZ één medewerker gestuurd om bijstand te verlenen.
206. Ondertussen vond op 2 augustus 2017 op EZ een ambtelijk scenario-overleg plaats onder leiding van directeur Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn (DAD) over de vraag of er opgeschaald moest worden van incident naar crisis. Aan deze interne brainstormsessie namen alle betrokken geledingen van EZ deel, evenals de departementale crisiscoördinator en enkele van haar medewerkers. Doel was na te gaan 'wat er op ons afkomt' en waarvoor EZ primair verantwoordelijk was. Tevens stonden drie scenario's ter bespreking op de agenda waarvan wegens tijdsgebrek alleen het zwaarste en het middelscenario werden besproken. De conclusie was dat men zich bevond in 'scenario 2 midden'. Directeur DAD besloot tot 'geen crisis': 'Handelperspectief is om de lead bij de NVWA te laten. Geen eigen opschaling crisisorganisatie binnen EZ.' Wel werd besloten om de banden van de betrokken beleidsdirecties met de NVWA nauwer aan te halen. Ook zou vanaf deze datum bij EZ dagelijks een intern incidentenoverleg plaatsvinden onder leiding van de pSG die door directeur DAD was geïnformeerd over de resultaten van het overleg.
207. De ochtend na het interview in Nieuwsuur en nadat hij de uitzending had teruggezien, heeft de IG telefonisch overleg gevoerd met de pSG. Naar de IG tegenover de commissie aangaf weerhield deze hem er aanvankelijk van om terug te keren omdat alles hier in Nederland wel werd opgevangen. Toen de zaak in de loop van de dag volgens de IG heel groot werd, besloot hij echter terug te komen. Op 3 augustus 2017 was hij weer bij de NVWA in Utrecht. Vijf dagen later maakte hij, samen met directeur Handhaven, voor het eerst kennis met vertegenwoordigers van de sector; bij die gelegenheid werd hen door de sectorvertegenwoordigers – aldus een verslag van ANEVEI aan haar leden – 'heel duidelijk gemaakt dat de werkwijze en het optreden van de NVWA de crisis groter maakt i.p.v. oplost'.
208. Niet alleen de IG keerde vervroegd terug op zijn post; ook minister Schippers besloot haar vakantie af te breken. Tezamen met staatssecretaris Van Dam zond zij op 3 augustus 2017 een brief aan de Tweede Kamer waarin zij naar aanleiding van de ontstane onrust een overzicht gaven van de ontwikkelingen. De brief vermeldde ook dat het RIVM aangaf 'dat er bij de huidige blootstelling via de consumptie van eieren geen acute gezondheidseffecten te verwachten zijn'.
209. De daaropvolgende dag, 4 augustus 2017, vond het eerste van een drietal overleggen plaats tussen staatssecretaris Van Dam en vertegenwoordigers van de sector. Het rechtstreekse overleg tussen EZ en de sector was bedoeld om de NVWA te ontlasten van alle bijkomende problemen die niet rechtstreeks betrekking hadden op de beheersing van het incident. Tijdens het overleg ging het dan ook vooral over de vraag hoe 'een heldere kernboodschap' voor Duitsland kon worden geformuleerd; Van Dam bood bij deze gelegenheid aan om indien nodig 'actief op te treden' in de communicatie met Duitsland. Op zondag 6 augustus 2017 voerde hij een briefwisseling met zijn Duitse collega Schmidt om de relatie goed te houden in het licht van Duitse verwijten dat Nederland informatie achter zou houden.
210. Diezelfde 6 augustus 2017 was er contact tussen woordvoerders van NVWA en de Belgische toezichthouder FAVV. Aanleiding was de 'ruis' die in de media ontstond omdat in België niet werd gecommuniceerd dat ook daar (zoals Europees voorgeschreven) gehandhaafd werd op MRL, maar alleen de ARfD als grenswaarde werd gecommuniceerd. De NVWA verzocht het FAVV om die reden hierover duidelijker te zijn zodat het ook voor consument en media helder zou zijn.

4.5.4 Oproep tot zelfmelding

211. Op 1 augustus 2017 had IKB Ei aan de NVWA de lijst met naam- en adresgegevens van de bedrijven verschaft die hadden gereageerd op de oproep van OVONED van 27 juli 2017 om zich te melden wanneer hun pluimvee was behandeld door Chickfriend. Het viel de leden van het incidentteam op dat die lijst ook bedrijven vermeldde die ontbraken op de initiële lijst van de NVWA. De complicatie daarbij was dat aangezien het hier ging om meldingen van een derde (IKB Ei), blokkeren van deze bedrijven juridisch gezien nog niet mogelijk was. Deze bedrijven dienden eerst bezocht en bemonsterd te worden. Alleen wanneer een bedrijf bij die gelegenheid zelf aangaf behandeld te zijn met (het met fipronil vermengd) Dega-16 kon het onmiddellijk worden geblokkeerd. Dit probleem speelde niet bij de bedrijven die zich los van de IKB-oproep uit zichzelf hadden gemeld bij de NVWA en waarvan het merendeel in 2016 was behandeld door Chickfriend. Deze bedrijven waren meteen geblokkeerd en bemonsterd.
212. Uit de uitslagen van de bemonsteringen van de 181 bedrijven die op 2 augustus 2017 binnenkwamen (waarbij 132 bedrijven besmet bleken) rees het beeld op dat bedrijven die in januari 2017 waren behandeld door Chickfriend, in juli-augustus 2017 nog altijd niet-conforme waarden bleken te vertonen. Daaruit volgde dat de persistentie van fipronil nog sterker was dan men op basis van de eerste monsteruitslagen en het mede daarop gebaseerde eerste voorlopige deeladvies van BuRO had vermoed. Dit inzicht had ook implicaties voor de scope van het probleem en de wijze waarop daar mee moest worden omgegaan. De datum 1 januari 2017 kon niet als harde lijn worden gehanteerd. Bij Chickfriend was echter in eerste instantie alleen de administratie vanaf 1 januari 2017 door de inspecteurs meegenomen – naar de commissie heeft begrepen wordt die datum vaak routinematig gekozen. Nu werd ook van belang om te weten welke bedrijven vóór die tijd door Chickfriend waren behandeld.
213. Op 4 augustus 2017 deden de pluimveevakgroep LTO/NOP en de NVP – mede op verzoek van de NVWA – een dringende oproep aan pluimveehouders om zichzelf te melden als zij zaken hadden gedaan met Chickfriend maar nog niet geblokkeerd waren (geweest) op basis van de administratie van Chickfriend dan wel na eerdere melding bij IKB (op basis van de oproep van OVONED van 27 juli 2017), KAT (de Duitse controle-instantie), de eierhandel of de NVWA. De bedrijven kregen het verzoek om zich te melden bij hun eierhandelaar, IKB en de NVWA met als doel de aanvoer van mogelijk besmette eieren te voorkomen. Tegelijkertijd riepen de organisaties op om een bijgevoegde enquête in te vullen; zij hoopten op die manier ook voor zichzelf informatie te verwerven die kon helpen ‘de crisissituatie rond fipronil’ te managen. Deze informatie (zoals de namen van getroffen bedrijven) was weliswaar beschikbaar bij NVWA en IKB maar mocht niet met de brancheorganisaties gedeeld worden.
214. Een aantal bedrijven dat in november en december 2016 door Chickfriend was behandeld had zich al eerder uit eigener beweging bij de NVWA gemeld. In de periode tussen 26 juli 2017 en 9 augustus 2017 meldde zich in totaal een vijftigtal bedrijven vrijwillig bij de NVWA voor onderzoek op fipronil. Zij werden meteen geblokkeerd en bemonsterd.
215. Niet alle zelfmeldingen hadden betrekking op 2016; een aantal had betrekking op bedrijven die in 2017 waren behandeld. Het werd duidelijk dat de administratie van Chickfriend lacunes vertoonde, wat een extra onzekerheid toevoegde. Het bestaan van de lacunes over 2017 bleek uit de vergelijking die de NVWA maakte tussen de gegevens waarover men reeds beschikte en de lijst die LTO/NOP en NVP opleverden. Toezicht beschikte over 2016 in eerste instantie niet over gegevens, buiten die van enkele spontane zogenaamde zelfmelders. Daar kwamen nu de namen bij van de bedrijven die op de oproep van LTO/NOP en NVP hadden gereageerd. Daarmee was echter nog niet zeker of toezicht nu alle behandelde bedrijven over 2016 en 2017 kende. Daarvoor waren de gegevens uit de administratie van Chickfriend onontbeerlijk.

216. Op 9 augustus 2017 werd een Joint Investigation Team (JIT) gevormd door de Belgische en Nederlandse justitiële autoriteiten, waarin IOD en FAVV gingen samenwerken. De daaropvolgende dag, 10 augustus 2017, voerden zij gezamenlijke doorzoeken uit op diverse locaties in Nederland en België. Daarbij werden onder meer de twee eigenaren van Chickfriend aangehouden en werd meer administratie – die betrekking had op 2016 – in beslag genomen. Het OM maakte de aanhouding door middel van een persbericht bekend. De beide eigenaren zouden uiteindelijk tot medio oktober 2017 in voorlopige hechtenis blijven.
217. Toezicht kreeg van de IOD niet de beschikking over de administratie van Chickfriend over 2016. In plaats daarvan vorderde de IOD de lijst die de sector net had aangeleverd bij toezicht en vergeleek die met de zojuist verkregen gegevens vanaf medio 2016, inclusief die uit de inmiddels inbeslaggenomen administratie van Chickclean, eveneens vanaf medio 2016. Daarnaast beschikte de IOD nog over een aantal namen van bedrijven die niet waren opgenomen in de digitale administratie van Chickclean of Chickfriend. Vervolgens leverde de IOD op basis van deze lijsten op 17 augustus 2017 de ontbrekende bedrijfsgegevens aan bij toezicht. De medewerkers van toezicht kregen niet de beschikking over informatie over de data waarop de bedrijven in 2016 waren behandeld.
218. Het bleek te gaan om zeven bedrijven die meteen op 18 augustus 2017 werden geblokkeerd en bemonsterd.

4.5.5 Belgische kritiek op Nederland

4.5.5.1 November 2016

219. Op 9 augustus 2017 haalde de kort tevoren aangetreden Belgische minister van Landbouw Denis Ducarme in het Belgische parlement fel uit naar de informatievoorziening door Nederland richting België in het kader van het fipronilincident. Hij hekelde niet alleen de zijns inziens trage informatieverstrekking vanaf begin juni, maar beweerde tevens dat Nederland in november 2016 al op de hoogte was geweest van een probleem met fipronil in de pluimveesector. Hij baseerde zich daarbij op de eerder vermelde nota van de NVWA aan VWS en EZ van 22 juli 2017 over de blokkades die deze dag uitgevoerd werden. Als gevolg van een vergissing bij de NVWA had het FAVV hierover onbedoeld de beschikking gekregen.
220. De uitspraken van Ducarme werden meteen door de media overgenomen en de nota stond nog diezelfde dag ook op Twitter – hoe dat laatste kon gebeuren is onbekend. Strekking van de berichtgeving was: de NVWA wist al in november 2016 van fipronil; maakte toen de inschatting dat er geen acuut gevaar bestond voor de volksgezondheid en besloot dat geen onmiddellijk optreden noodzakelijk was.
221. Tijdens het overleg van staatssecretaris Van Dam met de sector diezelfde dag 9 augustus 2017 leidde genoemde berichtgeving meteen tot allerlei vragen. Van Dam beschikte niet over antwoorden en gaf aan dat de NVWA verzocht was om de gevraagde duidelijkheid te verschaffen.

4.5.5.2 Reacties van NVWA en Kabinet

222. Bij het verschaffen van de hiervoor genoemde duidelijkheid ging veel mis, zo blijkt uit de brief aan de Tweede Kamer van 10 augustus 2017 naar aanleiding van de uitspraken van de Belgische minister. Weliswaar was de opmerking in de brief correct dat Ducarme ten onrechte had geconcludeerd dat de NVWA destijds wist dat fipronil in eieren zat, maar daarmee was wel een lastig thema aangesneden dat nog tot veel discussie zou leiden.
223. Uit de publiek geworden nota van 22 juli 2017 bleek dat de daarin opgenomen verwijzing naar de ‘anonieme tip’ uit november 2016 niet was vermeld in de brief die op 3 augustus 2017 naar de Kamer was gegaan. In de brief van 10 augustus 2017 werd hierover opgemerkt dat vermelding in de eerdere brief met een reden achterwege was gebleven. Als

argument werd aangevoerd dat de tip onderdeel uitmaakte van de voorbereiding van het strafrechtelijk onderzoek; daarom was deze informatie 'in belang van het onderzoek' niet opgenomen in de brief van 3 augustus 2017.

224. De brief van 10 augustus 2017 bevatte een aantal onjuistheden, onder andere over het hiervoor genoemde punt. Onjuist was de vermelding dat er sprake was van één 'anonieme tip' over het mogelijke gebruik van biocide met fipronil om stallen te ontdoen van bloedluis, in plaats van verscheidene signalen die allemaal in diezelfde richting wezen.
225. Evenmin juist was de bewering dat RIVM en Ctgb in januari 2017 een rol hadden gespeeld bij het beantwoorden van de vraag aan BuRO over de eventuele risico's van het gebruik van fipronil; de directeurs van beide organisaties maakten dat na het lezen van de bewering snel duidelijk en de NVWA moest het boetekleed aantrekken (met name het RIVM zou in de verdere incidentafhandeling overigens een belangrijke rol spelen).
226. De brief vermeldde ook dat destijds niet bekend was of het eventuele gebruik incidenteel en kleinschalig was of dat het om langdurige toepassing op brede schaal zou kunnen gaan'. De kennis over de omvang van het gebruik kwam pas met de recente inbeslagnamen van de administratie. Ambtelijk zou echter enkele dagen later (op 21 augustus 2017) op basis van nadere interne informatie-inwinning worden geconstateerd dat de onbekendheid met de (mogelijke) omvang niet helemaal correct was: niet alleen bleek er in feite sprake te zijn geweest van drie signalen in plaats van 'een anoniem signaal' en bovendien sprak één van die signalen nadrukkelijk over 'op grote schaal gebruiken van fipronil in kippenstallen'. Het ambtelijke advies was dat het verstandig zou zijn om op zo kort mogelijke termijn hierover de Kamer te informeren. Dit gebeurde ten aanzien van beide punten in de brief aan de Tweede Kamer van 23 augustus 2017.
227. Zoals al in paragraaf 4.3.2 is opgemerkt stelde de brief van 10 augustus 2017 eveneens ten onrechte dat op 19 juni 2017, na het binnenkomen van het signaal uit België, de koppeling met het strafrechtelijk onderzoek was gelegd. Zoals aangegeven werd die koppeling op zijn vroegst op 11 juli 2017 gelegd toen via het FEK de IOD om assistentie werd gevraagd bij het strafrechtelijk onderzoek dat toezicht was gestart.
228. De brief verwees ook abusievelijk naar de nota aan de bewindslieden van 22 juli 2017 in plaats van naar de nota van 3 augustus 2017 bij het aanhalen van een passage over het kennisniveau bij de NVWA in het voorjaar van 2017.⁹⁸ Bedoelde passage stond aan het slot van een korte samenvatting van de gebeurtenissen die op 24 april 2017 hadden geleid tot het besluit om een strafrechtelijk onderzoek in te stellen. In 'de nota van 22 juli 2017' (feitelijk dus die van 3 augustus 2017) had de NVWA laten weten 'dat in november 2016 niet bekend was dat het middel in kippen of eieren terecht zou komen'; deze passage was gezien zijn kennelijke belang in zijn oorspronkelijke vorm in de nota gecursiveerd. Elders in de Kamerbrief stond in een variant hierop vermeld 'dat er geen aanleiding was te denken dat fipronil in eieren of kippen terecht zou komen'.
229. In lijn hiermee bevatte de brief eveneens de volgende passage over BuRO (letterlijke weergave):

'Terugkijkend stelt bureau desgevraagd dat zij met de kennis van nu over de omvang van het gebruik en de aanwezigheid van fipronil in eieren geadviseerd zou hebben om handhavingsacties te starten en niet alleen het traject van het strafrechtelijk onderzoek te volgen.'

230. Ook in de publieke woordvoering werd deze lijn aangehouden. Al op 9 augustus 2017, nog voordat de brief aan de Tweede Kamer was uitgegaan, liet de IG in een verklaring

⁹⁸ De verwijzing naar de verkeerde datum was vermoedelijk het gevolg van het feit dat op het tweede en laatste blad van de nota van 3 augustus 2017 abusievelijk de datum 22 juli 2017 – de datum van de eerste nota – vermeld stond.

weten dat er destijds 'geen enkele aanwijzing was dat fipronil ook in eieren zou kunnen zitten'. Hij stelde daarom dat 'het verwijt dat wij in november 2016 weet gehad zouden hebben van fipronil in eieren niet klopt'. De IG verscheen eveneens voor de camera van RTL Nieuws met een nadere toelichting waarin hij onder meer aangaf dat er geen aanleiding was geweest om direct monsters van eieren te nemen omdat, zoals Nu.nl zijn woorden weergaf, 'er geen vermoedens waren dat het bestrijdingsmiddel daar in zou kunnen zitten'.

231. Een dag later, op de avond van 10 augustus 2017, schoven minister Schippers en staatssecretaris Van Dam aan bij het televisieprogramma Jinek, waar met name Van Dam zich scherp uitsprak over de volgens hem onterechte Belgische kritiek. Hij gaf aan dat hij bij de Belgische regering zijn ongenoegen had geuit over de beschuldiging dat Nederland laks was geweest. Ducarme had volgens Van Dam zijn eigen parlement verkeerd ingelicht. Er was weliswaar vorig jaar 'een anonieme tip' binnengekomen over het gebruik van fipronil in de pluimveesector 'maar die gaf geen aanleiding om te denken dat het middel ook in de eieren zat. Er kwam dus geen onderzoek'.
232. Dat laatste, in de context van de Nederlandse ergernis over de Belgische kritiek, lokte kritische reacties uit van Nederlandse toxicologen van de universiteiten van Utrecht en Wageningen. Zij noemden het Haagse verweer 'erg zwak'. Het argument 'dat er geen aanleiding was te denken dat fipronil in eieren of kippen terecht kon komen' was volgens hen 'aantoonbaar onjuist'. Dit sluit aan op de bevindingen van de commissie. De hoogleraren verwezen naar enkele wetenschappelijke publicaties die dateerden van ver voordat de eerste melding over fipronil bij de NVWA was binnengekomen. Daarin werd aangegeven dat fipronil in eieren terecht kon komen, maar werd ook gewezen op de grote persistentie van de stof.
233. Tegenover de commissie hebben zowel de directeur BuRO als het afdelingshoofd integrale risicobeoordeling aangegeven dat zij zich niet herkenden in de woordvoeringslijn van kabinet en IG. Volgens directeur BuRO was deze niet afgestemd met BuRO; de commissie verwijst in dit verband terug naar de reconstructie van de gebeurtenissen in januari 2017 in paragraaf 4.2.6 en hetgeen daar door betrokkenen is opgemerkt over de vraag of bij hen nu wel of niet bekend was dat fipronil in eieren terecht kon komen.
234. De verhoudingen tussen Nederland en België werden hersteld. Staatssecretaris Van Dam belde op 10 augustus 2017 met zijn Belgische collega waarbij zij afspraken 'de bestaande goede samenwerking tussen Nederland en België voort te zetten en tevens liaisons te benoemen'. Deze liaison trad de volgende dag in werking. Dagelijks werden daar 'op een open manier, via een teleconferentie waarbij de nodige experts aansluiten, de lopende technische uitvoeringszaken besproken'. Eenzelfde soort arrangement was enkele dagen daarvoor ook met Duitsland getroffen.

4.6 Periode aanvang augustus tot medio september 2017

4.6.1 Contacten NVWA met sector en getroffen boeren

4.6.1.1 Communicatie

235. De NVWA was niet voorbereid op de gevolgen van de grootschalige blokkering. Deze bracht tal van logistieke en beleidsmatige vraagstukken met zich mee die voor het merendeel nieuw waren voor de betrokken NVWA-medewerkers. De besluitenbladen van het incidentenoverleg, de situatierapporten en de overzichten van openstaande en afgehandelde actiepunten bieden een caleidoscopisch beeld van het omvangrijke aantal kleinere en grotere besluiten dat de NVWA moest nemen bij de afhandeling van het incident. Voor zover er sprake was van enig houvast lag dat in de protocollen die golden voor dierziektenbestrijding die echter niet naadloos pasten op dit specifieke incident. In de ogen van

- de sector verklaarden ze voor een deel de in hun ogen rigide opstelling van de NVWA bij de afhandeling.
236. Vooral in de eerste weken van het incident moest de NVWA moeite doen om de informatievoorziening zowel intern als extern op orde te krijgen. Vanuit de sector werd geklaagd dat over cruciale zaken, zoals de door de NVWA gehanteerde normen en wettelijke voorschriften, de wijze van bemonsteren, de procedure voor de vrijgave van stallen, het gebruik van meetonzekerheid, de wijze van afvoer van te vernietigen eieren (naar Rendac in Son) en mest (naar BMC in Moerdijk), de NVWA soms pas na lange tijd duidelijkheid wist te verschaffen.
 237. De kritiek gold niet alleen de actieve communicatie van de NVWA – met als brandpunt het optreden van de plaatsvervangend IG in Nieuwsuur – maar ook de passieve communicatie van de toezichthouder. Afgaande op de ervaringen van de sector was de bereikbaarheid van de NVWA voor individuele pluimveehouders in de periode juli-september een groot probleem. Het bleek vrijwel onmogelijk om telefonisch door te dringen tot de NVWA-medewerkers die bij de incidentafhandeling betrokken waren. De e-mailbox van de NVWA kon de stortvloed van schriftelijke vragen aanvankelijk niet aan. Een andere klacht was het tempo waarmee de NVWA de uitslagen van de bemonsteringen in het kader van de vrijgave van stallen communiceerde; in het geval van gunstige uitslagen betekende die vertraging dat een deel van de ondertussen geproduceerde eieren niet meer kon worden afgezet, met extra inkomstenderving als gevolg. Pas in oktober 2017 leek de NVWA in de ogen van de sector de situatie onder controle te hebben.
 238. Op 7 augustus 2017 werd in Barneveld het Meldpunt Gelderse Vallei fipronilproblematiek opgericht, een initiatief van LTO Noord, afdeling Gelderse Vallei, NVP en de gemeenten uit de regio. Het meldpunt werd belegd bij het Poultry Expertise Centre in Barneveld, dat de getroffen boeren op alle mogelijke manieren trachtte te ondersteunen, inclusief bij psychische nood. Het meldpunt voorzag in belangrijke mate in de communicatiebehoefte waaraan de NVWA in de ogen van de pluimveehouders niet wist tegemoet te komen. AVINED zorgde ervoor dat hun vragen werden gebundeld en bij de NVWA terechtkwamen of bij andere instanties die van advies konden dienen. Het was ook op suggestie van het meldpunt dat de NVWA overging tot het aanstellen van accounthouders die ieder aanspreekbaar waren voor enkele tientallen dossiers van geblokkeerde bedrijven.
 239. Het meldpunt kaartte eveneens met succes het probleem aan van de handelwijze van de NVWA bij de vrijgave van stallen. In samenhang met het hiervoor genoemde tempo bij de communicatie, speelde ook het beleid dat de NVWA bij vrijgave de datum van de beschikking noteerde en niet de datum van bemonstering waarop de daaruit voortvloeiende positieve beschikking was gebaseerd. In de eerste week van oktober 2017 ging de NVWA akkoord met de vaststelling dat het moment van monsternamen leidend zou zijn bij de vrijgave van eieren.
 240. Het meldpunt richtte zich aanvankelijk op getroffen pluimveehouders in de Gelderse Vallei maar werd al snel het aanspreekpunt voor alle boeren die met het fipronilprobleem te maken hadden.

4.6.1.2 Bijeenkomsten met de sector

241. Kort na de oprichting van het meldpunt, op de avond van 8 augustus 2017, vond in de Veluwehal in Barneveld een grote bijeenkomst plaats voor pluimveehouders. Er waren ruim 300 aanwezigen, voor een belangrijk deel afkomstig uit de Gelderse Vallei. Daarnaast waren ook de NVWA en EZ vertegenwoordigd. De plaatsvervangend directeur Handhaven/ directeur IOD was namens de NVWA één van de sprekers op de bijeenkomst waar hij vragen uit de zaal beantwoordde. Hij benadrukte dat de NVWA doordrongen was van 'het drama' evenals van de noodzaak om zo snel mogelijk duidelijkheid te verschaffen. Dat laatste was volgens hem cruciaal voor het vertrouwen van de consument, het

gemeenschappelijk doel van NVWA en pluimveesector. Plaatsvervangend directeur Handhaven/directeur IOD benadrukte eveneens dat vanwege het belang van transparantie de NVWA de eicodes op de website had gepubliceerd. Hij zei het initiatief van het meldpunt toe te juichen. Hij gaf aan dat nu AVINED als aanspreekpunt richting de NVWA functioneerde.

242. Dat laatste viel samen met de afspraak die de NVWA diezelfde dag met de sectorvertegenwoordigers had gemaakt om geen sectorbrede overleggen meer te houden. Wel werden vanaf dat moment regelmatig, wanneer de situatie daar om vroeg, informele overleggen gevoerd.
243. Tijdens de bijeenkomst werd vanuit de sector gevraagd waarom er in verband met de normstelling (met name de MRL) geen coulance betracht werd. De plaatsvervangend directeur Handhaven/directeur IOD gaf in zijn antwoord aan dat deze norm Europees was vastgesteld en dat de Europese Commissie 'ons' daaraan hield. Hij gaf verder aan dat het niet in het belang van de export was om de norm op te rekken. Een andere vraag betrof de slechte bereikbaarheid van de NVWA, waarbij de plaatsvervangend directeur Handhaven/directeur IOD aangaf dat de NVWA prioriteiten moest stellen en soms ook fouten maakte. Hij vroeg 'feiten' via AVINED en het Poultry Expertise Center te melden zodat de NVWA daar mee aan de slag kon.
244. Verder werd gevraagd hoe de gang van zaken was met betrekking tot het weer vrijgeven van betrokken stallen. Daarop kon plaatsvervangend directeur Handhaven/directeur IOD aangeven dat in overleg met de sector en AVINED aan een protocol werd gewerkt: 'Hierin komen praktische oplossingen, die echter wel waterdicht moeten zijn.' Ruim een week later bereikten NVWA en AVINED inderdaad een overeenkomst over de werkwijze bij het vrijgeven van besmette stallen en UBN's (Uniek bedrijfsnummer). De overeenkomst had betrekking op legbedrijven, opfoklegbedrijven en opfokvermeerderingsbedrijven. AVINED had voor alle bedrijven stroomschema's opgesteld aan de hand waarvan pluimveehouders konden zien hoe de vrijgave van stallen en UBN's zou verlopen. Ook was een procedure ontworpen om tegemoet te komen aan nog een ander nijpend probleem: sommige bedrijven bestaan uit meerdere UBN's waarvan slechts één of enkele UBN's problemen had(den) met fipronil. In dat soort gevallen blokkeerde de NVWA aanvankelijk het gehele bedrijf, ook al lagen de bedrijfslocaties geografisch ver uit elkaar; dit speelde vooral bij bedrijven die bijvoorbeeld leghennen en vleeskuikens hielden. De procedure die nu was overeengekomen maakte het mogelijk om afzonderlijke UBN's te deblokken die niet met fipronil waren besmet.
245. Vragen over deblokkering en andere vragen zoals die in Barneveld waren gesteld, kwamen ook aan de orde tijdens vijf soortgelijke bijeenkomsten die in de periode tot 17 augustus 2017 elders in het land plaatsvonden. Ook het najaar van 2017 verschenen vertegenwoordigers van NVWA (onder wie directeur Handhaven) en EZ op door LTO georganiseerde bijeenkomsten met pluimveehouders.

4.6.1.3 Kwesties rond informatiedeling

246. Eén van de thema's die als een rode draad door de afhandeling liepen vormde de kwestie van het (niet) delen van informatie door de NVWA met de sector. Bij het niet-delen beriep de NVWA zich op het argument van de privacybescherming en de wettelijke basis daarvan in de Wbp. Dat onderwerp was intern bij de NVWA ook al aan de orde geweest bij het begin van het incident en had toen betrekking op het maken van afspraken over de verhouding tussen opsporing en toezicht als het ging om informatiedeling. Ook daar vormde de privacywetgeving de leidraad. Juridisch werd de beslissing om gegevens niet te delen beargumenteerd met de noodzaak om te voorkomen dat in eventuele latere juridische procedures problemen zouden ontstaan over de rechtmatigheid van verkregen en vervolgens gebruikte gegevens. Bovendien was het voor een handhavingsorganisatie als de

- NVWA belangrijk dat deze zich zelf aan de privacywetgeving hield: '(...) wij nemen anderen immers de maat en dienen dan zelf ook de regels na te leven',
247. Deze opstelling inzake privacybescherming ontwikkelde zich tot één van de zware kritiekpunten van de sector op de wijze van afhandelen van het incident – de sector sprak overigens consequent van een crisis. Zoals al aan de orde kwam bij de gang van zaken rond het verzoek van de NVWA om een plan van aanpak van de sector voor de massale blokkering, verstrekke de NVWA geen gegevens van de te blokkeren bedrijven. Zoals elders in het rapport (paragraaf 4.6.10.2) nog aan de orde zal komen deed zich een vergelijkbare gang van zaken voor in december 2017 toen de NVWA de sector opnieuw om een plan van aanpak vroeg voor monitoring, ditmaal met het oog op het terugdringen van met fipronil besmette eieren in de retail.
 248. Dit betekende overigens niet dat de NVWA helemaal geen gegevens deelde. In de eerste week van augustus 2017 sloot de NVWA met zowel de FNLI als het CBL een overeenkomst. De NVWA beriep zich daarbij op de Wbp die gegevensverwerking mogelijk maakt voor zover deze noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het betreffende bestuursorgaan. Volgens de NVWA hadden de aangeslotenen bij FNLI en CBL 'een formele/bestuurlijke taak bij een recall'. Op basis daarvan deelde de NVWA met FNLI en CBL naam- en adresgegevens van bedrijven met te hoge fipronilwaarden; in een aanvulling op de overeenkomst enkele dagen later werd overeengekomen ook de meetresultaten te delen, zodat retailers en industrie zelf risicoanalyses konden uitvoeren op samengestelde/verwerkte producten. Het delen van deze informatie met FNLI en CBL via de zogenaamde procedure van de snelle verstrekking zou tot ongenoege leiden bij de rest van de sector die, zoals hiervoor aangegeven, daarvan verstoken bleef. Een soortgelijk verzoek van OVONED wees de NVWA af.
 249. De NVWA geeft desgevraagd aan dat OVONED 'geen bestuursrechtelijke taak uitvoert en niet is aan te merken als een bestuursorgaan in de zin van de Awb'. Volgens hetzelfde antwoord is het zijn van een bestuursorgaan een vereiste voor de toepassing van de Wpg. 'Derhalve kon gegevensverstrekking [aan OVONED] niet plaatsvinden' aldus de NVWA. Wel werd tijdens het informeel sectoroverleg van 16 augustus 2017 de afspraak gemaakt dat de NVWA 'geanonimiseerde gegevens' met de sector zou delen en eveneens de sector vooraf zou informeren 'bij ingrijpende veranderingen'.
 250. Op basis van de Wbp verstrekke de NVWA na enig aandringen van de zijde van Skal tevens aan Skal Biocontrole gegevens over biologische pluimveehouders die geblokkeerd waren. Als de aangewezen toezichthouder voor biologische producten in Nederland kon Skal Biocontrole zijn taken uitvoeren.
 251. Verder offerde de sector eind september 2017, nadat de NVWA had besloten om de eicodes van de website te halen, om lijsten met zogenaamde KIP-nummers (eicodes) te verspreiden onder het bedrijfsleven. De NVWA besloot toen om bij een dergelijk verzoek van het bedrijfsleven een 'overeenkomst gegevenslevering' af te sluiten.
 252. Ook andere meer zijdelings betrokken partijen vroegen de NVWA om gegevens. De burgemeesters uit de Gelderse Vallei die via de burgemeester van Barneveld de NVWA op 10 augustus 2017 om de gegevens vroegen van de getroffen bedrijven in hun gemeenten ontvingen deze aanvankelijk niet. Met een beroep op hun publiekrechtelijke taak op basis van de Gemeentewet voor de handhaving van de openbare orde, met het oog op eventuele problemen rond ruiming, verkregen zij ditmaal van de NVWA de gevraagde gegevens. Het ging daarbij om de datum, het tijdstip en de locatiegegevens waarop de éénmalige toestemming voor afvoer van dode kippen, eieren en mest werd gegeven. De verstrekking van deze gegevens gebeurde wel onder de voorwaarde dat de burgemeester van Barneveld de verantwoordelijkheid op zich nam om deze gegevens te bescher-

- men tegen onrechtmatige verstrekking en te waarborgen dat zij door hem en zijn collega's uitsluitend voor het beoogde doel zouden worden gebruikt.
253. De beheersing van een ander mogelijk probleem in de Gelderse Vallei stuitte eveneens op het probleem van informatieweigering. Op 21 augustus 2017 ontving de NVWA signalen over de afvoer van spoelwater via het riool bij het schoonmaken van met fipronil verontreinigde stallen. De NVWA verzocht via EZ aan I&M 'om dit signaal verder op te pakken'. In reactie daarop ontving de IG op 28 augustus 2017 een e-mail van de directeur-generaal Ruimte en Water (DGRW) van I&M. Deze waarschuwde voor de risico's dat fipronil in het oppervlaktewater terecht zou komen hetgeen wettelijk niet is toegestaan. Hij gaf ook aan dat er op dit moment hierop geen toezicht kon worden uitgevoerd.
 254. De DGRW schreef dat I&M zijn zorgen – die naar hij aangaf werden gedeeld door RIVM en WUR – met EZ had gedeeld. EZ gaf op zijn beurt aan dat alle verantwoordelijkheid was neergelegd bij de NVWA. Volgens de NVWA diende de GD (Gezondheidsdienst voor Dieren) toe te zien, maar die verwees door naar de omgevingsdiensten van de gemeenten op basis van het Activiteitenbesluit. De Omgevingsdienst De Vallei had I&M inmiddels laten weten graag toe te zien op een correcte afvoer van het spoelwater, 'maar dat men van de NVWA geen gegevens krijgt welke bedrijven het betreft en wanneer gerui(m)d gaat worden'. Zonder die gegevens was effectief toezicht lastig om uit te voeren. Op verzoek van I&M werd de zaak aan juristen van de NVWA voorgelegd.
 255. De IG gaf per ommegaande in een reactie aan dat hij de zaak had besproken met de incidentmanager met de toezegging dat als de NVWA de gegevens kon leveren zij dat 'uiteraard' zou doen. Op 6 september 2017 ontving de NVWA van I&M een getekende overeenkomst gegevensverstrekking waarna I&M de beschikking kreeg over de adresgegevens van de geblokkeerde bedrijven.

4.6.2 Advies BuRO: 'risico's verwaarloosbaar'

256. Op 11 augustus 2017 gaf de directeur BuRO aan de IG en de departementen van VWS en EZ het 'Advies over de risico's voor de volksgezondheid door fipronil in eieren en legghen. Deel 1: de risico's van fipronil in eieren en eiprodukten'. Bij het opstellen van het advies was gebruikgemaakt van de expertise van het zogenaamde Frontoffice RIVM-RIKILT. Samengevat concludeerde BuRO dat de risico's van fipronil voor de volksgezondheid voor kinderen vanaf zeven jaar en volwassenen 'zeer klein' waren bij normale consumptie zoals het Voedingscentrum die adviseerde. Bij zeer kleine kinderen die relatief veel ei consumeren waarin fipronil zit, konden effecten niet helemaal worden uitgesloten. De kans daarop werd zeer klein geacht en zou zich waarschijnlijk beperken tot 'vaste klanten' van een besmet bedrijf.
257. BuRO maakte de inschatting dat de 'contaminatiegraad' in de retailmarkt 'al enige tijd hetzelfde is'. Daarbij werd ervan uitgegaan dat één vijfde van de markt vervuild was; dat kwam ongeveer overeen met het percentage geblokkeerde bedrijven ten opzichte van de volledige sector. Uit een tweede monsterneming op 2 augustus 2017 bleek bovendien dat de verdeling van concentraties vergelijkbaar was met die van 24 juli 2017, toen de eerste bemonstering in de retail had plaatsgevonden. De situatie leek dus stabiel.
258. De risico's voor de volksgezondheid door de consumptie van eiprodukten waarin met fipronil besmette eieren waren verwerkt (de 'verwerkte producten') werden 'verwaarloosbaar' geacht. De meeste eieren van legghenbedrijven bevatten immers geen fipronil. Voor zover daar bij eieren wel sprake van was zou daar als gevolg van industriële productie altijd sprake zijn van verdunning met eieren van andere leveranciers.
259. Volgens diverse betrokkenen markeerde het advies van BuRO (deel 1, er zouden nog

enkele adviezen volgen)⁹⁹ de overgang naar een nieuwe fase in de incidentafhandeling. In de eerste fase handelde de NVWA nog op basis van het voorzorgsprincipe omdat er nog onzekerheid heerste over de omvang van het risico van fipronil in eieren. Nu gaf BuRO daar het langverwachte uitsluitsel over en bleek het risico mee te vallen. Die laatste boodschap had vrij snel effect. Het Klantcontactcentrum van de NVWA bemerkte spoedig na het bekend worden van het BuRO-advies een afname van het aantal vragen van consumenten; tegen het einde van augustus kwamen de vragen alleen nog maar van pluimveehouders. Belangrijker was dat de consumptie van eieren in Nederland binnen twee weken weer op het normale niveau kwam te liggen. Alleen de export naar Duitsland herstelde zich vooralsnog niet.

4.6.3 Veelheid aan vraagstukken en problemen

260. Sommige vraagstukken waarvoor de NVWA en de sector zich gesteld zagen manifesteerden zich al in de beginfase van het incident vrijwel gelijktijdig. Dat gold bijvoorbeeld voor de noodzaak van de afvoer en destructie van besmette eieren en mest. Andere vraagstukken kwamen successievelijk aan de orde, zij het dat het gevoel van urgentie daarbij niet altijd simultaan was tussen de NVWA en de sector. De NVWA koos gezien de omvang en reikwijdte van die vraagstukken noodgedwongen voor de al eerder genoemde trapsgewijze aanpak, waarbij druk vanuit de sector soms van invloed was op de prioritering. Zowel vanwege het aantal als het voor de NVWA en de sector nieuwe karakter van deze vraagstukken, kostte het vinden van oplossingen in veel gevallen weken en soms maanden; in het geval van het probleem van de afvoer van besmette mest is zelfs medio 2018 nog geen sprake van een definitieve oplossing.
261. Na de eerste maand van het incident werd de complexiteit ervan nog duidelijker. Tijdens een bijeenkomst op EZ onder leiding van directeur DAD op 14 augustus 2017, werd vastgesteld dat de situatie rond fipronil zich snel ontwikkelde en bovendien ‘veelkoppiger’ werd – al was dat nog altijd geen aanleiding om op te schalen naar crisis. Nog steeds kwamen nieuwe bedrijven naar voren die een behandeling van Chickfriend hadden ondergaan. Een deel daarvan had betrekking op 2016. Sommige bedrijven bleken nog niet in beeld te zijn geweest omdat ze niet met Dega-16 waren behandeld, maar met een ander middel dat fipronil bevatte. Inmiddels bleek uit onderzoek op basis van de recentelijk in beslag genomen administratie dat Chickfriend een soortgelijk middel had gebruikt onder diverse andere namen. Al deze bedrijven kregen eveneens te maken met blokkeringen, bemonsteringen en – bij ongunstige uitslagen – de hele logistiek rond de afvoer van eieren en mest; waarna het moeizame proces begon om de besmette stallen weer vrij te krijgen. De tweede helft van augustus 2017 vormde, zoals een betrokkene bij de afhandeling schreef, dan ook een ‘redelijk hectische periode’, waarbij wekelijks twee keer een incidentenoverleg plaatsvond.
262. Los van beleidsmatige kwesties, waarbij in een aantal gevallen moest worden gewacht op de advisering door BuRO dan wel van één van de betrokken departementen, dienden zich ingewikkelde logistieke vraagstukken aan. Deze deden zich vooral voor in situaties waarbij binnen één bedrijfsvestiging sprake was van met fipronil besmette stallen en fipronil-vrije stallen. In eerste instantie blokkeerde de NVWA het volledige bedrijf maar dat betekende dat zo’n bedrijf extra gedupeerd werd omdat het schone eieren en bijvoorbeeld

⁹⁹ Deel 2 inzake de ‘controle van eieren en leghennen op de aanwezigheid van fipronil na het schoonmaken van besmette stallen’ verscheen eveneens op 11 augustus 2017; de delen 4 en 3 (in die volgorde, gerelateerd aan de deelvragen van de oorspronkelijke onderzoeksvraag aan BuRO door de IG NVWA) verschenen op respectievelijk 25 augustus 2017 en 1 september 2017.

opfokhennen niet kon afzetten – en de ‘schone’ mest uit diezelfde stallen niet kon afvoeren. Het vrijgeven op stalniveau vereiste echter een ingewikkelde procedure om te waarborgen dat de eieren die verderop de keten ingingen inderdaad voldeden aan de normen – en, wederom, dat ditzelfde gold voor de af te voeren mest. Dit hield in dat door middel van bemonstering moest worden vastgesteld dat de desbetreffende stallen inderdaad schoon waren. Daarnaast waren kanalisatieprotocollen vereist voor afvoer en transport. Daarbij dienden certificerende instanties, gezien de beperkte capaciteit bij de NVWA, toe te zien op een adequate uitvoering.

263. Het was bij dit soort vraagstukken dat de aanvankelijk moeizame relatie tussen de NVWA en de sector, bij de NVWA mede gevoed door de ervaring met het plan van aanpak, weer verbeterde. Er ontstond een betere samenwerking die onder meer bleek uit het feit dat vanaf een zeker moment medewerkers van ANEVEI tweemaal per week bij de NVWA langskwamen voor gezamenlijk overleg over allerlei praktische zaken.

4.6.4 Ruien of ruimen

264. Aangezien het bij de verontreiniging met fipronil niet om een bestrijdingsplichtige dierziekte ging, behoorde het niet tot de taak van EZ om te bepalen wat een pluimveehouder met zijn dieren en stallen moest doen. De bedrijfseconomische afweging van wat de beste optie zou zijn lag bij de pluimveehouder zelf. De GD was mede om die reden al in het beginstadium van het incident met onderzoek begonnen naar de meest effectieve manier om fipronil uit hennen te krijgen. Ruien (‘detoxen’) kreeg van de GD toen de voorkeur boven ruimen; ook al was daar nooit eerder onderzoek naar gedaan, het leek de beste manier om de afbraak van fipronil te versnellen. Ook de KNMvD, de beroepsorganisatie van dierenartsen, sprak zich uit voor ruien in plaats van ruimen, onder voorwaarde dat bij het ruien wel het dierenwelzijn geborgd zou worden.
265. EZ zocht op 22 augustus 2017 contact met de NVWA en sprak daarbij de wens uit dat de NVWA inspecties bij bedrijven zou uitvoeren om te controleren of bij het ruien het dierenwelzijn in acht werd genomen. Volgens het NVWA-sitrap (situatierapport) dat deze benadering vermeldt, wist EZ ‘dat we niet kunnen handhaven, maar het gaat hen met name om de signaalfunctie dat we ook letten op dierenwelzijn’. De NVWA maakte drie inspecteurs vrij om aan het verzoek gevolg te geven.

4.6.5 Herblokkering

266. Medio augustus 2017 werd uit de resultaten van proefslachtingen duidelijk dat fipronil, ook als het niet meer in het ei werd aangetroffen, nog wel opgehoopt aanwezig kon zijn in het buikvet van de kip en eveneens in de mest. Twee weken daarvoor bestond binnen de sector nog de veronderstelling dat door kippen in de rui te laten gaan de stof fipronil ‘zeer waarschijnlijk’ na acht weken afgebroken zou zijn tot een niveau onder de MRL. Experts zouden daar nog nader naar kijken; nu bleek dat de aanvankelijke veronderstelling onjuist was. Het idee ‘ei vrij = kip vrij’ ging niet meer op.
267. Een advies van BuRO, 25 augustus 2017, kwam met de wetenschappelijke verklaring voor dat verschijnsel. Als gevolg van het ruien, waardoor de hen tijdelijk geen eieren legt, trad een concentratie van fipronil op in het buikvet. De uitscheiding daarvan via excreta (mest) bleek een factor 3 hoger te liggen dan via de eieren die de hen na het ruien weer ging leggen. Dat verklaarde waarom een ei aan de norm kon voldoen en (het buikvet van) de legghen evenals de mest niet. Die bevinding had gevolgen voor zowel de verwerking van uitgelegde leghennen als voor de afvoer van mest en was de aanleiding van het besluit tot onmiddellijke herblokkering.
268. Zoals de NVWA later in een overleg met de sector toegaf was de communicatie, eerst via de telefoon en daarna schriftelijk, over de herblokkering met de desbetreffende 27 pluim-

veehouders niet gelukkig en leidde die tot misverstanden. Hun bedrijven waren net een week vrijgegeven toen ze te horen kregen dat deze weer geblokkeerd werden. Daarbij was hen niet meteen duidelijk dat de blokkering alleen de hennen en de mest betrof en niet de eieren. Het misverstand daarover werd snel opgelost.

4.6.6 Stalreiniging

269. Leghenbedrijven stonden voor de vraag hoe de stallen fipronilvrij te krijgen. Onder meer de Utrechtse toxicoloog prof. Van den Berg adviseerde LTO Nederland begin augustus 2017 om de kippen niet te ruimen maar te laten ruien en daarnaast de stallen te reinigen. Dan zou na vijf tot zes weken de fipronil uit het lijf van de kippen zijn en waren ze 'schoon', dat wil zeggen onder de MRL-norm.
270. De vooronderstelling bij de schatting van de tijd waarin de stof zou afbreken was wel dat de afbraak van fipronil bij de kippen plaatsvond in een schone omgeving. Begin september 2017 was echter de inschatting dat het proces van volledige vrijgave (zowel eieren, kippen als mest) langer dan zes maanden zou kunnen duren omdat het lastig was de stallen zelf goed schoon te krijgen.
271. Onder meer de GD deed op verzoek van LTO Nederland onderzoek naar de beste manier om stallen van fipronil te reinigen. Op 25 augustus 2017 bracht de GD het advies uit om de stallen met waterstofperoxide te reinigen. Daarna ontstond rond medio september 2017 een discussie over de vraag of deze methode zowel in volle als lege stallen kon worden toegepast. De NVWA was gezien de mogelijke dierenwelzijnsproblemen (onder andere ademhalingsproblemen) voor een beperking tot lege stallen. Op verzoek van LTO/NOP zocht daarop het ministerie van EZ – na een afstemming met het Ctgb – contact met het ministerie van I&M om van dat departement toestemming te verkrijgen voor het gebruik van waterstofperoxide in lege stallen. Die inzet werd vervolgens toegestaan. Eind september/begin oktober 2017 gaf de GD bij de NVWA aan dat het alsnog erg moeilijk bleek om de stallen schoon te krijgen.

4.6.7 Eiproducten en samengestelde producten

272. De aandacht van de NVWA ging de eerste weken van het incident, mede op basis van een advies van de BuRO-vertegenwoordiger bij het incidentenoverleg van 20 juli 2017, vooral uit naar met fipronil besmette tafeleieren. Al snel diende zich, ook vanuit de sector, de vraag aan wat er moest gebeuren met producten waarin de afgelopen tijd, mogelijk maanden, met fipronil besmette eieren of eiproducten (zoals bijvoorbeeld eipoeder, ei-geel en eiwit) waren verwerkt. Het ging daarbij om zogenaamde samengestelde producten, variërend van eierkoeken tot kindersnoepjes tot mayonaise.
273. Volgens een betrokkene uit de eiverwerkende sector hield de NVWA gesprekken en communicatie daarover tijdens de bijeenkomsten op 31 juli 2017, aanvankelijk af. De prioriteit lag vooralsnog bij eieren in schaal (hele eieren). Wat de norm was die moest worden aangehouden bij eiproducten waarin sprake was van vermenging – voor zover het om het ei-geel ging, want alleen daar en niet in het eiwit hoopte fipronil zich op – bleef in eerste instantie voor alle betrokken partijen onduidelijk. Nog dezelfde middag van het overleg op 31 juli 2017 vroeg een van de aanwezigen de NVWA schriftelijk om bevestiging dat hij goed had begrepen dat hij zijn branchegenoten kon meedelen 'dat de recall nu geldt voor hele eieren in schaal'. Hij kreeg daar als antwoord op: 'Tot op heden is dat het geval.'
274. De NVWA had de Europese Commissie op 31 juli 2017 om een Europese geharmoniseerde aanpak voor eiproducten gevraagd. Op 7 augustus 2017 's avonds ontving de NVWA het document dat de volgende dag werd doorgestuurd naar de sector. De strekking van de Europese aanpak was dat alle partijen eiproducten met een MRL-gehalte boven de 0,005 mg/kg, ongeacht of het ging om vloeibaar ei, eipoeder, ei-geel of eiwit, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2017 dienden te melden dan wel terug te halen bij de afne-

- mers. Er mochten geen grondstoffen meer worden verwerkt voordat een bedrijf zich ervan had vergewist dat ze geen fipronil bevatten. Dat kon op basis van eigen onderzoek of dat van de leverancier. Het bedrijfsleven diende dat onderzoek uit te voeren op basis van een risicobeoordeling. De prioritering kon plaatsvinden aan de hand van de resultaten van de monsteronderzoeken die de NVWA deze zelfde dag verstrekke. Mocht uit de monsteronderzoeken blijken dat de samengestelde producten fipronil bevatten dan dienden de bedrijven te handelen overeenkomstig de instructies van de Europese Commissie.
275. De FNLI uitte op 8 augustus 2017 kritiek op de aanwijzing dat halfproducten uit de handel genomen moesten worden. Er diende volgens de FNLI rekening gehouden te worden met verdunning door verdere verwerking.
 276. Naar de mening van de eiverwerkers diende de focus te liggen op de conformiteit van eindproducten aan de norm en niet op halffabrikaten die zich nog in fases van het productieproces bevonden. Op 16 augustus 2017 werd het probleem door FNLI en CBL aangekaart bij een overleg met de staatssecretaris van EZ waarbij de NVWA niet aanwezig was. Zij waren van mening dat er binnen de lidstaten bij ei-producten verschillende waarden werden gehanteerd. Ook wezen ze op het huns inziens onredelijke van de grensdatum 1 januari 2017, de datum waarop ook de MRL-norm in wetgeving was aangescherpt. Producten die vóór die datum onder de oude norm waren geproduceerd, zouden nu op basis van de nieuwe norm moeten worden teruggehaald. De FNLI vond de instructie van de Europese Commissie 'zeer moeilijk te interpreteren'.
 277. Tijdens het informele sectoroverleg van 22 augustus 2017 onderstreepte de NVWA dat de Nederlandse handelwijze niet anders was dan die van België en Duitsland. Dit overtuigde de sector niet en de toezegging werd gedaan dat VWS dit in overleg met de NVWA zo snel mogelijk zou uitzoeken.
 278. Op 24 augustus 2017 kwamen NVWA en ANEVEI tot overeenstemming over de handelwijze van de levensmiddelenindustrie met verwerkte producten. De NVWA publiceerde op verzoek van de sector de te hanteren omrekenfactoren voor fipronil in geconcentreerde ei-producten op de website.
 279. Diezelfde dag publiceerden de media berichten dat een supermarktketen 'stiekem' de dag tevoren was begonnen met het uit de schappen verwijderen van wafels en koeken waarin besmette ei-producten waren verwerkt. Dat zou zijn gebeurd op aandringen van de fabrikant. Een andere keten was daar enkele dagen tevoren al mee begonnen, naar eigen zeggen op aandringen van de NVWA die echter aangaf dat het ook hier om de fabrikant ging. Tot op dit moment was alleen eiersalade stil uit de handel genomen.
 280. Op 30 augustus 2017 meldde de Europese Commissie tijdens een vergadering van het SCOPAFF tot overeenstemming te zijn gekomen over aangepaste MRL-waarden voor ei-producten, in ieder geval voor de duur van het incident. Ook hoefden niet langer halffabrikaten die na 1 januari 2017 waren geproduceerd met eieren van besmette bedrijven teruggehaald te worden. De nieuwe grens werd gelegd bij producten die na 1 augustus 2017 waren geproduceerd. Alleen wanneer de ARfD werd overschreden gold een uitzondering. De gedachte bij het aanhouden van de grens van 1 augustus 2017 zoals die nu werd benadrukt, was dat vanaf dat moment de industrie op de hoogte kon zijn van de problemen met fipronil. In vergelijking met de afspraak tussen NVWA en ANEVEI vond bij één norm op verzoek van België een splitsing bij eiwitpoeder plaats; de NVWA communiceerde dit vervolgens met ANEVEI en paste de gegevens op de website op dit punt aan.
 281. De Europese Commissie gaf bij deze beslissing aan dat de mededeling van 7 augustus 2017 'niet voldoende duidelijk' was geweest. Het was daaraan te wijten dat de indruk was ontstaan dat de Commissie gevraagd had om ook zogenaamde 'historische producten', die geproduceerd waren voordat de verontreiniging bekend werd, proactief terug te halen.

282. Tijdens de SCOPAFF-bijeenkomst van 30 augustus 2017 werd geconstateerd, zoals dat in Nederland al door de sector was gedaan, dat de diverse lidstaten er over samengestelde producten verschillende benaderingen op nahielden. De Commissie zegde daarop toe met een document te zullen komen waarin haar benadering meer in detail zou worden uitgewerkt. Op basis van de commentaren van de lidstaten zou dan bekeken worden of er een mogelijkheid dan wel basis was voor een algemene richtlijn. Volgens recente informatie van de NVWA is een dergelijke richtlijn tot nu toe niet verstrekt.

4.6.8 Eigen bemonstering en ambtelijke bemonstering

283. Wanneer een bedrijf door de NVWA geblokkeerd was op basis van een niet-conforme uitslag van de monsteranalyse, was het voor de eigenaar de vraag wanneer die blokkering zou worden opgeheven. Na het uitvoeren van de keuze tussen ruien en ruimen en de schoonmaak van de stallen moest hij testen of zijn bedrijf het probleem voldoende onder de knie had. Pluimveehouders konden zelf of door een CI (ISACert of Kiwa VERIN) monsters laten nemen en die door een van de inmiddels geaccrediteerde private laboratoria laten testen. De NVWA voerde echter als beleid dat zij alleen een besluit nam over vrijgave op basis van monsters die de NVWA zelf had genomen, de zogenaamde ambtelijke monsters. Wanneer een pluimveehouder monsters liet nemen door een CI dan bood de uitslag hem een indicatie om zelf bij de NVWA aan te dringen op een nieuwe, ambtelijke, bemonstering. Deze aanpak kon rekenen op veel kritiek vanuit de sector omdat die tot veel kostbare vertraging kon leiden. Iedere week dat een stal geblokkeerd was kostte de pluimveehouder veel geld. De sector begreep niet waarom een door een CI genomen monster dat door een erkend laboratorium was geanalyseerd bij een gunstige uitslag niet meteen tot deblokkering kon leiden.
284. Niet alleen de door de NVWA vereiste stap kon op kritiek van de sector rekenen, maar ook het verschil in tempo tussen de private labs, die gemiddeld binnen een dag de uitslag leverden, en de NVWA die pluimveehouders soms langer dan een week op de uitslag liet wachten.
285. Een andere discussie die nauw met het voorgaande verbonden was vormde die over de toepassing van de meetonzekerheid bij het bepalen van de analyseresultaten.

4.6.9 Onduidelijkheid rond de meetonzekerheid

4.6.9.1 Toepassing meetonzekerheid door NVWA

286. Vanuit de verantwoordelijkheid als toezichthouder diende de NVWA er zeker van te zijn dat geconstateerde contaminaties boven de toegestane limiet waren voordat zij een officiële maatregel zoals een blokkering kon afkondigen. Omdat de analysemethode een bepaalde meetonzekerheid kent, hield de NVWA daar rekening mee bij het bepalen van de uitslag. Hierbij baseerde de NVWA zich op de Europese uitleg in het zogenaamde guidance document SANTE/11945/2015 van 30 november/1 december 2015. Op basis daarvan ging de NVWA uit van een meetonzekerheid van 50 procent. Dat betekende dat een blokkering pas plaatsvond bij een analyseresultaat gelijk aan of boven de 0,010 mg/kg en een deblokkering bij een resultaat onder die norm (50 procent van een gemeten waarde van 0,010 komt immers uit op de MRL van 0,005). Het onderwerp meetonzekerheid speelde een rol bij zowel eieren, retailproducten als mest.
287. De IG heeft tegenover de commissie over de toepassing van de meetonzekerheid aangegeven dat hij met het oog op de juridische houdbaarheid niet het risico wilde lopen dat een bedrijf ten onrechte zou worden geblokkeerd of geblokkeerd zou worden gehouden. Deze overwegingen heeft de NVWA ook met de sector gecommuniceerd.
288. De door de NVWA gehanteerde norm voor meetonzekerheid werd nog eens aangehaald op 30 augustus 2017, tijdens de vergadering van het SCOPAFF waar vertegenwoordigers

van de lidstaten met de Europese Commissie overleg voerden over het fipronilincident. Bij die gelegenheid gaf de Commissie (in lijn met de richtlijn) aan dat bij metingen de meetonzekerheid van 50 procent moest worden aangehouden bij het managen van dit incident.

4.6.9.2 Toepassing meetonzekerheid door sector

289. De NVWA gaf aan dat de meetonzekerheid niet door de sector zelf mocht worden toegepast bij het in de handel brengen van producten. Eieren van gedeblokkeerde pluimveehouderijen mochten diensgevolge alleen bij een meetresultaat van 0,005 mg/kg het erf verlaten. Voor hen gold dus niet de grenswaarde van 0,010 mg/kg die de NVWA hanteerde bij het blokkeren en deblokkeren van deze bedrijven, maar zij dienden te blijven uitgaan van de niet-gecorrigeerde norm voor MRL van 0,005 mg/kg, conform de bestaande wetgeving. Tijdens een intern overleg met de IG op 15 september 2017 bevestigde deze de handhaving van het – in eigen ogen ‘soepeler’ – beleid dat de bedrijven de meetonzekerheid van 50 procent niet hoefden en mochten meenemen.¹⁰⁰ Dat betekende dat zij deze niet in hun nadeel (dat was het ‘soepele’ aan het beleid) maar evenmin in hun voordeel mochten toepassen wanneer zij zelf analyses uitvoerden of lieten uitvoeren. De bedrijven dienden te blijven uitgaan van de norm van 0,005 mg/kg wanneer zij hun producten in de handel wilden brengen.
290. In de brief die de NVWA aan bedrijven stuurde over de (al dan niet gedeeltelijke) opheffing van het afvoerverbod op eieren ging de toezichthouder ook in op de normering. De NVWA wees er nadrukkelijk op dat opheffing van de blokkering/het afvoerverbod niet inhield dat eieren met een fipronilgehalte boven de MRL van 0,005 mg/kg en onder de 0,010 mg/kg afgevoerd en in de handel gebracht mochten worden. Deze verwijzing naar de zogenaamde ‘zorgplicht’ was onderdeel van de zogenaamde ‘nalevingshulp’ zoals vastgelegd in het ‘Specifiek interventiebeleid eet- en drinkwaren chemie’ van de NVWA uit 2015.
291. Voor het al dan niet toepassen van meetonzekerheid door bedrijven zelf bestond geen geharmoniseerd Europees beleid. Vanuit de sector werd er op gewezen dat in België behalve de toezichthouder ook de bedrijven in de keten met een meetonzekerheid van 50 procent mochten werken bij hun eigen controles. Naar aanleiding daarvan stelde de NVWA intern vast dat de door haar gevolgde lijn inzake het niet-toepassen van meetonzekerheid door de sector nooit was vastgelegd of gepubliceerd. Wel hanteerde de NVWA deze benadering standaard bij groente en fruit en daarnaast niet alleen voor gewasbeschermingsmiddelen maar ook voor andere contaminanten.
292. Tijdens het incidentenoverleg van 18 september 2017 liet de directeur Handhaven weten dat de NVWA de ‘huidige lijn’, waarbij bedrijven de meetonzekerheid niet in hun voordeel mochten gebruiken, zou aanhouden. Daarmee, zo was uit onderzoek gebleken, zou de Nederlandse autoriteit ‘in ieder geval dezelfde prudente lijn [volgen]’ als die van Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.
293. De ‘soepele’ lijn die de NVWA in eigen ogen voerde (waarbij bedrijven de meetonzekerheid niet in hun nadeel hoefden te hanteren) kon op weinig begrip van de sector rekenen. De sector pleitte ervoor de meetonzekerheid in het eigen voordeel te mogen toepassen. Een bestuurder uit de sector legde een verband tussen het niet mogen hanteren van de meetonzekerheid en de beslissing van boeren om te ruimen. De hantering van de meetonzekerheid leidde tot steeds meer irritatie, zoals in het najaar van 2017 duidelijk naar voren kwam toen in de retail het percentage eieren met fipronilresidu boven de MRL begon op te lopen.

¹⁰⁰ De correctie van 50 procent voor de meetonzekerheid wordt berekend over een gemeten waarde: bij een meting van 0,010 mg/kg gaat men ervan uit dat de correctie bij een meetonzekerheid van 50 procent 0,05 mg/kg bedraagt. De gemeten waarde wordt dus verminderd met 0,005 mg/kg en komt daarmee uit op 0,005 mg/kg.

4.6.9.3 Weergave van de analyseresultaten

294. In de contacten met de sector ontstond eveneens discussie over de wijze waarop de laboratoria, inclusief die van de NVWA, de uitslag van de analyse en de meetonzekerheid in de analyserapporten weergaven. Hierdoor was voor pluimveehouders de uitslag niet altijd duidelijk zoals AVINED medio augustus in zijn nieuwsbrief aangaf.
295. Zoals reeds opgemerkt legde de NVWA begin augustus 2017 de interpretatie van de monsteruitslagen vast: 'Niet-Conform = groter of gelijk aan 0,010 mg/kg. Gehalten tussen de 0,005 en 0,010 mg/kg geven we af als zijnde Aangetoond < LOQ (Limit Of Quantification), wat zoveel betekent dat we fipronil hebben aangetoond [maar dat dit] echter onder de rapportagegrens zit. Niet aangetroffen geldt bij waarden onder de 0,005 mg/kg.'
296. Eind augustus werd intern binnen de NVWA geconstateerd dat de NVWA bij de weergave van uitslagen een afwijkende lijn hanteerde van bijvoorbeeld het BfR in Duitsland: dat hanteerde de aanduiding '< LOQ' wanneer geen fipronil werd gedetecteerd terwijl Nederland daar alle waarden mee aangaf tussen de MRL en 0,010 mg/kg (de waarde inclusief de meetonzekerheid).
297. Tijdens het informeel overleg met de sector op 14 september 2017 kwam aan de orde dat de sector graag zag dat de werkelijke waarde tussen de 0,005 en 0,010 mg/kg met terugwerkende kracht op de analyserapporten zou worden vermeld. Om de pluimveehouders duidelijkheid te bieden zegde de NVWA, na intern overleg met de IG, toe om voortaan alle fiproniluitslagen boven de MRL als waarde weer te geven. Daardoor kreeg ook de verwerkende industrie een duidelijker beeld van de gehalten boven MRL maar onder de 0,010 mg/kg. De NVWA hield in rapportages wel vast aan de eigen LOQ; intern werd aangegeven dat de Europese laboratoria maar moesten bespreken hoe deze weergave geharmoniseerd moest worden.

4.6.10 Hernieuwd probleem in de retail

4.6.10.1 Bemonstering in de retail

298. Vanaf 8 augustus 2017 werden eieren in de retail wekelijks bemonsterd. Daarbij werden 100 eimonsters genomen van Nederlandse bedrijven en 25 monsters van eieren afkomstig van buitenlandse bedrijven. Dat laatste bleek niet overbodig, omdat op een zeker moment ook fipronil in Poolse eieren werd aangetroffen. Daarnaast werden 15 monsters genomen van producten met een hoog ei-gehalte. In het begin van het incident was dat voor een periode van enkele weken die vervolgens een paar keer werd verlengd tot aanvankelijk medio oktober 2017.
299. Doel van de bemonstering, waarbij RIKILT de analyse uitvoerde, was om zicht te krijgen op de omvang van het probleem en om na te gaan of de genomen maatregelen succesvol waren. Dat laatste leek aanvankelijk het geval. In de eerste week van september 2017 bleek uit de jongste steekproef dat nog maar 1 procent van de eieren in de retail positief was – aan het begin van het incident lag dat percentage rond 20 procent. De conclusie was dat het 'de goede kant' opging. Tijdens het informeel overleg met de sector kondigde de NVWA dan ook het voornemen aan om de waarden boven MRL maar onder ADI Kind, die in navolging van Duitsland met ingang van 3 augustus 2017 waren gepubliceerd, niet meer voor de consument op de website te vermelden. Dat zou een terugkeer betekenen naar 'regulier beleid'. Hiervan werd afgezien in het licht van nieuwe uitslagen.

4.6.10.2 Fipronilgehalte in de retail neemt weer toe

300. In de derde week van september 2017 ontving de NVWA de eerste signalen dat de waarden in bemonsterde retails eieren weer begonnen te stijgen. Tijdens het informeel overleg met de sector maakte de NVWA bekend dat in de retail eieren waren aangetroffen met een gemeten waarde van 0,11 mg/kg en 0,2 mg/kg. De NVWA wist om welke bedrijven het

ging; de eieren waren allemaal afkomstig van vrijgegeven bedrijven en niet van geblokkeerde. De NVWA wierp de vraag op of de pakstations nog steeds een ingangscontrole uitvoerden en of die voldoende was geborgd. De NCAE kreeg het verzoek daar naar te kijken. Een week later, op 28 september 2017, besloot de NVWA tijdens het incidentenoverleg dat de betrokken pluimveehouders, retailbedrijven en pakstations met een brief op hun verantwoordelijkheden zouden worden gewezen. De NVWA zou, volgens staand beleid, niet meteen tot handhaving overgaan.

301. Op 4 oktober 2017 informeerde de NVWA de sector tijdens het informeel overleg dat bij de jongste bemonstering opnieuw te hoge waarden waren gemeten. Bovendien bleek nu ook het aantal eieren met fipronilwaarden tussen 0,005 en 0,010 mg/kg toe te nemen. De vertegenwoordigers van de sector spraken hierover hun verbazing en zorg uit en zegden toe hier onderling mee aan de slag te gaan. Afgesproken werd dat wanneer de NVWA zou besluiten om hierover te gaan communiceren dat in overleg zou gaan met EZ en de sector. In ieder geval ging er weer een brief uit naar de betrokken pluimveehouders. Op 2 november 2017 besloot de NVWA om ook de andere twee schakels in de keten, pakstation en supermarkt, op hun verantwoordelijkheid te wijzen om op die manier 'ketendruk' richting de pluimveehouders op te bouwen.
302. Tijdens het informeel overleg van 6 november 2017 kwam de NVWA opnieuw met de melding dat zij een toename constateerde van positieve monsteruitslagen bij de monsternamen in de retail. Er was sprake van drie uitslagen boven 0,010 mg/kg, ondanks de strengere controle van de pakstations. De NVWA gaf aan 'dat dit signaal als zeer verontrustend wordt ervaren' en drong nogmaals aan op een betere borging. Ook kondigde de NVWA aan dat wanneer nu uitslagen boven de 0,005 mg/kg aangetroffen zouden worden niet alleen de desbetreffende pluimveehouder en de retail geïnformeerd zouden worden met informerende brieven maar tevens het pakstation.
303. Bij de pluimveehouders leidde die aankondiging (waardoor bedrijven als besmet te boek zouden komen staan bij hun afnemend pakstation) tot verontwaardiging; zij gaven aan 'op deze manier niet verder [te] kunnen werken en dat dit er voor zal zorgen dat er alsnog miljoenen dieren gedood gaan worden'. Ook lieten zij via hun vertegenwoordigers weten dat zij zich niet in het verontrustende beeld van de NVWA herkenden. Ook sprak de sector de verwachting uit dat 'deze ontwikkeling/problematiek' nog wel even zou aanhouden.
304. De genoemde 'ontwikkeling/problematiek' had alles te maken met de kwestie van de toepassing van de meetonzekerheid, waarvan de IG half september de lijn had bevestigd. De NVWA gaf zoals eerder vermeld stallen vrij op basis van een norm waarin de meetonzekerheid was meegenomen (0,010 mg/kg). De sector was echter gehouden om de MRL-norm van 0,005 mg/kg voor eieren aan te houden zonder daarbij de meetonzekerheid toe te passen. Zoals eerder vermeld wees de NVWA daar nadrukkelijk op in de brieven aan pluimveehouders over opheffing van het afvoerverbod. Dezelfde boodschap was door de directeur Handhaven bijvoorbeeld ook nog eens herhaald in een e-mail van 22 september 2017 aan de FNLI naar aanleiding van vragen van die kant. Kennelijk kwamen er nu vanuit gedeblokkeerde bedrijven eieren toch boven de MRL van 0,005 mg/kg in de keten. In de ogen van de sector was dat gezien de onzekerheden bij monsterneming in de stallen, waardoor soms nog een enkele uitschieter kon optreden, onvermijdelijk.
305. Verder bleek na nader onderzoek door NVWA en NCAE dat sommige pakstations geen ingangscontrole meer uitvoerden op eieren van door de NVWA vrijgegeven bedrijven omdat zij afgingen op de uitslag zoals de NVWA die aan het desbetreffende bedrijf had verstrekt. Eind september 2017 was daarom al afgesproken dat de pakstations zouden overgaan tot 100 procent ingangscontrole, waarbij elke binnenkomende partij gecontroleerd zou worden op de aanwezigheid van fipronil. Die maatregel bleek nog niet feilloos te werken.

306. Op 20 november 2017, stelde de NVWA tijdens het overleg met de sector 'helaas opnieuw' vast dat zij een verdere toename zag van positieve monsteruitslagen in de retail. De NVWA concludeerde dat inmiddels tussen de 15 en 20 procent van de eieren in de retail positief waren. Een kwart daarvan zat zelfs boven de voor de meetonzekerheid gecorrigeerde norm (0,010 mg/kg). In dat verband gaf de NVWA aan door te zullen gaan met het versturen van informerende brieven waarbij alle partijen op hun verantwoordelijkheid werden gewezen. Het agendapunt gaf aanleiding tot veel discussie, die zich voor een belangrijk deel concentreerde op een aanpassing van de norm, het gebruik van de meetonzekerheid en het vrijgeven van bedrijven in relatie tot de te hanteren MRL-norm.
307. Dezelfde discussie werd voortgezet op het overleg van 29 november 2017. De NVWA legde daarbij nogmaals uit dat het de meetonzekerheid hanteerde bij de vrijgave van de stallen maar: 'De sector mag de meetonzekerheid niet hanteren bij de controle van de eieren in de keten.' Bij geconstateerde overtreding dienden de desbetreffende bedrijven dan ook de wettelijk verplichte acties te ondernemen. De sector drong daarop aan op een versoepeling in de handhaving met betrekking tot de retail 'en het accepteren van een stukje onzekerheid, om de betreffende vrijgegeven pluimveehouders, en de rest van de sector, niet opnieuw in de problemen te brengen'. Bepleit werd dat de NVWA ook verderop in de keten de meetonzekerheid zou hanteren, dat wil zeggen tot een MRL van 0,010 mg/kg. Daarnaast zouden er via de kwaliteitssystemen extra controles moeten worden uitgevoerd 'om uit te zoeken wat er precies aan de hand is'.
308. In reactie hierop gaf de NVWA aan dat de overheid niet kon stoppen met de monitoringsonderzoeken zolang er zich in de retail nog zoveel eieren boven de MRL bevonden: 'Het is niet uit te leggen dat op twee derde van de rit anders gecontroleerd gaat worden.' Zoals de IG tegenover de commissie aangaf, ging de NVWA, in afstemming met VWS, niet mee in een andere aanpak, onder verwijzing naar Europese regelgeving.
309. De deelnemers aan het overleg van 29 november 2017 waren het erover eens dat het van belang was om een goed beeld te hebben van het probleem en om te kunnen zien waar de zwakke plekken in het systeem zich bevonden. Afsproken werd dat de incidentmanager van de NVWA en de vertegenwoordiger van AVINED zich gezamenlijk zouden buigen over een analyse van de overschrijdingen, de eierstromen en de zwakke plekken. Ondertussen werd op 30 november 2017 binnen de NVWA voor het eerst ook gesproken over de mogelijkheid van handhaving in de retail.
310. Op 8 december 2017 spraken de NVWA en de sector opnieuw over de positieve eieren in de retail. Een geconstateerde daling van fipronilwaarden in de retailmonsters bleek niet door te zetten. De NVWA gaf daarbij tevens aan dat er, ondanks de verplichting daartoe, geen GFL-meldingen binnenkwamen van eieren met fipronilwaarden boven de 0,010 mg/kg. De NVWA herinnerde de sector eraan dat zij bij een overleg met VWS hadden aangegeven het 'volledig terecht' te vinden dat zij partijen eieren boven de 0,010 mg/kg van de markt moesten halen. Die opstelling was echter niet terug te vinden in de GFL-meldingen. Van de 21 monsters met een fipronilwaarde boven de 0,010 mg/kg verwachtte de NVWA 'ten minste $21 \times 3 = 63$ GFL-meldingen (immers: pluimveehouder, pakstation en supermarkt)'.
311. De NVWA voerde de druk op: 'De sector is nu aan zet om dit terug te dringen.' Ook dreigde de NVWA dat na de 'minimaal handhavende actie' er aanleiding ontstond om te overwegen 'intensiever' te gaan handhaven zoals door middel van boeterapporten: 'Vanuit de sector moet nu aangetoond worden dat zij er alles aan doen om ervoor te zorgen dat dit stopt.'
312. De sector zegde toe met een plan van aanpak te komen. Net als bij het eerste plan van aanpak in juli vroeg de sector om verstrekking van de gegevens van de betrokken bedrijven maar: 'Dit verzoek zal afgewezen worden door de NVWA onder andere omdat de

- noodzaak niet voldoende duidelijk is gemaakt, juridisch gezien kan de NVWA deze gegevens niet verstrekken, dus zal zij dit niet doen.'
313. De discussie speelde zich inmiddels ook in de openbaarheid af. In een brief aan de Tweede Kamer van 6 december 2017 van de nieuw aangetreden minister Schouten van LNV werd gemeld dat er nog altijd fipronil werd aangetroffen in eieren bij de supermarkten. Dat lokte publieke reacties uit van vertegenwoordigers van de sector, zoals de reactie van ANEVEI dat dit 'nagal wiertes' was 'als je bedrijven vrijgeeft op stalniveau en de NVWA dan vervolgens op dossierniveau gaat zoeken'. Ook volgens het CBL leidde het hanteren van een dubbele norm (de 0,010 mg/kg voor stalvrijgave door de NVWA en de 0,005 mg/kg voor het in de handelsketen brengen en verwerken van eieren door de bedrijven) ertoe dat er nog eieren met een fipronilwaarde boven MRL werden aangeleverd uit door de NVWA vrijgegeven stallen (vaak van geruide koppels). In reactie daarop verdedigden VWS en NVWA zich door te verwijzen naar Europese regelgeving.
 314. De NVWA ontving in de middag van 20 december 2017 het voorstel van de sector voor de bemonstering van retaileieren. De volgende dag vond opnieuw een overleg plaats met de sector. De NVWA gaf aan dat er nog steeds 15 procent niet-conforme monsters werden aangetroffen in de retail. Bovendien constateerde de NVWA dat terwijl de terugmelding door de pakstations 'beter' ging, er geen verbeteringen te zien waren bij de retail en pluimveehouders.
 315. Vervolgens kwam het plan van aanpak aan bod. De NVWA liet de sector weten 'teleurgesteld' te zijn in het voorstel omdat dit uitging van de 'reguliere werkwijze'. Deze zou volgens de NVWA leiden 'tot het bestendige beeld van 15 procent niet-conforme monsters uit de retail-monitoring'. De NVWA herhaalde daarbij dat al meerdere malen was aangegeven dat het de gegevens van bedrijven juridisch gezien niet kon verstrekken en dat verhoging van de norm evenmin aan de orde was. De NVWA gaf aan zich te zullen gaan beraden op eventuele maatregelen waaronder het openbaar maken van resultaten op de website.
 316. In reactie hierop gaf de vertegenwoordiger van de NVP aan dat het in haar ogen niet mogelijk was het beeld te veranderen 'vanwege de fluctuatie in de stallen en de meetonzekerheid'. Het enige alternatief zou zijn dat CBL alleen nog eieren accepteerde van fipronil-vrije bedrijven. Dat zou volgens haar tot nog meer ruiming leiden. De NVWA werd gevraagd om nogmaals te kijken naar het gevaar voor de volksgezondheid en de recall-verplichting, maar het antwoord daarop was dat deze discussie inmiddels al meerdere keren was gevoerd.
 317. Vanuit de NVWA kreeg de sector op zijn beurt de vraag voorgelegd of men zelf al had geprobeerd om de benodigde gegevens bij hun leden te achterhalen. De vertegenwoordiger van ANEVEI gaf daarop aan dat de leden van die organisatie deze gegevens niet wilden verstrekken. Aan de pluimveehouders bleek een dergelijk verzoek nog niet te zijn gericht.
 318. De sector gaf in een overleg op 15 januari 2018 aan met een nieuw voorstel te komen. Ook de tweede versie van het plan van aanpak voldeed echter niet in de ogen van de NVWA. De incidentmanager van de NVWA heeft tegenover de commissie aangegeven dat het plan niet veel meer inhield dan de observatie dat er sprake was van een dalende tendens waarbij de hoop werd uitgesproken dat dit zou doorzetten.
 319. Voor de NVWA was dat niet voldoende. Tijdens het incidentenoverleg van 18 januari 2018 kwam een besluit over handhaving aan de orde in de vorm van bestuurlijk beboeten en daar waar mogelijk het opleggen van een dwangsom. Daarbij bleek volgens het verslag van het overleg sprake te zijn van een onduidelijk juridisch kader voor de toepassing van de RvB/LoD (Rapport van Bevindingen/Last onder Dwangsom, de inzetbare instrumenten voor handhaving). Die onduidelijkheid had te maken met de vraag of deze instrumenten

bij alle schakels van de keten konden worden ingezet in relatie tot vragen over monster-neming en de omvang van de steekproef.

320. De NVWA ging uiteindelijk niet over tot handhaving. Zoals de incidentmanager tegenover de commissie verklaarde gaf de NVWA de sector nog even respijt. Vervolgens bleek de hoop van de sector op een dalende tendens uit te komen; de percentages zakten terug tot 5 procent en stabiliseerden op dat niveau.

4.6.11 Tracering 'Big-8' en samenwerking met NCAE

4.6.11.1 Handhaving

321. De NVWA koos ervoor om terughoudend te zijn met handhaving, zoals bij het niet-nakomen van de meldplicht. Eind augustus hadden alle 200 bedrijven die in de eerste ronde waren geblokkeerd zich gemeld, zij het na 'intens toezicht'. Tijdens het overleg met de sector van 21 december 2017 over de retailers gaf de NVWA aan dat van de 386 UBN's er zich tot dan toe 200 hadden gemeld naar aanleiding van het verzoek uit de zomer. De 185 niet-melders waren daarover nog niet aangeschreven.
322. De NVWA hanteerde, zij het na een lange aanloop, strengere maatregelen bij problemen met de tracering. Bedrijven in alle schakels van de keten zijn verantwoordelijk voor het melden aan de NVWA, het blokkeren van eieren en het aanleveren van traceringsinformatie. Al die informatie diende via de zogenaamde Meldwijzer aan de NVWA te worden verstrekt; hiertoe was bij de NVWA een speciaal traceringsteam opgericht dat de centrale coördinatie verzorgde. De aanlevering van traceringsinformatie inzake de eierstromen vormde een van de hardnekkigste problemen waarmee de NVWA zich tijdens het incident geconfronteerd zag. Dit concentreerde zich vooral op de zogenaamde Big-8 (in eerste instantie Big-7), de grote pakstations en eierverwerkers. Het was tevens een probleem waarbij, met het oog op de aanpak ervan, de NVWA een groot beroep deed op de NCAE omdat deze bedrijven ook onder het toezicht van diezelfde NCAE vallen.

4.6.11.2 Inschakeling van de NCAE

323. De NVWA informeerde naar aanleiding van het alerteringsoverleg van 18 juli 2017 naast de IG en de betrokken departementen ook de NCAE. Daarbij werd aangegeven dat er voor de NCAE geen taak was weggelegd bij eventuele bemonstering 'in verband met mogelijkheden strafrecht'. De NVWA zou nader onderzoeken hoe de NCAE kon worden ingezet met name als het ging om tracering.
324. Op zaterdag 22 juli 2017 informeerde de NVWA de NCAE over de eerste monsteruitslagen. De NCAE kreeg het verzoek bij de desbetreffende bedrijven traceringsactiviteiten op te starten ter ondersteuning van het inmiddels binnen de NVWA opgerichte tracerings-team. Drie dagen later, op 25 juli 2017, mocht de NCAE voor het eerst aanzitten bij het incidentenoverleg evenals bij het overleg met de sector van die dag. Ondertussen had de NCAE reeds informatie aangeleverd aan de NVWA naar aanleiding van specialistische vragen vanuit het traceringsteam. De NCAE ging kort daarop ook een belangrijke rol spelen bij het verzamelen van informatie over fipronil bij producenten, met het oog op vragen van de Amerikaanse overheid en van Amerikaanse producenten.
325. De eerste signalen dat de handelsbedrijven en verwerkende bedrijven mogelijk niet goed traceerden bereikten de NVWA op 8 augustus 2017. Vooral de pakstations waren belangrijk bij de tracering. Zoals een betrokkene namens de NVWA het tegenover de commissie uitdrukte vormen zij 'het midden van de zandloper waar alles samenkomt': 'Daar kun je als NVWA in één keer het hele overzicht qua tracering kwijtraken.'
326. Op 8 augustus 2017 stelde de NVWA vast dat mogelijk de NCAE als primaire toezichthouder op deze bedrijven geactiveerd zou moeten worden. De NCAE werd hierover alvast

geïnformeerd. Op 11 augustus 2017 ontving de NCAE van de NVWA een eerste melding inzake één van de Big-8. De NCAE deed diezelfde dag zonder ruggenspraak met de NVWA te houden een circulaire uitgaan naar de pakstations met betrekking tot melden, meldwijzer en traceringsinformatie. Een week later, op 18 augustus 2017, vond een functioneel overleg plaats tussen NVWA en NCAE waarin wederzijdse knelpunten, zoals over de informatievoorziening, werden besproken. Bij die gelegenheid ontving de NCAE het formele verzoek van de NVWA tot het uitvoeren van werkzaamheden in het kader van het fipronil-incident. De verantwoordelijkheden en taken van de NCAE werden daarin nader omschreven. Mede met het oog op een efficiëntere informatie-uitwisseling werd deze dag ook besloten om gezamenlijke beoordelingen/inspecties te gaan uitvoeren bij specifieke bedrijven die onder NCAE-toezicht vallen.

4.6.11.3 Aanpak van de 'Big-8'

327. Op 21 augustus 2017 werd tijdens het incidentenoverleg geconstateerd dat het tracingsteam bij bepaalde bedrijven (pakstations en eiverwerkende bedrijven) 'zeer veel moeite' had om de juiste informatie aangeleverd te krijgen: 'Bedrijven melden niet, ze melden te laat en/of ze melden onvolledig'. De reeds uitgeoefende druk op branchevereniging ANEVEI had tot nu toe niet geholpen. Diezelfde dag ontving de NCAE een telefonisch verzoek van VWS om de NVWA 'input te leveren' bij de afhandeling van het fipronil-incident.
328. Tijdens het overleg hierover met de NCAE op 22 augustus 2017 gaf de NVWA aan de Big-8 'stevig te willen aanpakken'. Daarop zou de 'specifieke focus' bij de tracering komen te liggen. De werkwijze bij het gezamenlijk optrekken waartoe eerder was besloten, werd daarbij afgestemd. Waar aanvankelijk gedacht was dat de lead bij de NCAE zou liggen, werd die nu bij de NVWA gelegd omdat de toezichthouder beschikte over de specifieke informatie in de vorm van de GFL-meldingen. Pas later, begin september 2017, ontving de NCAE van de NVWA de GFL-meldingen inzake de Big-8 waarover de NCAE tot op dat moment niet beschikte. De NCAE zou 'input geven voor wat betreft kennis van de sector'. Beide organisaties zouden apart rapporteren. De insteek was om informatie op te halen en nog niet te interveniëren. Dat laatste zou echter snel volgen.
329. Op 22 augustus 2017 werd het eerste gezamenlijke bezoek aan één van de Big-8-bedrijven afgelegd. In de daaropvolgende dagen werden nadere acties in het kader van het onderzoek voorbereid, inclusief de uitvoering van een Last Onder Dwangsom (LOD). De Big-8-bedrijven ontvingen op 30 augustus 2017 een brief van de NVWA waarin het voornemen werd aangekondigd tot de toepassing van de LOD. Ook kondigde de NVWA in de brief een bedrijfsbezoek aan van inspecteurs van NVWA en NCAE plus een EDP-auditor. De bedoeling hiervan was om volledige traceringsgegevens te krijgen. Na deze gegevensvordering werden tussen 4 en 8 september 2017 inspecties uitgevoerd. Daaruit kwam naar voren dat de naleving van de wettelijke voorschriften inzake de voedselveiligheid niet goed was. De NVWA maakte in de laatste week van september 2017 rapporten van bevindingen op, omdat afnemers niet waren geïnformeerd over partijen eieren met een te hoog fipronilgehalte, en omdat daarover evenmin meldingen waren gedaan bij de NVWA en er geen procedures in werking waren gesteld om eieren uit de handel te nemen. Daarbij werd aan twee bedrijven ook daadwerkelijk een LOD uitgegeven vanwege onvoldoende medewerking aan het onderzoek.
330. Volgens een vertegenwoordiger van de NVWA was de achtergrond van deze tekortkomingen voor een deel gelegen in de misvatting bij de eiverwerkende bedrijven onder de Big-8 dat melding niet noodzakelijk was wanneer het (te hoge) percentage in het tussenproduct toch zou verdwijnen bij verdunning. Daarnaast zouden de bedrijven vooral bezig zijn geweest met damage-control richting hun afnemers. Tegenover de commissie beaamde

een vertegenwoordiger van een van de desbetreffende bedrijven dat er heel veel op hen was afgekomen. Het informeren van klanten en consumenten kreeg daarbij de prioriteit boven het verrichten van meldingen aan de NVWA. Achteraf gezien hadden volgens genoemde vertegenwoordiger de bedrijven hun prioriteiten anders moeten stellen.

331. Begin oktober 2017 kwamen bij de bedrijven nog steeds nieuwe tekortkomingen naar boven. Dat leidde tevens tot een recall van uitgeleverde partijen mayonaise. Daarnaast hadden de Big-8 ook een rol in de inmiddels actuele kwestie rond de verhoogde waarden in de retaileieren. Op 30 november 2017 werd in het incidentenoverleg vastgesteld dat naast de andere schakels ook de Big-8 geen meldingen deden. Tijdens het overleg met de sector op 21 december 2017, waar de NVWA de druk verhoogde op de sector om met een plan van aanpak te komen voor de retail, meldde de NVWA dat alleen bij de pakstations de terugmeldingen nu beter gingen.

4.6.12 Stand van zaken in najaar 2017

332. Ondanks de hiervoor beschreven problemen in het najaar van 2017, waren er tegelijkertijd tekenen dat op onderdelen het incident in een andere fase terechtkwam. De IG gaf tegenover de commissie aan dat naar zijn mening de heftigste beleidsmatige en bestuurlijke piek van het incident tussen half juli en half september 2017 had gelegen. Tekenend daarvoor was dat gedurende die periode een paar maal de vraag aan de orde was geweest – die telkens negatief was beantwoord – of een opschaling van incident naar crisis aan de orde zou moeten zijn.
333. Op 14 september 2017 nam de NVWA het besluit om de lijst van eicodes boven MRL, die voor het eerst op 3 augustus 2017 was gepubliceerd vanwege de Duitse aandrang op transparantie, van de website te verwijderen. Dat besluit was gekoppeld aan het verlopen van de zogenaamde THT-datum, die van de aanbevolen maximale houdbaarheid voor de desbetreffende eicodes. De op dat moment beschikbare lijsten en de bewaking ervan werd in handen gegeven van de NCAE. De NVWA zou alleen nog eventuele mutaties doorgeven.
334. Op 27 september 2017 werden de laatste eicodes van buitenlandse eieren, die sinds 23 augustus 2017 eveneens werden gepubliceerd, van de website verwijderd. Op 5 oktober 2017 liet VWS aan de Europese Commissie weten dat Nederland alleen nog maar waarden boven de ARfD in RASFF zou melden, waarmee werd teruggekeerd naar 'de reguliere situatie'.
335. Vanaf september 2017 werd in Europees verband ook een begin gemaakt met de eerste analyses en het formuleren van 'lessons learned'. Op 5 september 2017 kwam in Tallinn de Europese Landbouwwraad bijeen waarbij onder andere het idee van Eurocommissaris Andriukaitis was beproven om een Europese Taskforce op te zetten die crises als met fipronil moest zien te voorkomen. Begin oktober 2017 kwam een Europese fact-findingmissie naar Nederland voor een onderzoek naar het fipronilincident. De resultaten daarvan zijn inmiddels gereed.
336. Op 26 november 2017 vond de zogenaamde 'high level meeting' plaats naar aanleiding van het fipronilincident. De ministers van de lidstaten spraken bij die gelegenheid met elkaar om politiek draagvlak te verkrijgen voor het versterken van de netwerken rond voedselveiligheid en de bestrijding van voedsel fraude.

4.6.13 Mestproblematiek

4.6.13.1 Afvoer van mest

337. Ondanks de tekenen van een geleidelijke normalisatie bleef gedurende het gehele incident één kwestie de agenda beheersen: het probleem van de afvoer en vernietiging van met fipronil besmette mest.

338. Reeds bij de eerste ronde bemonsteringen werden ook mestmonsters genomen. Op 9 augustus 2017 gaf de vertegenwoordiger van EZ bij het informeel sectoroverleg aan dat zolang mest positief getest werd, deze als categorie-1-materiaal (verplicht te vernietigen) in de energiecentrale BMC te Moerdijk moest worden verbrand. AVINED had met het oog daarop in de eerste week van augustus 2017 voor de aangesloten bedrijven een protocol voor de afvoer opgesteld. De kanalisatie van de afvoer bleek echter dermate gecompliceerd dat een verdere verfijning van het protocol, toegesneden op specifieke bedrijfsomstandigheden, noodzakelijk was. Tot het moment waarop de verschillende protocollen waren vastgesteld was afvoer van mest niet toegestaan.
339. Een belangrijke complicatie die werd onderstreept in een advies van RIVM van half oktober 2017, was dat voor de verwijdering van fipronil uit het milieu verbranding op zeer hoge temperatuur noodzakelijk was. Dat vereiste weer dat de aangeleverde mest een zo hoog mogelijk gehalte droge stof zou bevatten. Bij natte mest leverde dat een probleem op – een probleem waarvoor pas veel later een tijdelijke en dure oplossing zou worden gevonden bij een particulier verwerkingsbedrijf.
340. Bij het informeel sectoroverleg van 22 augustus 2017 bleek dat er sprake was van capaciteitsproblemen bij BMC als gevolg van de grote aanvoer van mest. Alternatieven bleken zeer beperkt voorhanden. Als gevolg daarvan moest tijdelijk een veilige opslag worden gevonden voor een aanzwellende hoeveelheid mest.
341. De verwijdering van besmette mest was een cruciaal onderdeel van de pogingen om stallen fipronilvrij te krijgen. Bedrijven die zowel mest uit schone als besmette stallen wilden afvoeren, konden dat alleen doen op basis van een kanalisatieprotocol waarbij een CI toezicht diende te houden op de uitvoering.
342. Begin september 2017 kwam het eerste protocol beschikbaar voor de afvoer van mest. Het ging daarbij om 'UBN's met vrije en geblokeerde stallen, maar waar nu alleen productie is in vrije stallen'. Het RIVM had hierbij geadviseerd. De sector gaf echter aan dat er behalve aan dit protocol voor 'eenvoudige bedrijven' ook behoefte was aan een aangepast protocol voor alle bedrijven. Men bood aan om zelf met een voorstel te komen. De NVWA reageerde positief op de twee scenario's die de sector later die maand aanbood. De exportstatus van bedrijven waarvan dieren en eieren inmiddels vrij waren maar de mest nog niet, bleef lastig. In verband daarmee stond het verwijt van de sector aan de NVWA dat er 'geen eenduidige communicatie plaatsvindt over het vrijgeven van bedrijven maar [die] wel [zijn] geblokkeerd op mest'.
343. Eind oktober 2017 gaf de sector aan dat veel mest niet naar BMC afgevoerd kon worden omdat die te nat was en BMC capaciteit tekortkwam. De beperkte alternatieven waren een stuk duurder. Als gevolg hiervan begon de overlast voor de omgeving bij sommige bedrijven sterk toe te nemen. De sector gaf in dit verband aan dat de hoogte van de toegepaste norm bij mest nog steeds een knelpunt vormde. EZ gaf daarop aan bij RIVM te zullen navragen wat de toxicologische afbraak van fipronil in mest was en beloofde het punt verder uit te zoeken.

4.6.13.2 Normering bij mest

344. Vanaf het begin van het incident vroeg de sector aandacht voor het feit dat er voor mest geen officiële norm was vastgesteld. De NVWA hanteerde de detectienorm van 0,005 mg/kg met meetonzekerheid; een gehalte gelijk aan of boven de 0,010 mg/kg gold als niet-conform.
345. In de daaropvolgende maanden stelde de sector regelmatig de vraag naar de norm voor mest aan de orde. In augustus vroegen de departementen IM en EZ aan RIVM om over de normering een advies op te stellen. Tijdens het informeel overleg met de sector op 4 oktober 2017 kreeg de sector te horen dat 'men binnen de departementen IM en EZ nog tijd

- nodig [heeft] om te spreken over de norm'. Het tijdpad daarbij hing mede af van de snelheid waarmee het rapport van RIVM zou worden opgeleverd.
346. Dat rapport/advies van de RIVM over de milieurisico's van fipronil in mest werd op 15 oktober 2017 opgeleverd. RIVM wees daarin op het gevaar van fipronil reeds in kleine concentraties voor ongewervelde water- en bodemdieren. Het instituut was daarom voor het aanhouden van de detectienorm als MRL en beval de volledige afbraak van fipronil door middel van verbranding van de mest aan. Op basis van dit advies stelde demissionair minister Kamp op 17 oktober 2017 de norm voor mest vast op 0,005 mg/kg waarbij ook de meetonzekerheid diende te worden gehanteerd.
347. Tijdens het informeel overleg met de sector op 23 oktober 2017 deelde de NVWA mede dat als uitvloeisel van het besluit van Kamp met terugwerkende kracht zeventien stallen waren vrijgegeven. De NVWA gaf aan dat nog steeds werd vastgehouden aan het beleid dat de NVWA slechts om de acht dagen een monster kon nemen. Alleen wanneer een pluimveehouder zelf een positieve uitslag van een privaat laboratorium kon overleggen kon er eerder bemonsterd worden. AVINED maakte op 22 december 2017 twee protocollen voor de afvoer van mest bekend waarover met de NVWA overeenstemming was bereikt.
348. Volgens de pluimveehouders bleken de protocollen al snel praktisch onwerkbaar. Het protocol vereiste onder meer tot het moment van afvoeren dekkend cameratoezicht op de bemonsterde mestvoorraad evenals afdekken, omheinen en verzegelen. Dit was een maatregel om de integriteit van de bemonsterde partij tot het moment van afvoer te waarborgen. Voor veel pluimveehouders waren deze maatregelen naar eigen zeggen onuitvoerbaar wegens praktische problemen en hoge bijkomende kosten.
349. De sector zelf bleef aandringen op de mogelijkheid om schone en vervuilde mest te vermengen tot deze conform was aan de norm. Daarbij hanteerde de sector de analogie met het beleid ten aanzien van verontreinigde grond, waarbij vermenging met schone grond was toegestaan. De discussie over de vermenging besloeg een aantal maanden. Vanaf januari 2018 werd het mogelijk om bedrijfseigen verontreinigde mest in beperkte mate te vermengen met bedrijfseigen schone mest. Voor pluimveehouders die zelf over onvoldoende schone mest beschikten was dit niet mogelijk.
350. Ten tijde van het uitkomen van het rapport van de commissie is het probleem van de mest nog niet verholpen. Vanwege capaciteitsproblemen wacht een grote hoeveelheid verontreinigde mest op afvoer en verbranding. Naar de commissie heeft begrepen is de inschatting dat deze achterstand eind 2018 zal zijn weggewerkt.

5 Analyse en conclusies

5.1 Inleiding

In de hiernavolgende paragrafen kijkt de commissie naar de waarborgen voor voedselveiligheid zoals die in de praktijk functioneren. Het gaat daarbij om waarborgen in de processen van productie, handel en verwerking van eieren en om het toezicht op deze processen. Doel hiervan is om een oordeel te kunnen geven over de toereikendheid van deze waarborgen. Van toereikendheid is sprake wanneer de betrokken partijen zowel separaat als in samenhang alles gedaan hebben wat redelijkerwijs mogelijk is om de risico's die bij de productie en distributie van levensmiddelen ontstaan, te identificeren en te beheersen. De commissie gaat ervan uit dat risico's nooit volledig uitgesloten kunnen worden. In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de waarborgen die onder de verantwoordelijkheid van de sector vallen (private waarborgen); in het tweede deel op de waarborgen waarvoor de overheid verantwoordelijk is (publieke waarborgen).

5.2 De private waarborgen voor voedselveiligheid in de sector

Het illegale gebruik van fipronil heeft plaatsgevonden over een periode van in ieder geval een jaar vanaf medio 2016, bij ongeveer 20 procent van de Nederlandse pluimveebedrijven. De verontreiniging van eieren die dat tot gevolg had, werd door producenten, handelaren en verwerkers, voor zover bekend, niet opgemerkt en in ieder geval nooit gemeld. Dat roept de vraag op of de bedrijven in de eierketen structureel voldoende doen om feitelijke contaminaties snel op te sporen en potentiële risico's voor voedselveiligheid tijdig te onderkennen en te beheersen. De primaire verantwoordelijkheid om dergelijke verontreiniging te voorkomen ligt immers bij de bedrijven in de eierketen.

Om hun verantwoordelijkheid waar te maken moeten bedrijven, zoals eerder beschreven, voldoen aan materiële eisen. Ze dienen zich te houden aan procesvoorschriften waarvan ze de praktische vertaling voor een groot deel zelf moeten invullen. Daarbij worden ze geacht niet alleen te reageren op bekende risico's. Ze dienen hun bedrijfsprocessen kritisch te onderzoeken om zelf risico's te identificeren. Bovendien hebben ze de plicht ervoor te zorgen dat de risico's die inherent zijn aan hun bedrijfsprocessen, daadwerkelijk worden beheerst. Alleen zo kunnen ze voldoen aan de eis om geen levensmiddelen in de handel te brengen die onveilig zijn.

Om de voedselveiligheid effectief te kunnen waarborgen is samenwerking tussen de verschillende schakels in de productieketen nodig. Ketenkwaliteitssystemen of certificaten bieden bedrijven een mogelijkheid vorm te geven aan hun deel van de verantwoordelijkheid voor een product.

Ketenkwaliteitssystemen kunnen individuele bedrijven ondersteunen bij de invulling van de beschreven wettelijke verplichtingen. Ze bieden, mits voldoende breed uitgewerkt, praktische handvatten voor de beheersing van bekende risico's in de bedrijfsprocessen en betrouwbare waarborgen voor de kwaliteit van de producten die men van partners in

de keten betreft. De betrouwbaarheid van de waarborgen is het grootst wanneer de kwaliteitseisen van een systeem betrekking hebben op alle schakels in de keten en op alle ondersteunende diensten en producten waarvan bedrijven in de keten gebruikmaken. Deelname aan een ketenkwaliteitssysteem is vrijwillig. Deelname ontslaat individuele bedrijven echter niet van de plicht de voor hen geldende wettelijke regels na te leven die niet in het ketenkwaliteitssysteem zijn opgenomen.

Verschillende factoren zijn bepalend voor de bijdrage die een kwaliteitssysteem aan de sector biedt. Dit zijn de scope van het eisenpakket, de aandacht daarbinnen voor nieuwe en potentiële voedselveiligheidsrisico's, de mate waarin een systeem alle schakels van boer tot bord betreft, de participatiegraad in de sector, en de kwaliteit en intensiteit van de controles.

5.2.1 IKB Ei

In Nederland is het overgrote deel van de bedrijven in de eierketen aangesloten bij IKB Ei. IKB Ei eist van de aangesloten bedrijven dat zij voldoen aan de wetgeving. De beheerder van het kwaliteitssysteem, OVONED, heeft ervoor gekozen niet alle wettelijke verplichtingen te vertalen naar eisen in het systeem. Daarmee wil men naar eigen zeggen voorkomen dat voor de bedrijven dubbele verplichtingen en extra bureaucratie ontstaan. Ook speelt daarbij het kostenaspect mee, zoals in de gesprekken met de commissie naar voren is gebracht. Naarmate het kwaliteitsschema meer eisen bevat zullen de kosten voor het bereiken van conformiteit en de uitvoering van controles daarop toenemen. Voor de controle op naleving van de niet-overgenomen wettelijke verplichtingen, zoals de mestwetgeving en de biocidenwetgeving, legt IKB Ei de verantwoordelijkheid bij het publieke toezicht.

Het pakket voorschriften van IKB Ei omvat een spectrum aan kwaliteitsaspecten. Voedselveiligheid is er slechts één van, naast dierenwelzijn en diergezondheid, bedrijfshygiëne, traceerbaarheid en het voorkomen van het zogenaamde 'omkatten' van eieren, waarbij door gebruik van een andere eicode de oorspronkelijke herkomst van het ei wordt verhoud.

De commissie constateert dat het kwaliteitsschema onvoldoende waarborgen biedt voor de voedselveiligheid. Bij de primaire bedrijven wijst de commissie in het bijzonder op de volgende punten:

- Het schema biedt geen waarborgen voor de veiligheid van alle producten die op pluimveebedrijven worden gebruikt.
- De risico's voor de voedselveiligheid bij het gebruik van middelen voor onder meer het schoonmaken en ontsmetten van bedrijfsinstallaties of de bestrijding van plaagdieren, worden in het schema onvoldoende onderkend. Pluimveehouders mogen deze zogenaamde pluimveegerelateerde werkzaamheden zelf verrichten. Zij kunnen daarbij voor hun risicobeheersing niet teruggrijpen op het schema voor criteria of voorschriften.
- Huurt een legeindbedrijf externe dienstverleners (zogenaamde erfbetreders) in om pluimveegerelateerde werkzaamheden te laten verrichten, dan dient het bedrijf volgens de regels van IKB Ei gebruik te maken van bedrijven die aangesloten zijn bij het kwaliteitsschema voor pluimveeservicebedrijven (IKB PSB). IKB PSB kent, naast de eis dat deelnemende bedrijven zich aan wettelijke voorschriften houden, slechts een beperkt aantal voorschriften. Deze hebben alleen betrekking op de hygiëne, het dierenwelzijn, de administratie, de bekendheid van het personeel en de voor hen bedoelde werkinstructie. Geen van de voorschriften heeft betrekking op voedselveiligheid.

Ook de zeer beperkte, aanvullende eisen die IKB PSB aan schoonmaakbedrijven, ongediertebestrijders en ontsmettingsbedrijven stelt, houden geen rekening met het feit dat werkzaamheden verricht worden op voedselproducerende bedrijven. Daarmee kent het kwaliteitsschema IKB PSB onvoldoende waarborgen voor een veilige toepassing van producten.

Alleen één certificeerder, Kiwa VERIN, voert controles uit van bedrijven die zich willen aansluiten bij IKB PSB. Deze zijn louter administratief van aard. Daarbij gaat de aandacht van de controleurs (gebaseerd op hun ervaringen uit het verleden) vooral uit naar het inschakelen van niet-gekwalificeerd, veelal buitenlands personeel zonder werkvergunning.

Van het certificatieschema IKB PSB bestaan twee versies. Eén daarvan, namelijk die voor bedrijven die alleen in Nederland actief zijn, voldoet aan een NEN-norm. Het naast elkaar bestaan van twee versies van het certificaat onder één naam, komt de transparantie naar de afnemer van de diensten niet ten goede.

Betrokkenen hebben in gesprekken naar voren gebracht dat zij IKB PSB niet als kwaliteitskeurmerk beschouwen. De risico's van werkzaamheden die servicebedrijven verrichten worden in het schema onvoldoende onderkend en geadresseerd.

De eisen die beide schema's stellen aan de bestrijding van plaagdieren doen geen recht aan de feitelijke plaagdierproblematiek op primaire bedrijven. Ze vernauwen de problematiek tot muizen, ratten en kakkerlakken. Daarmee gaat het schema volledig voorbij aan bijvoorbeeld de beheersing van bloedluis en de risico's die aan de bestrijding daarvan verbonden kunnen zijn. Gezien de omvang en de bedrijfseconomische gevolgen van de bloedluisproblematiek acht de commissie het gebrek aan aandacht hiervoor opmerkelijk. Vertegenwoordigers uit de sector erkenden in gesprekken met de commissie dat men in het kwaliteitsschema de bloedluisproblematiek ten onrechte heeft genegeerd.

De Werkgroep versterking zelfregulering eierketen (WVZE) heeft naar aanleiding van het fipronilincident een gedegen analyse van IKB Ei gemaakt. De commissie sluit zich met het voorstaande hierbij aan en onderschrijft de verbeterpunten van de werkgroep.

Het schema van IKB Ei eist dat pakstations die deel willen nemen aan dit ketenkwaliteitsstelsel over een erkenning beschikken in het kader van de Europese Hygiëneverordening. Ook dienen zij te werken volgens de HACCP-systematiek of de Hygiëncode Eieren zoals vastgesteld door brancheorganisatie ANEVEL. Pakstations moeten volgens de Hygiëncode bij ontvangst de eieren op zes punten controleren. Naast eisen ten aanzien van de traceerbaarheid en de herkomst van de eieren gaat het daarbij om de controle op salmonella, dioxinen en PCB's, residuen van diergeneesmiddelen en aviaire influenza (vogelgriep). De controles zijn administratief van aard. De leverende pluimveehouder dient de uitslagen van een salmonellatest te overleggen die niet ouder is dan vijftien weken. Ook de controle op residuen van dioxine, PCB's en geneesmiddelen geschiedt administratief. De pluimveehouder moet schriftelijk aantonen dat de eieren voldoen aan de wettelijke normen. Wat dioxine en PCB's betreft kan hij volstaan met één test per ronde, de legcyclus van een koppel kippen. Pakstations dienen ook te controleren '(...) of er aanleiding bestaat om aanwezigheid van verboden stoffen of residuen van diergeneesmiddelen (boven de norm) te vermoeden.'¹⁰¹ De plicht om fysiek aan te tonen dat eieren vrij zijn van salmonellaverontreiniging, leggen de pakstations dus terug bij de voorafgaande schakel, de primaire bedrijven.

¹⁰¹ Hygiëncode voor pakstations, verzamelaars en grossiers van eieren (versie 17122013), bijlage 15: 'Werkinstructie ontvangst'.

De commissie constateert dat een reguliere fysieke controle van eieren op residuen in de hele eierketen slechts in beperkte mate en met een beperkt analysespectrum plaatsvindt. IKB Ei verplicht de primaire bedrijven thans alleen eieren te testen op salmonellaverontreiniging en dioxinecontaminatie, inclusief niet-dioxineachtige PCB's. Verder dienen de primaire bedrijven het voer te testen op onder andere chemische contaminatie. De controle door de certificerende instellingen op naleving van de voorschriften bij salmonellabestrijding en dioxinecontaminatie is administratief van aard. Fysieke controles in de vorm van eigen monsternames vormen geen onderdeel meer van de inspecties door de certificerende instanties. Certificering van de voorafgaande schakel wordt te gemakkelijk gezien als garantie voor veiligheid. De commissie sluit zich aan bij de constatering van de WVZE dat het daadwerkelijk testen van producten op zogenaamde kritische stoffen noodzakelijk is. Als waarborg voor de veiligheid van eieren schiet de bestaande monitoring van residuen in de keten naar de mening van de commissie tekort.

Uit gesprekken die de commissie heeft gevoerd, blijkt dat sommige vertegenwoordigers uit de sector de verantwoordelijkheid voor een breder onderzoek naar residuen bij de overheid leggen. Gevraagd naar hun controles van residuen verwezen enkele gesprekspartners naar de monsternamen door de overheid in het kader van het Nationaal Plan Residuen (NPR). De commissie is van mening dat hier een eigen verantwoordelijkheid bij de bedrijven in de keten ligt. Het is volgens de commissie niet gerechtvaardigd om uitsluitend te vertrouwen op het NPR en zo verantwoordelijkheid af te wentelen op de overheid. Het NPR kan volgens de commissie een gedegen eigen controle niet vervangen.

Het feit dat residuen slechts in zeer beperkte mate worden gemonitord, en de gevaren van een niet-regelconforme aanpak van een omvangrijk, hardnekkig en ingrijpend probleem als bloedluis door het schema van IKB Ei niet geadresseerd worden, wijst volgens de commissie op een tekortkoming bij de beoordeling van risico's. De geconstateerde tekortkomingen roepen twijfels op over de kwaliteit van de risicobeoordeling door het Centraal College van Deskundigen (CCvD). Voor een schema dat effectieve waarborgen wil bieden is een deskundige en onafhankelijke analyse van risico's die zich in de hele keten voor kunnen doen een vereiste. De huidige bezetting van het CCvD, waarin alle ketenpartijen vertegenwoordigd zijn, is naar de mening van de commissie onvoldoende onafhankelijk.

Met het oog op een integrale beheersing van risico's voor de voedselveiligheid in de eierketen beschouwt de commissie het als een gemiste kans dat de levensmiddelenindustrie geen deel uitmaakt van het CCvD. Ook de grote retailers hebben geen zitting in het CCvD. Zij hebben geen rechtstreeks financieel belang bij de primaire productie en distributie van eieren en kunnen zo bijdragen aan een meer onafhankelijke en deskundige beoordeling van risico's in de keten. De commissie constateert dat hoewel er in naam sprake is van een integrale ketenbeheersing, twee belangrijke schakels in de keten van boer naar bord ontbreken. De levensmiddelenindustrie en de retail maken geen deel uit van het kwaliteitsschema en zijn bestuurlijk niet verbonden aan IKB Ei. Wel is de levensmiddelenhandel via CBL vertegenwoordigd in het CCvD.

Beide schakels staan dicht bij de consument dan de voorafgaande schakels in de eierketen. Door het ontbreken van beide eindschakels zijn de eisen van de consument – voorop de voedselveiligheid – en de eisen van de producenten en handelaren onvoldoende in evenwicht. Ook de kennis en capaciteiten waarover de beide eindschakels beschikken komen zo niet ten goede aan de primaire producenten en de pakstations. De eindafnemers van eieren beschikken over veel marktmacht. Die gebruiken zij thans onvoldoende om de kwaliteit van het certificaat IKB Ei te verbeteren.

De controle op naleving door de private certificerende instellingen ISACert en Kiwa CMR (een bedrijfsonderdeel van Kiwa VERIN) geschiedt nu door middel van aangekondigde inspecties. Kostenoverwegingen spelen hierbij een rol. Men wil voorkomen dat een inspecteur de eigenaar van een pluimveebedrijf niet aantreft en onverrichter zake terug moet keren. Aangekondigde controles bemoeilijken het verifiëren van informatie die de certificerende instantie van het te controleren bedrijf krijgt aangereikt. Het opzettelijk aanreiken van onjuiste informatie door bedrijven die zich louter vanuit commerciële motieven hebben aangesloten bij het kwaliteitssysteem, kan zo moeilijk worden opgespoord. De aandacht voor misleiding en fraude concentreert zich binnen het kwaliteitsschema op de bekende frauderisico's, het zogenaamde omkatten en op overtredingen van de bezettingsnorm. Het risico op fraude en de risico's voor de voedselveiligheid die daarvan het gevolg kunnen zijn worden onvoldoende in beeld gebracht. Aan het verstrekken van onjuiste informatie wordt in de standaardovereenkomst tussen de aanvrager van het certificaat en de certificerende instelling niet gerefereerd. Bedrijven die een redelijk vermoeden hebben van fraude of misleiding die de veiligheid van de keten en de reputatie van het certificaat in gevaar kunnen brengen, krijgen geen meldplicht opgelegd. Een integriteitscode ontbreekt. Van het sanctieregime en de maximale sanctie van een schorsing van zes maanden gaat onvoldoende signaalwerking uit dat het opzettelijk verstrekken van verkeerde informatie of het verhullen van overtredingen onacceptabel is. De personele en zakelijke verbondenheid van de schemabeheerder OVONED voor IKB Ei en AVINED voor IKB PSB met het bedrijf Kiwa VERIN waarin ook één van de twee controlerende instellingen is ondergebracht, komt de geloofwaardigheid van het schema niet ten goede.

IKB Ei besteedt geen aandacht aan de beheersing van incidenten. Het voorhanden zijn van een 'incidenten- of crisishandboek' dat moet helpen een verdere uitbreiding van een incident snel en effectief tegen te gaan en de schade voor de keten te beperken, wordt niet geëist.

In gesprekken die de commissie heeft gevoerd werden steeds twee algemene karakterisering van de sector gegeven. Gesprekspartners wezen erop dat met name bij de primaire bedrijven de kennis van de omvangrijke en complexe wetgeving over voedselveiligheid beperkt is. De commissie heeft zelf kunnen constateren dat niet alle bedrijven vertrouwd zijn met de voor hen geldende wettelijke voorschriften en/of de wijze waarop die nageleefd kunnen worden. Dat geldt onder meer voor de recallverplichting uit de Algemene Levensmiddelen Verordening (het terughalen van eerder geleverde eieren), en voor de complexe en in de praktijk niet direct inzichtelijke voorschriften voor het gebruik van biociden. In het verlengde hiervan werd door verschillende gesprekspartners naar voren gebracht dat veel bedrijven in alle schakels van de keten zich onvoldoende rekenschap geven van het feit dat men met voedsel werkt. Het bewustzijn van de gevaren die verbonden zijn aan het produceren van voedsel voor menselijke consumptie was in de sector onvoldoende ontwikkeld.

Met name voor kleinere bedrijven heeft een ketenkwaliteitssysteem een ondersteunende functie. Een dergelijk systeem kan immers concrete handreikingen bieden om te voldoen aan wettelijke verplichtingen. Bij de bewustwording en de ondersteuning van pluimveehouders bij het beheersen van risico's voor voedselveiligheid, heeft het bestuur van IKB Ei naar het oordeel van de commissie te weinig ambitie getoond.

In 2014 heeft schemabeheerder OVONED het schema van IKB Ei aangemeld voor toelating tot ketenborging.nl. De beoordelaar – op verzoek van de beheerder van ketenborging.nl is dat de NVWA – bekritiseerde onder meer de controleactiviteiten door de certificerende instanties, de controle door de OVONED op de afhandeling van sancties en het

feit dat niet alle wetgeving naar het schema vertaald was. Na deze kritiek heeft OVONED het schema teruggetrokken.

Direct betrokkenen gaven aan dat men de voordelen die zijn verbonden aan erkenning door ketenborging.nl reeds genoot volgens de afspraak met de inspecties uit 2008. In het kader van de zogenaamde ToC-regeling (Toezicht op Controle) was de frequentie van inspecties al teruggebracht van één keer per jaar naar één keer per drie jaar. De kosten van uitbreiding en aanpassing van het schema stonden volgens betrokkenen dan ook niet in verhouding tot de voordelen.

In deze afweging van OVONED openbaart zich een spanning die eigen is aan private zelf-regulering. Kostenoverwegingen spelen bij de inrichting van ketenkwaliteitssystemen een belangrijke rol. Een uitgebreide catalogus van eisen leidt tot hogere conformiteits- en controlekosten voor de te certificeren bedrijven. Wanneer die kosten niet in een redelijke verhouding staan tot de opbrengsten, zullen individuele bedrijven hun deelname aan een kwaliteitssysteem heroverwegen. Het kwaliteitssysteem verliest kracht wanneer de participatiegraad afneemt en andere afzetmogelijkheden open staan. Zo concurreren individuele kostenoverwegingen met intrinsieke waarden en publieke belangen.

Bij een effectieve risicobeheersing behoort naar de mening van de commissie een goed en gedegen kennismanagement. In de pluimveesector staan ontwikkelingen niet stil. Nieuwe mogelijkheden en omstandigheden kunnen nieuwe gevaren met zich meebrengen en nieuwe inzichten kunnen tot dan toe onbekende gevaren blootleggen. De bedrijven in de sector zijn verantwoordelijk om zelf actief kennis over risico's voor de voedselveiligheid te vergaren. Die verantwoordelijkheid kan door een gezamenlijke aanpak in de keten het meest effectief worden vormgegeven. Kleine (familie)bedrijven beschikken over relatief weinig middelen om de benodigde kennis te verwerven en met name bij te houden. Het is dan ook te prijzen dat OVONED samen met PLUIMNED, de brancheorganisatie voor de pluimveevleessector, een onderzoeks- en innovatieagenda heeft opgesteld waarin ook het belang van voedselveiligheid wordt onderkend.

5.2.2 De rol van de sector bij het afhandelen van het fipronilincident

Het fipronilincident heeft duidelijk gemaakt dat bedrijven in de eierketen niet voldoende voorbereid zijn op een situatie waarbij zich een incident op het terrein van de voedselveiligheid voordoet.

Bij de afhandeling van het fipronilincident tonen vertegenwoordigers van de bedrijven uit de eierketen zich aanvankelijk verrast door het handhavend optreden van de NVWA. Men lijkt onbekend met de wettelijke grondslag van dat optreden en met de wettelijke verplichtingen waaraan de bedrijven geacht worden te voldoen. Primaire producenten gaven tegenover de commissie te kennen volledig verrast te zijn door de eis van de NVWA dat zij eieren die mogelijk met fipronil waren besmet uit het handelskanaal moesten halen. Bedrijven hadden geen plan van aanpak klaarliggen om snel en adequaat te kunnen voldoen aan de eerder genoemde recallverplichting uit de Algemene Levensmiddelen Verordening.

Na het uitbreken van het incident slaagden de vertegenwoordigers van de sectororganisaties er niet in om gezamenlijk met een gedegen plan te komen voor een effectieve beheersing van het incident in de keten. Het plan dat door één van de organisaties, ANEVEL, werd gepresenteerd, wentelt een belangrijk deel van de eigen verantwoordelijkheden af op de toezichthouder. De NVWA en niet de bedrijven zelf, moet volgens het plan de eieren testen op de aanwezigheid van fipronil. Hoe de blokkade van eieren, hennen en mest verder vorm moest worden gegeven, bleef bij het plan in het midden.

De commissie constateert dat de verschillende vertegenwoordigende organisaties kennelijk niet in staat zijn om in ketenverband adequaat te handelen. Ook binnen de eigen kring van een ketenschakel ontbreekt het de vertegenwoordigers en brancheorganisaties kennelijk aan gezag en doorzettingsmacht, zoals de weigering van individuele pakstations om de branchevertegenwoordiger gegevens te verstrekken ten behoeve van een plan van aanpak in januari 2018 laat zien.

Vanaf het begin van het incident staan de sectororganisaties kritisch ten opzichte van de handhavingsaanpak van de NVWA. Van meet af aan stelt men de wettelijk vastgestelde norm, de MRL voor fipronil in eieren, als norm voor het blokkeren van bedrijven ter discussie. Aangrijpingspunten daartoe bieden onder meer de per 1 januari 2017 geëffectueerde verlaging van de MRL voor fipronil en later het beleid van de NVWA ten aanzien van de toepassing van de meetonzekerheid. Vertegenwoordigers ondernemen verschillende pogingen, onder meer via de politiek maar ook via publieke uitingen, om de norm op te rekken. Bij de eigen achterban zorgt dat voor onrust en onbegrip voor het handelen van de toezichthouder. De geloofwaardigheid van het optreden van de NVWA werd daarmee geschaad.

Bedrijven in de keten, met name de leghebbedrijven, pakstations en supermarkten, slaagden er tot begin 2018 niet in hun wettelijke verplichting na te komen en eieren met een fipronilgehalte boven de MRL, eieren die volgens de ALV niet geschikt waren voor consumptie, uit de handel te houden. Bij controlemetingen door de NVWA in de retail werden in het najaar hoge concentraties (0,11 mg/kg en 0,2 mg/kg) van fipronil in eieren aangetroffen. Sommige pakstations kwamen de verplichting niet na om zich er zelf van te verzekeren dat de eieren die zij doorvoerden voldeden aan de wettelijke eisen. Men voerde, zo stelden NVWA en NCAE in september vast, geen ingangscontroles uit, maar ging af op de metingen die de NVWA voor deblokkering aan de pluimveehouder had verstrekt. Ook de verplichting melding te maken van monsteruitslagen boven de 0,010 mg/kg werd niet nagekomen en de benodigde traceringsinformatie werd niet ter beschikking gesteld. Ondanks alle afspraken, toezeggingen, informatiebrieven en waarschuwingen van de toezichthouder waren eind november 2017 15 tot 20 procent van de consumptie-eieren in de retail met fipronil besmet.

Of aan het feit dat bedrijven hun verplichtingen niet nakwamen onkunde, onoplettendheid of onwil ten grondslag lag, kan de commissie niet beoordelen. Het herhaaldelijk doordringen van fipronileieren tot de schappen van de supermarkten toont aan dat de voedselveiligheid door de private partijen onvoldoende gewaarborgd is.

De commissie concludeert ten aanzien van de private waarborgen:

- Voedselveiligheid is door private partijen in de eiersector onvoldoende gewaarborgd.
- De private kwaliteitssystemen IKB Ei en IKB PSB bieden onvoldoende waarborg voor de voedselveiligheid.
- De gehanteerde kwaliteitsschema's IKB Ei en IKB PSB zijn ontoereikend in het onderkennen van de risico's voor de voedselveiligheid in de eierketen.
- Een onafhankelijke en deskundige beoordeling van de voedselveiligheidsrisico's door het Centraal College van Deskundigen binnen IKB Ei is onvoldoende gewaarborgd.
- Door het ontbreken van de levensmiddelenindustrie en de retail wordt de keten incompleet en is het consumentenperspectief binnen IKB Ei onvoldoende vertegenwoordigd.

- In het feitelijke controleren van eieren op residuen en kritische stoffen schieten alle schakels in de keten tekort.
- De commissie is van mening dat de besturen van IKB Ei en IKB PSB hun verantwoordelijkheid voor het verbeteren van de kwaliteit van beide certificaten onvoldoende hebben genomen. Hieruit spreekt een gebrek aan ambitie om een zo groot mogelijke bijdrage te leveren aan het waarborgen van de voedselveiligheid.
- Dat controles door certificerende instellingen voornamelijk administratief van aard zijn en in de regel niet onaangekondigd plaatsvinden, doet afbreuk aan de effectiviteit en de geloofwaardigheid van de controles. Het verlaagt de kans om fraude of misleiding te ontdekken.

5.3 Het functioneren van de NVWA

5.3.1 Inleiding

Op grond van de reconstructie van de gebeurtenissen in het kader van het fipronilincident, de bestudering van interne procedures, beleids- en besliskaders en op grond van de gevoerde gesprekken, komt de commissie tot de volgende analyse van de werkwijze van de NVWA.

5.3.2 De omgang met meldingen

De commissie constateert dat de werkprocessen van de toezichthouder onvoldoende garanderen dat signalen die de toezichthouder vanuit verschillende bronnen bereiken, goed, tijdig, in samenhang, en eenvoudig herleidbaar geregistreerd worden. Twee van de drie signalen over het illegale gebruik van fipronil waarvan de NVWA in november 2016 kennis kreeg, passeren vele interne schakels voordat zij uiteindelijk terechtkomen bij de IOD. Eén signaal (van 20 januari 2017) bereikt als gevolg van een interne fout de IOD pas in de zomer van 2017. Voor de route die de meldingen in de organisatie afleggen en voor hun uiteindelijke bestemming, lijken persoonlijke contacten in de organisatie belangrijker dan geldende procedures voor de behandeling van signalen. De keuze om deze meldingen door de IOD te laten behandelen, wordt niet anders onderbouwd dan door het feit dat bij die dienst, aanvankelijk volgens horen zeggen, een zaak met fipronil aanhangig was.

In de gevoerde gesprekken wezen medewerkers van de toezichthouder de commissie erop dat persoonlijke contacten een belangrijke rol spelen bij de communicatie en afstemming binnen de organisatie. Het is daarom niet ongebruikelijk dat medewerkers bij het halen en brengen van informatie vaak op persoonlijke contacten teruggrijpen in plaats van op formele processen en taakomschrijvingen. Men wijt dat onder meer aan de als frequent ervaren interne veranderingen, mede in het kader van de recente reorganisatie, en aan de omvang van de organisatie.

Bij de behandeling van de anonieme melding die bij het KCC binnenkomt, en de melding van een eigen inspecteur, is geen gebruikgemaakt van het Meldingen Ondersteuningssysteem MOS. Deze meldingen zijn niet geregistreerd in dit systeem waardoor de bijbehorende beoordelingsprocedure niet is gevolgd. Ook de melding uit januari 2017 komt niet in het systeem terecht. Een signaal uit juni 2017 wordt niet op de juiste wijze geregistreerd.

Uit de gesprekken met medewerkers blijkt dat het meldingensysteem binnen de organisatie niet consistent en consequent wordt gebruikt. Op de vraag wanneer meldingen in MOS geregistreerd moeten worden, ontvangt de commissie tegenstrijdige antwoorden.

Daarbij valt het de commissie op dat de toezichthouder voor de registratie van de twintig nationale meldingssoorten die men intern onderscheidt, meer dan zes verschillende systemen hanteert.

Het niet-consistente gebruik van het meldingsstelsel kan ertoe leiden dat medewerkers die over de verdere behandeling van signalen een besluit nemen, niet over alle relevante informatie beschikken. Dat dit verstrekking kan hebben, laat het fipronilincident zien. Doordat oorspronkelijk bij een toezichtdivisie binnengekomen meldingen niet goed waren beheerd en voor eigen medewerkers niet toegankelijk waren, informeerde de NVWA op 28 juni 2017 de Belgische toezichthouder onjuist.

5.3.3 De beoordeling van meldingen en signalen

In relatie tot het fipronilincident constateert de commissie dat drie signalen (twee in november 2016 en één in januari 2017) die bij de NVWA binnenkomen, zonder herkenbare nadere beoordeling van de gevaren die mogelijk met de gemelde overtreding gepaard gaan, doorgeleid worden naar de IOD.

Deze handelwijze heeft een tweetal verstrekking consequenties voor de verdere behandeling van de signalen. Ten eerste draagt de toezichttak van de NVWA de facto de verantwoordelijkheid voor de meldingen daarmee over aan de IOD. De toezichtdivisie die de signalen heeft ontvangen, neemt geen verdere vervolgstappen, omdat de zaak vanuit haar perspectief nu onder verantwoordelijkheid van de IOD valt. Wel is bij die overdracht gevraagd of de IOD bij niet-opvolging door de IOD dit wil laten weten.

Ten tweede lijkt zo ook de vraag beslist, of strafrechtelijke of bestuursrechtelijke vervolgstappen moeten worden gezet. Met de overdracht van de signalen aan de IOD valt de facto ook de keuze op het strafrechtelijke traject.

De commissie constateert dat met deze gang van zaken de NVWA de interne procedures niet gevolgd heeft. Dit geldt zowel voor de interne procedures over meldingen (Procedure afhandeling meldingen) als de procedures ten aanzien van de besluitvorming over een bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke behandeling (Algemeen Interventiebeleid NVWA Versie 02 op grond van het Toezichtkader NVWA). De commissie heeft geen aanwijzingen dat de daarin beschreven processtappen doorlopen zijn en dat een afweging aan de hand van de daarin beschreven criteria voor strafrechtelijke of bestuursrechtelijke aanpak is gemaakt.

Volgens het Toezichtkader NVWA 2015 dienen 'vermoedens van fraude of opzet eerder en sneller aan de Inlichtingen- en Opsporingsdienst [te worden gemeld] zodat (opgetelde) signalen uit regulier toezicht kunnen worden benut voor strafrechtelijk onderzoek'. Eén van de signalen wees erop dat mogelijk sprake was van opzettelijke verhulling; dit is een fraudecriterium. Aan die eis uit het toezichtkader werd voldaan: op de bovenbeschreven manier belandden de signalen bij de IOD.

Voor de beslissing of een melding ook daadwerkelijk in behandeling door de IOD moet worden genomen geeft het Algemeen Interventiebeleid van de NVWA enkele criteria. Voor strafrechtelijke vervolgstappen komen onder meer in aanmerking, overtredingen '... met ernstige en/of onomkeerbare gevolgen voor de natuur en het milieu en/of de veiligheid van de mens en/of de gezondheid van mens, dier of plant [...]', overtredingen die '... een ernstig verstoring effect hebben op de keten, het stelsel of het gezag van de NVWA' en overtredingen waarbij een bestuursrechtelijke boete niet in verhouding zou staan tot het financiële voordeel voor de overtreder. De NVWA beschikte volgens eigen zeggen in december en in de daaropvolgende maanden niet over kennis van de omvang van het fipronilgebruik, de gevolgen van de overtreding of de motieven en achtergronden

van de overtreder. Een strafrechtelijke opvolging van de meldingen was op grond van de beschikbare informatie in december naar de mening van de commissie onvoldoende geïndiceerd.

De commissie is van mening dat eind 2016 op grond van de toen beschikbare informatie, handhavend optreden op grond van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) mogelijk was. De meldingen bevatten voldoende gedetailleerde informatie die een vermoeden van een overtreding van de Wgb ondersteunde. De commissie merkt daarbij op dat in het Handhavingsdocument voor de Wgb bij overtreding van één van de zogenaamde kernbepalingen van de wet, een duidelijke voorkeur voor bestuursrechtelijke sancties wordt uitgesproken. Onder de kernbepalingen verstaat het document onder meer '(...) het voorhanden of in voorraad hebben of het gebruik van een respectievelijk niet toegelaten werkzame stof of een niet toegelaten biocide'. De commissie heeft uit de verzamelde informatie niet op kunnen maken dat de NVWA zo'n handhavend optreden heeft overwogen.

In de gang van zaken valt geen moment aan te wijzen waarop een duidelijke afweging tussen de voor- en nadelen van strafrechtelijke dan wel bestuursrechtelijke vervolgstappen wordt gemaakt, alvorens de meldingen aan de IOD over te dragen. Waarom is gekozen voor strafrechtelijke vervolgstappen is, gezien het ontbreken van een dergelijke interne afweging, onduidelijk.

De werkprocedures en beslisvaarders voor de opvolging van signalen wijzen geen moment aan waarop een integrale weging van signalen plaats moet vinden. Onder een integrale weging verstaat de commissie een beoordeling waarbij met medewerking van alle noodzakelijke en beschikbare expertise een realistische inschatting wordt gemaakt van de risico's verbonden aan de gesignaleerde overtreding en een adequate handhavingsstrategie wordt bepaald waarbij de voor- en nadelen van bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke vervolgstappen afgewogen worden. Dat zo'n moment van integrale weging niet wordt aangewezen, beschouwt de commissie als een tekortkoming in de werkwijze van de NVWA.

Door het ontbreken van een tijdige integrale beoordeling wordt onvoldoende gegarandeerd dat een beslissing over strafrechtelijke dan wel bestuursrechtelijke vervolgstappen pas genomen wordt nadat alle risico's die met de overtreding gepaard kunnen gaan, in beeld zijn gebracht.

Daardoor wordt tevens onvoldoende gewaarborgd dat bij de besluitvorming over adequate vervolgstappen alle expertise die nodig is voor een gedegen risicobeoordeling bijeen wordt gebracht. Zo werden bij het fipronilincident de ter zake deskundige inspecteurs voor de pluimveesector pas bij de afhandeling van het incident betrokken. Daarmee is waardevolle kennis bij de beoordeling van onder meer de impact van de overtreding onbenut gebleven.

De feitelijke beperkingen die de Wet politiegegevens aan opsporingsambtenaren oplegt om informatie van een lopend onderzoek te delen, onderstrepen de noodzaak van een integrale weging alvorens het strafrechtelijke dan wel het bestuursrechtelijke pad wordt ingeslagen. Blijft zo'n weging achterwege, dan is de kans groot dat – mede door feitelijke (en gepercipieerde) juridische beperkingen voor de informatie-uitwisseling – strafrechtelijke belangen prevaleren boven voedselveiligheidsbelangen (zie hierna). De commissie constateert dat dit in de aanloop naar het fipronilincident in juli 2017 feitelijk het geval is geweest.

Zoals in hoofdstuk 3 is geschetst moeten het Toezichtkader NVWA en het Algemeen Interventiebeleid NVWA leidraden bieden voor de besluitvorming over een bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke opvolging van signalen of voor een combinatie van beide. De cri-

teria die volgens beide documenten gewogen moeten worden, veronderstellen een vergaand inzicht in de aard en de gevolgen van de overtreding of de motieven van de overtreder. Dat inzicht wordt in veel gevallen pas verkregen nadat nader onderzoek is verricht, door toezicht of door de IOD.

In het fipronilincident wordt dat duidelijk. Hier zijn de eerder geschetste overwegingen uit het Algemeen Interventiebeleid alleen in retrospectief van toepassing. Op het moment van binnenkomst van de signalen, tijdens het zogenaamde Signalenoverleg van 20 december 2016 bij de IOD en tijdens het Selectieoverleg, had men naar eigen zeggen geen kennis van de omvang van het gebruik van fipronil, evenmin wist men dat fipronil in eieren terecht was gekomen. De gevolgen voor de veiligheid en gezondheid van de mens, het risico van maatschappelijke onrust, en het verstorend effect op de keten, waren bij ontvangst van de meldingen onbekend. De commissie plaatst vraagtekens bij de bruikbaarheid van genoemde leidraden voor de besluitvorming over strafrechtelijke of bestuursrechtelijke vervolgstappen bij primaire signalen. Met de genoemde criteria legt de toezichthouder zichzelf een zware bewijslast op alvorens het interventiebeleid te kunnen bepalen.

De commissie constateert dat in het Toezichtkader NWWA en het daaruit voortvloeiende Algemeen Interventiekader de politieke wens om slagvaardiger optreden door de toezichthouder leidend is. Daarbij ligt de nadruk zoals in hoofdstuk 3 beschreven op een frequentere toepassing van het strafrecht.

De commissie constateert dat de eis om bij zware overtredingen altijd voor strafrechtelijke vervolgstappen te kiezen, zoals in het Algemeen Interventiekader omschreven, een paradoxaal effect kan hebben. Wanneer bij overtredingen met gevolgen voor de veiligheid of gezondheid van de mens altijd het strafrecht prevaleert, kan het gebeuren dat overtredingen met ernstige gevolgen langere tijd in stand worden gelaten ten behoeve van het verzamelen van strafrechtelijk bewijs.

Nadat de weg van strafrechtelijke opvolging van de signalen was ingeslagen, wordt in januari 2017 door IOD in overleg met het OM aan BuRO de vraag voorgelegd of van de gesignaleerde overtreding een acuut gevaar voor de volksgezondheid uitgaat. Aan de hand van het antwoord wordt de urgentie van het handhavende optreden bepaald. In de gesprekken is de commissie erop gewezen dat dit een gebruikelijke werkwijze is om bij de beperkte opsporingscapaciteit prioriteiten te bepalen.

De commissie constateert dat het begrip voedselveiligheid bij de beoordeling van de urgentie van handhaving terug wordt gebracht tot de vraag naar een acuut gevaar voor de volksgezondheid. Deze digitale beoordelingssystematiek – wel/geen acuut gevaar – doet volgens de commissie geen recht aan de breedte van het concept voedselveiligheid. Voor een adequate inschatting van de gevaren voor de voedselveiligheid dienen niet alleen het acute gevaar, maar ook de consequenties van blootstelling aan mogelijk gecontamineerde producten op de middellange termijn gewogen te worden. In een later schriftelijk advies na het uitbreken van het incident, haalt BuRO dit argument ook aan. BuRO komt in het advies van 25 juli 2017 tot de conclusie dat bij waarden waarbij nog geen sprake is van een acuut risico (onder de ARfD) ‘effecten op de volksgezondheid bij dagelijkse consumptie van de eieren niet uitgesloten [kunnen] worden’.

Het gevaar voor de volksgezondheid is het belangrijkste, maar naar mening van de commissie niet het enige, criterium voor het beoordelen van de urgentie van handhavend optreden. Ook de (groei van de) omvang van de materiële schade die door voortdurende van de illegale praktijken kan ontstaan en de gevolgen voor het consumentenvertrouwen dienen naar de mening van de commissie nadrukkelijker in de beoordeling meegenomen te worden.

5.3.4 De verdeling van verantwoordelijkheden en het nemen van verantwoordelijkheid

De commissie constateert dat in het fipronilincident op diverse momenten verantwoordelijkheden binnen de organisatie niet goed worden belegd. Dat leidt ertoe, dat in verschillende fases van behandeling van de meldingen, geen organisatieonderdeel zich probleem eigenaar voelt en coördinerend optreedt. Dat is het geval bij de eerste omgang met de signalen, waar met de overdracht van de melding ook het probleem van het bureau van de betreffende medewerker en uit het zicht van de betreffende afdeling verdwijnt. Dit geldt tevens voor de nadere beoordeling van de gevaren van het gebruik van fipronil, waar voornemens zoals dat om organen te laten onderzoeken niet worden uitgevoerd, mede als gevolg van onduidelijke afspraken en verantwoordelijkheidsverdelingen.

Het valt de commissie op dat beslissingen, informatieverzoeken en verantwoordelijkheden veelal niet (beargumenteerd) worden vastgelegd en bevestigd. Dat staat een efficiënte aanpak bij langer lopende werktrajecten in de weg. Gevolg is bovendien een gebrek aan transparantie, wanneer verantwoording moet worden afgelegd. In het onderhavige geval leidt dat tot het onvolledig informeren van politiek en publiek bijvoorbeeld over de vraag of de NVWA aanleiding had om aan te nemen dat fipronil in eieren terecht kon komen.

Mede omdat de verantwoordelijkheden voor een geveanalyse tussen verschillende organisatieonderdelen onvoldoende helder belegd worden en geen van de betrokken onderdelen de verantwoordelijkheid op zich neemt, slaagt de organisatie er ook verder op in het proces niet in de benodigde kennis en informatie te verzamelen en tot een adequate beoordeling van de risico's te komen.

Tot het uitbreken van het fipronilincident in juli 2017 wordt door de NVWA geen gedegen beoordeling van de risico's voor de voedselveiligheid gemaakt. Nog eind april 2017, bij bespreking van het zogenaamde preweegdocument, bestaat geen duidelijkheid over de risico's voor de volksgezondheid en is nader onderzoek naar het risico van fipronil voor de voedselveiligheid nog steeds vereist. De in januari 2017 nodig geachte nadere risicoanalyse lag feitelijk dus maanden stil.

De commissie constateert dat door enkele medewerkers is gewezen op de mogelijkheid dat fipronil in kip en ei terecht kon komen. De aanwezige kennis bleef echter ongebruikt en heeft geen van de betrokken organisatieonderdelen ertoe bewogen daadwerkelijk nader onderzoek te doen.

Over de vraag of de NVWA wist dat fipronil in eieren terecht kon komen bestaan binnen de NVWA verschillende indrukken of opvattingen. Volgens medewerkers van BuRO waren zij zich daarvan destijds bewust; volgens medewerkers van de IOD was dit nu juist de vraag waarop zij van BuRO geen antwoord kregen. In de latere publiciteit in de zomer van 2017 communiceerde de NVWA dat 'destijds' niet bekend was dat fipronil in eieren terecht zou komen. Tegenover de commissie spreken de directeur van BuRO en het afdelingshoofd Integrale risicobeoordeling dit tegen.

In de maanden januari tot juli 2017 baseerde de NVWA haar handelen op een voorlopig en schriftelijk niet vastgelegd advies van BuRO. Daarin komt BuRO louter op basis van kennis van de toxiciteit van de stof tot de conclusie dat een acuut gevaar voor de volksgezondheid niet bestond. De voor een reële inschatting van de risico's benodigde informatie over mate en omvang van de blootstelling van kippen aan fipronil ontbrak. De inschatting dat van de gesignaleerde activiteiten van Chickfriend geen acuut gevaar voor de volksgezondheid uitging, was dan ook voorbarig. In het advies van 25 juli 2017 acht BuRO de dreiging groot genoeg om een publiekswaarschuwing te adviseren.

De commissie constateert dat betrokkenen gedurende maanden genoeg namen met een niet schriftelijk vastgelegde risicobeoordeling door BuRO in januari 2017, die volgens de opsteller gebaseerd was op incomplete informatie.

5.3.5 De samenwerking IOD en NVWA-toezichtdivisies¹⁰²

Zoals opgemerkt, dragen de toezichtdivisies in het fipronilincident met de overdracht van de meldingen aan de IOD de facto ook de verantwoordelijkheid voor de verdere behandeling van de signalen over. In het Toezichtkader NVWA¹⁰³ geven de bewindspersonen van VWS en EZ aan dat strafrechtelijke vervolging en bestuursrechtelijk optreden om een onwettige situatie te beëindigen, elkaar niet uitsluiten. Ook in het Algemeen Interventie-beleid NVWA wordt nadrukkelijk vermeld dat strafrechtelijke handhaving met bestuursrechtelijke maatregelen gecombineerd kan worden. Leidinggevendens bevestigen de mogelijkheid voor een gezamenlijk en/of gelijktijdig optreden van toezicht en opsporing. Een dergelijke vorm van samenwerking, waarbij de IOD optreedt als adviseur van toezicht, wordt in de praktijk gebracht in het zogenaamde Fraude Expertise Knooppunt (FEK) dat begin 2016 van start is gegaan. In het FEK ondersteunen medewerkers van de IOD de collega's van toezicht bij de uitvoering van zogenaamde 'lichte fraudezaken' bij een strafrechtelijke afhandeling in het kader van het economische strafrecht.¹⁰⁴ De commissie constateert dat de NVWA met oprichting van het FEK een substantiële stap zet om de samenwerking tussen beide operationele organisatieonderdelen te verbeteren.

Dat de NVWA naar aanleiding van de meldingen in het fipronilincident niet voor een gelijktijdig of gezamenlijk optreden heeft gekozen, heeft volgens de commissie een drietal structurele oorzaken. Dat zijn ten eerste feitelijke en veronderstelde wettelijke beperkingen bij het delen van informatie uit zaken die bij de IOD liggen, ten tweede een organisatiecultuur waarin de IOD en de toezichtdivisies op grote afstand van elkaar staan en de onderlinge contacten door ingeslepen verwachtingspatronen worden bepaald, en ten derde capaciteitsproblemen bij de NVWA.

Aan het omgaan met informatie die uit strafrechtelijk onderzoek is verkregen worden door de Wet Politiegegevens eisen gesteld. Dat sluit een parallelle opvolging van signalen door IOD en door toezichtdivisies niet uit, maar legt feitelijke beperkingen op aan de samenwerking en aan het delen van informatie uit opsporingsonderzoek.

Over de omvang van de beperkingen die de wet oplegt aan de praktische omgang met informatie, bestaat bij delen van de organisatie geen helderheid. In de praktijk leidt dit ertoe dat men veelal, mede op gezag van de zaaksofficier van justitie, kiest voor een strikte interpretatie van de wettelijke bepalingen. Daardoor blijven mogelijkheden die de wetgeving wel biedt onbenut.

Opsporingsambtenaren van de IOD voeren in de gesprekken aan dat het delen van informatie uit lopende strafzaken een gevaar vormt voor het verzamelen van bewijs. Uit opsporingstactische overwegingen – omdat 'men de zaak niet kapot wil laten maken' – kiest men dan voor een uiterst terughoudende opstelling bij het betrekken van medewerkers van andere NVWA-geledingen. Dat gebeurt volgens geïnterviewden in een sfeer waarin men – ook vanuit het OM – grote druk ervaart om een zaak waarin schaarse opsporingscapaciteit is geïnvesteerd tot een succesvolle afronding te brengen.

¹⁰² In deze paragraaf gaan we uit van de organisatiestructuur van de NVWA zoals die voor 1 juli 2017 gold.

¹⁰³ Kamerstukken II, 2016-2017, 33 835, nr. 15.

¹⁰⁴ Het FEK speelt in juli 2017 ook een rol in het fipronilincident, wanneer inspecteurs van een toezichtdivisie de IOD om ondersteuning vragen, nadat men bij Chickfriend 2 ton niet toegelaten biociden had aangetroffen en een deel van de administratie in beslag had genomen.

Deze strikte benadering versterkt het verwachtingspatroon bij toezicht dat de IOD 'onder geen beding informatie prijsgeeft'. Beide organisatieonderdelen staan in de beleving van medewerkers op grote afstand van elkaar. Medewerkers van toezichtdivisies karakteriseren in gesprekken met de commissie de IOD als 'een black box' en een 'volledig gesloten organisatie'. Van zaken die eenmaal bij de IOD in behandeling zijn 'hoort men nooit meer iets terug'. Zij zien een 'scherpe scheidslijn' tussen de toezichtdivisies en de IOD die een efficiënte en effectieve samenwerking in de weg staat. Veelal verbindt men daaraan de conclusie dat men zich niet meer dient te bemoeien met zaken die door de IOD worden behandeld.

Ook derden constateren dat de afstand tussen de toezichtdivisies en de IOD groot is. Een gebrek aan informatie-uitwisseling tussen opsporingsdienst en toezichtstak kan, zoals in het fipronilincident is gebleken, tot interventiebeleid leiden dat geen recht doet aan de ernst en impact van de gesignaleerde overtreding.

Ten slotte leggen schaarse opsporings- en toezichtcapaciteiten in de praktijk beperkingen op aan een parallelle opvolging van een signaal.

5.3.6 Het incidentenmanagement van de NVWA

Op grond van de zich aftekenende omvang van de fipronilverontreiniging besluit de NVWA op 18 juli 2017 een incidentenorganisatie in te richten. Vanaf dat moment krijgt het fipronilincident een nieuwe dynamiek.

Aan deze beslissing gaat een periode vooraf die begint met de melding van de Belgische toezichthouder FAVV op 19 juni 2017. Het FAVV geeft aan dat fipronil in Belgische eieren was aangetroffen en laat een verzoek inzicht te verkrijgen in de administratie van het bedrijf Chickfriend volgen. De commissie constateert dat de werkelijke omvang van de in de meldingen uit november 2016 en januari 2017 gesignaleerde overtreding pas door deze interventie van het FAVV duidelijk wordt.

Tussen de melding van het FAVV op 19 juni 2017 en het verzegelen van het bedrijf Chickfriend op 22 juli 2017 liggen 33 dagen. Eén van de redenen dat niet sneller een einde aan de praktijken van Chickfriend gemaakt werd, ligt in het feit dat de melding van het FAVV op dat moment niet aan de eerdere signalen en de informatie waarover IOD in het kader van strafrechtelijk onderzoek beschikte, gekoppeld kon worden. De signalen waren immers niet geregistreerd in MOS; de informatie van de IOD werd, vanwege het belang van het strafrechtelijke onderzoek voor andere delen van de organisatie afgeschermd. Het verband tussen de FAVV-melding en het 'lopende' IOD-onderzoek, werd pas op 11 juli 2017 (na 22 dagen) duidelijk. Vanuit het belang van de volksgezondheid – ook eind juni 2017 was immers nog steeds niet duidelijk welk gevaar van de fipronilverontreiniging uitging – en in het licht van de informatie waarover de NVWA toen beschikte, is het optreden van de toezichthouder onvoldoende voortvarend.

De beslissing een incidentenorganisatie op te zetten is een belangrijke stap naar beheersing van de gevolgen van de overtreding. Evenwel constateert de commissie dat de toezichthouder niet goed voorbereid was op een voedselveiligheidsincident of -crisis. In het bijzonder valt de commissie op dat:

1. de NVWA niet beschikt over een handboek voor voedselveiligheidsincidenten of -crises;
2. er bij het begin van het incident onzekerheid bestond over de toe te passen product-normen en de te hanteren toxicologische grenswaarden en dat die onzekerheid lopende het incident relatief lange tijd voortduurde;
3. er onduidelijkheid bestond over de vraag welke stappen gevolgd moesten worden om zekerheid te verkrijgen over de toxicologische eigenschappen van de stof, de toe

te passen normen en blootstellingsmodellen, om zodoende snel tot een houdbare wetenschappelijk gefundeerde beoordeling van de risico's voor de volksgezondheid te komen;

4. er juridische onzekerheid bestond over de reikwijdte van specifieke Europese wetgeving in relatie tot de toelaatbaarheid van de stof fipronil en de wijze van toediening daarvan en dat er onvoldoende zekerheid bestond over de gronden voor openbaarmaking van eicodes van eieren met fipronilwaarden boven de MRL, waarvoor de toezichthouder hierover tijdens het incident te rade moest gegaan bij de landsadvocaat;
5. er aanvankelijk geen zekerheid bestond over de wijze waarop risico's, verbonden aan producten waarin besmette eieren zijn verwerkt, beoordeeld moeten worden en de juridische kaders voor handhaving ter zake niet uitgewerkt zijn;
6. er geen kader was voor de besluitvorming over de communicatie over de gevonden resultaten naar consumenten;
7. er geen plan bestond voor een snelle afstemming met de toezichtorganisaties van de belangrijkste handelspartners van de gevareninterpretatie en de daaraan te koppelen interventies.

Bovendien werd men geconfronteerd met diverse onvoorziene vraagstukken die gerelateerd waren aan het gebruik van fipronil. Zo moest men bepalen hoe omgegaan moest worden met broedeieren die niet voor consumptie bestemd zijn, met eendagskuikens en vleeskuikens, met bedrijven die op meerdere locaties gevestigd zijn maar als geheel worden geblokkeerd en met bedrijven met meerdere stallen waarvan slechts één stal door Chickfriend was behandeld. Ook kwam de vraag op, op welke manier geslachte (uitgelegde) leghennen getraceerd moesten worden. Een andere problematiek vormde de besmette mest waarvoor geen wettelijke norm was vastgesteld.

Ten slotte kwam ook een aantal nijpende logistieke problemen van de bedrijven, zoals de beperkte mogelijkheden besmette dieren en mest af te voeren en de beperkte capaciteit van laboratoria, via de sectoroverleggen op het bord van de NVWA. Door de vertegenwoordigers van de sector werd de toezichthouder aangesproken als veroorzaker van de ontstane problemen.

De genoemde onzekerheden hebben de communicatie van de toezichthouder met de sector bemoeilijkt. Zeker in de eerste weken van het incident kon de toezichthouder niet op alle vragen een eenduidig antwoord geven. De eerste incidentenoverleggen tussen de NVWA en de sector worden door deelnemers als 'chaotisch' gekarakteriseerd. De NVWA verstrekke volgens vertegenwoordigers van de sector geen eenduidige informatie. Vertegenwoordigers van de sector namen de genoemde onzekerheden tot aanleiding om het handhavingsbeleid van de NVWA ter discussie te stellen.

De sectororganisaties beklagden zich over de gebrekkige informatie die zij van de NVWA ontvingen. Zij konden echter ook niet duidelijk maken waar zij die informatie (bijvoorbeeld naam en adresgegevens van getroffen bedrijven) voor nodig hadden. Gezien de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging kon de NVWA zonder goede motivering voor het informatieverzoek hier geen gevolg aan geven.

De commissie constateert dat een aantal van de genoemde onzekerheden had kunnen worden voorkomen dan wel dat daarvoor sneller een oplossing was gevonden als sprake was geweest van een gedegen voorbereiding op incidenten of crises op het gebied van de voedselveiligheid. Dat was een efficiënt optreden door de toezichthouder ten goede gekomen.

5.3.6.1 Het interventiebeleid

Na het bekend worden van de eerste resultaten van monsternamen op 21 juli 2017, die in meerderheid uitslagen lieten zien boven de wettelijke maximale residulimiet, moest de NVWA haar interventiebeleid bepalen. Die beslissing moest genomen worden terwijl er op twee centrale punten, de precieze omvang van de verontreiniging enerzijds en de concrete risico's voor de volksgezondheid anderzijds, onvoldoende zekerheid bestond.

Tegen deze achtergrond constateert de commissie:

- dat de NVWA heeft gehandeld conform geldende regelgeving door bedrijven een afvoerverbod [voor eieren en dieren] op te leggen waarvan de uitslag van de monsternamen bekend was en boven de MRL lag;
- dat het instellen van een afvoerverbod op 25 juli 2017 voor bedrijven – waarvan nog geen uitslag van de monsternamen bekend was, maar wel dat de bedrijven behandeld waren door Chickfriend – op grond van de op dat moment beschikbare informatie over het verband tussen behandeling door Chickfriend en contaminatie van eieren met fipronil boven de toegelaten waarde vanuit het oogpunt van het voorzorgsbeginsel gerechtvaardigd en proportioneel was. Daarmee werd de kans dat vanaf dat moment besmette eieren in de handel werden gebracht effectief verkleind;
- dat de NVWA terecht het voorzorgsbeginsel tot uitgangspunt van haar interventiebeleid nam, omdat:
 - totdat op 11 augustus 2017 de definitieve risicobeoordeling door BuRO was afgerond, geen wetenschappelijke zekerheid bestond over de gevaren voor de volksgezondheid;
 - in de periode dat de werkelijke omvang van de activiteiten van Chickfriend niet in redelijkheid geschat kon worden, nadat zogenaamde 'zelfmelders' naar voren waren getreden en de administratie van Chickfriend geen zekerheid bood over het aantal behandelde bedrijven;
- dat de publiekswaarschuwing van 31 juli 2017 en de daaropvolgende publicatie van eicodes van bedrijven met uitslagen boven MRL vanuit het oogpunt van voorzorg gerechtvaardigd waren. Dat was naar de mening van de commissie het geval omdat op 27 juli 2017 uit onderzoek van eieren uit de retail bleek dat de MRL werd overschreden en op 31 juli 2017 opnieuw waarden werden gevonden die boven de Acceptabele Dagelijkse Innamelimiet voor kinderen lagen en tevens een uitslag boven de grenswaarde voor acute toxiciteit werd aangetroffen. Een publiekswaarschuwing was naar de mening van de commissie bovendien door de publicatie van eicodes door buurland Duitsland, deelstaat Nordrhein-Westfalen op 30 juli 2017 onvermijdelijk geworden;
- dat het uit de handel nemen van producten waarin eieren boven MRL verwerkt waren in overeenstemming is met het door de Europese Commissie op 7 augustus 2017 voorgestelde beleid.

De commissie constateert verder dat genoemde onzekerheden mede door bedrijven zelf in stand werden gehouden. Zo reageerden sommige bedrijven die door Chickfriend waren behandeld, traag op de oproep zichzelf te melden. Ook was de traceerbaarheid van eieren bij pakstations onvoldoende op orde waardoor geen zekerheid kon worden gegeven dat alle besmette eieren uit het handelskanaal genomen waren. De onzekerheid over de volledige omvang van de verontreiniging bleef zo langer dan nodig voortbestaan.

De NVWA voerde geen eenduidig beleid ten aanzien van de meetonzekerheid. Bij de eigen metingen ten behoeve van het blokkeren en deblokkeren van bedrijven paste men met het oog op de onnauwkeurigheid van de analyses een correctie van 50 procent van de gemeten waarde toe. De norm voor het blokkeren en deblokkeren kwam daarmee

feitelijk op 0,010 mg/kg te liggen. Bedrijven mochten de correctie naar boven bij hun eigen metingen niet toepassen. Ze waren gehouden geen eieren met een waarde van 0,005 mg/kg of hoger in de handel te brengen. De NVWA paste de correctie op de eigen metingen toe conform Europese uitvoeringsregels. De beslissing aan de sector geen correcties toe te staan nam ze zelf, in overleg met VWS. Die beslissing kon de NVWA gelegitimeerd nemen. Ze volgde hierbij staand beleid dat eerder bij verontreiniging van groente en fruit-besmettingen gebruikt werd. Met dit beleid ontstond echter een situatie waarin feitelijk twee handhavingsnormen voor dezelfde stof in hetzelfde product gehanteerd werden. De ratio van dit beleid was aan bedrijven en burgers moeilijk uit te leggen. Dat had onvermijdelijk consequenties voor de naleving.

Doordat er op grond van dit beleid feitelijk met twee normen werd gewerkt, heeft de NVWA ruimte geboden om vraagtekens te plaatsen bij de legitimiteit van haar handhavend optreden. Bij de formeel correcte keuze de sector de correctie voor de meetonzekerheid niet te laten toepassen heeft de NVWA de mogelijke schade voor het vertrouwen in de toezichthouder onvoldoende gewogen. Er waren immers alternatieven voorhanden zoals het beleid van België liet zien.

Door in het najaar 2017 bij overschrijdingen van de norm voor de sector (0,005 mg/kg) geen sancties op te leggen, maar het bedrijfsleven wel te herinneren aan de wettelijke verplichtingen, heeft zij de schade weten te beperken.

5.3.6.2 De advisering door BuRO

Op 11 augustus 2017 kwam BuRO met een afsluitende beoordeling van de gevaren voor de volksgezondheid. Dat advies is gebaseerd op de eerder beoordeelde uitslagen van eiermonsters. BuRO komt daarin tot de conclusie dat de risico's van consumptie van eieren voor de volksgezondheid zeer klein zijn. 'Zelfs bij zeer kleine kinderen die relatief veel eieren consumeren waarin fipronil zit' acht men de kans op gezondheidseffecten 'zeer klein'. Het risico beperkt zich volgens het advies tot een kleine groep personen die eieren uitsluitend van één enkel bedrijf betreft¹⁰⁵ In het eerste, voorlopige advies van 25 juli 2017 kwam BuRO tot de conclusie: 'Ja, er is een risico voor de volksgezondheid van de consumptie van eieren die fipronil bevatten in concentraties die zijn aangetroffen in een aantal door de NVWA bemonsterde eieren van leghennen. De [...] Acceptabele Dagelijkse Inname kan worden overschreden door kinderen die dagelijks een ei eten.'¹⁰⁶ Waar sprake kan zijn van chronische blootstelling, doordat een retailer langdurig eieren afneemt van besmette bedrijven, zou een recall tot op consumentenniveau overwogen moeten worden. In het advies van 11 augustus 2017 heeft BuRO onder meer de kans dat consumenten die hun eieren in de supermarkt kopen op fipronileieren stuiten, meegewogen. Uit een eerdere steekproef bleek dat 26 procent van de eieren in de schappen van supermarkten besmet was.

De commissie vindt de discrepantie tussen de gevarenbeoordeling in beide adviezen opvallend. Voor de discrepantie wordt door BuRO in het laatstgenoemde advies geen expliciete verklaring gegeven.

BuRO hanteert bij haar risicobeoordeling met een beroep op het voorzorgsbeginsel en na consultatie van RIVM-RIKILT naast de ARfD, de Acceptabele Dagelijkse Inname (ADI) voor kinderen als uitgangspunt voor het bepalen van gezondheidsrisico's. In het advies van 11 augustus 2017 levert BuRO daarvoor een plausibele wetenschappelijke verklaring. BuRO

¹⁰⁵ Advies van de directeur bureau Risicobeoordeling & onderzoeksprogrammering, Advies over de risico's voor de volksgezondheid door fipronil in eieren en leghennen. Deel 1, NVWA - BuRO, 11 augustus 2017.

¹⁰⁶ Voorlopig advies van de directeur bureau Risicobeoordeling & onderzoeksprogrammering, Volksgezondheidsrisico's van de consumptie van eieren die fipronil bevatten, NVWA - BuRO, 25 juli 2017.

onderbouwt de keuze voor de ADI Kind als interventiecriterium met een verwijzing naar het feit dat fipronil in het lichaam slechts zeer langzaam wordt afgebroken en de precieze duur van de blootstelling niet bekend is. Met deze redenering breekt BuRO met de systematiek van beoordeling van gevaren voor de volksgezondheid, die men in januari 2017 hanteerde. Met de keuze voor de ADI als uitgangspunt voor het interventiebeleid is BuRO strenger dan de grenswaarden genoemd in de geharmoniseerde aanpak van de Europese Commissie en die in België en Duitsland, en zoals later zal blijken in alle andere Europese lidstaten gebruikt worden. Die afwijkende keuze heeft voor veel discussie gezorgd en gaf aanleiding om de geloofwaardigheid van het beleid van de NVWA in twijfel te trekken.

In de interviews met personen van verschillende betrokken organisaties is naar voren gekomen dat het lang heeft geduurd voordat BuRO een voorlopig advies uitbracht en te lang voor men een afgeronde beoordeling van de gezondheidsrisico's voor kon leggen. De commissie sluit zich aan bij deze beoordeling. Voor een deel is de duur van totstandkoming van de adviezen verklaarbaar op grond van de beschikbaarheid van resultaten van monsternames. Een deel van de trage advisering wijt de commissie echter aan het feit dat men tijdens het incident nog belangrijke principiële keuzes moest maken ten aanzien van het afleiden van de toxicologische grenswaarden en de te hanteren actiewaarde en daarover in discussie ging met RIVM/RIKILT.

5.3.6.3 Verschillende handhavingspraktijken in Europees verband

De Europese regelgeving geeft – zoals de commissie eerder heeft beschreven – bindende voorschriften voor het maximale gehalte van residuen in levensmiddelen. Bij de handhaving van deze voorschriften bestaat ruimte voor de lidstaten om binnen de vastgelegde grenzen een eigen interventiebeleid te voeren. Een lidstaat mag beslissen strengere normen te hanteren. In de afhandeling van het fipronilincident werd die ruimte door verschillende lidstaten, ook door Nederland, gebruikt.

Het handhavings- en interventiebeleid van de lidstaten verschilde (op bepaalde momenten tijdens het incident) onder meer bij de gevarenanalyse, de norm waarbij een publiekswaarschuwing en een recall op consumentenniveau werden uitgevoerd, de informatie die men aan consumenten verstrekke, de toepassing van de meetonzekerheid en het beleid ten aanzien van producten waarin besmette eieren verwerkt waren.

Zo nam Nederland, als enige lidstaat van de EU, de strengere norm ADI (kind) tot uitgangspunt voor een publiekswaarschuwing. België week in haar beleid ten aanzien van de meetonzekerheid af van het beleid van Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, door toe te staan dat ook de sector een correctie voor de meetonzekerheid toe mocht passen.

Hoe plausibel de redenering voor het hanteren van een eigen handhavingslijn ook is, de handhaving komt onder druk te staan, wanneer andere landen een ander, 'soepeler' beleid voeren. De verschillen in het beleid van de lidstaten zorgden in het publieke debat voor verwarring en onduidelijkheid over de feitelijke gevaren en de noodzaak van maatregelen om deze te beheersen. Voor bedrijven, sectorvertegenwoordigers, pers, politiek en publiek vormden de verschillen aanleiding om vraagtekens bij het optreden van de NVWA te plaatsen. Vertegenwoordigers van de sector grepen de discussie aan om een soepelere handhaving te bepleiten. De verschillende handhavingspraktijken openden de deur voor economische argumenten, zoals de beschuldiging dat andere lidstaten het beleid gebruikten om eigen eierproducenten voor te trekken ten koste van de Nederlandse exporteurs.

Door de verschillende handhavingspraktijken was de NVWA genooddaakt in discussie te gaan met de direct belanghebbenden en haar beleid nadrukkelijk te legitimeren of aan te

passen en/of bilaterale afspraken met toezichthouders uit andere landen te maken dan wel de Europese Commissie om een harmonisatie te verzoeken. Zoals in de reconstructie beschreven, leidden contacten met andere landen en met de Europese Commissie uiteindelijk tot nadere afstemming en harmonisatie. Tot het moment dat men op de verschillende punten een gezamenlijke lijn had gevonden was de toezichthouder in een kwetsbare positie. Als er tijdens een incident met andere lidstaten nog over 'de regels' moet worden gesproken, beperkt dat de slagvaardigheid van de risicobeheersing. Die discussies die voortkwamen uit feitelijke en vermeende verschillende handhavingspraktijken leidden af van de eigenlijke taak waarvoor bedrijven en toezichthouder stonden, te weten een effectieve en efficiënte beheersing van het incident.

De economische verwevenheid van de lidstaten beperkt de ruimte om een eigen handhavingspraktijk toe te passen. Dat laat ook het voorbeeld van het communiceren van eicodes zien. De NVWA moest haar publiekscommunicatie over besmette eieren onder druk van het Duitse beleid ter zake aanpassen. Waar Duitsland consumenten informeert over elke overschrijding van een MRL, onafhankelijk van de vraag of er een gevaar van uitgaat, kon de NVWA niet achterblijven en deze informatie aan Nederlandse consumenten onthouden, een stap die door de belangenbehartigers van de bedrijven scherp werd bekritiseerd.

Wanneer binnen een Europese markt een eenduidige handhaving van het voedselveiligheidsbeleid niet is geregeld, kunnen toezichthouder in legitimatieproblemen komen en kan de geloofwaardigheid van het handhavingsbeleid worden aangetast.

5.3.6.4 De Nieuwsuur-uitzending van 1 augustus

In de communicatie over het fipronilincident neemt het optreden van de plaatsvervangend inspecteur-generaal op 1 augustus 2017 bij Nieuwsuur een belangrijke plaats in. In de publieke opinie wordt het interview – nadrukkelijk ook door belanghebbenden uit de eiersector – als een cesuur in de beheersing van het incident gezien. De uitspraken van de plaatsvervangend IG hebben bij een breed publiek tot grote onzekerheid geleid over de veiligheid van eieren. Dat had consequenties voor de afzet van Nederlandse eieren. Die onzekerheid heeft enkele grote Duitse supermarktketens ertoe bewogen alle Nederlandse eieren uit de schappen te weren.

De commissie acht de keuze voor een televisieoptreden op dat moment niet verstandig omdat er te veel onzekerheden waren. Ten tijde van het interview beschikte de NVWA niet over zekerheid omtrent de omvang van de verontreiniging en het gevaar dat aan de consumptie van eieren verbonden was. Men was nog in afwachting van de uitslagen van monsternames van 180 bedrijven. Bovendien had BuRO nog geen afrondende conclusies getrokken over de gevaren voor de volksgezondheid. Verder hadden zich bedrijven gemeld die niet in de administratie van Chickfriend voorkwamen. Dat wees erop dat mogelijk meer bedrijven besmet waren dan aanvankelijk gedacht.

In gesprekken met de commissie is naar voren gebracht dat de NVWA het nodig vond actief over het incident te communiceren om te vermijden dat louter over haar werd gecommuniceerd. De commissie acht dit in het kader van de beheersing van het incident een valide argument. De commissie is evenwel van mening dat de NVWA, met haar aanwezigheid op sociale media en haar website, over voldoende mediakanalen beschikt om de door haar gewenste informatie rechtstreeks en helder over te brengen op een groot publiek.

Het interview heeft de onzekerheid onder consumenten juist vergroot; de gedachte het eigen verhaal te kunnen vertellen was een inschattingsfout.

De beslissing tot het televisieoptreden kon in een kleine kring binnen de NVWA genomen worden, zonder expliciete toestemming van de beleidsverantwoordelijke departemen-

ten. Hier wreekt zich volgens de commissie het feit dat de departementen van LNV en VWS het fipronilincident als incident (en niet als crisis) hebben beschouwd en de regie op communicatiegebied daarom overlieten aan de NVWA. De commissie constateert dat de departementen wel op de hoogte waren van het voornemen om bij Nieuwsuur op te treden en van de informatiepositie van de NVWA op 1 augustus 2017. De commissie constateert voorts dat de eigenaar, het ministerie van EZ, en de opdrachtgevers van de NVWA het optreden niet hebben ontraden. De beslissing van EZ om na het optreden in Nieuwsuur bijstand te verlenen aan de communicatieafdeling van de NVWA, was een te late poging tot ondersteuning.

5.3.7 De organisatie van de NVWA

In hoofdstuk 3 zijn de organisatie en ontwikkeling van de NVWA kort geschetst. Daarbij is duidelijk geworden dat de toezichthouder zich sinds de oprichting van de (N)VWA in 2012 in onrustig vaarwater bevindt. De werkwijze van de organisatie kan naar de mening van de commissie niet los worden gezien van de zeer complexe context waarin de organisatie door fusie, bezuinigingen, publieke kritiek en politieke druk enerzijds en het enorm omvangrijke takenpakket anderzijds, toezicht dient te houden.

De breedte van het werkveld en het omvangrijke pakket van taken vereist kennis van en inzicht in talloze maatschappelijke praktijken. Met de ingeslagen weg naar risicogericht toezicht neemt de kennisintensiteit van het toezicht- en handhavingswerk toe. Dat vraagt om een goed management van de kennis die men in huis heeft en haalt, en samenwerking met andere toezichthouders, kennisinstituten en vertegenwoordigingen van de onder toezicht gestelde sectoren. Het vraagt tevens om een breed palet aan interventie-instrumenten dat flexibel ingezet kan worden door medewerkers met diverse vaardigheden. Extra inspanningen zijn vereist om de verschillende disciplines met elkaar te verbinden. Daar slaagt de organisatie nog onvoldoende in. De eerder geconstateerde afstand tussen de toezichtdivisies en de IOD is daarvan een voorbeeld.

Dat de NVWA heeft onderkend dat een betere aansluiting van opsporings- en toezichtexpertise nodig is, wat een slagvaardige aanpak van fraude vergemakkelijkt, laat de oprichting van het eerdergenoemde Fraude Expertise Knooppunt zien. De gestructureerde samenwerking tussen de IOD en de toezichtdivisies die hier vorm krijgt, kan een bijdrage leveren aan een beter begrip voor elkaars methoden en werkwijzen.

Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd blijkt tevens een interne verdeeldheid binnen de NVWA over de gevolgde en te volgen werkwijze. Medewerkers hebben het gevoel dat zij hun deskundigheid bij de ontwikkeling en implementatie van het risicogestuurd toezicht niet of onvoldoende in kunnen brengen. Men merkt op dat de eigen kennis en expertise bij de tactische en operationele programmering van het toezicht niet wordt ingezet. Daarbij beschrijft men voorbeelden van geconstateerde overtredingen die, omdat ze niet passen in de focus van een lopend programma, niet opgepakt mogen worden. Men geeft aan de verantwoordingsadministratie als nijpend en als een vorm van georganiseerd wantrouwen te ervaren. Deze belevingen kunnen volgens de commissie impact hebben op de werkhethiek van medewerkers.

5.3.7.1 De capaciteit van de NVWA

Zoals eerder beschreven heeft de politiek de NVWA vanaf haar oprichting scherpe bezuinigingen opgelegd. De veronderstelde efficiëntievoordelen van de fusie en de vernieuwing van de werkwijze waren niet onderbouwd en werden niet gehaald. Ook na bijstelling van het budget moet de staatssecretaris van EZ in 2016 aan de Kamer melden dat de toezichthouder niet alle voorgeschreven toezichttaken uit kan voeren.

De capaciteitsproblematiek doet zich in de dagelijkse praktijk van het toezicht gelden. Medewerkers uit alle lagen van de organisatie wijzen de commissie in de gesprekken er telkens weer op dat men voortdurend 'scherpe keuzes' bij de inzet van toezicht en handhavingscapaciteiten moet maken. Daarbij moeten zaken tegen elkaar worden afgewogen die allemaal om handhavend optreden vragen. Leidinggevend van de NVWA geven in gesprekken met de commissie aan dat men gedwongen is te prioriteren en te herprioriteren en soms zaken moet stopzetten om andere zaken te kunnen oppakken. Soms kunnen zaken helemaal niet meer worden behandeld, wat men niet verantwoord vindt.

Waar de politiek steeds meer nadruk legt op het 'meer en eerder'¹⁰⁷ strafrechtelijk aanpakken van fraude, springt in het bijzonder de capaciteit van de IOD in het oog. Die bestaat zoals eerder beschreven uit 114,9 fte, verdeeld over vier operationele teams. Verwacht mag worden dat wanneer meer zaken strafrechtelijk opgevolgd moeten worden, nog scherpere keuzes gemaakt moeten worden en dat meer zaken blijven liggen, waarvan de verantwoordelijke bestuurders zich afvragen of dat verantwoord is.

In het geval van het fipronilincident blijkt geen opsporingscapaciteit beschikbaar nadat in april 2017 uiteindelijk het definitieve besluit tot strafrechtelijke vervolging is genomen. Ook als gevolg hiervan kan het bedrijf Chickfriend zijn activiteiten voortzetten.

Het fipronilincident laat zien dat zaken waarbij mogelijk de voedselveiligheid in het geding is op grond van capaciteitsproblemen bij de IOD niet kunnen worden opgepakt waardoor de overtreding kan voortduren en hoge maatschappelijk kosten kan veroorzaken. De commissie constateert dat onvoldoende is gewaarborgd dat in zulke gevallen een heroverweging van het handhavingsbeleid plaatsvindt.

5.3.7.2 De ontwikkeling van risicogestuurd toezicht

Het stellen van prioriteiten hoort bij de dagelijkse praktijk van een toezichthouder. Het is niet mogelijk om alle bedrijven op de naleving van alle wetten en regels te controleren. Kennisgestuurd risicogericht toezicht moet helpen bij het maken van keuzes voor een effectieve inzet van de beschikbare beperkte capaciteit. De NVWA heeft met name met de introductie van de systematiek van Integrale Risicoanalyses (IRA) een belangrijke stap gezet om haar kennispositie te verbeteren. De ontwikkeling van het risicogestuurde toezicht krijgt daarmee een structureel en systematisch karakter. Dat was, zo komt ook uit interviews naar voren, lange tijd niet het geval.

De commissie constateert evenwel dat de ontwikkeling en implementatie van het risicogestuurde toezicht zich traag voltrekken. Van de twaalf geïdentificeerde ketens heeft men er inmiddels drie, de zogenaamde roodvleesketen, de zuivelketen en zeer recent de pluimveevleesketen, met behulp van een IRA in beeld gebracht. Dat is naar de mening van de commissie weinig, gezien de verwachtingen die de politieke opdrachtgevers en de NVWA zelf reeds in het Plan van Aanpak NVWA uit 2013 aan de ontwikkeling van risicoanalyses van ketens koppelden. Het tempo heeft ongetwijfeld ook te maken met het feit dat ook de ontwikkeling van het risicogestuurde toezicht moet concurreren met andere prioriteiten en dat ook hier scherpe keuzes moeten worden gemaakt.

De kritiek op haar functioneren die de NVWA de afgelopen jaren heeft ontvangen, de ingrijpende organisatorische veranderingen en de druk van de bezuinigingen hebben de organisatie stevig geraakt. Dit alles levert een beeld op van een binnen de toezichtparadox onzeker opererende organisatie, waarbij onder de toezichtparadox verstaan wordt dat toezicht vooral als een financiële en administratieve last voor bedrijven en burgers

¹⁰⁷ Het Toezichtkader NVWA, leidende principes voor toezicht en handhaving uit 2015 van de minister van VWS en de staatssecretaris van EZ. Kamerstukken II, 2016-2017, 33 835, nr. 15.

wordt bejegend, terwijl politiek en samenleving na incidenten snel om meer en om strengere handhaving vragen. Die paradox vraagt van toezichthouders een zelfbewust optreden.

Conclusies met betrekking tot het functioneren van de NVWA

- De signalen over het gebruik van fipronil door Chickfriend uit het najaar 2016 zijn door de NVWA onvoldoende integraal beoordeeld vóór werd overgegaan tot behandeling door de IOD in een strafrechtelijk kader.
- Door het ontbreken van een tijdige integrale weging is onvoldoende gewaarborgd dat een realistische inschatting wordt gemaakt van de risico's verbonden aan signalen, en dat daarop volgend een adequate interventie- en handavingsstrategie werd gekozen. Ook in de volgende stappen van behandeling van de meldingen bij de IOD is de vraag of de overtreding voort kon bestaan niet heroverwogen.
- Daardoor kon een overtreding van de biocidewetgeving voortduren.
- De NVWA heeft onvoldoende geborgd dat afzonderlijke meldingen, ook als die betrekking hebben op fraude, in samenhang worden behandeld en intern traceerbaar zijn.
- Gedurende enkele maanden nam niemand binnen de NVWA de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van een betrouwbare beoordeling van de risico's van de overtreding inclusief het risico voor de volksgezondheid. Men nam ten onrechte genoegen met een voorlopige risicobeoordeling door BuRO die volgens de opsteller gebaseerd was op incomplete informatie binnen de organisatie.
- De NVWA heeft derhalve haar taak als controleur op het gebied van de voedselveiligheid in de fase tot het melden door de Belgische toezichthouder FAVV onvoldoende waargemaakt.
- De NVWA was onvoldoende voorbereid op incidenten en crises op het gebied van voedselveiligheid.
- Het interventiebeleid van de NVWA tijdens het incident was, gezien alle onzekerheden waarmee men te maken had, passend en functioneel.
- De communicatie van de NVWA was tijdens het incident onvoldoende eenduidig en heeft voor onzekerheid bij directbetrokkenen en publiek geleid.
- Bij de ontwikkeling van het risicogestuurd toezicht heeft de NVWA belangrijke stappen gezet maar de totstandkoming van risicogestuurd toezicht verloopt te traag. Dat is mede het gevolg van de keuzes die de organisatie onder druk van een beperkte capaciteit moet maken.

5.4 De rol van de ministeries van VWS en EZ/LNV

5.4.1 De rol van de ministeries van VWS en EZ/LNV bij de afhandeling van het incident

De minister van VWS (thans de minister voor Medische Zorg en Sport) en de staatssecretaris van EZ (thans de minister van LNV) dragen beiden de politieke verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid in Nederland. De commissie constateert dat beide departementen tijdens het fipronilincident kiezen voor een terughoudende opstelling. Deze terughoudendheid sluit aan bij hun inschatting van de gebeurtenissen in de maanden juli en augustus 2017. Bij VWS en EZ gaat men er vanaf de eerste melding op 19 juli 2017 vanuit dat de ontdekking van fipronil in eieren en de daaropvolgende interventies van de

NVWA niet het karakter van een crisis dragen, maar terecht door de NVWA als incident worden geclassificeerd. Deze conclusie impliceert dat men de regie en het management van risicobeheersing bij de NVWA laat. 'Opschalen' naar een crisis had – volgens het crisis-handboek van EZ – de leiding over de beheersmaatregelen in handen van het departement gelegd. Op het ministerie van EZ is deze keuze tijdens een interne bijeenkomst op 2 augustus bewust en systematisch aan de hand van scenario's gemaakt. Hoewel de inspecteur-generaal tegenover de commissie meldde dat ook VWS besloot het bij een incident te laten, kan de commissie op grond van de gevoerde gesprekken en de bestudeerde documenten daarvoor geen formeel beslismoment aanwijzen. Hier lijkt de keuze voor de classificatie incident een impliciete. Ter onderbouwing van hun keuze voeren betrokken ambtenaren van beide departementen tegenover de commissie het naar hun mening 'overzichtelijke karakter' van de gebeurtenissen aan. Er was 'geen onzeker, uitbreidend risico' nadat het bedrijf Chickfriend was stilgelegd, aldus een direct betrokken ambtenaar. Ook de perceptie dat het niet ging om een directe of acute bedreiging van de volksgezondheid, speelde bij de inschatting een rol. Wel wachtte men bij beide departementen met enig ongeduld op de risicobeoordeling door BuRO.

Het beeld dat men van de verontreiniging had, was mede ingegeven door de informatie die de NVWA had verstrekt. In de ogen van Haagse beleidsmakers betrof het een wets-overtreding waartegen handhavend opgetreden diende te worden; een uitvoeringskwestie waarbij geen beleidsbeslissingen aan de orde kwamen. Een kwestie bovendien waarin de toezichthouder onafhankelijk passende interventies moest kunnen kiezen. Deze inschatting vormde het uitgangspunt voor de invulling van de eigen rol. Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd komt dan ook naar voren dat de betrokken beleidsambtenaren door de NVWA werden geïnformeerd, maar zich niet rechtstreeks met de besluitvorming over beheersmaatregelen en publiekscommunicatie bemoeiden.

In de loop van juli en augustus 2017 deed zich evenwel een aantal ontwikkelingen voor die om een (meer) actief optreden van de departementen vroegen. Daarbij ging het om zaken die niet direct met voedselveiligheid te maken hadden, maar vooral de vraag betroffen hoe de economische schade door het illegale gebruik van fipronil voor de bedrijven beperkt kon worden. Het vaststellen van een fipronilnorm voor mest, nodig om te kunnen bepalen wanneer het afvoerverbod opgeheven kon worden, logistieke problemen bij de afvoer van besmette eieren, dieren en mest, de vraag naar de toelaatbaarheid van chemische middelen bij het schoonmaken van stallen, en capaciteitsproblemen bij laboratoria waren beleidsvraagstukken. Het incident had bovendien een internationale dimensie, enerzijds door de gebrekkige informatieverstrekking van de NVWA aan de Belgische toezichthouder in juni 2017, anderzijds door de omvangrijke export van eieren naar met name Duitsland. Om de exportbelangen te kunnen bewaken was politiek optreden nodig.

Ambtenaren van VWS spreken in dit verband tegenover de commissie van een 'crisis-achtige sfeer'. Men erkent achteraf dat een departementale aansturing voordelen had kunnen bieden. Eerder kiezen voor de classificatie 'crisis' in vergelijkbare situaties is dan ook een lering die men uit het fipronilincident voor de toekomst wil trekken.

Uiteindelijk zijn al deze vraagstukken ook aan Haagse overlegtafels besproken en opgepakt. Het eerste overleg met de sectorvertegenwoordigers onder leiding van de staatssecretaris van Economische Zaken vindt op 4 augustus 2017 plaats. De commissie constateert dat de genoemde onopgeloste vragen het overleg tussen NVWA en sectorvertegenwoordigers tot die tijd rechtstreeks belasten. Ze leiden af van de vraag welke maatregelen bedrijven en toezichthouder moeten nemen om de verspreiding van met fipronil besmette eieren snel en effectief te stoppen.

De commissie komt tot het oordeel dat in het licht van al deze onvoorziene, maar naar de mening van de commissie, voorspelbare problemen niet gesproken kan worden van een overzichtelijk incident met een uitvoeringskarakter. Een aantal van deze problemen vereiste niet alleen een grotere beleidsbetrokkenheid, maar ook politieke regievoering. Op beide departementen heeft men de bredere gevolgen van de geconstateerde overtreding aanvankelijk onderschat.

Sterk onderschat heeft men ook de media-aandacht die de gebeurtenissen genereerden. Verschillende Haagse beleidsmakers gaven in gesprekken met de commissie aan volledig verrast te zijn door de journalistieke belangstelling en de dynamiek die deze belangstelling aan het incident verleende. Deze verkeerde inschatting verklaart waarom de departementen zich wel lieten informeren over de communicatievoornemens van de NVWA, maar bij het bepalen van de communicatiestrategie geen actieve rol speelden. Men liet de regie volledig over aan de NVWA. Voor de voor sommigen verrassende mediale aandacht ligt de oorzaak naar de mening van de commissie niet louter in het feit dat er in de zomermaanden weinig andere nieuwswaardige gebeurtenissen plaatsvonden. Wanneer er onzekerheid bestaat over de veiligheid van een levensmiddel dat een belangrijke plaats in het dieet van een groot deel van de consumenten in ons land inneemt – in Nederland worden jaarlijks 3 miljard eieren geconsumeerd –, ontstaat er bij consumenten een sterke informatiebehoefte waarop media inspelen. Ruime aandacht van de media was dan ook te verwachten geweest. Bij eerdere incidenten was bovendien gebleken hoe precair het vertrouwen van consumenten in de veiligheid van levensmiddelen is. Bij de paardenvleesaffaire had minister Schippers in 2013 er nog met een ludieke woordspeling op gewezen: 'Voedselvertrouwen komt te voet, zojuist vertrok het te paard.' Wanneer het vertrouwen in de veiligheid van producten die een belangrijke plaats in het dieet innemen in het geding is, is een strakke regievoering bij de communicatie noodzakelijk. Om de risico's op onnodige reputatieschade voor een product te beheersen is een nauwe afstemming tussen toezichthouder en departementen van publieke uitingen noodzakelijk. Met het oog op de publieke en politieke verantwoording die bewindspersonen in soortgelijke gevallen moeten afleggen, dient die afstemming onder regie van de departementen plaats te vinden. De commissie concludeert dat die regievoering door de beleidsverantwoordelijke departementen bij het fipronilincident heeft ontbroken.

Naar aanleiding van de maatschappelijke 'onrust die over de aanwezigheid van fipronil in eieren is ontstaan'¹⁰⁸ zien de minister van VWS en de staatssecretaris van EZ zich genoodzaakt de Tweede Kamer te informeren. Na het spraakmakende interview van de plaatsvervangend IG in Nieuwsuur stuurt men op 3 augustus 2017 een eerste brief naar de Kamer.

De informatievoorziening aan het parlement is, zoals in de reconstructie uitvoerig is beschreven, incompleet. Zo kiest men er in de Kamerbrief van 3 augustus voor niet in te gaan op het feit dat de NVWA in november 2016 een eerste tip over het gebruik van fipronil bij de bestrijding van bloedluis heeft ontvangen. De bewindspersonen waren hierover wel geïnformeerd bij nota van 22 juli 2017.

Na uitlatingen van de Belgische minister van Landbouw, waarin hij bekendmaakt dat de NVWA eerder signalen had ontvangen over het gebruik van fipronil door Chickfriend, vullen de bewindspersonen in de brief van 10 augustus 2017 met de eerder op 22 juli 2017 door de NVWA verstrekte informatie aan. De bewindspersonen geven in deze brief aan, de Kamer niet te hebben geïnformeerd over het signaal omdat dit onderdeel uitmaakt

¹⁰⁸ Kamerstukken II, 2016/2017, 26 991, nr. 486.

van de voorbereiding van een strafrechtelijk onderzoek. De commissie heeft op basis van de door de departementen aangeleverde nota's niet kunnen constateren dat een afweging is gemaakt de Kamer in de brief van 3 augustus vanwege het strafrechtelijke karakter van het onderzoek niet te informeren over de novembermelding.

In de Kamerbrief van 10 augustus¹⁰⁹ melden de bewindspersonen van VWS en EZ in reactie op de kritiek van de Belgische landbouwminister dat de NVWA heeft laten weten dat in november 2016 'niet bekend was dat het middel in kippen of eieren terecht zou komen'. Zoals uit de reconstructie van de commissie blijkt, hebben medewerkers van de NVWA wel in januari 2017 gewezen op het gevaar dat fipronil in kippen en eieren terecht kan komen. Leidinggevend bij BuRO gaven tegenover de commissie aan zich niet te herkennen in het beeld dat in de brief van 10 augustus 2017 van de kennisstand bij BuRO geschetst wordt. In deze brief schetsen de bewindspersonen tevens een beeld waarin het signaal van de Belgische toezichthouder van 19 juni 2017 aan de NVWA direct gerelateerd werd aan het strafrechtelijk onderzoek waartoe in april 2017 was besloten, maar dat vanwege capaciteitsgebrek bij de IOD op de lange baan werd geschoven. Zoals uit de reconstructie van de commissie blijkt, wordt een verband tussen de Belgische melding en het voorgenomen IOD-onderzoek pas op 11 juli 2017 gelegd, na een verzoek van de toezichtsdivisies aan de IOD om ondersteuning. Bij publiek en directbetrokkenen heeft vooral het feit dat de meldingen over het gebruik van fipronil door Chickfriend van november 2016 en januari 2017 via de uitingen van de Belgische minister openbaar werden, voor veel onrust en onbegrip gezorgd.

5.4.2 Het voedselveiligheidsbeleid van de ministeries van VWS en EZ/LNV

5.4.2.1 De taakverdeling tussen de ministeries van VWS en EZ/LNV

Met de verdeling van de politieke verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid is ook de bestuurlijke en ambtelijke beleidsverantwoordelijkheid verdeeld over twee departementen. Ambtenaren van beide departementen geven tegenover de commissie te kennen dat de samenwerking op het gebied van de voedselveiligheid goed is. Men weet elkaar te vinden en constateert geen principiële verschillen in beleidsopvattingen. De veelgehoorde kritiek¹¹⁰ dat bij het departement van EZ (nu weer LNV) voedselveiligheidsbelangen moeten concurreren met economische belangen van de omvangrijke en machtige voedselindustrie in Nederland, herkennen de ambtenaren met wie de commissie heeft gesproken niet.

Het maatschappelijk krachtenveld waarbinnen het departement van LNV opereert is evenwel een wezenlijk andere dan dat van het ministerie van VWS. De WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) wijst erop dat de sterke band tussen het ministerie van Landbouw en voedselproducerende bedrijven leidde tot 'een sterke focus op productiviteitsstijging en export, waardoor andere waarden en belangen [...] moeilijk voet aan de grond kregen binnen het beleid'.¹¹¹ Tot de beleidsverantwoordelijkheden van het departement van LNV behoren bovendien ook het dierenwelzijn en de diergezondheid. In de bestuurlijke contacten tussen het departement en de primaire voedselproducenten is voedselveiligheid de facto dus maar één van de onderwerpen.

¹⁰⁹ Kamerstukken II, 2016/2017, 26 991, nr. 487.

¹¹⁰ Zie onder meer Havinga, T. (2015) Wat is goed toezicht op voedsel? In Havinga, T., Verbruggen, P., De Waele, H., Toezicht tegen het licht, Deventer en Van Silfhout, M. (2014) Uitgebeend, Hoe veilig is voedsel nog?, Amsterdam en de Evaluatiecommissie Q-Koorts, 2010.

¹¹¹ WRR, (2014) Naar een voedselbeleid, p. 140.

In het kader van het fipronilincident wenden veel voedselproducerende bedrijven of hun branchevertegenwoordigers zich tot het departement en de verantwoordelijke bewindspersoon om invloed uit te oefenen op het beleid van de NVWA. Daar bepleiten ze vanuit het eigen economische belang een aanpassing van de handhaving. De commissie heeft geen aanwijzingen dat tijdens het fipronilincident onder druk van het bedrijfsleven voedselveiligheidsbelangen anders zijn gewogen.

De verdeling van de politieke verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid over twee departementen heeft vanuit een organisatorisch oogpunt nadelen. Ze maakt extra afstemmingsmomenten tussen de departementen nodig en verdeelt bovendien ook de beleidsmatige verantwoordelijkheid voor verschillende branches die in de praktijk samen een keten vormen. Kennis van de wijze waarop de keten als geheel waarborgen biedt voor de voedselveiligheid is naar de mening van de commissie beleidsrelevante kennis. De aansturing van het toezicht van de NVWA op het terrein van de voedselveiligheid is met twee opdrachtgevers extra complex. Op papier lijken de beleidsverantwoordelijkheden voor de eierproductie helder afgebakend tussen VWS en LNV. In de praktijk is de verantwoordelijkheidsverdeling niet voor alle ambtenaren en vertegenwoordigers uit de sector even duidelijk, bleek in de gesprekken met de commissie.

5.4.2.2 De beleidsvisie van de ministeries van LNV en VWS

Voedselveiligheidsbeleid mag vooral in tijden van crises en incidenten rekenen op politieke aandacht. Het beleid zoals dat vorm is gegeven in Europese en nationale wet- en regelgeving is gebaseerd op een groot vertrouwen in het zelfregulerende vermogen van bedrijven en sectoren. Bij private partijen ligt de verantwoordelijkheid voor het managen van de risico's die de veiligheid van voedsel kunnen bedreigen. Wanneer het mis gaat, onveilig voedsel de volksgezondheid in gevaar dreigt te brengen of fraude met levensmiddelen aan het daglicht komt, staat veelal de toezichthouder in het centrum van de kritiek. Verwacht wordt dat de overheid, in het bijzonder de toezichthouder, de veiligheid van ons voedsel garandeert.

De ministeries van VWS en LNV hanteren een beleidsvisie op het vraagstuk van de voedselveiligheid die uitgaat van een strikte scheiding van rollen tussen overheid en voedselproducerende bedrijven. Die komt kort samengevat op het volgende neer. Het zijn de bedrijven, de exploitanten van levensmiddelen, die de veiligheid van voedsel dienen te waarborgen. De overheid stelt normen en controleert de naleving ervan. Met de wijze waarop producenten in hun bedrijfsprocessen en in hun onderlinge ketenrelaties, waarborgen en controlemechanismen voor voedselveiligheid inbouwen, heeft men binnen die rolopvatting van overheidskant – anders dan via de algemene wettelijke (proces)voorschriften die voor individuele bedrijven gelden – geen bemoeienis. Het ministerie van LNV zet drie fte in voor voedselveiligheid, het ministerie van VWS acht fte (waaronder beleidsmedewerkers, ondersteuners en management). De commissie constateert dan ook een grote terughoudendheid van Haagse beleidsmakers om zich buiten het terrein van de normstelling te begeven.

De strikte scheiding van rollen tussen overheid en bedrijfsleven is naar de mening van de commissie op grond van de wettelijke verantwoordelijkheidsverdeling formeel verdedigbaar. De terughoudendheid die daar het gevolg van is, legt echter een zware verantwoordelijkheid aan het eind van de beleidsketen bij de handhaving. Ze laat naar de mening van de commissie bovendien kansen onbenut om vanuit de stelselverantwoordelijkheid van het Haagse beleid een betere aansluiting te realiseren tussen de inspanningen van het bedrijfsleven en de taken van de toezichthouder. Daarmee blijven ook kansen onbenut voor een effectieve preventie van voedselveiligheidsincidenten.

De commissie realiseert zich dat het arsenaal van beleidsinstrumenten binnen het leidende beleidsparadigma en mede door een sterke politieke gereserveerdheid ten aanzien

van overheidsregulering, beperkt is. Men kan en wil, zo blijkt regelmatig in de gesprekken die de commissie met Haagse beleidsmakers gevoerd heeft, bedrijven niet 'dwingen' tot effectievere zelfregulering, meer controles en betere samenwerking in de keten. Daarbij speelt overigens ook de vrees door interventies meer verantwoordelijkheid naar de politiek te halen een rol.

In de praktijk van het voedselveiligheidsmanagement ziet de commissie bedrijven in sectoren als de eierproductie worstelen met een effectieve vormgeving van de zelfregulering en controle in de keten. Van verschillende kanten is de commissie erop gewezen dat delen van de keten zich onvoldoende bewust zijn van het feit dat men producten voor menselijke consumptie produceert, dat de kennis van en het inzicht in wettelijke voorschriften en de praktische vertaling daarvan – vooral bij kleinere (familie)bedrijven – veelal ontoereikend is, en dat de capaciteiten om risico's systematisch te verkennen en te analyseren bij veel individuele bedrijven niet of zeer beperkt aanwezig zijn. Ketenkwaliteitssystemen, zoals IKB Ei, besteden, zo hebben de Werkgroep Versterking Zelfregulering Eierketen en de commissie hiervoor laten zien, onvoldoende aandacht aan de risico's voor voedselveiligheid. De sectoren worden gehinderd door het 'collectieve-actieprobleem', waardoor bedrijven geen initiatief nemen tot maatregelen die de voedselveiligheid en integriteit in de keten verbeteren, als die maatregelen de lasten voor henzelf verhogen; het ontbreekt aan ketenregie en partijen met doorzettingsmacht om wat men alleen niet kan of wil in gezamenlijkheid te organiseren en stelselmatige overtreders effectief tot de orde te roepen. Veel gesprekspartners met uiteenlopende achtergronden hebben de commissie erop gewezen dat de capaciteit voor zelfregulering en het zelfreinigende vermogen van sectoren met de opheffing van de productschappen verzwakt is. Voor belangrijke functies zoals het informeren over veranderingen van wettelijke verplichtingen, het ondersteunen van bedrijven bij de omzetting van verplichtingen of het aanspreken van overtreders is niets in de plaats gekomen.

De geschetste tekortkomingen bieden volgens de commissie aangrijpingspunten voor beleid en mogelijkheden om met behoud van ieders rol en verantwoordelijkheid tot een verbetering van het systeem van private waarborgen voor voedselveiligheid te komen. Thans worden die naar de mening van de commissie onvoldoende benut.

Een voorbeeld daarvan vormt de opvolging van de aanbevelingen van de Taskforce Voedselvertrouwen. De taskforce, waarin naast vertegenwoordigers van het bedrijfsleven ook vertegenwoordigers van de voor voedselveiligheid verantwoordelijke departementen deelnamen, kwam in juni 2013 met voorstellen onder meer ter verbetering van ketenkwaliteitssystemen. Het instellen van een kwaliteitstoets voor ketenkwaliteitssystemen aan de hand van door de taskforce in samenspraak met de NVWA opgestelde criteria voor voedselveiligheid en voedselintegriteit, heeft daarin een centrale plaats. Systemen die aan de criteria voldoen worden opgenomen op de reeds eerder genoemde 'witte lijst' op ketenborging.nl. Door de overheid is deelname aan ketenborging.nl naar de mening van velen die de commissie heeft gesproken onvoldoende gepromoot. Bij de taskforce betrokken personen toonden zich tegenover de commissie teleurgesteld dat politiek en bestuur niet met meer nadruk sectoren hebben bewogen hun kwaliteitssystemen in te richten volgens de criteria van ketenborging.nl. In de beknopte brief waarmee de minister van VWS en de staatssecretaris van EZ in 2015 een overzicht van de resultaten van de taskforce-activiteiten aanbieden aan de Tweede Kamer benadrukken de bewindspersonen het belang van een goed functionerende ketensamenwerking. Evenwel volstaat men met de constatering dat een 'gedrags- en cultuurverandering' in de voedselindustrie de 'grootste uitdaging' vormt en '[...] verandering komt pas echt tot stand als alle onderne-

mers in de sector daadwerkelijk hun verantwoordelijkheid nemen voor de veiligheid en integriteit van hun product'.¹¹²

In 2018 voldoet nog geen enkel ketenkwaliteitssysteem van Nederlandse bodem aan de criteria van ketenborging.nl. Slechts drie Nederlandse systemen (IKB Varkens, Riskplaza, en Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector) zijn momenteel in behandeling bij ketenborging.nl. Waar zelfreguleringsystemen bijdragen aan het realiseren van beleidsdoelstellingen ligt het naar de mening van de commissie voor de hand vanuit beleid de kwaliteitsverbetering en -bewaking via deelname aan ketenborging.nl te stimuleren.

Ambtenaren van VWS en LNV die de commissie gesproken heeft zien hier een taak voor de NVWA weggelegd. De toezichthouder is in hun visie tegelijk ook uitvoerder van het beleid voor voedselveiligheid. Waar de beleidsmakers bewust afstand houden tot de sector, dient de NVWA die bedrijven tot betere waarborgen voor de voedselveiligheid te bewegen.

Als toezichthouder dient de NVWA verschillende rollen te vervullen, die op gespannen voet met elkaar kunnen staan.

In het systeem van waarborgen voor voedselveiligheid is de NVWA (als toezichthouder) het sluitstuk van privaat en publiek voedselveiligheidsbeleid en laatste garantie voor de veiligheid van producten voor deze de consument bereiken. Overal waar normen door bedrijven niet worden nagekomen dient de toezichthouder snel en slagvaardig op te treden om risico's die mogelijk aan normoverschrijding zijn verbonden effectief te beheersen en schade voor de volksgezondheid af te wenden.

Deze rol als sluitstuk veronderstelt dat de primair verantwoordelijke partijen ook werkelijk zelf hun verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de voedselveiligheid zo goed en effectief mogelijk oppakken. Wanneer dat stelselmatig niet of in onvoldoende mate het geval is kan een toezichthouder de voedselveiligheid alleen effectief waarborgen door een hoge mate van presentie en alertheid. Die presentie heeft een hoge prijs en is strijdig met de politieke wens de zogenaamde toezichtlast voor bedrijven te beperken en de kosten voor de overheid van het publieke toezicht te verminderen.

In scherp contrast tot het belang dat in deze rol aan het publieke toezicht wordt toegekend, staat de in 2008 op gezag van de minister van LNV overeengekomen regeling Toezicht op Controle (ToC). Op grond van de onjuist gebleken veronderstelling dat het ketenkwaliteitsschema IKB Ei 'wettelijke normen en controlevoorschriften van de overheid onverkort had overgenomen' introduceert de regeling – zoals hiervoor beschreven – een verlicht toezichtregime voor bedrijven die bij IKB Ei zijn aangesloten. Een risicoanalyse van de sector lag aan de regeling niet ten grondslag. De regeling, die voor drie jaar was overeengekomen, heeft, door de departementen grotendeels onopgemerkt, tot begin 2018 de frequentie van het publieke toezicht op voedselveiligheid in de eierketen bepaald. Primaire bedrijven werden dientengevolge door de NCAE, die in opdracht van de NVWA de inspecties uitvoert, eens in de drie jaar bezocht. Een regeling als de ToC, die niet gebaseerd is op een gedegen analyse van de risico's en de wijze waarop die in een privaat ketenkwaliteitssysteem worden beheerst, staat een tijdige signalering van normoverschrijdingen en daarmee een slagvaardig optreden door de toezichthouder in de weg.

Een tweede rol die de toezichthouder moet vervullen is die van het bevorderen van gedragsverandering bij de ondertoezichtgestelden, door de preventieve werking die van handhaving moet uitgaan. Daarbij kan een hoge pakkans én de afschrikwekkende werking die uitgaat van strenge, ook strafrechtelijke, sancties een belangrijke rol spelen.

¹¹² Kamerstukken II, 2014-2015, 26 991, nr. 471.

Mede als gevolg van omvangrijke fraudezaken in de voedselindustrie is de afgelopen jaren door de politiek grote nadruk gelegd op een harder, waar mogelijk strafrechtelijk optreden tegen overtreders. Het Toezichtkader NVWA zet dan ook in op een veelvuldiger toepassing van strafrechtelijke sancties.

Anderzijds moet de NVWA onder het motto 'zacht waar het kan, hard waar het moet' een betere naleving van de voedselveiligheidsnormen ook via de weg van voorlichting en ondersteuning bevorderen. De NVWA heeft deze instrumenten, naar eigen zeggen met succes, toegepast in verschillende horecasectoren.

Hier dienen zich echter enkele dilemma's aan:

- de toezichthouders moeten enerzijds streng optreden, en vervullen anderzijds ook de functie van voorlichter en adviseur;
- bij toepassing van de strafrechtelijke weg kan het voorkomen dat omwille van de strafzaak niet wordt ingegrepen in situaties waarin overtredingen zijn geconstateerd. In het verband met voedselveiligheid en voedselvertrouwen kan dat zeer ongewenst zijn, zoals in het fipronilincident is gebleken.

In haar derde rol is de NVWA voor beleidsmakers ook de belangrijkste leverancier van informatie over de concrete risico's die de voedselveiligheid in Nederland bedreigen. Daarbij gaat het zowel om de fysieke, chemische en (micro)biologische gevaren, nieuwe dreigingen als gevolg van veranderingen in de productie, het signaleren van potentiële dreigingen die tot nu toe aan de aandacht van de toezichthouder en/of de primair verantwoordelijke bedrijven waren ontsnapt, alsook om de risico's van fraude en gebrekkige naleving. Met de ontwikkeling van de Integrale Risicoanalyses, de risicobrief van BuRO, en de onlangs verschenen Staat van voedselveiligheid heeft de NVWA belangrijke stappen gezet naar een systematische en breed georiënteerde risico-inventarisatie en -beoordeling. De ontwikkeling van deze risicofunctie vergt evenwel de inzet van capaciteit die vervolgens niet op andere plekken kan worden ingezet.

Het systematisch opsporen en beoordelen van risico's kan bijdragen aan een efficiëntere programmering van het toezicht. Het biedt ook zicht op stelselmatige tekortkomingen in ketens die niet alleen via toezicht maar ook via beleidsinterventies aangepakt kunnen worden.

Vanuit de departementen worden aan de ontwikkeling van het risicogericht toezicht hoge verwachtingen gekoppeld die gepaard gaan met bezuinigingen op het budget van de toezichthouder in verband met de beoogde efficiencywinst. De departementen dringen bij de toezichthouder evenwel, zo blijkt uit de gesprekken die de commissie gevoerd heeft, niet aan op een spoediger ontwikkeling van het risicogerichte toezicht, evenmin faciliteren ze een snelle totstandkoming ervan.

De leidende beleidsvisie vertrouwt sterk op de corrigerende en bijsturende werking van de handhavings- en toezichtsinstrumenten. Waar private partijen stelselmatig in gebreke blijven moet de toezichthouder niet alleen bij incidenten maar ook bij tekortkomingen van het stelsel corrigerend en sturend optreden. Zo krijgt de NVWA, waar zij geacht wordt ook stelselmatige tekortkomingen aan te pakken, een verantwoordelijkheid voor de inrichting van het stelsel waar zij toezicht op dient te houden. Ze wordt ten onrechte in een beleidsrol gedrongen.

Het voedselveiligheidsbeleid in Nederland leunt naar de mening van de commissie te zwaar op de inzet van de NVWA. Dat is met name daar het geval waar private partijen individueel en in ketenverband onvoldoende ondernemen om de veiligheid van hun producten te waarborgen. De verwachting dat de toezichthouder alleen, naast en vanuit zijn positie als sluitstuk van de voedselveiligheidsketen, bedrijven tot een effectievere vorm van zelfregulering kan bewegen is niet realistisch, zeker zolang een aanzienlijk deel van de voedselproducenten niet doordrongen is van het belang van voedselveiligheid. De `groot-

ste uitdaging', de noodzaak een 'gedrags- en cultuurverandering' in de voedselindustrie tot stand te brengen die hen ertoe brengt 'daadwerkelijk hun verantwoordelijkheid [te] nemen voor de veiligheid en integriteit van hun product'¹¹³ kan en moet niet alleen worden overgelaten aan de toezichthouder.

De NVWA is als agentschap bestuurlijk volledig ingebed in de structuur van het departement van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. De inspecteur-generaal is lid van de bestuursraad. In zijn persoon zijn verschillende rollen verenigd: bestuurder van het grootste onderdeel van het departement, medeverantwoordelijke voor de besluiten die door de bestuursraad op het gebied van beleid worden genomen, toezichthouder op de naleving van voorschriften die – mede – door het departement zijn geformuleerd en opdrachtnemer van opdrachten die door het departement (en dat van VWS) worden verstrekt. De primaire meerwaarde van de aanwezigheid bij de bestuursraad ligt in de adviserende rol als toezichthouder, met betrekking tot de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van beleidsbeslissingen. Deze rollen kunnen echter ook conflicterend zijn.

Conclusies ten aanzien van de rol van de departementen van VWS en LNV

- De ministeries van LNV en VWS hebben te laat onderkend dat voor de afhandeling van het fipronilincident talloze beleidsmatige vragen beantwoord moesten worden. Eerdere regievoering op deze onderwerpen vanuit de ministeries was nodig geweest.
- De ministeries hebben de media-aandacht van het incident zwaar onderschat. Het heeft ontbroken aan regievoering op de communicatie vanuit de ministeries en de NVWA.
- Op 3 en 10 augustus 2017 hebben de verantwoordelijke bewindspersonen de Tweede Kamer met twee brieven geïnformeerd. Deze informatie was onvolledig en gaf een vertekend beeld van de situatie.
- De verdeling van de beleidsverantwoordelijkheid voor voedselveiligheid over twee departementen heeft nadelen: ze splitst de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor sectoren die samen een productketen vormen op, verdeelt de kennis over voedselveiligheidsrisico's en productieketens, zorgt voor extra afstemmingsmomenten, leidt tot een dubbel opdrachtgeverschap en een dubbele aansturing op hoofdlijnen en is derhalve niet efficiënt.
- De twee beleidsverantwoordelijke ministeries hanteren een te beperkte opvatting van hun eigen rol ten aanzien van voedselveiligheid.
- De ministeries zouden met name meer moeten doen om de zelfregulering binnen de sector te versterken. Meer druk op de sector om de certificering te laten voldoen aan de normen van ketenborging.nl is vereist. Dat is een uitvoerende taak waarmee de NVWA niet te veel moet worden belast, om te voorkomen dat haar toezichthoudende taak ondergeschikt wordt aan een stimulerende rol.
- De neiging bij de ministeries om beleids- en uitvoerende taken aan de toezichthouder op te dragen, belast de NVWA onevenredig zwaar en kan zo een slagvaardige en effectieve invulling van haar rol als sluitstuk van waarborgen voor de voedselveiligheid in de weg staan.

¹¹³ Kamerstukken II, 2014-2015, 26 991, nr. 471.

5.5 Toezicht in het private en publieke domein

5.5.1 Het reguliere toezicht op de eierketen

Bij het toezicht en de controles op de voedselveiligheid in de eiersector zijn tal van organisaties betrokken: de bedrijven die voedsel produceren, distribueren of verwerken, die de veiligheid van hun eigen producten en processen dienen te controleren, de beide certificerende instellingen die verbonden zijn aan het ketenkwaliteitsschema IKB Ei, dierenartsen die toezien op het gebruik van diergeneesmiddelen, de NVWA, de NCAE, Skal waar het gaat om naleving van de eisen die vanuit de EU aan biologische eieren worden gesteld, de NCAE (als onderdeel van het COKZ), en de Raad voor Accreditatie die de certificerende instellingen beoordeelt aan de hand van normen voor deskundigheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Daar waar biociden of gewasbeschermingsmiddelen door professionele ongediertebestrijders worden gebruikt heeft ook de ILT een toezichttaak. Een deel van die organisaties is privaat en verricht toezichtactiviteiten in private opdracht; een deel is privaat maar treedt op in publieke opdracht, een ander deel is louter publiek. Zie figuur 4 voor een schematische weergave van het toezicht en de controles in de eiersector (paragraaf 3.3.6). Het geheel levert een complex en gelaagd stelsel aan toezicht op. Naar het oordeel van de commissie vertoont dat stelsel weinig samenhang.

Het publieke deel van het toezicht op de voedselveiligheid in de eierketen is, zoals eerder beschreven, verdeeld over NCAE, NVWA, en wat biologische bedrijven betreft ook Skal. Het grootste deel van de inspecties met het oogmerk voedselveiligheid wordt door de NCAE verricht. Voor deze opsplitsing van publiek toezicht en handhaving bestaan naar de mening van de commissie vanuit het perspectief van efficiëntie en eenduidigheid bij het verrichten van overheidstaken, geen goede gronden. De commissie constateert wel een aantal nadelen, die voortkomen uit deze opsplitsing.

Bij de onafhankelijkheid van de NCAE zijn in het verleden onder meer door buitenlandse afnemers van eieren vraagtekens geplaatst. De organisatie komt voort uit het Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiprodukten (CPE), een stichting met een bestuur van vertegenwoordigers van de bedrijven uit de sector. Het CPE had een wettelijke taak, maar kon 'door een afname in het aantal bedrijven in de pluimveesector' niet langer de kwaliteit van zijn controles garanderen. In de brief van staatsecretaris Bleker van Landbouw aan de Tweede Kamer uit 2012 die het besluit tot overdracht van de taken van het CPE begeleidt, wordt de keuze niet inhoudelijk onderbouwd om de taken voortaan bij het eveneens private zelfstandige bestuursorgaan COKZ te beleggen en niet bij de net opgerichte NVWA.¹¹⁴ De keuze lijkt, gezien het streven van de overheid naar één autoriteit op het gebied van voedselveiligheid niet logisch en evenmin consistent. Reeds in 2005 kondigden de ministers van LNV en VWS aan dat COKZ en CPE op de lange termijn op zullen gaan in 'dé Nederlandse autoriteit voor voedsel en waren'.¹¹⁵

Onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn voorwaarden voor goed toezicht. De NCAE is naar de mening van de commissie op deze punten door de beperkte omvang van de organisatie en het feit dat men grotendeels afhankelijk is van retributies van de ondertoezichtgestelden kwetsbaarder dan een organisatie als de NVWA. Door het begrensde werkgebied – uitsluitend de pluimveesector – bestaat het gevaar van 'capture', vereenzelviging

¹¹⁴ Brief van de staatsecretaris van Landbouw van 30 januari 2012 betreffende voorhangprocedure ontwerpbesluit in verband met de overdracht van taken van de Stichting CPE naar de Stichting COKZ en Kamerstukken II, 2011-2012, 33000 XIII, nr. 165.

¹¹⁵ Kamerstukken II, 2004-2005, 26 991, nr. 119.

met de sector; door het geringe aantal inspecteurs komen toezichthouders veelal jaren bij hetzelfde bedrijf. Daardoor loopt men, volgens een auditrapport uit 2017 opgesteld door medewerkers van de NVWA, het gevaar niet meer met een onafhankelijke blik naar bedrijven te kunnen kijken.¹¹⁶

De verdeling over twee organisaties maakt extra aansturings-, verantwoordings- en afstemmingsmomenten nodig. Dat kost tijd en energie die naar de mening van de commissie beter aan een intensivering van het toezicht kan worden besteed. Thans is er op operationeel niveau geen afstemming van activiteiten, zo maakt de commissie op uit gesprekken met betrokkenen. Dat is, zeker in het licht van een verhoging van de inspectiefrequentie door de NCAE (na beëindiging van de ToC-regeling) niet efficiënt en zorgt bij bedrijven voor meer toezichtlasten dan nodig.

Een tweede nadeel vormt volgens de commissie het feit dat met de verantwoordelijkheden voor het toezicht ook de kennis van de sector over twee organisaties is verspreid. De kwaliteit en effectiviteit van het reguliere toezicht zijn daar niet bij gebaat. Het belemmert de ontwikkeling van een kennisgedreven, risicogestuurd toezicht en daarmee een efficiënte inzet van toezichtcapaciteit in de eiersector. Zo werd de ontwikkeling van de Integrale Risicoanalyse van de eierketen, zoals betrokkenen voor de commissie verklaarden, gehinderd door gebrekkige en moeilijk toegankelijke toezichtinformatie. Dat is volgens hen mede het gevolg van verschillen tussen beide organisaties in de werkwijze en in de aard van en de wijze waarop men toezichtgegevens verzamelt.

Een derde nadeel vormt volgens de commissie het gebrek aan uniformiteit in het optreden van beide toezichthouders. Zo constateert het eerdergenoemde auditrapport uit 2017 dat het COKZ, waarvan de NCAE een onderdeel is, in 2016 nog volop bezig is het interventiebeleid van de NVWA te implementeren. Ten tijde van de audit zijn er nog verschillen bij herinspecties naar aanleiding van tekortkomingen en microbiologische controles. Meest opvallend is het gebrek aan uniformiteit in de benadering van IKB Ei. De NCAE heeft jarenlang – van 2008 tot 2018 – het ketenkwaliteitssysteem als toezichtondersteunend beoordeeld en de frequentie van haar toezicht aanzienlijk verlaagd. De NVWA heeft dat niet gedaan en komt na beoordeling van het kwaliteitsschema aan de hand van de voor ketenborging.nl opgestelde criteria tot de conclusie dat IKB Ei voor een vermindering van het publieke toezicht op de aangesloten bedrijven, onvoldoende waarborgen biedt. Zulke verschillen in het optreden van de toezichthouders ondermijnen de geloofwaardigheid van het toezicht.

De opsplitsing van het publieke toezicht op de sector, heeft consequenties voor een slagvaardige handhaving op momenten dat de voedselveiligheid in gevaar komt. Die consequenties zijn groter wanneer de partij die op grond van haar verantwoordelijkheid en bevoegdheid handhavend moet optreden – de NVWA – niet de partij is die over de meeste kennis van en ervaring met de sector beschikt. Zo wees de commissie eerder op het feit dat de NVWA werd overvallen door een aantal gevolgen van haar optreden, mede als gevolg van een gebrek aan ervaring met de logistiek van de eierketen. Bij de voor een goede samenwerking benodigde informatieoverdracht stuit men bovendien opnieuw op belemmeringen van de privacywetgeving en de Wet politiegegevens.

De NCAE is vanaf het opzetten van een incidententeam door de NVWA betrokken. Over haar rol bij de afhandeling bestond echter in het begin volgens betrokkenen geen duidelijkheid. Bij de uitoefening van de rol in de tracering ervoer men aanvankelijk belemme-

¹¹⁶ Auditrapport bij het COKZ op de uitvoering van toezichtwerkzaamheden in 2015 en 2016, NVWA 2017.

ringen, omdat men niet over alle informatie van de NVWA kon beschikken. De samenwerking die aanvankelijk niet vlekkeloos verloopt, verbetert nadat men op 18 augustus 2017 besluit gezamenlijk bedrijven te bezoeken.

Het toezicht wordt nog complexer wanneer er sprake is van biologische pluimveehouderij. Dan houden drie instanties in publieke opdracht toezicht. Skal controleert in opdracht van het ministerie van LNV onder meer of biologische pluimveehouders voldoen aan de eisen van de Europese verordeningen over biologische producten.¹¹⁷ De controle op deze verordening is nauw omschreven. Volgens de Europese controlevereisten moet de toezichthouder onder meer monsters nemen om vast te stellen of een pluimveehouder producten heeft gebruikt die niet toegestaan zijn voor biologische productie. De controlerende autoriteit moet jaarlijks voor ten minste 5 procent van het aantal marktdeelnemers onder haar controle, in alle stadia van de productie, bereiding en distributie monsters nemen en analyseren.

Onder de bedrijven die door de NVWA werden geblokkeerd waren 83 biologische bedrijven. Uit gesprekken die de commissie heeft gevoerd komt naar voren dat biologische pluimveehouders van mening waren dat het gebruik van Dega-16 geoorloofd was. De voor biologische landbouwbedrijven van toepassing zijnde verordening stond naar hun mening toe etherische oliën te gebruiken voor de bestrijding van insecten. In een certificaat met het logo van het Belgische ProFarma werden, zoals in paragraaf 4.1.2.2 beschreven, als componenten van Dega-16 eucalyptusolie en menthol genoemd. Dat was voor veel boeren aanleiding te denken dat het om een middel op basis van etherische oliën ging.

De Europese regelgeving voor de biologische productie geeft echter aan dat de biocidenwetgeving onverminderd van toepassing is. Ook de toezichthouder op de biologische boeren was zich er, zo constateert de commissie, niet van bewust dat voor de bestrijding van bloedluis alleen middelen gebruikt mogen worden die toe zijn gelaten en voorkomen op de lijst van het Ctgb.

Dit voorbeeld geeft volgens de commissie aan dat het verdelen van het toezicht op de wetgeving die betrekking heeft op de voedselveiligheid van eieren niet effectief is. Het leidt tot versnipperde kennis bij toezichthouders.

De complexiteit van het toezicht op de eiersector wordt nog vergroot door de verschillende rollen die Skal in één organisatie verenigt. De Stichting met ZBO status houdt toezicht op de wetgeving ten aanzien van biologische producten, zij vertaalt de wetgeving in een eigen schema met eigen reglement en deelt een keurmerk uit. Naast toezichthouder in publieke opdracht kan Skal dus ook gezien worden als schemabeheerder én certificerende instelling.

5.5.2 Het stelsel van private controles en publiek toezicht

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk is toegelicht, zijn bij het toezicht op de voedselveiligheid van eieren veel partijen betrokken. Van een samenhangend systeem is echter op dit moment geen sprake. Publieke en private organisaties werken naast elkaar en wisselen niet systematisch informatie uit, laten hun controleactiviteiten niet op elkaar aansluiten en maken slechts sporadisch gebruik van elkaars capaciteiten. Zo kan het gebeuren dat ondanks het ruime aantal controlerende partijen, eieren feitelijk slechts in beperkte omvang en met een zeer beperkte focus op residuen onderzocht worden.

¹¹⁷ Verordening 834/2007 en Verordening (EU) 889/2008.

Tijdens het fipronilincident maakte men overigens wel gebruik van elkaars kennis en capaciteit. Certificerende instellingen controleerden toen in opdracht van de pluimveehouder het scheiden van schone en besmette eieren op een bedrijf, zoals door de NVWA werd geëist.

De voedselveiligheid kan gebaat zijn bij een betere afstemming en samenwerking tussen de verschillende controlerende partijen, ook tussen de NVWA en de (private) certificerende instellingen.¹¹⁸

Publieke toezichthouders kunnen hun toezicht effectiever en efficiënter vormgeven wanneer ze gebruik kunnen maken van de informatie waarover certificerende instellingen en ketenkwaliteitssystemen beschikken. Die informatie kan bijdragen aan een betere beoordeling van risico's en aan een meer gerichte en dus efficiëntere en effectievere inzet van inspectiecapaciteit.

Andersom kan de publieke toezichthouder met zijn kennis ketenkwaliteitssystemen ondersteunen. Die steun kan betrekking hebben op de inhoud, focus en vormgeving van kwaliteitssystemen. Met de gedetailleerde lijst van criteria van de NVWA voor ketenborging.nl kunnen schemabeheerders de kwaliteit van hun certificaten toetsen en verbeteren. Informatie over inspectieresultaten kan schemabeheerders tevens helpen zwakke punten in hun controles te verbeteren. Die resultaten kunnen hen bovendien in staat stellen op te treden tegen bedrijven die risico's onvoldoende beheersen of zich niet aan wettelijke regelingen houden en zo de keten en de reputatie van het certificaat en het product in gevaar brengen. Zo kan het zelfreinigend vermogen van de keten worden ondersteund en kan schade voor de keten en mogelijk voor consumenten beheerst of beperkt worden.

Het delen van kennis en informatie moet binnen de grenzen van de privacywetgeving passen. In het kader van de Taskforce Voedselvertrouwen zijn hier afspraken over gemaakt, die volgens betrokkenen echter niet in de praktijk worden gebracht. Daarbij wordt van de kant van de NVWA gewezen op wettelijke beperkingen van informatie-uitwisseling. De commissie meent te kunnen constateren, dat bij alle partijen niet altijd helderheid over de impact van de regelgeving bestaat. Als gevolg daarvan worden de grenzen van de wet, naar de indruk van de commissie, in de praktijk vaak streng geïnterpreteerd door de NVWA. Om de mogelijkheden die de wet biedt verantwoord te kunnen gebruiken, is het nodig vooraf een helder afwegingskader op te stellen dat aangeeft in welke gevallen informatie-uitwisseling opportuun is en welke informatie gedeeld kan en mag worden. Dat is des te meer nodig met het oog op de nieuwe AVG (Algemene verordening gegevensbescherming) die naar de mening van velen strengere eisen stelt aan het uitwisselen van informatie. Het delen van informatie stuit in de praktijk overigens ook op privaatrechtelijk overeengekomen geheimhoudingsverplichtingen in de contracten die certificerende instellingen en bedrijven met elkaar aangaan.

Gecertificeerde zelfregulering en zelfcontrole kunnen ten opzichte van publiek toezicht een complementaire rol vervullen, maar ze kunnen publiek toezicht niet vervangen. Certificering dient aan strikte voorwaarden te voldoen vóór de publieke toezichthouder de aard en de frequentie van zijn toezicht erop kan afstemmen. Certificering en zelfregulering dienen ook andere doelen dan het waarborgen van publieke belangen zoals voedselveiligheid, en hebben een andere focus dan het publieke toezicht.

¹¹⁸ In deze paragraaf worden certificaten, zelfreguleringssystemen en ketenkwaliteitssystemen of ketenschemata als synoniemen gebruikt.

Marketing van een product is één van die doelen. Certificaten moeten de consument overtuigen dat een product veilig en duurzaam is en dat herkomst en kwaliteit gewaarborgd zijn.¹¹⁹ In het onderlinge verkeer tussen bedrijven in een handelsketen moeten ze garanderen dat een product onder het toezicht oog van een certificerende instelling is vervaardigd volgens vooraf afgesproken criteria. Afnemers van producten vertrouwen op het certificaat. In internationale handelsketens kan certificering tot aanzienlijke besparingen bij bedrijven leiden. Verbruggen wijst er in dit verband op dat certificatie 'ook dienst kan doen als methode om eventuele aansprakelijkheid te ondervangen'.¹²⁰

In het verlengde van deze doelstelling van zelfregulering en van certificaten is het niet vanzelfsprekend dat de criteria voor het verkrijgen van een certificaat voldoende waarborgen bieden voor een publiek goed als voedselveiligheid.

De aard en intensiteit van het toezicht binnen zelfreguleringssystemen, dat moet waarborgen dat een bedrijf ook na het verkrijgen van het certificaat blijft voldoen aan de eisen van het systeem, worden bepaald door de schemabeheerder. Evenals bij het vaststellen van de omvang van het pakket aan voorwaarden waaraan moet worden voldaan, zullen ook bij het bepalen van de aard en frequentie kostenafwegingen een rol spelen. Hoge kosten voor frequent en omvangrijk toezicht kunnen bedrijven weerhouden zich aan te sluiten.

De certificerende instellingen hebben een rechtstreekse commerciële relatie met de bedrijven die ze moeten controleren. Dat vormt een risico voor hun onafhankelijkheid. De noodzaak klanten te werven en te houden kan met name daar waar bedrijven de mogelijkheid hebben over te stappen naar een concurrent of daarmee kunnen dreigen, tot aanpassingen van het toezicht leiden. Tussen de kwaliteit van het toezicht en het financiële bedrijfsbelang bestaat dus een potentieel belangenconflict. De schemabeheerder kan dit tegengaan door zelf weer de certificerende instellingen te controleren en de certificerende instellingen tot onderlinge afstemming van hun activiteiten te bewegen. Omdat certificerende instellingen op een commerciële markt met elkaar concurreren, zullen ze zich evenwel altijd proberen te onderscheiden van hun concurrenten.

Het belangenconflict kan tot uitdrukking komen in het sanctiebeleid van de certificerende instellingen; de sanctie moet immers worden opgelegd aan de eigen opdrachtgever. In een brief aan de minister van Economische Zaken van eind 2014¹²¹ schetsen drie rijksinspecties hun ervaringen met certificering. Daarbij constateren ze onder meer een terughoudendheid aan de kant van de certificerende instellingen om bij constatering van tekortkomingen maatregelen te nemen. 'Maatregelen of sancties die volgens de regels van toepassing zijn, worden niet opgelegd of zijn te laag, of bedrijven blijven een certificaat ontvangen ondanks herhaalde overtredingen'.¹²²

Evenals bij het publieke toezicht is de kwaliteit van de controles door certificerende instellingen afhankelijk van de deskundigheid van de controleurs. En ook bij deze private toezichthouders kan zich het gevaar van inkapseling (capture) en bedrijfsblindheid voordoen, wanneer controleurs over een lange periode dezelfde bedrijven bezoeken. Met het oog op de eerder gemelde noodzaak tot klantenbinding kan dit gevaar naar de mening van de commissie bij de private toezichthouder eerder optreden.

Ook de rijksinspecties constateren in hun brief dat de kwaliteit van controles niet altijd voldoende is. Controles bieden volgens hen geen zicht op de realiteit. Het 'ontbreekt aan

¹¹⁹ De commissie maakt hier gebruik van een analyse van Verbruggen. Zie Paul Verbruggen, Toezicht in de handelsketen: de rol van certificatie, in T. Havinga, P. Verbruggen, H. De Waele (red.), Toezicht tegen het licht, Deventer 2015.

¹²⁰ Idem p. 112.

¹²¹ Kamerstukken II, 2015-2016, 29 304, nr. 5.

¹²² Het gaat om de Inspectie SZW, de NVWA en de ILT.

periodieke, kritische realitychecks' en de resultaten van controles zijn niet altijd traceerbaar en inzichtelijk. Ze constateren dat in enkele gevallen de kwaliteit van private controles lijdt onder een grote commerciële afhankelijkheid van de certificerende instelling van haar opdrachtgever. Een analyse van de NVWA van inspectieresultaten van 1950 levensmiddelenproducerende bedrijven waarvan 90 procent over een certificaat beschikt, laat zien 'dat slechts bij 59 procent van de bedrijven terecht sprake is van certificering'.

Voor hun conformiteitscontroles zijn certificerende instellingen in hoge mate afhankelijk van de informatie die zij ontvangen van hun opdrachtgevers. Omdat controles voor een groot deel administratief van aard zijn en aangekondigd plaatsvinden, zoals in het kader van IKB Ei het geval is, zijn de mogelijkheden tot verificatie van de aangeleverde informatie beperkt. Certificerende instellingen beschikken niet over de bevoegdheden en zijn op grond van hun relatie met de te controleren bedrijven niet in staat de juiste informatie te vorderen of op te sporen. Certificaten zijn dan ook veelal niet goed gewapend tegen misinformatie en fraude. De certificaten veronderstellen niet alleen dat bedrijven zich aan de regels van het spel willen houden, maar ook dat ze de noodzaak van regels en verplichtingen die een kwaliteitsschema oplegt, onderkennen en de doelstelling van het certificaat delen. Wanneer men de verplichtingen louter ervaart als kostenpost, administratieve last of overbodige bureaucratie, ligt het gevaar op de loer dat men bewust of onbewust onjuiste informatie aan de certificerende instelling verstrekt.

De drie rijksinspecties wijzen in dit verband in de eerdergenoemde brief op het gevaar dat bedrijven zich louter om commerciële redenen aansluiten bij een zelfreguleringssysteem. Naarmate de toegang tot markten meer afhankelijk is van het bezit van een certificaat zullen meer bedrijven die niet intrinsiek zijn gemotiveerd om de afgesproken kwaliteit te leveren, zich bij een ketenkwaliteitssysteem voegen.

Hoe reëel de kans op fraude in de voedselsector is, wijzen de ervaringen van de afgelopen jaren uit. In de eerste Staat van voedselveiligheid wijst de NVWA veelvuldig op frauderisico's in voedselketens. Volgens onderzoek dat men daarbij aanhaalt, werd '... een op de vier kwaliteitsmanagers bij levensmiddelen wel eens gevraagd niet integer te zijn.'¹²³ Niet alle fraude met voedsel levert ook een gevaar voor de volksgezondheid op. Fraude schaadt wel altijd het voedselvertrouwen. En waar de veiligheid wel in het geding is, is het meestal zeer moeilijk producten die ongeschikt zijn voor consumptie te traceren.

Fraudeurs zijn met instrumenten als informatieverplichtingen en gedragscodes, opgelegd door de schemabeheerder, moeilijk te stoppen. Certificerende instellingen beschikken over het algemeen niet over de nodige middelen om fraude bloot te leggen en een halt toe te roepen.

Wil een publieke toezichthouder zijn toezicht afstemmen op een ketenkwaliteitssysteem dan moet aan een aantal voorwaarden voldaan worden. Kwaliteitsschema's moeten alle relevante wettelijke eisen in uitvoerbare regels vertalen, de kwaliteit van het toezicht moet maximaal gewaarborgd zijn, en het sanctieregime moet krachtig zijn en strikt worden toegepast. Dat vraagt om een grote mate van transparantie aan de kant van de certificaten.

De NVWA heeft voor ketenborging.nl de voorwaarden voor ketenkwaliteitssystemen in de voedselindustrie helder geformuleerd. Voor aanpassing van de aard en frequentie van haar toezicht op certificaten is een periodieke toetsing van de feitelijke werking van die certificaten door een onafhankelijke, onpartijdige en deskundige publieke toezichthouder echter onmisbaar.

¹²³ NVWA, De Staat van voedselveiligheid, 7 juni 2018.

De Raad voor Accreditatie toetst in opdracht van de overheid de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en deskundigheid van conformiteitsbeoordelende instanties, waaronder certificerende instellingen, aan de hand van internationale standaarden. In dit kader beschikt de raad onder meer over informatie over de competenties van het controlerende personeel van certificerende instellingen, de wijze waarop deze aan hun documentatieverplichtingen voldoen en kijkt zij ook – weliswaar met grote tussenpozen – naar de praktische uitvoering van controles door certificerende instellingen. De raad beschikt tevens over informatie over de kwaliteitsschema's waarvoor certificerende instellingen hun controles uitvoeren. In het verlengde van de beoordeling van de certificerende instellingen beoordeelt zij of een schema accreditatiewaardig is.

Publieke toezichthouders en de Raad voor Accreditatie kunnen profiteren van elkaars kennis en informatie. De Raad voor Accreditatie kan publieke toezichthouders ondersteunen bij het beantwoorden van de vraag of de controle-eisen bij een ketenkwaliteitssysteem voldoen aan kwaliteitsnormen. Dat is één van de voorwaarden om ketenkwaliteitssystemen als toezichtondersteunend aan te merken en het reguliere publieke toezicht op aangesloten bedrijven te verlichten. Omgekeerd kunnen de resultaten van inspecties de raad een gedetailleerd beeld geven van de werking van geaccrediteerde conformiteitsbeoordelaars als de certificerende instellingen. Op grond van de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, concludeert ze dat de afstemming en uitwisseling van ervaringen tussen de raad en de rijksinspecties nog onvoldoende is ontwikkeld.

Conclusies met betrekking tot het toezicht in het private en het publieke domein

- De commissie constateert dat vele partijen een rol vervullen bij het waarborgen van de voedselveiligheid. Ze doen dat vanuit verschillende verantwoordelijkheden, voor verschillende opdrachtgevers, met uiteenlopende middelen en uiteenlopende belangen. Van een sluitend systeem van waarborgen is thans naar de mening van de commissie geen sprake. Daarvoor ontbreekt het aan samenhang tussen de activiteiten van de verschillende partijen waardoor ook de complementariteit van hun rollen bij het waarborgen van de voedselveiligheid onvoldoende tot uitdrukking komt.
- Certificering biedt om alle hierboven genoemde redenen naar de mening van de commissie slechts een beperkte vorm van toezicht. Zij kan publiek toezicht en handhaving nooit vervangen. Aan de voorwaarden voor een aangepast, in dit geval verlichte vorm van publiek toezicht op het ketenkwaliteitssysteem in de eiersector, wordt thans niet voldaan. Dat geldt blijkens de ervaringen van de rijksinspecties ook voor andere certificaten. Verwachtingen aan de kant van de politiek dat publieke toezichthouders terug kunnen treden waar bedrijven deelnemen aan certificaten en in aanmerking komen voor een 'inspectievakantie'¹²⁴ zijn daarom ongegrond.
- De commissie concludeert dat de verdeling van het publieke toezicht op de eierketen over twee organisaties het waarborgen van de voedselveiligheid door de overheid onnodig complex, minder doeltreffend en minder efficiënt maakt. Ook voor het toezicht geldt – net als voor productketens – dat de veiligheid gebaat is bij korte ketens.

¹²⁴ Het Regeerakkoord van het kabinet Rutte 1 uit 2010 stelt: "Bij deugdelijke zelfregulering (certificering) kan met minder inspectieonderzoeken per bedrijf worden volstaan." Het kabinet verbindt daaraan de belofte van "een zogeheten inspectievakantie", en verbindt daar omvangrijke bezuinigingen op de NVWA aan.

6 Aanbevelingen

Op grond van de voorafgaande analyse komt de commissie tot de conclusie dat het systeem van waarborgen voor voedselveiligheid ontoereikend is. Verbeteringen zijn dringend noodzakelijk. Alle partijen dienen prioriteit te geven aan voedselveiligheid.

Bedrijven, hun brancheorganisaties en belangenbehartigers, beleidsmakers, bestuurders en toezichthouders dienen hun verantwoordelijkheid en rol bij het waarborgen van de voedselveiligheid te onderkennen en beter op te pakken. Voedselveiligheid moet de hoogste prioriteit krijgen bij het inrichten van hun werkzaamheden en processen.

De commissie ziet een aantal mogelijkheden om de waarborgen voor de voedselveiligheid in de eierketen te verbeteren.

6.1 Aanbevelingen voor de bedrijven, brancheorganisaties en belangenvertegenwoordigers in de eiersector

Voor de bedrijven die betrokken zijn bij de productie, de handel en het verwerken van eieren begint de verbetering bij het besef van het grote belang van het eigen handelen voor de voedselveiligheid. Met de acceptatie van de aanbevelingen van de Werkgroep versterking zelfregulering eierketen door de besturen van OVONED en AVINED toont de sector te beschikken over zelflerend vermogen. Daarmee is een belangrijke stap gezet voor verbetering van IKB Ei.

In aansluiting op de aanbevelingen van de Werkgroep versterking zelfregulering eierketen beveelt de commissie de bedrijven, de brancheorganisaties en belangenvertegenwoordigers in de eiersector aan:

1. Zorg voor een betrouwbaar stelsel van zelfregulering, waarin voedselveiligheid de topprioriteit vormt en niet ondergeschikt wordt gemaakt aan commerciële belangen.
2. Breid daarom de waarborgen voor voedselveiligheid binnen het IKB Ei ketenkwaliteitssysteem uit:
 - a. door de aanbevelingen van de Werkgroep versterking zelfregulering eierketen spoedig te implementeren;
 - b. door een nauwe aansluiting te zoeken met de verwerkende industrie en de retail en hun kwaliteitssystemen zodat het schema werkelijk waarborgen biedt voor de hele keten, van 'boer tot bord';
 - c. door eieren vaker te laten onderzoeken op een breed spectrum van residuen;
 - d. door het schema zo in te richten dat het voldoet aan de criteria van ketenborging.nl en toegevoegd kan worden aan de witte lijst van ketenborging.nl.
3. Besteed meer aandacht aan voedselfraude. Richt de controles zo in dat misleiding en fraude sneller ontdekt kunnen worden en formuleer een geloofwaardig sanctieregime. Leg alle aangesloten bedrijven de plicht op vermoedens van fraude of misleiding te melden.

Voedselveiligheid is gebaseerd op kennis: kennis van de risico's, kennis van methoden om deze risico's te beheersen en kennis van de wettelijke voorschriften. In een sector met een groot aantal relatief kleine (familie)bedrijven dient de benodigde kennis op een centraal punt verzameld te worden en toegankelijk te zijn voor de bedrijven in de sector. Een goed kennismanagement is de verantwoordelijkheid van de gehele keten:

4. Richt de risicobeoordeling bij het ketenkwaliteitssysteem IKB Ei onafhankelijk en deskundig in; zoek aansluiting bij de rijke Nederlandse kennisinfrastructuur op het gebied van voedselveiligheid en landbouw, en zorg dat alle relevante informatie beschikbaar is om een betrouwbare inschatting van de risico's te kunnen maken.
5. Zorg dat individuele pluimveehouders over de kennis kunnen beschikken die nodig is om de risico's in hun bedrijfsprocessen maximaal te beheersen en nieuwe risico's te kunnen onderkennen.
6. De voedselveiligheid in de keten is alleen dan toereikend gewaarborgd, wanneer ook de dienstverlenende en ondersteunende bedrijven de risico's van hun werkzaamheden voor de voedselveiligheid goed weten te beheersen. IKB PSB heeft thans geen toegevoegde waarde voor de veiligheid van het product. Richt het schema IKB PSB opnieuw in, zodat gegarandeerd wordt dat dienstverleners zich bewust zijn van de risico's voor de voedselveiligheid die inherent zijn aan hun activiteiten, en zorg dat de aangesloten bedrijven daadwerkelijk regelmatig gecontroleerd worden. Verplicht de aangesloten bedrijven alleen producten van gecertificeerde bedrijven af te nemen, en doordring hen van het feit dat certificering een alerte en kritische blik en feitelijke controles niet kan vervangen.

6.2 Aanbevelingen voor de NVWA

De NVWA heeft een enorm breed werkterrein en takenpakket. Ze dient de naleving te bewaken van tal van regels en voorschriften. De capaciteit die haar daarbij ter beschikking staat is beperkt. Dagelijks dient men afwegingen te maken waar en hoe handhavingscapaciteit ingezet moet worden. Noodgedwongen worden daarbij ook maatschappelijke waarden tegen elkaar afgewogen. De commissie beveelt de NVWA daarom aan:

7. Garandeer dat de voedselveiligheid de hoogste prioriteit krijgt en niet afgewogen wordt tegen andere waarden en belangen. Draag er zorg voor dat het primaire belang van voedselveiligheid in de hele organisatie wordt gedeeld en alle medewerkers daarvan doordrongen zijn.
8. Geef voedselveiligheid in de organisatie een herkenbare plaats waarvandaan de kennis die nodig is voor een adequate beoordeling van risico's en de acties die nodig zijn om de risico's te beheersen, gecoördineerd kunnen worden.

Signalen uit de samenleving kunnen een verrijking zijn van het werk van de toezichthouder. Signalen die wijzen op gevaren voor de voedselveiligheid dienen snel en slagvaardig te worden opgepakt, adequaat te worden beoordeeld en waar nodig te worden aangepakt om te voorkomen dat gevaarlijke situaties ontstaan of voortbestaan. De commissie beveelt de NVWA daarom aan haar werkwijze en procedures voor de omgang met signalen te verbeteren:

9. Zorg dat signalen snel, integraal en deskundig gewogen worden, zodat maximale helderheid over de risico's en de maatschappelijke impact van overtredingen bestaat alvorens een besluit genomen wordt over bestuursrechtelijke of strafrechtelijke opvolging.

10. Waarborg dat meldingen en signalen, ook als die betrekking hebben op fraude, in samenhang worden behandeld en traceerbaar zijn voor toezicht, handhaving en opsporing.

Fraude in voedselketens heeft de laatste jaren veel aandacht gekregen. Fraude dient voortvarend te worden aangepakt. Maar de eis om sneller en vaker strafrechtelijke middelen in te zetten, mag er niet toe leiden dat overtredingen met ernstige gevolgen langere tijd voort kunnen duren ten behoeve van het verzamelen van strafrechtelijk bewijs. Om de voedselveiligheid te kunnen garanderen en fraude doeltreffend te kunnen bestrijden is een intensievere uitwisseling en afstemming tussen toezicht en opsporing nodig. De commissie beveelt de NVWA daarom aan:

11. Investeer verder in een betere samenwerking tussen toezicht en opsporing.
12. Schep samen met het OM helderheid over de mogelijkheden informatie uit te wisselen en de beperkingen daarvan, kennis te delen en samen te werken over de grenzen heen van de strafrechtelijke opsporing en het bestuursrechtelijke toezicht. Zorg dat alle geledingen van de organisatie hiervan een eenduidig beeld hebben. Zoek de ruimte die de wetgeving biedt wanneer de voedselveiligheid in het geding is.

De breedte van haar takenpakket plaatst de NVWA ook op het terrein van haar kennismangement voor enorme uitdagingen. Kennis van ketens en productieprocessen, van fysieke, chemische en biologische risico's en de gevaren van fraude vormt het fundament voor een slagvaardige toezichthouder, zowel voor uitoefening van haar handhavende taak als ook bij het risicogestuurd toezicht houden.

13. Zorg dat de organisatie beschikt over de kennis die nodig is om risico's voor de voedselveiligheid snel, adequaat en omvattend te kunnen beoordelen en om effectief in te kunnen grijpen in voedselketens. Zorg voor een goede verbinding van de wetenschappelijke, juridische en strategische kennis en de kennis van inspecteurs van de praktijk van bedrijven en bedrijfsprocessen zodat de aanwezige expertise ook werkelijk gebruikt wordt.

Ten tijde van incidenten of crises dient de NVWA goed beslagen, slagvaardig en gezaghebbend op te kunnen treden. In dat kader beveelt de commissie de NVWA aan:

14. Zorg voor een voortvarende en eenduidige inschatting van de risico's voor de voedselveiligheid.
15. Zorg in overleg met de departementen voor een eenduidige communicatie.
16. Zorg spoedig, vóór er een volgend incident optreedt, voor een goede afstemming van het handhavingsbeleid van de lidstaten van de EU zodat verschillend optreden tussen de nationale toezichthouders zoveel mogelijk wordt vermeden. Zorg tevens dat ten tijde van incidenten of crises effectieve afstemmingsmechanismen beschikbaar zijn.

6.3 Aanbevelingen voor politiek en bestuur

De verantwoordelijkheid van politiek en bestuur voor het stelsel van voedselveiligheid en het toezicht daarop moet ook tot uitdrukking komen wanneer er geen sprake is van incidenten of crises. Daar waar bedrijven hun verantwoordelijkheden voor voedselveiligheid (nog) niet ten volle waarmaken, moeten politiek en bestuur actief worden. De commissie beveelt politiek en bestuur aan:

17. Erken de verantwoordelijkheid voor het stelsel van voedselveiligheid en zorg voor een evenwichtige, toezichtondersteunende beleidsmix die een betrouwbare zelfregulering in de sectoren stimuleert en de naleving van voedselveiligheidsvoorschriften bevordert.
18. Beleg de politieke en beleidsmatige verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid eenduidig en sluitend en zorg daarbij voor een passende, duidelijke aansturing van en relatie met de toezichthouder.
19. Stel de toezichthouder in staat voedselveiligheid tot eerste en belangrijkste prioriteit in het handhavingsbeleid te maken.
20. Zorg voor een adequate toerusting van de NVWA zodat zij haar rol als sluitstuk van de voedselveiligheid op effectieve en efficiënte manier kan vervullen. Geef de NVWA de ruimte en de capaciteit zich te ontwikkelen tot een gezaghebbende autoriteit op het gebied van de voedselveiligheid die het vertrouwen geniet van burgers en recht doet aan het belang van Nederland als belangrijke handelspartner in Europa.

Het toezicht op de eiersector in publieke opdracht wordt nu door drie organisaties (NCAE, Skal, NVWA) uitgevoerd. Dat kan efficiënter en effectiever georganiseerd worden.

21. Maak een eind aan de versnippering van het toezicht; stroomlijn het publieke toezicht op de eiersector en breng de taken van de NCAE onder bij de NVWA.

6.4 Samenwerking tussen private en publieke toezichthouders

Naast alle genoemde beperkingen van het functioneren van certificerende instellingen en ketenkwaliteitssystemen kan samenwerking tussen publieke toezichthouders en certificerende instellingen een bijdrage leveren aan het beter waarborgen van de voedselveiligheid. Verwachtingen over de werkelijke voordelen van deze samenwerking dienen gebaseerd te worden op een gedegen analyse van de mogelijkheden en beperkingen voor samenwerking en op een helder beeld van de feitelijke kwaliteit van certificaten en certificerende instellingen. De commissie beveelt daarom aan de genoemde punten in kaart te brengen.

7 Verantwoording

7.1 Onderzoeksplan

In de brief aan de Tweede Kamer van 5 september 2017 hebben de bewindspersonen van EZ en VWS aangegeven dat zij zich bij de formulering van de onderzoeksopdracht ‘beperkt hebben tot hoofdlijnen’ om de commissie ‘voldoende ruimte [te geven] om het onderzoek naar eigen inzicht nader in te vullen’. De commissie heeft bij de nadere invulling en uitwerking van de opdracht gericht expertise en kennis uit wetenschap, bedrijfsleven en bestuur betrokken. Daarbij is ook gebruikgemaakt van vragen die door derden zijn aangedragen.

Bij de taakomschrijving van de commissie in de brief van 10 oktober 2017 is een document gevoegd met de onderzoeksopzet en de aanvullende vragen die vanuit de Tweede Kamer naar aanleiding hiervan zijn gesteld.

De commissie ontving verder bij de aanvang van haar onderzoek een aantal brieven vanuit de pluimveesector en betrokken maatschappelijke organisaties. Deze bevatten aanbevelingen voor onderwerpen of vragen waaraan de commissie aandacht zou moeten besteden.

De commissie heeft daarnaast geïnventariseerd welke vragen en kwesties in de publieke discussie via media aan de orde zijn gesteld.

Aan de hand van bovengenoemde informatie heeft de commissie een thematische inventarisatie en clustering uitgevoerd van de leidende vragen bij alle relevante aspecten van het fipronilincident. Deze hadden zowel betrekking op het feitenonderzoek als op bredere vraagstukken in relatie tot het fipronilincident en voedselveiligheid. Op basis daarvan heeft de commissie een onderzoeksplan opgesteld dat als leidraad heeft gediend bij de uitvoering van het onderzoek.

Het incident was nog niet afgesloten op het moment dat de commissie haar onderzoeksplan opstelde en met haar werkzaamheden aanving. Ook nu hebben de gebeurtenissen bij de NVWA nog de status van incident. In de loop van het onderzoek is het onderzoeksplan aangepast/uitgebreid om daarin ook de ontwikkelingen en gebeurtenissen te kunnen meenemen die zich afspeelden na de start van de werkzaamheden van de commissie. De afbakening van het onderzoek is in dat licht bijgesteld; de reconstructie van het incident stopt in januari 2018.

7.2 Klankbordgroep

De commissie heeft bij de start van het onderzoek een klankbordgroep ingesteld. In alle fases van het onderzoek heeft de commissie met de klankbordgroep van gedachten gewisseld; daarbij zijn in de eerste fase onder meer opzet, onderzoeksplan en de eerste bevindingen aan de orde geweest. In de tweede fase heeft de klankbordgroep gereflecteerd op de verschillende delen van het rapport waaronder reconstructie, analyse, conclusies en aanbevelingen. De commissie heeft dankbaar gebruikgemaakt van het geleverde commentaar en de verschaft inzichten.

7.3 Samenloop met onderzoek OVV

Ook de OVV (Onderzoeksraad voor Veiligheid) voert, als onderdeel van een breder onderzoek naar voedselveiligheidsincidenten, onderzoek uit naar het fipronilincident. De commissie heeft aan het begin en halverwege het onderzoek een gesprek gevoerd met vertegenwoordigers van de OVV in het kader van het bevorderen van de door de Kamer gewenste synergie tussen beide onderzoeken. Praktisch vertaalde dit zich in de afspraak dat gegevens die actief door de NVWA en de betrokken departementen werden verstrekt dan wel door de commissie of de OVV afzonderlijk bij de NVWA of departementen werden opgevraagd, over en weer werden uitgewisseld dan wel gelijktijdig werden ontvangen.

7.4 Contacten met het OM

De commissie heeft met het oog op het strafrechtelijk onderzoek naar Chickfriend enkele informele gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie. Tevens is een formeel gesprek gevoerd met de coördinerend officier van justitie voor milieuzaken. Het OM heeft voor de duur van het onderzoek een liaison aangesteld voor het onderhouden van de contacten met de commissie.

7.5 Gesprekken

De commissie heeft 37 formele en 52 informele gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de bij het fipronilincident rechtstreeks dan wel indirect betrokken partijen en organisaties.

De formele gesprekken zijn vastgelegd en de verslagen daarvan zijn door de geïnterviewden geaccordeerd. De gesprekken zijn gevoerd op basis van vertrouwelijkheid met dien verstande dat in het rapport geen namen worden genoemd van personen, met uitzondering van ambtenaren die vallen onder de ABD (Algemene Bestuursdienst).

Het eerste formele gesprek vond plaats op 9 januari 2018; het laatste formele gesprek op 14 mei 2018. In de 52 informele gesprekken heeft de commissie gesproken met onder andere Skal, Foodwatch, Fipronilmeldpunt Gelderse Vallei, Gezondheidsdienst, CtgB en de KNMvD vakgroep gezondheidszorg pluimvee.

De commissie heeft twee bezoeken afgelegd bij de Europese Commissie in Brussel. Daarbij is zowel gesproken op ambtelijk niveau alsook met Europees Commissaris voor Gezondheid en Voedselveiligheid, V.P. Andriukaitis.

Daarnaast heeft de commissie werkbezoeken afgelegd aan de NVWA; het NVWA-laboratorium te Wageningen, in combinatie met een bezoek aan het RIKILT en de WUR; een aantal bezoeken aan individuele pluimveehouders en een eierverwerker en tot slot een bezoek aan de gemeente Barneveld, waar de commissie een onderhoud voerde met de betrokken wethouders van Barneveld en Ede.

De commissie heeft eveneens een aantal kenniscolleges georganiseerd waarbij experts de commissie informatie hebben verschaft over technische en organisatorische aspecten met betrekking tot de pluimveesector in het algemeen en het fipronilincident in het bijzonder.

7.6 Chickfriend

De commissie heeft in overleg met het Openbaar Ministerie een verzoek om een interview gericht aan de beide eigenaren van Chickfriend/Chickclean. Via hun advocaten lieten zij weten gezien het lopende strafrechtelijk onderzoek niet op het verzoek te willen ingaan.

7.7 Terbeschikkingstaande bescheiden

De commissie kreeg van de NVWA de beschikking over een uitgebreid feitenrelaas met onderliggende bescheiden, zoals vergaderverslagen, e-mailverkeer en documenten. De commissie kreeg tevens de beschikking over de verslagen van de incidentenoverleggen, situatierapporten (sitrap) en de overzichten met afgehandelde en nog openstaande actiepunten. Naar aanleiding van nadere vragen van zowel de commissie als de OVV verschaft de NVWA aanvullende informatie in de vorm van documenten en notities over specifieke thema's.

Daarnaast ontving de commissie feitenrelazen/tijdslijnen van het Openbaar Ministerie, de betrokken departementen, de NCAE en organisaties uit de pluimveesector.

De commissie heeft waar nodig via e-mail en telefonische gesprekken nog aanvullende informatie opgevraagd bij personen die geacht werden daarover te beschikken.

Bovengenoemde informatie heeft de commissie gecombineerd met informatie uit open bronnen.

7.8 Medewerking en onafhankelijkheid

De commissie hecht eraan op te merken dat zij, buiten de hiervoor genoemde beperkingen, van alle partijen medewerking heeft gekregen en haar werkzaamheden in onafhankelijkheid heeft kunnen uitvoeren.

Afkortingen en begrippen

AAC	Administrative Assistance and Cooperation System
ACM	Autoriteit Consument en Markt
ADI	Acceptabele Dagelijkse Inname (Acceptable Daily Intake)
AID	Algemene Inspectiedienst
ALV	Algemene Levensmiddelen Verordening
ANEVEI	Algemene Nederlandse Vereniging van Eierhandelaren en Eiproduktfabrikanten
ANP	Algemeen Nederlands Persbureau
ARfD	Acute Reference Dosis (Acute Referentie Dosis)
ARK	Algemene Rekenkamer
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
AVINED	Overkoepelende organisatie voor de eiersector en pluimveevleessector
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung (Duitsland)
BOA	Bijzonder opsporingsambtenaar
BRC	British Retail Consortium
BuRO	Bureau Risicobeoordeling en Onderzoeksprogrammering (vanaf 1 juli 2017: Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek)
CBL	Centraal Bureau Levensmiddelenhandel
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCvD	Centraal College van Deskundigen
CI	Certificerende Instantie
COBK	Centrale Organisatie voor Broedeieren en Kuikens
COKZ	Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel
CPE	Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiprodukten
Ctgb	College voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden
CVI	Chief Veterinary Inspector
DAD	Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn
DG	Directeur-generaal
EC	Europese Commissie
ECHA	Europees Chemicaliën Agentschap
EFSA	European Food Safety Authority (Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid)
EG	Europese Gemeenschap
EL&I	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EOB	Europees Onderzoeksbevel
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken
EZK	Economische Zaken en Klimaat
FAV	Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen (België)
FEK	Fraude Expertise Knooppunt
FNLI	Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie
GD	Gezondheidsdienst voor Dieren
GFSI	Global Food Safety Initiative

GMP	Good Manufacturing Practice
GPD	Regeling Geborgde Pluimveedierenarts
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Point
ICB	Afdeling Incident- en crisisbeheersing
IEC	International Electrotechnical Commission
IFS	International Food Standard
IG	Inspecteur-generaal
IKB	Integrale Keten Beheersing
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IOD	Inlichtingen- en Opsporingsdienst
IRA	Integrale Risicoanalyse
ISO	International Organization for Standardization
JIT	Joint Investigation Team
KAT	Duits kwaliteitssysteem voor de productie van eieren
KCC	Klantcontactcentrum
KIP	Koppel Informatiesysteem Pluimvee
KNMvD	Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde
LEI	Landbouw-Economisch Instituut
LNv	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LoD	Last onder Dwangsom
LOQ	Limit Of Quantification
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland
MOS	Meldingen Ondersteuning Systeem
MRL	Maximum Residu Limiet
NCAE	Nederlandse Controle Autoriteit Eieren
NEN	Nederlandse Norm
NEPLUVI	Vereniging van de Nederlandse Pluimveeverwerkende Industrie
Nevedi	Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie
NOE	Nationale Opsporingseenheid (België)
NOP	Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders
NPR	Nationaal Plan Residuen
NVP	Nederlandse Vakbond Pluimveehouders
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OM	Openbaar Ministerie
OVONED	Door overheid erkende brancheorganisatie (stichting) voor producenten van eieren
OWV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
PD	Plantenziektekundige Dienst
PLUIMNET	Overlegplatform en beheerder van kwaliteitsschema voor kippenvlees
POR-regeling	Regeling Ontheffing Productierechten Meststoffenwet
PPE	Productschap voor Pluimvee en Eieren
PSB	Pluimvee Service Bedrijven
pSG	Plaatsvervangend secretaris-generaal
pv	Proces Verbaal
PVE	Productschappen Vee, Vlees en Eieren
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed
RIKILT	Instituut voor voedselveiligheid
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RvA	Raad voor Accreditatie
RvB	Rapport van Bevindingen
SCOPAFF	Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed

Skal	Kwaliteitsschema van biologische eierproducenten
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TCI	Team Criminele Inlichtingen
ToC	Toezicht op Controle-arrangement
TO DGM	Toezichtontwikkeling diergeneesmiddelen
TO GBM	Toezichtontwikkeling gewasbeschermingsmiddelen
UBN	Uniek Bedrijfsnummer
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWA	Voedsel en Waren Autoriteit
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
WED	Wet op de economische delicten
Wgb	Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden
WHO	World Health Organization
WOR wet	Wet onafhankelijke risicobeoordeling Voedsel en Warenautoriteit
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WUR	Wageningen University & Research
WVZE	Werkgroep versterking zelfregulering eierketen
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

Bijlagen

- Bijlage 1** De commissie onderzoek fipronil in eieren
- Bijlage 2** Het Instellingsbesluit
- Bijlage 3** Onderzoeksprotocol commissie onderzoek fipronil in eieren
- Bijlage 4** De formele gesprekken
- Bijlage 5** Organogram NVWA vanaf 1 juli 2017

De commissie onderzoek fipronil in eieren

Voorzitter van de Commissie onderzoek fipronil in eieren mr. Winnie Sorgdrager was van 1 januari 2006 tot 1 mei 2018 lid van de Raad van State. Van 1994 tot 1998 was zij minister van Justitie. Daarnaast heeft zij vele nevenfuncties vervuld op het gebied van cultuur, onderwijs en gezondheidszorg. Zo was zij onder meer voorzitter van de Onderzoekscommissie Anti-doping Aanpak, deed zij in opdracht van de minister van VWS onderzoek naar de Inspectie Gezondheidszorg en was ze lid van de Commissie Evaluatie Politiewet 2012.

Het onderzoeksteam van de commissie werd geleid door drs. Nicoline de Groot (eerder strategisch adviseur bij de Onderzoekscommissie COR Politie en directeur Bestuursondersteuning ministerie van SZW). Het team bestond uit mr.ir. Meeke van den Heuvel (secretaris), drs. Horst Junk (schrijver/onderzoeker), drs. Paul Koedijk (onderzoeker/schrijver reconstructie), Maartje Mulders MSc (onderzoeker), mr. Ilse Blok (deelonderzoeker), Nancy Ressang (secretariaat) en Myrthe Westendorp MA (deelonderzoeker).

Daarnaast werden werkzaamheden verricht door drs. Margriet Bokhorst (woordvoering), Abel van Toorn (onderzoeksstage) en Jan van Dommelen.

De klankbordgroep van de Commissie onderzoek fipronil in eieren bestond uit prof.dr.mr. Bernd van der Meulen, Philip den Ouden, drs. Annette Roeters en ing. Jan Wolleswinkel.



Besluit van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 17 oktober 2017, houdende instelling van de commissie die onderzoek doet naar fipronil in eieren (Instellingsbesluit Commissie onderzoek fipronil in eieren)

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister van Economische Zaken,

Gelet op artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

Besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. *commissie*: de commissie, bedoeld in artikel 2;
- b. *de ministers*: de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Economische Zaken.

Artikel 2. Instelling

Er is een Commissie onderzoek fipronil in eieren.

Artikel 3. Taak

1. De commissie heeft tot taak:
 - a. onderzoek te doen naar de rol en verantwoordelijkheid van de verschillende actoren in de eierketen ten aanzien van de borging van de voedselveiligheid;
 - b. onderzoek te doen naar de rol en verantwoordelijkheid van de verschillende actoren in de toezichtketen ten aanzien van de borging van de voedselveiligheid;
 - c. onderzoek te doen naar de wijze waarop de verschillende actoren (privaat en publiek) gehandeld hebben in de afhandeling van de crisis;
 - d. onderzoek te doen naar de wijze waarop de verschillende EU landen en de Europese Commissie gehandeld hebben en hoe er beter kan worden afgestemd;
 - e. het uitbrengen van een rapport waarin de uitkomsten van de onderdelen a tot en met d worden beschreven en waarin aanbevelingen worden geformuleerd.
2. De commissie is bevoegd gedurende het onderzoek aanvullende vragen te formuleren en deze te onderzoeken en beantwoorden, indien zij dat dienstig acht aan haar opdracht.

Artikel 4. Samenstelling, benoeming

1. De commissie bestaat uit de voorzitter, mevrouw mr. W. Sorgdrager.
2. De benoeming geschiedt voor de duur van de commissie.
3. Bij tussentijds vertrek van de voorzitter kunnen de ministers een andere voorzitter benoemen.

Artikel 5. Instellingsduur

1. De commissie start op 1 oktober 2017 met het onderzoek.
2. De commissie wordt opgeheven vier weken nadat het eindrapport is uitgebracht, behoudens voor zover de commissie nog wordt verzocht toelichting te geven op het eindrapport.

Artikel 6. Secretariaat

1. De commissie wordt ondersteund door een secretariaat.
2. De commissie voorziet zelf in haar secretariaat.



3. Het secretariaat is onafhankelijk en voor de inhoudelijke uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de commissie.
4. De ministers dragen, op verzoek van de commissie, zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de commissie.

Artikel 7. Werkwijze

1. De commissie stelt haar eigen werkwijze vast.
2. De commissie kan zich door andere personen doen bijstaan voor zover zij dat voor de vervulling van haar taak nodig acht.
3. De commissie stelt een protocol vast over de wijze waarop zij het onderzoek uitvoert, waaronder in ieder geval over de wijze waarop zij personen hoort en daarvan verslag doet.
4. De commissie bepaalt welke bevindingen zij, in het kader van hoor en wederhoor, voorlegt aan personen of instanties die door deze bevindingen worden geraakt of die daartegen bedenkingen zouden kunnen hebben.

Artikel 8. Inwinnen van inlichtingen; medewerkingsplicht ambtenaren

1. De commissie is bevoegd zich voor het inwinnen van inlichtingen te wenden tot personen en instanties en hen te verzoeken die medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van het onderzoek.
2. De onder de verantwoordelijkheid van de ministers vallende ambtenaren verlenen de commissie de verlangde medewerking, voor zover deze samenhangt met de ambtelijke taak en binnen de van toepassing zijnde wettelijke kaders. De commissie krijgt toegang tot alle informatie die zij nodig heeft.
3. De commissie zal zich over de aan haar geboden medewerking verantwoorden in het onderzoeksrapport.

Artikel 9. Kosten van de commissie

1. De kosten van de commissie komen ten laste van de begrotingen van de ministers. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:
 - a. de kosten voor de faciliteiten van vergaderingen;
 - b. de kosten voor het inschakelen van externe deskundigheid en het laten verrichten van onderzoek;
 - c. de reiskosten van de voorzitter;
 - d. de kosten voor publicatie van rapportages, en
 - e. de kosten voor het secretariaat van de commissie.
2. De commissie biedt zo spoedig mogelijk na haar instelling een begroting aan de ministers aan.

Artikel 10. Vergoeding voorzitter

1. De voorzitter van de commissie ontvangt een vaste vergoeding per maand voor haar werkzaamheden. De toepasselijke schaal voor de voorzitter is schaal 18, trede 10, van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984. De arbeidsduur is 0,3 fte.
2. Op de hoogte van de vergoeding zijn de normen van de Wet normering topinkomens van toepassing.

Artikel 11. Openbaarmaking

1. De commissie legt haar bevindingen vast in een rapport. Het rapport wordt niet door de commissie openbaar gemaakt, maar uitsluitend aan de ministers uitgebracht of overgedragen.
2. Rapporten, notities, verslagen en andere producten welke door of namens de commissie worden vervaardigd, worden niet door de commissie openbaar gemaakt, maar uitsluitend aan de ministers uitgebracht.



Artikel 12. Archiefbescheiden

De commissie draagt zo spoedig mogelijk na afloop van haar werkzaamheden de bescheiden betreffende die werkzaamheden over aan het archief van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Artikel 13. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 oktober 2017.

Artikel 14. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie onderzoek fipronil in eieren.

Dit besluit zal in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.I. Schippers*

Onderzoeksprotocol commissie onderzoek fipronil in eieren

Dit protocol is een nadere uitwerking van artikel 7, derde lid van het Instellingsbesluit Commissie onderzoek fipronil in eieren.

Artikel 1. Medewerking

1. Ambtenaren van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (voorheen EZ), waaronder de NVWA, en van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, waaronder de ILT, zijn op grond van artikel 8 van het Instellingsbesluit verplicht de commissie de verlangde medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van het onderzoek, in ieder geval voor zover deze samenhangt met hun ambtelijke taak.
2. Voor zover de commissie personen wil spreken die werkzaam zijn bij het Openbaar Ministerie, dan wel medewerkers van de NVWA die onder het gezag van het OM vallen en voor zover hun werkzaamheden betrekking hebben op het strafrechtelijk onderzoek in verband met fipronil, zoekt de commissie voorafgaand contact met het College van procureurs-generaal over de vraag in hoeverre het deze personen vrij staat om de vragen van de commissie te beantwoorden.

Artikel 2. Vertrouwelijkheid

1. De commissie is op grond van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht verplicht tot geheimhouding van informatie waarvan zij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift de commissie tot mededeling verplicht of uit haar taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit. De commissie wijst haar secretariaat hierop.
2. Bij het ter beschikking stellen van informatie en gegevens door de in artikel 1 genoemde ambtenaren aan de commissie, wordt vermeld of daarop een bijzonder geheimhoudingsregime berust.
3. De informatie die aan de onderzoekscommissie wordt verstrekt tijdens het onderzoek, wordt vertrouwelijk behandeld en wordt uitsluitend gebruikt voor de doeleinden van het onderzoek.
4. De betreffende ministeries zoals genoemd in artikel 1 houden een overzicht bij van de verstrekte of ter inzage gegeven informatie zoals bedoeld onder lid 1, inbegrepen het eventueel van toepassing zijnde geheimhoudingsregime.

Artikel 3. Uitnodiging voor gesprek

1. De commissie kan personen uitnodigen voor een gesprek. De uitnodiging is persoonlijk en geldt uitsluitend de uitgenodigde. De uitgenodigde persoon heeft het recht zich te laten bijstaan.
2. Aan de uitgenodigde persoon wordt voorafgaand aan het gesprek meegedeeld waarover het gesprek zal gaan.
3. Aan de uitgenodigde persoon worden voorafgaand aan het gesprek een exemplaar van het instellingsbesluit en dit onderzoeksprotocol toegestuurd.

Artikel 4. Gesprek

Het voeren van het gesprek geschiedt door de commissie of namens de commissie door leden van het secretariaat.

Artikel 5. Verslaglegging, hoor- en wederhoor

1. Van het gesprek met de commissie wordt een conceptverslag gemaakt.

2. Van het gesprek worden ten behoeve van de verslaglegging in voorkomende gevallen geluidsopnamen gemaakt tenzij de geïnterviewde daartegen bezwaar heeft. De geluidsopname van het gesprek wordt vier weken na de verschijning van het onderzoeksrapport vernietigd.
3. Het conceptverslag wordt voorgelegd aan geïnterviewde met het verzoek het concept binnen vijf werkdagen te retourneren aan het secretariaat.
4. De geïnterviewde kan wijzigingsvoorstellen doen, voor zover deze betrekking hebben op de eigen inbreng.
5. De geïnterviewde tekent het concept voor gezien en zendt het terug, eventueel vergezeld van wijzigingsvoorstellen. Als tekening door geïnterviewde uitblijft dan vermeldt de commissie dat in de bijlage bedoeld in artikel 9.
6. Indien de wijzigingsvoorstellen niet worden overgenomen worden deze als bijlage bij het verslag gevoegd.
7. De voorzitter van de commissie stelt het verslag vast.
8. De geïnterviewde ontvangt een exemplaar van het vastgestelde verslag.
9. De commissie gaat met het gesprek en het verslag om op basis van vertrouwelijkheid. Gespreksverslagen worden door de commissie niet openbaar gemaakt en worden door de commissie niet gedeeld met derden, tenzij de geïnterviewde daar toestemming voor verleent.
10. De gespreksverslagen maken geen deel uit van het onderzoeksrapport.

Artikel 6. Onderzoeksrapport

1. Voor de vaststelling van het eindrapport legt de commissie haar conceptbevindingen ten aanzien van personen die door deze bevindingen individueel worden geraakt, aan die personen voor en geeft zij hen de gelegenheid op die bevindingen te reageren.
2. Mocht de commissie citaten willen gebruiken uit gesprekken, dan worden deze citaten met de daarbij horende context, met een verplichting tot geheimhouding, ter autorisatie voorgelegd aan de geïnterviewde die binnen twee werkdagen hierop reageert. De voorzitter van de commissie laat binnen twee werkdagen weten welke reacties niet of niet volledig zullen worden opgenomen. Dit wordt gemotiveerd vermeld in de bijlage, bedoeld in artikel 9.
3. In het onderzoeksrapport wordt geen tot personen herleidbare informatie opgenomen en worden geen namen van personen genoemd, tenzij hiervoor toestemming is verleend door de persoon die de informatie heeft verstrekt dan wel wanneer gelet op het doel van het onderzoek, vermelding van die informatie en/of een naam redelijkerwijs noodzakelijk is. Voor personen die een functie vervullen of hebben vervuld bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (voorheen EZ), waaronder de NVWA, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, waaronder de ILT en voor (oud) bewindspersonen, geldt dat in beginsel wel informatie in tot hen herleidbare vorm wordt verstrekt.
4. De in lid 3 genoemde ministeries worden, met een verplichting tot geheimhouding, in staat gesteld binnen een termijn van 3 werkdagen de bevindingen van de commissie op feitelijkheid te toetsen en daarop eventueel correcties voor te stellen. Deze mogelijkheid bestaat ook voor het ministerie van Justitie en Veiligheid voor wat betreft het Openbaar Ministerie met betrekking tot het strafrechtelijk onderzoek naar fipronil.

Artikel 7. Publicatie

Uiterlijk 3 werkdagen voorafgaande aan de aanbidding van het onderzoeksrapport aan de opdrachtgever, stelt de voorzitter van de commissie aan de opdrachtgever vijf exemplaren van het volledige rapport beschikbaar. Voor de ontvangst wordt een geheimhoudingsverklaring getekend.

Artikel 8. Informatie aan betrokkenen over de inhoud van het onderzoeksrapport

Onder betrokkenen wordt verstaan allen die door de commissie zijn geïnterviewd. Deze personen ontvangen uiterlijk een week voorafgaande aan de publicatie bericht over datum en tijdstip van de publicatie.

Artikel 9. Verantwoording

De commissie legt verantwoording af over de uitvoering van haar onderzoek in een bijlage bij haar onderzoeksrapport.

De formele gesprekken

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

- Inspecteur-generaal (drs. R.J.T. van Lint)
- Plaatsvervangend inspecteur-generaal (F.E. van Zoeren)
- Plaatsvervangend inspecteur-generaal, directeur, Directie Handhaven (drs. L. de Maat)
- Directeur, IOD, plaatsvervangend directeur Handhaven (R. Stevens)
- Directeur, Directie Strategie
- Directeur, BuRO
- Afdelingshoofd, BuRO, afdeling Risicobeoordeling
- Afdelingshoofd, Directie Strategie, afdeling Beleid, Planvorming en Instrumentenontwikkeling
- Afdelingshoofd, Directie Handhaven, divisie Inspectie, afdeling Consument
- Chief Veterinary Inspector (CVI) en afdelingshoofd, Directie handhaven, divisie Regie & Expertise, afdeling Incident & Crisisbeheersing
- Teamleider, Directie Handhaven, divisie Inspectie, afdeling Dier, Pluimvee noord
- Teamleider, IOD, afdeling Opsporingsontwikkeling & Inlichtingen, team Intelligence
- Inspecteur, IOD, Opsporingsontwikkeling & Inlichtingen, team Intelligence
- Inspecteur, Directie Handhaven, divisie Regie & Expertise, afdeling Expertise, team Dier
- Inspecteur, Directie Handhaven, divisie Inspectie, afdeling Industrie, team Voedselveiligheid industrie 05
- Inspecteur, Directie Handhaven, divisie Inspectie, afdeling Industrie, team Voedselveiligheid industrie 06
- Inspecteur, Directie Handhaven, divisie Inspectie, afdeling Industrie, team Voedselveiligheid industrie 07
- Inspecteur, Directie Handhaven, divisie Inspectie, afdeling Dier, Pluimvee noord
- Inspecteur, Directie Handhaven, divisie Inspectie, afdeling Dier, Pluimvee noord

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

- Directeur-generaal Volksgezondheid (drs. A. Berg)
- Beleidscoördinator Voedselveiligheid
- Managementteam lid Directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie (VGP)
- Senior beleidsmedewerker, directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie (VGP)

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

- Directeur-generaal Agro en Natuur (drs. M. Sonnemans)
- Directeur Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn (DAD)
- Plaatsvervangend directeur Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn (DAD)
- Plaatsvervangend directeur Directie Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit (PAV)

Ministerie van Economische Zaken

- Plaatsvervangend secretaris-generaal (mr. H.J.I.M. de Rooij)

Openbaar Ministerie

- Officier van Justitie, coördinerend officier milieuzaken
- Plaatsvervangend hoofd afdeling bestuurlijke en juridische zaken

Inspectie Leefomgeving en Transport

- Inspecteur-generaal
- Hoofd handhaving risicovolle stoffen (water, producten en stoffen)

Raad voor Accreditatie

- Bestuurder, Algemeen directeur
- Hoofd Strategisch en Technisch Management

Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie

- Directeur
- Manager Wetgeving en Voedselveiligheid

Centraal Bureau Levensmiddelenhandel

- Directeur
- Manager Voeding en Gezond

Nederlandse Controle Autoriteit Eieren

- Directeur/secretaris-penningmeester COKZ, secretaris Commissie Deskundigen Zuivel
- Jurist COKZ, secretaris tuchtrecht COKZ
- Beleidsmedewerker

Universiteit Utrecht

- Hoogleraar Toxicologie

Supermarktketen

- VP Quality, Safety and Sustainability
- Director Quality Control

AVINED/AVONED/PLUIMNED

- Directeur Kiwa CMR (tevens secretaris AVINED, OVONED en PLUIMNED, secretaris IKB Ei, voorzitter International Egg Commission)
- Bestuurslid AVINED en OVONED (tevens voorzitter bestuur PLUIMNED, voorzitter Nederlandse Vakbond Pluimveehouders)
- Voorzitter OVONED, voorzitter AVINED

ANEVEI

- Voorzitter
- Vicevoorzitter

Eierverwerkend bedrijf

- Directeur

Werkgroep Versterking Zelfregulering Eiersector

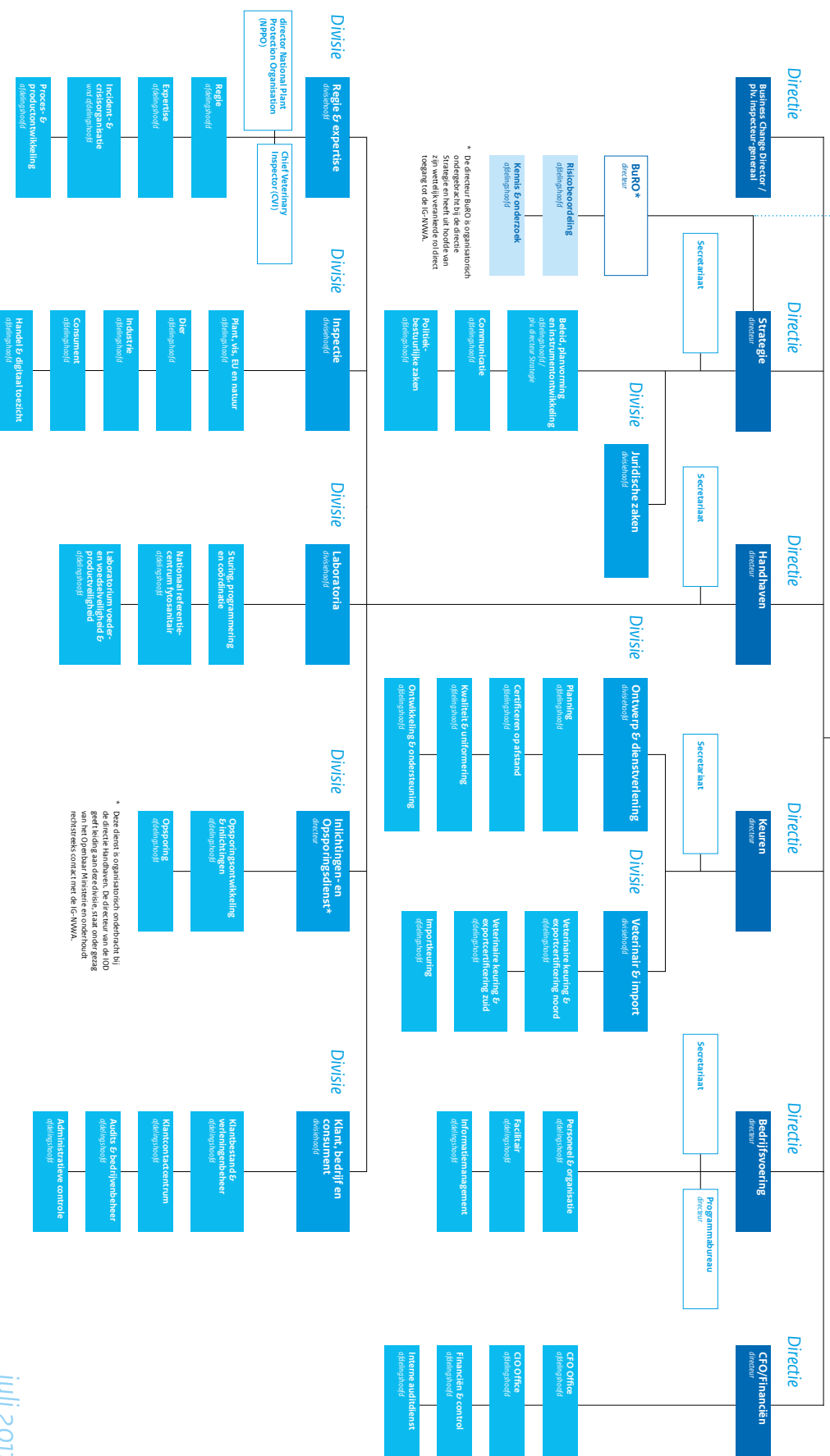
- Voorzitter
- Secretaris

Organogram NWWA vanaf 1 juli 2017



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

NWWA
inspecteur-generaal
Rob van Lint



juli 2017

