



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

NVWA

Fraudebeeld pluimveeketen

Een analyse van fraude en andere illegale praktijken in de pluimveesector op basis van opsporingsonderzoeken en intelligence producten uit de periode 2010 - januari 2017



De Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de NVWA (NVWA-IOD)

Consumenten moeten erop kunnen vertrouwen dat voedsel en consumentenproducten veilig zijn, dat dieren in Nederland goed worden behandeld en dat de natuur wordt beschermd. Deze belangrijke maatschappelijke waarden bewaakt de NVWA.

De Inlichtingen- en Opsporingsdienst (NVWA-IOD) van de NVWA doet dit door (georganiseerde) criminaliteit en ernstige fraude op dit gebied op te sporen. Ook legt de NVWA-IOD de omstandigheden bloot die fraude en andere illegale activiteiten mogelijk maken en zorgt zij ervoor dat er barrières komen tegen deze verboden praktijken. Hiervoor werkt de dienst nauw samen met andere partijen zoals de toezichtdivisies van de NVWA, het Functioneel Parket, de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), de politie, de Douane, andere bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en) en overige partners.

Unieke inkijk door bevoegdheden

De NVWA-IOD heeft dezelfde bevoegdheden als de politie en de recherche met als enig verschil dat NVWA-IOD-medewerkers geen wapens dragen. De 'sterke arm' neemt de NVWA-IOD wel vaak mee bij een aanhouding. Voorbeelden van deze bevoegdheden zijn: het afluisteren van telefoons (tappen), het opnemen van vertrouwelijke communicatie, het doorzoeken van panden, het in beslag nemen van goederen, het aanhouden, verhoren en in verzekering stellen van verdachten. Verder zijn het verhoren van getuigen, stelselmatige observatie, infiltratie, pseudokoop, ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel en het runnen van informanten middelen die de NVWA-IOD ter beschikking staan.

Ook opsporing door toezichtsdivisies

Niet alleen de NVWA-IOD, maar ook de toezichtsdivisies beschikken over opsporingsambtenaren. Dit zijn de zogenaamde buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's). Dit zijn beëdigd functionarissen die bevoegd zijn tot opsporing van bepaalde strafbare feiten. Ook hebben zij verschillende opsporingsbevoegdheden om hun taak uit te oefenen, zoals het staande houden en aanhouden van verdachten.



Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inleiding	4
1 De pluimveesector in Nederland	5
2 Fraude en andere illegale praktijken in de pluimveeketen	7
2.1 Fraude in relatie tot antibiotica	9
2.1.1 <i>Omvang</i>	9
2.2 Fraude in relatie tot de eerlijkheid van voedsel	10
2.2.1 <i>Omvang</i>	11
2.3 Fraude in relatie tot productie en handel	11
2.4 Fraude in relatie tot transport van pluimvee	12
2.4.1 <i>Omvang</i>	12
2.5 Overige fraude, illegale praktijken en handelswijze	13
2.6 Actuele risico's, ontwikkelingen en bedreigingen	13
3 Factoren die van invloed zijn op fraude in de pluimveeketen	16
3.1 Huidige productiesysteem kwetsbaar voor fraude	17
3.2 Invloedrijke spelers en nauwe samenwerkingsverbanden in de pluimveeketen: kansen maar ook risico's	19
3.3 Beperkt maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel bij fraudeurs én ketenpartners	21
3.4 Duizend bv's: een opvallend verdienmodel in de pluimveesector	24
3.5 Beperkingen binnen wet- en regelgeving	26
3.5.1 <i>Beperkte mogelijkheid tot weigeren van registraties, vergunningen en erkenningen van de NVWA</i>	26
3.5.2 <i>Regelgeving die wel landelijk, maar niet op Europees niveau geldt</i>	27
3.5.3 <i>Opsporingsbeperkingen door 'onlogische' beperkte strafbaarstelling Warenwet</i>	27
3.5.4 <i>Interne tracering en controle op recall-partijen niet geregeld</i>	27
3.6 Blinde vlekken van toezicht en handhaving	28
4 Belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen	29
4.1 Welke fraudevormen vragen bijzondere aandacht?	29
4.2 Welke schakels in de keten zijn belangrijk?	30
4.3 Welke barrières kunnen we opwerpen?	31
Bronnen	35

Voorwoord

De NVWA hecht waarde aan transparantie en deelt daarom haar kennis over naleving van wetgeving op het gebied van onder andere voedselveiligheid en dierenwelzijn met de samenleving. Ook als directeur van de opsporingsdienst deel ik – waar het belang van onderzoeken dit toelaat – graag onze kennis. In dit fraudebeeld presenteert de NVWA-IOD haar informatiepositie over fraude in de pluimveeketen.

De NVWA-IOD is een gespecialiseerde en goed toegeruste opsporingsdienst, die onderdeel is van de toezichthouder. Met dit fraudebeeld levert de NVWA-IOD een bijdrage aan de integrale risicoanalyse (IRA) pluimveevleesketen. Hierin zijn inzichten uit de wetenschappelijke risicobeoordeling van bureau Risicobeoordeling & onderzoek (BuRO), dit fraudebeeld en informatie uit het toezicht samengebracht. De integrale risicoanalyses zijn bepalend voor de inzet en werkzaamheden voor de NVWA de komende jaren. Het fraudebeeld pluimveeketen gaat over zowel fraude in de pluimveevleesketen als over fraude in de eierketen.

Met onze intelligence kunnen we vaststellen waar in de keten de frauderisico's het grootst zijn en steeds beter voorspellen welke type bedrijven gevoelig zijn voor fraude. Met onze aanbevelingen aan bedrijfsleven, beleid en politiek wil ik de geconstateerde fraude in de toekomst voorkomen. Fraude aanpakken en voorkomen kan de NVWA-IOD niet alleen; we worden daarbij geholpen door meldingen vanuit de sector, collega's van toezicht en opsporingsdiensten uit binnen- en buitenland.

Ik wil dan ook niet alleen mijn eigen medewerkers bedanken voor hun bijdrage aan het fraudebeeld, maar ook de constructieve bijdrage noemen van de collega's van handhaving en BuRO. Samen is de gehele keten vanuit verschillende invalshoeken en expertisegebieden bekeken. Dit leidde tot elkaar versterkende beelden en nieuwe inzichten. Zo maken we samen inzichtelijk waar in de keten de risico's het grootst zijn en waar het meeste effect te verwachten is van toezicht, handhaving en opsporing. Ook zien we welke delen van de ketenbeheersing buiten de invloedssfeer van de NVWA vallen en waar het bedrijfsleven of beleid aan zet is om knelpunten aan te pakken.

Ik hoop dat we met dit fraudebeeld de aanpak van fraude in de pluimveeketen verder brengen.

Roel Stevens, directeur Inlichtingen- en Opsporingsdienst NVWA

Inleiding

Dit rapport gaat in op het minder zichtbare deel van de pluimveebranche. Het gaat over fraude en andere illegale activiteiten die in de sector plaatsvinden. Activiteiten die vanwege de verhullende methoden die fraudeurs hanteren, moeilijk bloot te leggen zijn tijdens reguliere toezichtcontroles. Het gaat veelal om verborgen criminaliteit die niet een direct slachtoffer kent. Consumenten kunnen immers niet zelf zien of de kip die zij eten illegaal met antibiotica is behandeld of dat het scharrelei dat zij kopen in werkelijkheid een regulier ei is. Omdat consumenten vaak niet doorhebben dat ze slachtoffer of benadeelde zijn, zijn aangiftes ook zelden de start van een onderzoek. De NVWA-IOD moet dus zelf op zoek naar deze fraude en andere illegale activiteiten.

Om deze typische 'haalcriminaliteit' op te sporen werken er binnen de NVWA-IOD 2 verschillende teams. Het team Intelligence houdt zich bezig met informatieverzameling uit open bronnen en het team Criminele Inlichtingen (TCI) verzamelt informatie via anonieme informanten. Daarnaast ontvangt de NVWA-IOD regelmatig signalen van inspecteurs van de NVWA over bedrijven waar het vermoeden bestaat van ernstige wetsovertredingen. Bovendien heeft de NVWA-IOD bijzondere bevoegdheden van de wetgever gekregen. Hierdoor hebben we een unieke inzicht in de handelswijze van fraudeurs en in kwetsbaarheden in de branche, zoals de gelegenheden voor fraude die de bestuurlijke, zakelijke en maatschappelijke omgeving biedt.

Dit fraudebeeld geeft inzicht in fraude en andere illegale activiteiten in de pluimveeketen en legt de omstandigheden bloot die deze activiteiten mogelijk maken. Met de inzichten uit dit rapport kan de NVWA slimmer (kennisgedreven en risicogericht) toezicht houden en handhaven. Bovendien biedt het mogelijkheden om barrières op te werpen en zodoende de zwakke plekken aan te pakken en fraude tegen te gaan. Dit fraudebeeld heeft samen met informatie uit het NVWA-toezicht en de wetenschappelijke risicobeoordeling als input gediend voor de integrale risicoanalyse (IRA) pluimveevleesketen.¹ De IRA pluimveevleesketen is beschikbaar via de website van de NVWA, www.nvwa.nl.

Leeswijzer

Om een beeld te krijgen van de sector die in dit fraudebeeld centraal staat, gaan we in het 1^{ste} hoofdstuk kort in op de pluimveeketen en het belang van de sector in Nederland. In het 2^{de} hoofdstuk geven we een overzicht van verschillende vormen van fraude en andere illegale activiteiten die in de pluimveeketen hebben plaatsgevonden. Dit hoofdstuk bevat ook een paragraaf over actuele signalen en ontwikkelingen die een frauderisico (kunnen) vormen. Het 3^{de} hoofdstuk gaat in op de oorzaken van- en gelegenheden voor fraude in de pluimveeketen. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen voor de NVWA en de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) sluiten het rapport af.

¹ Door vanuit ketenperspectief te kijken naar risico's en daarbij de inzichten uit wetenschap, toezicht en opsporing te integreren ziet de NVWA waar het in een keten goed gaat en waar het beter kan of moet. Bovendien geeft het inzicht in de interacties tussen de verschillende schakels in de keten en daarmee mogelijkheden tot risicobeheersing.

1 De pluimveesector in Nederland

De pluimveehouderij is een relatief kleine economische sector in Nederland met een totale productie-waarde van ruim € 1,5 miljard (0,2% van het BNP). Toch is de pluimveesector geen onbelangrijke branche.²

In 2015 werden er in Nederland meer dan 10 miljard consumptie-eieren geproduceerd (WUR, 2016). Pluimveevlees is na varkensvlees de meest geproduceerde vleessoort in Nederland (CBS statline, 2015). De markt van pluimveevlees is bovendien een groeiende markt in Europa. De EU-consumptie van kip, kalkoen en eend is tussen 2002 en 2014 gegroeid van 11 miljoen naar 13,3 miljoen ton.³ In Europa staat Nederland op de 6^{de} plaats als het gaat om de productie van pluimveevlees (WUR 2004). Nederland presenteert zich ook als een handelsland op het gebied van pluimveeproducten. Nederland produceert bijna 2 keer zoveel pluimveevlees als er wordt geconsumeerd. Daarnaast is er ook nog sprake van een aanzienlijke invoer, vooral uit Brazilië, Thailand en Argentinië.⁴ Dit heeft voor een deel te maken met gunstige invoerregelingen. Die zorgen ervoor dat Nederland pluimveevlees- en eierproducten uit derde landen – onder voorwaarden – met 50 tot 100% schorsing van de invoerrechten kan importeren. Dit maakt het aantrekkelijke producten voor de handel. De belangrijkste uitvoerbestemmingen van pluimveevlees zijn: Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Afrikaanse landen.⁵

Productieketens pluimveesector

De productieketen van vleespluimvee bestaat (vereenvoudigd) uit:

- fokbedrijven voor het fokken van de ouderdieren van de vleeskuikens;
- opfokbedrijven die de ouderdieren van de vleeskuikens opfokken;
- vermeerderingsbedrijven waar de broedeieren geproduceerd worden waar de vleeskuikens uitkomen;
- broederijen waar de broedeieren uitgebroed worden en de vleeskuikens uit het ei komen;
- vleeskuikenbedrijven waar de kuikens opgroeien tot slachtrijpe dieren;
- slachterijen waar deze dieren geslacht worden;
- pluimveevleesuitsnijderijen waar het vlees verwerkt wordt (tot filet, drumsticks, enzovoort);
- groothandelaren die zorgen voor de distributie van het vlees;
- consument.



2 Website WUR. Geraadpleegd op 11 februari 2017 via: <http://www.wur.nl/nl/artikel/Kort-overzicht-economisch-belang-Nederlandse-pluimveesector.htm>

3 De Boerderij (2016). Europese consument blijft gek op goedkope en innovatieve kip, 28 april 2016.

4 De bron is het Veterinair Grens Controlesysteem (VGC) vlees t.b.v. opsporing uit 2014.

5 Cijfers Vleesmagazine 2015.

De productiekolom van de legpluimveesector bestaat (vereenvoudigd) uit:

- fokbedrijven voor het fokken van de broedeieren waaruit de leghennen komen;
- broederijen waar de eieren uitgebroed worden en de kuikens uit het ei komen;
- opfokbedrijven die de kuikens opfokken tot legrijpe hennen;
- leghennenbedrijven waar de hennen de eieren leggen;
- eierverzamelaars, eierveilingen, groothandelaren en pakstations die zorgen voor het verpakken en de distributie van de eieren;
- consument.



De ketenschakels in beeld

In 2015 werden in Nederland 108,6 miljoen pluimveedieren gehouden. Het grootste deel (90%) van de pluimveestapel wordt gehouden op 1.500 gespecialiseerde pluimveebedrijven. De 2 belangrijkste productieketens zijn vleespluimvee (460 bedrijven) en legpluimvee (670 bedrijven).⁶ Pluimveevlees is afkomstig van meerdere soorten pluimvee. De belangrijkste zijn de vleeskuikens, op ruime afstand gevolgd door kalkoenen en eenden.⁷ De pluimveevleessector kenmerkt zich door schaalvergroting. Het aantal vleeskuikenbedrijven is de afgelopen 10 jaar gehalveerd, maar het aantal dieren per bedrijf is verdubbeld. Hierdoor is het aantal kippen in Nederland het afgelopen decennium constant gebleven.⁸ Ook het aantal leghenbedrijven neemt af sinds 2000 en het aantal leghennen per bedrijf toe.⁹ Het inkomen per huishouden met een leghenbedrijf of vleeskuikenbedrijf fluctueert enorm in de jaren. Ter vergelijking zijn in onderstaande tabel de totaalinkomens per huishouden van een zuivelbedrijf toegevoegd, die variëren eveneens behoorlijk per jaar, maar wel minder extreem.

Tabel 1: totaal inkomen per huishouden in de periode 2007–2015¹⁰

Jaartal	Vleeskuikens	Leghennen	Melkvee
2015	137.000	121.500	41.600
2014	130.000	34.900	68.500
2013	48.500	-94.400	66.600
2012	55.000	163.800	41.100
2011	62.000	-125.400	61.600
2010	47.900	76.600	54.400
2009	88.500	255.900	12.900
2008	72.500	64.000	62.000
2007	24.700	7.400	82.000
gemiddeld inkomen 2007-2015	74.011	56.033	54.522

6 Website WUR (2016). Kort overzicht economisch belang Nederlandse pluimveesector. Geraadpleegd op 27 december 2016. Via: <http://www.wur.nl/nl/artikel/Kort-overzicht-economisch-belang-Nederlandse-pluimveesector.htm>

7 Website WUR. Geraadpleegd op 11 februari 2017 via: <http://www.wur.nl/nl/artikel/Kort-overzicht-economisch-belang-Nederlandse-pluimveesector.htm>

8 Cijfers LEI 2015

9 CBS-landbouwtellingen. Bewerkingen Wageningen Economic Research. Geraadpleegd via: <http://www.agrimatie.nl/SectorResultaat.aspx?subpubID=2232§orID=2249>

10 Website WUR. Geraadpleegd via: <http://www.agrimatie.nl/binternet.aspx?ID=25&bedrijfstype=10>

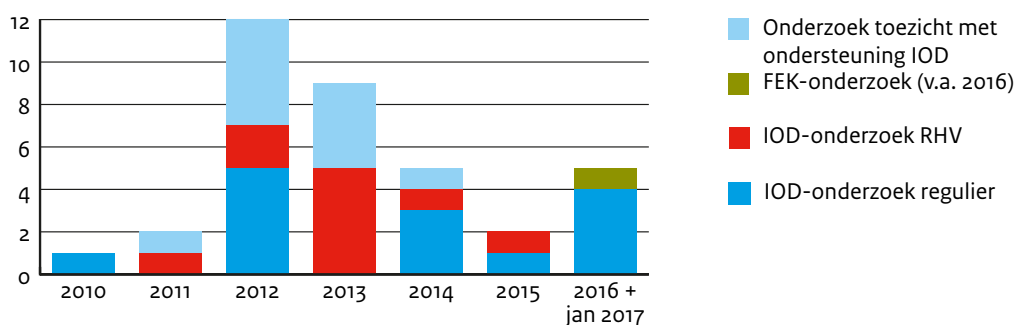
2. Fraude en andere illegale praktijken in de pluimveeketen

In de periode van 2010 t/m januari 2017 deed de NVWA-IOD onderzoek naar fraude in de pluimveeketen op het gebied van antibiotica, eerlijk voedsel, productie en handel, transport en mest. In deze periode was de IOD betrokken bij 36 onderzoeken in deze sector. In 24 gevallen deed de IOD zelf onderzoek. Bij 10 van deze 24 eigen onderzoeken was een rechtshulpverzoek¹¹ daartoe de aanleiding. De overige 14 onderzoeken zijn gestart naar aanleiding van signalen van toezichthouders, informatie van het TCI of naar aanleiding van signalen die zijn opgewerkt door de NVWA-IOD. Bij 12 zaken verleende de IOD assistentie aan de toezichtsdivisie. Het ging daarbij vooral om het berekenen van wederrechtelijk verkregen voordeel.

Vermoedelijk is het aantal onderzoeken dat de pluimveesector raakt hoger dan hierboven genoemd. Niet bij elk onderzoek is namelijk gemakkelijk af te leiden welke diersectoren betrokken zijn. Een onderzoek naar een handelaar in illegale antibiotica, zonder dat direct duidelijk is wie de afnemers zijn en/of tot welke sector zij behoren, is bijvoorbeeld niet meegerekend in de aantallen.

Het zwaartepunt van het aantal onderzoeken lag in 2012 bij 7 afgeronde opsporingsonderzoeken. Een verklaring voor deze piek is te vinden in het feit dat de NVWA-IOD in 2011 geïnvesteerd heeft in haar informatiepositie, onder meer door het maken van strategische en tactische analyses over fraude(risico's) in de pluimveeketen en specifiek over het antibioticagebruik en transport in deze keten.

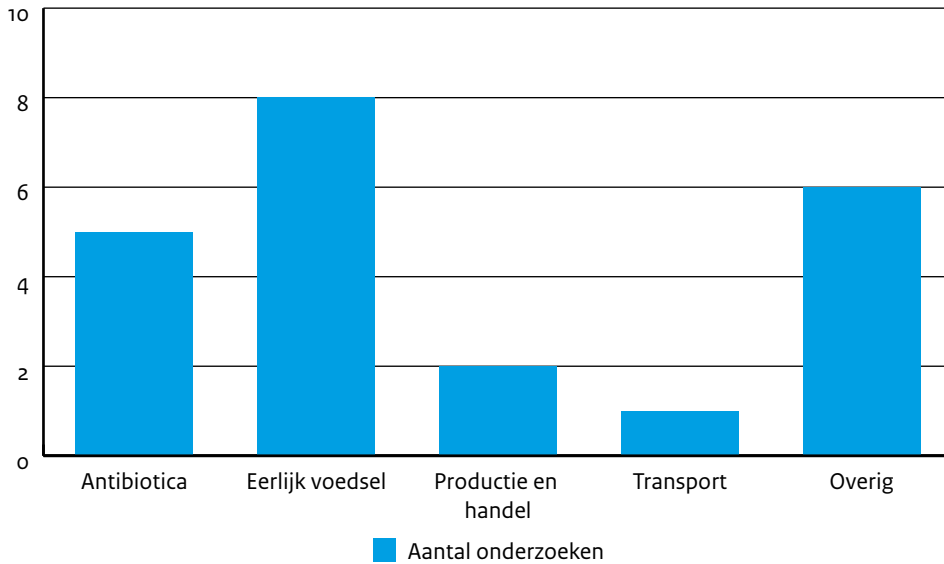
Figuur 1: Aantallen onderzoeken pluimveesector per jaar¹²



¹¹ Een verzoek van een ander land om hulp te bieden bij een juridische procedure, zoals bijvoorbeeld het verzamelen van bewijsmateriaal, horen van getuigen, leggen van beslag, afluisteren van telefoons et cetera.

¹² Een FEK-onderzoek is een onderzoek dat door het fraude expertise knooppunt (FEK) van de NVWA opgepakt wordt. Dit is een initiatief waar fraudesignalen door toezicht opgepakt worden met advisering, begeleiding en coaching van de NVWA-IOD. FEK staat voor het Fraude Expertise Knooppunt, een initiatief dat in 2016 binnen de NVWA is gestart. Het FEK is een voorziening voor fraudezaken op het knooppunt van toezicht en opsporing. Het gaat om zaken die niet in aanmerking komen voor een complex NVWA-IOD-opsporingsonderzoek, maar waarbinnen toezichthouders die tevens BOA zijn, wel het economisch strafrecht – de Wet Economische Delicten – kunnen inzetten. NVWA Toezicht en de NVWA-IOD trekken in deze fraudezaken samen op. Toezicht buigt zich in de regel over de fraudesignalen, de NVWA-IOD begeleidt hen daarbij.

Figuur 2: Fraudecategorieën NVWA-IOD-onderzoeken 2010 t/m 2015¹³



Verantwoording: broninformatie en interpretatie cijfers

In dit hoofdstuk beschrijven we de verschijningsvormen van fraude en andere illegale praktijken in de pluimveesector. Dit beeld is voornamelijk gebaseerd op informatie uit opsporingsonderzoeken van de NVWA-IOD die tussen 2010 en januari 2017 plaatsvonden. Deze informatie is weliswaar nader onderzocht, maar nog niet beoordeeld door een rechter. Van sommige opsporingsonderzoeken was alleen een korte omschrijving van de fraudevorm beschikbaar. Met uitzondering van de inleiding en figuur 1 en 2 van dit hoofdstuk, zijn deze onderzoeken dan ook niet meegenomen in dit fraudebeeld.

Zoals hierboven in de inleiding van dit hoofdstuk al aangeven is, is het is mogelijk dat er onderzoeken buiten beeld zijn gebleven die wel van toepassing zijn op dit fraudebeeld. Om het fraudebeeld completer te maken, hebben we ook de inzichten uit de tactische en strategische analyses van de NVWA-IOD meegenomen. Deze analyses bevatten ook informatie van de NVWA-toezichtsdivisies. Want ook de toezichtsdivisies kunnen fraude en andere illegale praktijken in de sector constateren en hier (handhavend) tegen optreden. We hebben bovendien aanvullende interviews afgenomen met experts uit de toezichtsdivisies. Daar waar informatie van deze experts is opgenomen in dit hoofdstuk, is dit aangeduid.

De geconstateerde fraude is de ondergrens. De werkelijke omvang van de illegale praktijken in de pluimveesector is over het algemeen lastig te bepalen. Ten eerste omdat deze activiteiten buiten het zicht van de overheid gehouden worden. En ten tweede omdat de NVWA-IOD haar capaciteit – vanzelfsprekend – moet verdelen over verschillende domeinen en sectoren. Hierdoor zegt het aantal signalen en opsporingsonderzoeken van de NVWA-IOD weinig over de daadwerkelijke omvang van fraude in de pluimveesector. Deze cijfers worden bovendien sterk beïnvloed door de focus en handhavingsprioriteiten van de NVWA-IOD. In verschillende gevallen heeft de NVWA-IOD wel meer informatie over de mogelijke omvang van fraude in de sector en wordt deze beschreven in dit hoofdstuk. Deze informatie komt uit opsporingsonderzoeken, tactische analyses en/of van toezicht(s)experts. Deze informatie levert een indicatief beeld op van de omvang van de fraude.

¹³ Binnen een onderzoek kunnen meerdere fraude categorieën naar voren komen. Dit verklaart het verschil in aantal onderzoeken met figuur 1.

2.1 Fraude in relatie tot antibiotica

Om antibioticaresistentie te voorkomen heeft Nederland in 2014 de wet verder aangescherpt. Er gelden nu strengere eisen voor het voorschrijven en toedienen van antibiotica aan productiedieren. Antibiotica-resistentie is het hoogst bij dieren die voor de vleesproductie worden gehouden. Het hoogste niveau van resistentie doet zich voor bij vleeskuikens. Uit de MARAN-2014 rapportage blijkt dat in 2013 bij circa 50% van de vleeskuikens resistentie gevonden is tegen vier of meer groepen van antibiotica. Fraude en illegale praktijken met antibiotica kunnen het terugdringen van de resistentie hinderen. We zien dat deze praktijken voorkomen in de pluimveesector. Het gaat om gebruik van illegale antibiotica en illegale activiteiten met legale antibiotica. De NVWA-IOD geconstateerde de volgende verschijningsvormen:

- antibiotica voorschrijven en/of toepassen zonder diagnose of zonder dat de houder een een-op-een relatie¹⁴ heeft met de dierenarts;
- antibiotica (standaard) preventief toepassen. Preventief antibiotica voorschrijven is verboden;
- antibiotica die in principe niet voor pluimvee zijn geregistreerd, worden geleverd zonder diergeneeskundige noodzaak (misbruik cascaderегeling¹⁵);
- antibiotica onjuist gebruiken en/of toepassen. Vooral het verkeerd combineren, een kuur niet afmaken of een onjuiste dosering gebruiken zijn veel voorkomende signalen. Daarnaast is het voorgekomen dat antibiotica via een niet toegestane methode (spraysysteem) is toegediend;
- antibiotica leveren zonder daarvoor een vergunning te hebben;
- laboratoriumonderzoek of sectie gebruiken om achteraf een diagnose te stellen en het antibiotica-gebruik te rechtvaardigen (in combinatie met het vervalsen van de datum);
- leverancier levert andere antibiotica dan hij zegt te leveren. In plaats van doxycycline levert hij bijvoorbeeld oxytetracycline (afnemer wordt opgelicht).

De NVWA-IOD ontdekte de volgende handelswijze om het illegaal gebruik of de illegale antibiotica te verhullen:

- illegale antibiotica leveren onder de noemer van legale antibiotica;
- antibiotica verhandelen onder het mom van vaccins, diervoederadditieven, vitaminen of entstof;
- illegale antibiotica inkopen als grondstoffen voor antibiotica;
- antibiotica leveren via buitenlandse schijnconstructies;
- antibiotica leveren in kleine verpakkingen die de uiterlijke verschijningsvorm van een vitaminepreparaat hebben.

2.1.1 Omvang

Fraude en illegale praktijken op het gebied van antibiotica waren tot voor kort moeilijk te achterhalen. Tijdens reguliere controles is het lastig deze vorm van criminaliteit te detecteren: de administratie is vaak aangepast of vervalst en de registratie verloopt niet zoals het hoort. Bovendien biedt monsternamen van vlees geen uitkomst omdat de residuen snel worden uitgescheiden en de werkzame stof van illegale antibiotica veelal hetzelfde is als van legale antibiotica.

Dit is terug te zien in cijfers over controlebevindingen van de toezichtsdivisie.

14 Compendium voor de leefomgeving (2016). *Gebruik van antibiotica in de veehouderij en resistentie 1999 – 2014*.

Geraadpleegd in juni 2017 via <http://www.clo.nl/indicatoren/nlo565-antibioticagebruik-in-de-veehouderij>

15 Een een-op-een relatie betekent dat alleen deze dierenarts antibiotica mag voorschrijven en achterlaten op het bedrijf. Noodzakelijke vervanging is mogelijk onder voorwaarden. De dierenarts is verplicht de overeenkomst te melden. Bron: Website NVWA. Geraadpleegd op 10-2-2017 via <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/antibiotica-in-de-veehouderij/inhoud/toedienen-antibiotica-door-veehouder-strikte-voorwaarden>

In 3 jaar tijd (2009 t/m 2011) zijn er bij 24 bedrijven overtredingen geconstateerd op het gebied van antibiotica.¹⁶ Deze selecte controles waren doorgaans gebaseerd op meldingen of verstrekkingen van het Team Criminele Inlichtingen (TCI). Het ging om 17 pluimveehouders, 2 dierenartsen en 5 broederijen. Gezien de gemiddelde totale populatie (respectievelijk 673, 102 en 24) valt vooral het percentage overtredende broederijen op. Bij 1 op de 5 broederijen is in de betreffende periode een overtreding geconstateerd op het gebied van antibiotica. Dat er meer misstanden zijn op het gebied van antibiotica dan tijdens reguliere inspecties worden gevonden, toont een opsporingsonderzoek van de NVWA-IOD uit diezelfde periode aan.

Casus: fraude met illegale antibiotica

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

Onlangs is de verentest ontwikkeld waarmee je residuen van antibiotica op veren kunt aantonen. Daaruit blijkt dat de kippen aan antibiotica zijn blootgesteld. Nader onderzoek moet uitwijzen of de antibiotica zijn toegediend en of dit ook is geregistreerd. De toezichtsdienst van de NVWA past deze test al toe. Uit voorlopige resultaten van de verentest in 2016 blijkt dat er residuen zijn gevonden van antibiotica waarvoor geen veterinaire markttoelating voor vleeskuikens is afgegeven. Verder wordt een significant deel van de vleeskuikens blootgesteld aan antibiotica terwijl deze stoffen niet zijn vermeld op het VKI en/of in de databank. Dit kan contaminatie zijn, maar ook een indicatie voor illegaal gebruik van antibiotica. In een aantal gevallen vermoedt de NVWA fraude. Over de mogelijke omvang daarvan kan nog geen uitspraak worden gedaan, omdat deze zaken nog onder de rechter zijn.

2.2 Fraude in relatie tot de eerlijkheid van voedsel

Er wordt gesjoemeld met voedsel, ook in de pluimveesector. De consument moet er op kunnen vertrouwen dat hij krijgt wat er op het etiket of product staat. Dat blijkt niet altijd zo te zijn. In de pluimveesector constateerden we de volgende misstanden:

- frauderen met de classificatie van eieren; reguliere eieren krijgen bijvoorbeeld onterecht de classificatie 'scharrelei' of 'vrije uitlooper';
- omkatten van pluimveevlees (diersoort): 100% kalkoen is in werkelijkheid kalkoenvlees vermengd met kip, of lam is in werkelijkheid kalkoen;
- omkatten van pluimveeproducten (bestemming): categorie 3-vlees, opwaarderen van eieren en bijproducten tot producten voor humane consumptie. Categorie 3-producten zijn producten die **niet** voor humane consumptie geschikt zijn;
- frauderen met de THT-datum: eieren krijgen een langere THT-datum dan toegestaan;¹⁷
- toevoegen van water aan pluimveevlees zonder dat dit op het etiket staat.¹⁸

¹⁶ Deze regeling houdt in dat, indien diergeneeskundig gezien noodzakelijk, bij behandeling mag worden uitgeweken naar middelen die in principe niet voor de diersoort zijn geregistreerd.

¹⁷ De THT-datum van eieren mag niet verlengd worden. Eieren die de wettelijke THT-datum gepasseerd zijn vervallen tot dierlijk bijproduct, categorie 3. Voor eieren die bestemd zijn voor de export buiten de EU geldt deze regeling niet: deze eieren worden afgestempeld met een THT-datum langer dan 28 dagen. Deze eieren worden namelijk goed gekoeld tijdens transport.

¹⁸ Het toevoegen van water aan pluimveevlees is in de Europese Unie (EU) toegestaan, mits dit op de juiste manier op het etiket wordt vermeld.

De NVWA-IOD ontdekte de volgende handelswijze om fraude in relatie tot eerlijkheid van voedsel te verhullen:

- opmaken van facturen met andere of verhullende omschrijvingen;
- opmaken van valse facturen met daarop minder dan daadwerkelijk geleverde producten (bijvoorbeeld leghennen);
- vervalsen van handels- of leveringsdocumenten. Bijvoorbeeld door kopieën te maken van de originele documenten en daar de aanduiding (niet voor humane consumptie) weg te halen.

2.2.1 Omvang

De NVWA-IOD ontving tussen januari 2014 en mei 2016 29 signalen over het omkatten van vlees. 6 signalen gingen over het omkatten van pluimveevlees.

Daarnaast leverden enkele opsporingsonderzoeken en rechtshulpverzoeken in 2012 informatie op over de omvang van fraude met classificering van eieren. Ten tijde van deze onderzoeken waren er aanwijzingen dat fraude met de classificatie van eieren een structureel karakter had binnen de gehele sector. Dit zou dus betekenen dat een aanzienlijk deel van de eieren die als scharrel- of vrije uitloopeieren in Nederland zijn of zijn geëxporteerd, ten onrechte deze classificatie hadden.

Casus: fraude met pluimveerechten

In dit strafrechtelijke onderzoek bleek dat de verdachte broederij in een periode van 3 jaar vele honderden facturen had opgemaakt (voor een honderdtal leghenhouders) die onjuist, vals of vervalst waren. Hierdoor zijn honderdduizenden leghennen buiten het zicht van de toezichthouder aan leghenhouderijen geleverd. Dit leidde vermoedelijk ook tot het frauderen met classificatie van zeer grote aantallen eieren. Dat wil zeggen dat eieren ten onrechte als scharrel- of vrije-uitloop eieren worden verkocht. Consumenten vertrouwen dat zij een scharrel- of vrije uitloopei kopen en betalen hier extra voor. In werkelijkheid kopen zij echter een regulier ei. Dit levert per bedrijf tot wel een paar honderdduizend euro op.

2.3 Fraude in relatie tot productie en handel

De productie, bewerking en handel van pluimveeproducten is gebonden aan verschillende wetten en regels. Niet alleen om onze volksgezondheid en dierenwelzijn te waarborgen, maar ook om concurrentievervalsing tegen te gaan en te voorkomen dat handelsbelangen van Nederland onder druk kunnen komen te staan. Ook op deze gebieden constateerden we fraude en andere illegale praktijken in de pluimveeketen:

- illegale bewerking van het vlees, bijvoorbeeld onderpoten die zijn behandeld met azijnzuur en/of waterstofperoxide;
- het in de handel brengen van onveilige levensmiddelen. Denk bijvoorbeeld aan bedorven vlees, vlees met overschrijding productiedatum of opgewaardeerde eieren en vlees;
- producten van dierlijke oorsprong (bijvoorbeeld categorie 3) bewerken en hanteren in een inrichting die hier niet voor erkend is;
- vlees exporteren zonder geldige vergunning;
- frauderen met restituties of invoerregelingen (onterecht schorsing of korting op invoerrechten claimen), bijvoorbeeld het factureren van goederen terwijl deze niet ontvangen zijn of het opzetten van een carousel met bedrijven in het buitenland;
- illegaal opwaarderen van gezouten kippenvlees dat met schorsing van invoerrechten is geïmporteerd: het vlees wordt tegen de regels in ontdooid, verwerkt (toevoegen van water) en weer ingevroren; vaak wordt een van de handelingen in het buitenland uitgevoerd om zo de handeling te versluieren.

Om te voorkomen dat de illegale praktijken aan het licht komen, zien we onder meer de volgende verhullende handelingen:

- vervalsen van handels- en leveringsdocumenten;
- gebruik maken van vervalste exportdocumenten en vergunningen;
- vermelden van een erkenningsnummer van een ander bedrijf dan waar het vlees daadwerkelijk bewerkt en gehanteerd is;
- het laten uitvoeren van handelingen in het buitenland;
- factureren van goederen die niet ontvangen worden;
- opzetten van een carrousel met bedrijven in het buitenland.

2.4 Fraude in relatie tot transport van pluimvee

Op het gebied van transport in de pluimveesector constateerde de NVWA-IOD de volgende fraude- en illegale praktijken:

- het overbeladen van transporten, eventueel in combinatie met valsheid in geschrifte (weegbonnen);
- het overschrijden van transporttijden, eventueel in combinatie met fraude met documenten. Bijvoorbeeld het onjuist invullen van transporttijden op de documenten om zo een exportcertificering te krijgen. De NVWA beoordeelt namelijk op basis van deze documenten of export kan plaatsvinden.

Casus: fraude met weegbonnen

De vermoedelijke werkwijze die de verdachten in dit onderzoek (2012) hanteerden, was als volgt. De chauffeurs lieten de pluimveehouder een blanco handgeschreven weegbon ondertekenen. Daarna werd het transport gewogen op een weegbrug. Als het transport binnen de marge viel die de NVWA hanteerde, leverden zij de digitaal geprinte weegbon in bij de slachterij. Als er sprake was van overbelading, dan vermeldden ze het beladen en het leeggewicht op de handgeschreven weegbon, en wel zodanig dat het toegestane totaalgewicht onder de norm bleef. Het personeel of de bedrijfsleider van de slachterij kreeg beide bonnen. Als de toezichthouder van de NVWA om de weegbon vroeg, kreeg hij die bon waarop het gewicht stond dat binnen de toegestane norm bleef.

2.4.1 Omvang

Hoewel er in 2011 163 (rechts)personen beschikken over een transportvergunning voor het transport van pluimvee¹⁹, hield dat jaar slechts 45 transporteurs zich professioneel en commercieel bezig met het vervoeren van pluimvee naar slachterijen.²⁰ Van deze transporteurs is door de NVWA-IOD handhaving-informatie²¹ geanalyseerd van de periode 1 januari 2009 tot oktober 2011. Daaruit bleek dat in die periode minder dan 1% van alle transporten gecontroleerd is.²² Uit de controlecijfers blijkt dat 43 van de 280 controles op transport niet akkoord waren. Ruim 50% (24 van de 45) van de actieve pluimveetransporteurs kreeg naar aanleiding van deze controles een of meerdere waarschuwingen, boeterapporten en/of processen-verbaal.²³ Dit varieert van een waarschuwing op gebied van reiniging en ontsmetting of het niet in bezit hebben van vervoersvergunning en/of getuigenschrift tot een proces-verbaal/ boeterapport voor overbelading en transporttijd. In ruim de helft van deze gevallen (13 pluimveetransporteurs) ging het om 1 of meerdere boeterapporten en/of processen-verbaal. 5 transporteurs kregen een proces-verbaal of boeterapport voor overbelading of transporttijd. Een expert uit toezicht geeft aan dat het bovenstaande beeld op dit moment nog steeds herkenbaar is. De recente toezichtcijfers (2014-2016) laten zien dat

19 Deze vergunning wordt uitgegeven door de NVWA.

20 NVWA-IOD (2012). Tactische Analyse transport van pluimvee. Utrecht: NVWA (vertrouwelijk).

21 SPIN-database.

22 Het aantal transportbewegingen per jaar is geschat aan de hand van het aantal geslachte vleeskuikens, gedeeld door het gemiddelde aantal vleeskuikens per transport.

23 Onbekend is of alle transporteurs minimaal één keer gecontroleerd zijn.

de aantallen en verhoudingen weinig veranderd zijn. Ook in deze periode is het controlepercentage transportbewegingen kleiner dan 1% en kreeg bijna de helft van de gecontroleerde transportbedrijven (in totaal 106 bedrijven) in 2016 een interventie opgelegd.

2.5 Overige fraude, illegale praktijken en handelswijze

Verder constateerden we ook de volgende verschijningsvormen en handelswijze:

- overbezetting en/of onvoldoende productierechten: pluimveehouders overschrijden de maximale hokcapaciteit en/of houden meer pluimvee dan waarvoor zij rechten hebben. Zij registreren onjuiste aantallen op hokkaarten en maken facturen met onjuiste of verhullende omschrijvingen;
- mestfraude: het exporteren van kippenmest zonder gezondheidscertificaat en het in Nederland afleveren van mest zonder vervoersbewijs of op een ander adres dan op het vervoersbewijs staat vermeld. Manipuleren met mestmonsters en valse GPS-meldingen komen ook voor;
- gebruik van niet toegelaten bestrijdingsmiddelen in leghenstallen: gebruik van niet toegelaten middelen in pluimveestallen ter bestrijding van bloedluis. Tussen 2006 en 2011 zijn hier een aantal onderzoeken naar geweest (voornamelijk nicotine). Eind 2016 kwamen signalen binnen over het gebruik van niet toegelaten bestrijdingsmiddelen (fipronil).

Casus: mestfraude

In dit onderzoek is onderzoek gedaan naar ongeveer 1.300 illegale mesttransporten in een periode van ongeveer 1 jaar. Een mestintermediair gaf mestvervoerders de opdracht om kippenmest op een andere locatie af te leveren dan op de transportdocumenten vermeld stond.

Over de kippenmest werd gezegd dat deze bestemd was voor export, maar in werkelijkheid werd een deel van de mest in Nederland afgeleverd. Ook werden mestmonsters vervalst en valse GPS-meldingen gedaan. In het strafrechtelijk onderzoek bleek dat de administratie voor negentig procent vals was. Dit maakte het zeer moeilijk de fraude op te merken tijdens een reguliere inspectie.

2.6 Actuele risico's, ontwikkelingen en bedreigingen

In deze paragraaf vermelden we actuele informatie, signalen en ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op toekomstige frauderisico's in de pluimveesector.

Verantwoording

Naar de informatie in deze paragraaf is beperkt of geen nader onderzoek gedaan. Deze informatie mag dus niet zonder nader onderzoek geïnterpreteerd worden als een gegeven. De informatie kan wel van belang zijn om (tijdig) in te spelen op toekomstige en/of nog onbekende risico's. Vanwege opsporings- en/of vervolgingsbelangen kunnen niet alle actuele signalen en informatie in dit fraudebeeld opgenomen worden.

Recente signalen

De recente signalen (2016) die we binnenkregen, gaan voornamelijk over fraude met antibiotica en fraude op het gebied van eerlijk voedsel. Dit laatste betreft het omkatten van de bestemming en het omkatten van de diersoort, maar ook het toevoegen van stoffen zonder dat dit op het etiket vermeld staat. Dit geeft aan dat fraude met antibiotica en fraude op het gebied van eerlijk voedsel, actuele risico's zijn in de pluimveeketen.²⁴ Daarnaast ontvingen we signalen over fraude met salmonella en een signaal

²⁴ Hier mag echter niet zonder meer de conclusie uit getrokken worden dat fraude op andere domeinen niet actueel is. Het zwaartepunt op antibiotica en eerlijk eten is vermoedelijk (deels) te verklaren door de extra focus van de NVWA-IOD in 2015 en 2016 op fraude met diergeneesmiddelen en fraude in de vleesketen.

over het nalaten van de wettelijk verplichte NCD-enting voor bestrijding van Newcastle disease. Tenslotte is er in 2017 de ontdekking van het gebruik van de verboden stof (fipronil) in bestrijdingsmiddelen tegen bloedluis.

Beweging naar langzaam groeiende kuikens

- De binnenlandse markt zet broederijen steeds meer onder druk om traag groeiende rassen te houden. Deze rassen hebben van nature veel minder antibiotica nodig. Een positieve ontwikkeling die kansen biedt voor een duurzame productie, maar die op de korte termijn ook risico's kan geven op fraude. De actuele vraag naar langzaam groeiende kuikens geeft problemen met de aanvoer van nieuwe kuikens voor de vleespluimveehouders, zo geven toezichthouders aan. De Nederlandse fokkerij-organisaties waren hier nog niet goed op ingespeeld. Daarom komen de kuikens nu ook uit het buitenland. In het buitenland is de hygiëne echter niet altijd zoals in Nederland. Dit levert problemen op met dierziekte/ziektegedruk. Het risico dat er antibiotica of andere dierengeneesmiddelen aan te pas komen is dan groter. Daarnaast geeft een toezichthouder aan dat de herkomst van de kuikens vrij ondoorzichtig is en dat er risico's zijn voor fraude op dit gebied. Het is de vraag of een kuiken wel altijd de juiste herkomst (VB-nummer) meekrijgt (van een broederij). Het kan zijn dat er kuikens uit een andere VB worden meegeleverd om toch aan de vraag te voldoen.
- De slachterijen zijn onlangs ingericht en toegerust voor een forse toename van de slacht per dag (langer operationeel, meer vleeshaken et cetera). Onlangs is er echter ook een tegenbeweging ontstaan van de langzaam groeiende kip. Dit betekent dat het aanbod voor de slacht afneemt omdat het langer duurt tot de kippen volgroeid zijn. De slachterijen willen en moeten echter wel hun haken vol houden; dat is hun verdienmodel.
- Een toezichthouder benoemt het risico dat – omwille van volle haken – niet elk slachthuis even kritisch blijft over de aanvoer van kuikens.

Ontwikkelingen binnen productierechten

- Er is een frauderisico als veehouders tegen financiële grenzen of productierechten aanlopen. Een toezichthouder constateert dat sommige bedrijven hun productierechten²⁵ verkocht hebben om de inventaris te kunnen financieren. Deze veehouders komen in de problemen als er geen productierechten meer te krijgen zijn. Er zijn ook veehouders die, anticiperend op de plannen om de productierechten af te schaffen, patiostallen²⁶ hebben neergezet.
- De fosfaatproductie in dierlijke mest viel in 2016 weer hoger uit dan is toegestaan. Het Europese plafond van 172,9 miljoen kilo werd in 2016 met 4 miljoen kilo overschreden. De overschrijding is wel minder dan in 2015, zo meldt het CBS op basis van voorlopige cijfers. De pluimveehouderij zit nog boven het fosfaatplafond, ondanks een daling van het aantal pluimveedieren.²⁷

Striktere regelgeving, onder andere voor antibioticagebruik

- Preventief voorschrijven van antibiotica is verboden. Inlichtingen van de NVWA-IOD wijzen erop dat dit nu heimelijk gebeurt; er zijn aanwijzingen dat Nederlandse pluimveehouders preventief Lincospectin toedienen. Dit zou onder meer gebeuren op advies van Belgische vertegenwoordigers van voerleveranciers en kuikenbroederijen. Het middel kan via een Belgische voerleverancier, een Belgische

25 Als iemand bedrijfsmatig meer dan 250 pluimveedieren houdt, dan heeft hij dierproductierechten nodig. De achterliggende reden van de dierproductierechten is het beperken van de milieubelasting. Om de milieubelasting zoveel mogelijk te beperken is er een mestbeleid. De beheersing van de landelijke mestproductie van pluimvee is onderdeel van dit mestbeleid. Een bedrijf mag gemiddeld genomen in een kalenderjaar niet meer pluimveedieren houden dan het aantal dierproductierechten. Dierproductierechten mogen worden gesplitst, overgedragen of verplaatst. Daar gelden regels voor. Bron: RVO (2016). Dierproductierechten (online). Geraadpleegd op 8 februari 2017 via: <http://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/mest-en-grond/mest/dierproductierechten>

26 Patiostallen zijn stallen waarin het patiosysteem wordt gebruikt. Het patiosysteem houdt in dat vleeskuikens op verschillende leeflagen zitten in plaats van op een betonnen vloer. In een patiosysteem worden in de regel hogere aantallen vleeskuikens gehuisvest dan in reguliere stallen.

27 CBS (2016). Fosfaatplafond voor tweede keer op rij overschreden. Geraadpleegd op 22 december via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/50/fosfaatplafond-voor-tweede-keer-op-rij-overschreden>

broederij of een Belgische dierenarts geleverd worden, waarbij niet altijd sprake is van een een-op-een relatie. Vooral gemengde bedrijven (varkens/vleeskuikens) hebben hiertoe de gelegenheid omdat het gebruik van Lincospectin bij varkens makkelijker te verantwoorden en voor te schrijven is dan bij vleeskuikens.

- Sinds 1 maart 2014 is in de Regeling Diergeneesmiddelen opgenomen dat het alleen nog maar mogelijk is om antibiotica voor te schrijven als een dierenarts een klinische inspectie heeft uitgevoerd. Een toezichthouder waarschuwt dat het voordeel om het middel buiten de registratie te gebruiken groter is geworden. Er wordt namelijk gewerkt met ‘belonende’ maatregelen.
- Wanneer een pluimveehouder minder dan een bepaald aantal antibioticabehandelingen uitvoert (de dierdagdosering, DDD), dan komt de pluimveehouder in een lagere risicoschaal terecht. Wanneer de veehouder hierboven zit, krijgt hij meer toezicht en moet hij bijvoorbeeld verbeterplannen maken. Bovendien is het voordeel van een lage DDD dat hij een betere afzetmogelijkheden heeft in zowel binnen- als buitenland en dat hij kan genieten van een eenvoudiger regime voor de dierenarts om antibiotica voor te schrijven. Een hoge DDD kost dus extra energie en investeringen en kan het verleidelijk maken om het toedienen van antibiotica buiten de boeken te houden.
- Er bestaat een soortgelijke belonende constructie voor veehouders die 42 kilo vlees per m² of minder produceren. Hier zijn risico's aan verbonden; met ‘creatief boekhouden’ kan je precies op de 42 kg uitkomen.

Investerings naar aanleiding van nieuwe of scherpere regelgeving

- De wetgever scherpert de regels voor de pluimveesector steeds verder aan. Denk aan het verlagen van het zinkgehalte in voer, de strengere eisen voor voetzollaesies²⁸ en huisvesting. Bedrijven moeten door deze nieuwe regelgeving investeringen doen. Niet elke pluimveehouder kan of wil dit. Pluimveehouders moeten het (technische) management goed onder de knie hebben²⁹ willen zij er een goede verdienste aan overhouden. Een dergelijke investeringsdruk kan regel naleving onder druk zetten, waarschuwt een toezichthouder.

Overige actuele signalen en actuele risico's

- Een veehouder mag vanwege dierenwelzijn niet boven een bepaalde bezettingsgraad uitkomen (specifiek kilovereiste per vierkante meter). Hij zal de stal daarom tussentijds moeten uitladen om de kuikens verder te laten groeien. Een toezichthouder meldt dat hij een signaal heeft dat pluimveehouders hier alternatieven voor zoeken. De pluimveehouder met 5 stallen laadt bijvoorbeeld 1 complete stal uit en houdt er vier dicht. Op papier is dan alles netjes uitgedund. De reden hiervoor is dat er op deze manier minder risico is op dierziektes en groeivertraging: de deuren zijn dicht gebleven, geen mensen in de stal, geen stress en geen onthouden van voer.
- Toezichthouders melden dat partijen – in een specifiek geval – onderlinge prijsafspraken hebben gemaakt, waardoor het voor de veehouder erg lastig is om als ‘vrije’ mester te opereren.
- De regulering van de grondstoffenhandel van antibiotica is nog niet goed ingericht. Er is inmiddels wel een aanmeldplicht voor handelaren bij het CIBG³⁰. Echter de bedrijven op deze lijst zijn nog niet gecontroleerd op integriteit.

²⁸ Voetzollaesies zijn ontstekingen van de huid van de voetzool van vleeskuikens. De verschijnselen variëren van voetzolen met een heel kleine lichte verkleuring van de voetzool tot diepe aantasting van de voetzool die veelal gepaard gaat met onderhuidse ontstekingen. Voetzollaesies zijn een pootaanandoening die ongunstig is voor het welzijn van dieren. Bron: WUR (2016). Online dossier Welzijn vleeskuikens. Geraadpleegd op 8 februari 2017 via <http://www.wur.nl/nl/Dossiers/dossier/Welzijn-vleeskuikens.htm>

²⁹ Voor een goed en gezond resultaat moet de veehouder ervoor zorgen dat de samenstelling van het voer, de klimaatbeheersing in de stallen, het strooisel, het licht, de watervoorziening, de genetische achtergrond van de dieren, et cetera allemaal goed (op elkaar) afgestemd zijn.

³⁰ Het CIBG is een agentschap van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport dat gecertificeerde gegevens verzamelt, verwerkt, koppelt en uitlevert. Zie ook de website CIBG. Geraadpleegd op 24 maart 2017 via: <https://www.cibg.nl/>

3 Factoren die van invloed zijn op fraude in de pluimveeketen

Fraudetheorie: fraude = motief + gelegenheid

Een bedrijf dat de wet wil overtreden, moet daar ook de gelegenheid toe krijgen. Maar als het die gelegenheid heeft, wil dat natuurlijk niet zeggen dat het bedrijf die ook aangrijpt om te frauderen. De situatie waarin een onderneming verkeert en allerlei omgevingsfactoren bepalen voor een belangrijk deel het naleefgedrag van een bedrijf.

Interne factoren zoals een bepaalde organisatiecultuur of een slechte bedrijfseconomische situatie kunnen fraude in de hand werken. Als het realiseren van het bedrijfsdoel bijvoorbeeld in gevaar komt door een slechte bedrijfseconomische situatie, kan dit een motief zijn om de wet te overtreden om zo kosten te besparen. In het geval van de pluimvee sector kan het dan gaan om het ontlopen van de regels op het gebied van antibioticagebruik, dierenwelzijn of milieu.

Ook externe factoren beïnvloeden de naleving van de regels. De mate van toezicht en handhaving speelt een rol, maar ook de maatschappelijke omgeving (burgers en actiegroepen zoals Wakker Dier) en de zakelijke omgeving zoals slachterijen, voerleveranciers, transporteurs, supermarkten en kredietverstrekkers kunnen eisen stellen aan het gedrag van het bedrijf (of juist niet).

Om een risico-inschatting van wetsovertredingen te maken kijkt de NVWA-IOD dus niet alleen naar een specifiek bedrijf, maar ook naar de bestuurlijke, zakelijke en maatschappelijke omgeving.

Dit hoofdstuk geeft inzicht in factoren die op dit moment een belangrijke invloed kunnen hebben op fraude in de pluimveeketen. Het gaat om:

- het huidige productiesysteem in de pluimveeketen is kwetsbaar voor fraude;
- er is in de pluimveeketen sprake van invloedrijke spelers en nauwe samenwerkingsverbanden. Dit kan kansen bieden, maar ook risico's opleveren;
- fraudeurs en hun ketenpartners hebben een beperkt maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel;
- er is sprake van een opvallend verdienmodel in de pluimveevleessector. Er zijn bedrijven die honderden bv's oprichten. Dit is een legale maar onwenselijke constructie en het levert frauderisico's op;
- op verschillende vlakken binnen de wet- en regelgeving zijn beperkingen die risico's voor fraude opleveren;
- er zijn blinde vlekken. De NVWA kan niet overal controleren. De verantwoordelijkheid voor naleving en risicobeheersing ligt primair bij het bedrijfsleven.

Bovenstaande factoren bespreken we hieronder in aparte deelparagrafen.

De afgelopen jaren hebben we in verschillende analyses en rapportages omstandigheden blootgelegd die van invloed zijn op fraude in de pluimveeketen. Dit deden we veelal op het niveau van specifieke ketenschakels (zoals transport) of domeinen (zoals antibiotica, mest of vlees). Onze inzichten deelden we vervolgens met de toezichtsdivisies en de betrokken ministeries, waarna al verschillende keren barrières tegen fraude zijn opgeworpen.

Van gelegenheid naar barrière

- Toezichhoudende dierenartsen accepteren al enige tijd enkel en alleen digitale weegbonnen. Uit een strafrechtelijk onderzoek in 2012 bleek dat (vervalste) handgeschreven weegbonnen gebruikt werden om overbelading van pluimveetransport te verhullen.
- Naar aanleiding van de fraude met de classificering van eieren (strafrechtelijke onderzoeken 2012) kijken toezichthouders bij bezettingscontroles nu ook naar de legpercentages en in een aantal gevallen ook naar de hoeveelheid voer. Het valt op als er meer eieren geproduceerd zijn of als er meer voer gebruikt is dan gebruikelijk voor het aantal geregistreerde leghennen.
- Voorheen kon illegaal gebruik van antibiotica tijdens een reguliere inspectie makkelijk gemist worden. Sinds kort beschikt de toezichtsdivisie van de NVWA over de verentest. Met deze screeningtest kan je residuen van antibiotica op veren aantonen en zien dat kippen aan antibiotica zijn blootgesteld. Nader onderzoek moet uitwijzen of de antibiotica zijn toegediend en of dit ook is geregistreerd. Deze methode vergroot de ontdekkans van illegaal antibioticagebruik.

3.1 Huidige productiesysteem kwetsbaar voor fraude

Het huidige productiesysteem in de pluimveeketen heeft eigenschappen die het kwetsbaar maken voor fraude.

Om te beginnen is de sector de afgelopen decennia enorm geïntensiveerd en geïndustrialiseerd. Het aantal bedrijven is afgelopen 10 jaar gehalveerd, maar het aantal dieren per bedrijf is verdubbeld. Ondanks een groeiende maatschappelijke vraag naar 'duurzaam' en 'eerlijk' voedsel en de toenemende vraag naar de langzaam groeiende kip, is het grootste deel van de sector gericht op het zo efficiënt mogelijk omzetten van voer in hoogwaardig eiwit.³¹ Het gros van de vleeskuikens is genetisch geselecteerd op snelle groei en efficiënte voerbenuiting.³² Er is sprake van een strakke logistieke planning in de sector, de opfoktijden zijn kort (circa zes weken voor een reguliere kip) en de slachtsnelheden hoog. Waar voorheen ongeveer 11.000 kippen per uur geslacht werden, ligt dat getal bij enkele slachterijen nu al op 13.000. De strakke logistieke planning is lastig te combineren met dierenwelzijn: de grote groeisnelheid van vleeskuikens geeft gezondheidsproblemen, het in snel tempo vangen van kippen verhoogt de kans op blessures en de hoge slachtsnelheden verhogen de kans op missers tijdens de slacht.

Dierziektes kunnen tijdens de opfok voor enorme logistieke problemen zorgen. Kuikens zijn dan te laat slachtrijp, waardoor het voor de slachter moeilijker is om aan de afzetverplichting aan de vleesmarkt te voldoen. Preventief antibiotica toedienen om dit risico in te perken, mag niet meer. Om de resistentieproblematiek tegen te gaan is ook niet-preventief antibioticagebruik onlangs aan veel strengere regels gebonden.

Daar komt bij dat de marges niet erg groot zijn in de pluimveesector en dat de consument niet bereid is om (veel) meer te betalen voor duurzame of diervriendelijke (pluimvee)producten³³. Wanneer de ondernemer te maken krijgt met kleine marges en met economische tegenslagen, dan is de verleiding

31 Website Plukon (2017). Geraadpleegd op 24 maart 2017 via: <http://www.plukon.nl/houderijen/reguliere-kip/>

32 WUR (2016). Online dossier: Welzijn vleeskuikens. Geraadpleegd op 8 februari 2017 via: <http://www.wur.nl/nl/Dossiers/dossier/Welzijn-vleeskuikens.htm>

33 Dit is de conclusie van onderzoeken uit 2008*, 2015** en 2016***. Uit de Eurobarometer 2015 blijkt dat 85% van de ondervraagde Nederlanders aangeeft bereid te zijn meer te betalen voor producten die uit diervriendelijke productiesystemen komen. Echter, bijna 80% van de personen die meer willen betalen, geeft aan dit te willen doen tot 5% of 10% van de reguliere prijs. Een kleine groep is slechts bereid om tot 20% of meer dan 20% extra te betalen. Eerder onderzoek van ZLTO gaf eveneens aan dat de consument niet heel bereidwillig is om veel meer (>25%) te betalen voor pluimveevlees. (*ZLTO 2008; **Trouw (2016)., Nederlanders zijn bereid meer te betalen voor diervriendelijke producten, 30 maart 2016; ***ABN Amro(2016). Rapport Geld voor je eieren.)

om fraude te plegen soms groot, zo wordt duidelijk in strafrechtelijke onderzoeken. Meerdere verdachten verklaren dat slechte economische omstandigheden en persoonlijke economische tegenslagen een factor zijn geweest om de fraude te plegen.

Fragmenten uit verhoren verdachten

“2009 en 2010 zijn slechte jaren geweest. Het liep technisch niet en ook persoonlijk liep het niet lekker. Hard en veel werken, maar het brengt niet wat je er van gehoopt had. En dan ga je dingen doen die je eigenlijk niet kunt doen.”

“We hebben ongelooflijk slecht gedraaid. De eierprijzen in mei 2010 zijn helemaal in elkaar geklapt. We hadden een opzet gemaakt aan de hand van de cijfers van 2009. De prijzen waren toen goed. In die opzet zat ook het driejarig eiercontract op eis van de bank. Toen de hennen opgezet werden was de financiering nog niet geregeld met de bank en na twee maanden gaf de bank te kennen dat zij geen verdere financiering meer zouden doen. (...) Wij hebben nu helemaal niets en het onroerend goed is overgegaan naar [familie].”

“Ik heb geen verklaring voor het houden van een aantal kippen zonder daar rechten voor te hebben. De reden was eigenlijk dat het slecht draaide. In 2006 en 2007 heb ik flink uitval gehad.”

Samenvattend: het is voor spelers in de pluimveevleesketen een uitdaging zowel te voldoen aan de regelgeving als aan de eisen die de markt stelt. In onderstaand fragment licht een toezichthouder de dilemma's van de pluimveehouder nader toe.

Interview toezichthouder – dilemma's pluimveehouder

“Frauderisico's zijn inherent aan de sector. De pluimveehouder zit financieel (krappe marges) zo in het nauw en heeft het procesmatig (strakke planning, integratie) zo weinig voor het zeggen, dat de keuze voor fraude soms kiezen tussen twee kwaden lijkt te zijn. Volgens regelgeving mogen vleeskuikens niet geslacht worden als in de dagen daarvoor³⁷ antibiotica is toegediend. De pluimveehouder heeft dan ook een groot probleem als dieren ziek worden in de dagen vlak voor het uit- of wegladen. Als hij op dat moment geen antibiotica toedient dan verspreidt de ziekte zich. Dit heeft grote gevolgen voor het dierenwelzijn en de uitval neemt toe. Echter, als de pluimveehouder op dat moment wel antibiotica toedient, kan het koppel niet naar de slacht. Dit betekent dat er niet voldaan kan worden aan de strakke planning van het slachthuis. Bij een geplande uitlading betekent dit tevens dat de kuikens doorgroeien en er overbezetting ontstaat. Hierdoor kiezen pluimveehouders soms voor de oplossing om 1 dag een kuur te geven om de grootste schade te beperken en als een koppel uitgeladen is een volgende kuur. Het heimelijk toepassen van antibiotica is in deze gevallen ook een aantrekkelijke optie.”

34 De periode hangt af van de wachttijd. Die is verschillend voor verschillende soorten antibiotica.

3.2 Invloedrijke spelers en nauwe samenwerkingsverbanden in de pluimveeketen: kansen maar ook risico's

Niet alleen interne factoren, maar ook de omgeving beïnvloedt het gedrag van individuen en bedrijven in de pluimveeketen. Voor een effectieve bestrijding van fraude en andere illegale activiteiten in de deze sector, is het dan ook essentieel om verder te kijken dan de primaire overtreder. Het is daarom van belang zicht te hebben op de productieketen en de invloed van de verschillende spelers hierbinnen.

Invloedrijke spelers en nauwe samenwerkingsverbanden

Van de vele verschillende spelers uit de pluimveevleesketen zijn er drie die opvallen vanwege hun grote invloed. Op de 1^{ste} plaats zijn dat de slachterijen. Vleeskuikenhouders zijn voor hun afzet – en dus van hun inkomsten – afhankelijk van deze partij. Een 2^{de} invloedrijke speler in de pluimveevleesketen zijn de broederijen. Zij bepalen voor een belangrijk deel de kwaliteit van de vleeskuikens en leghennen. Een goede kwaliteit van het uitgangsmateriaal is erg belangrijk voor een zo goed mogelijk eindproduct en voorkomt uitval en (illegaal) antibioticagebruik. Ook het voer bepaalt voor een belangrijk deel de kwaliteit van het eindproduct en de gezondheid van het dier. Bovendien beslaan de voerkosten zo'n 60% van de onkosten. Voerleveranciers zijn daarom ook invloedrijke spelers in de sector.

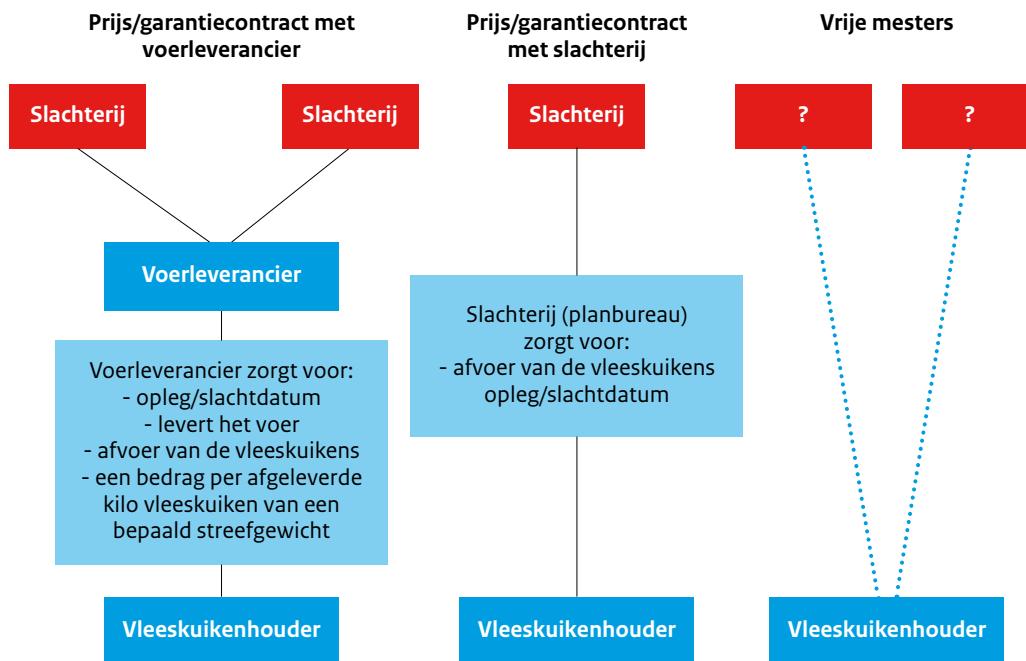
Omdat het gros van de vleeskuikenhouders niet wil of kan riskeren dat de kuikens voor een te lage prijs of helemaal niet afgezet worden, sluiten zij garantiecontracten af met een slachterij. De slachterij verbindt zich hiermee om de kuikens af te nemen. De slachterij regelt doorgaans de slachtdatum, de vangploegen en het transport. De veehouder moet ervoor zorgen dat hij de vleeskuikens (op tijd) gezond en op gewicht heeft.

Omdat voer een hoge kostenpost is, sluiten veehouders ook veelal contracten af met voerleveranciers. Binnen deze contracten is het niet ongewoon dat de voerleverancier de financiële stroom afhandelt. De veehouder hoeft het voer niet voor te financieren. De slachterij betaalt uit aan de voerleverancier die, na aftrek van de voer- en eventuele andere kosten, de veehouder uitbetaalt.

In deze constructies ziet de NVWA-IOD ook dat voerleveranciers nauwe samenwerkingsafspraken en/of contracten hebben met andere schakels, zoals de slachterij of broederij. De voerleverancier regelt in die gevallen niet alleen het voer voor de pluimveehouder, maar ook de opzet en/of afzet van de kuikens. Dergelijke partijen hebben dus invloed op een groot gedeelte van de productieketen en er zelfs de controle over. In de pluimveevleesketen is vaak sprake van deze 'vaste' samenwerkingsverbanden. Slechts een klein deel (circa 5%) van de vleespluimveehouders opereert als 'vrije meester', wat betekent dat zij niet vooraf garantieafspraken over de afzet hebben gemaakt.

Er zijn in de pluimveevleesketen ook partijen die meerdere schakels van de productieketen, zoals de opfok, voer en slacht, in eigen handen hebben. Het financieel belang van deze invloedrijke partijen is vaak groot tot zeer groot. Dit varieert van jaaromzetten van een paar 100 miljoen euro tot enkele miljarden.

Figuur 3: Afzetmogelijkheden pluimveehouders



De invloedrijke spelers en de nauwe samenwerkingsverbanden binnen de pluimveevleesketen bieden kansen voor kostenbesparing en verduurzaming. Zo hanteren verschillende centrale spelers een eigen, privaat controlesysteem waarin alle informatie van de keten geborgd wordt. Echter, het levert ook risico's op voor fraude.

Veehouder niet altijd de 'intellectuele dader'

Uit verschillende processen-verbaal en boeterapporten blijkt dat belangrijke centrale spelers (voerleverancier of slachthuis) een rol spelen in de besluitvorming om dierenwelzijns- of diergeneesmiddelenregels te overtreden. Bijvoorbeeld bij overbelading van pluimveetransporten en het frauderen met weegbonnen om dit te maskeren. Hoewel in de verklaringen de schuldvraag heen en weer wordt geschoven, is het de centrale speler die er belang bij heeft om te besparen op vervoer. Daar waar de centrale speler de kosten van het vervoer droeg, liepen de veehouders juist een financieel risico omdat overbelading het risico op letsel en dode dieren vergroot, wat meer uitval bij de slacht en dus minder inkomsten betekent.

In 2 situaties waarin antibiotica gebruikt werd bij een salmonellabesmetting ligt de schuldvraag duidelijker bij een centrale speler. Deze nam voor de pluimveehouder de beslissing de dieren niet te laten ruimen maar ze te laten behandelen. De invloedrijke partijen rondom de veehouder hebben relatief veel macht en in bovenstaande situatie kunnen zij mogelijk als 'intellectuele dader' aangemerkt worden. Overigens blijft de pluimveehouder als materieel dader net zo goed strafbaar, ook al heeft hij het niet zelf bedacht.

Verder wijzen toezichthouders in interviews op het risico dat er pluimveehouders zijn die financieel of contractueel 'in de tang' zitten. Bijvoorbeeld omdat ze een lening hebben lopen. Voor hen is het moeilijk of zelfs onmogelijk om zich los te maken van een bepaalde partij. Overstappen op ander voer omdat de kuikens het er niet goed op doen, behoort dan bijvoorbeeld niet meer tot de opties.

Om aan de verplichtingen te kunnen blijven voldoen en om inkomstenverlies te voorkomen is de verleiding groter om bijvoorbeeld (illegaal) antibiotica toe te passen. Bovendien is het zo dat de pluimveevleesketen gedomineerd wordt door enkele grote partijen. De kans dat je elkaar in de toekomst weer nodig hebt, is dan ook vrij groot.

Het is dus in ieders belang om een goede relatie te onderhouden.

Ten slotte zijn marktpartijen die elkaar controleren een belangrijke factor in het voorkomen van misstanden en fraude. Afnemers en leveranciers kunnen eisen stellen aan het gedrag van een bedrijf in de volgende ketenschakel (of juist niet). De nauwe verbondenheid en verwevenheid van verschillende spelers en ketenschakels brengt het risico met zich mee dat het stellen van eisen en externe controle tussen schakels vermindert of ontbreekt. En dat kan een gelegenheid scheppen voor overtredingen.

3.3 Beperkt maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel bij fraudeurs én ketenpartners

Fragmenten uit verhoren verdachten

“Dit is veel goedkoper als dat ik het bij de dierenarts moet kopen, daarom doe ik het zo.”

“Het scheelde ongeveer de helft van de prijs. Normaal is ongeveer 145 euro en deze bestelling maar 70 euro. Dit paste mij wel.”

“Wij hebben het gedaan om de centen en wisten dat het niet mocht.”

“Ik weet dat ze bij controle zouden zien dat het categorie-3 producten waren. (...) Bij controle had ik dus de hele partij eieren weg moeten gooien. (...) Zoals ik al verklaard heb, wist ik dat wat ik deed niet goed was. Ik heb dit echter gedaan omdat ik anders failliet was gegaan.”

Net als bij andere vormen van fraude is het (vermoedelijke) primaire motief van de fraudeur doorgaans economisch. Wanneer we de opsporingsonderzoeken nader analyseren, valt op dat veel fraudeurs een beperkt maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel hebben. Zij lijken niet stil te staan bij de consequenties en de ernst van hun daden. In verschillende verhoren geven zij aan spijt te hebben dat ze de regels hebben overtreden. Maar dan vanwege de problemen waarin ze nu zitten en niet vanwege de gevolgen van hun daden. Een enkele uitzondering daargelaten spreken zij in de verhoren niet over de schadelijke gevolgen voor de maatschappij, bijvoorbeeld resistentieproblematiek, onveilig voedsel, schade aan het milieu, voedselvertrouwen of volksgezondheid.

Fragment uit verhoren verdachten

“Ik wil wel zeggen dat ik ontzettend spijt heb dat het gebeurd is. En dat om die paar rotcenten. Het gebeurt me nooit weer.”

“Gedurende deze 2 dagen zijn mij een hoop dingen duidelijk geworden. Consequenties die ik niet overzien heb toen ik hier aan begon komen nu boven. Ik ben bang dat dit mij mijn bedrijf kost.”

In verschillende gevallen rechtvaardigt de verdachte de strafbare gedragingen. Hij ontkent de schade, het slachtoffer en legt de verantwoordelijkheid bij een ander.

Dit is in lijn met wetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat zogenaamde neutralisatie- of rationaliseringstechnieken een belangrijke rol spelen wanneer ondernemingen de regels overtreden.³⁵ Het draagt bij aan de motivatie voordat een overtreding wordt gepleegd en geeft achteraf gelegenheid een overtreding te rechtvaardigen.

35 Huisman, W. (2001). Tussen Winst en moraal. Achtergronden van regelnaleving en regelovertreding door ondernemingen. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, p.554.

Fragmenten uit verhoren verdachten

“Ik heb niemand in gevaar gebracht, er is nooit iemand ziek van geworden. Mijn eigen familie eet het ook. Wij hebben bij onze klanten een hele goede naam.”

“Ik beschik over 30 jaar ervaring in de kippenhouderij en het gebruik van medicijnen hierbij. Ik heb daarom zelf een goed beeld van de ziektebeelden binnen mijn bedrijf. (...) Met name gezien de hoeveelheid medicijnen die gisteren bij de zoeking op mijn bedrijf zijn aangetroffen, blijkt volgens mij wel dat ik met mate gebruik maak van antibiotica.”

“Dat wij ze [kuikens] niet hoeven dood te maken. Ik vind het ethisch ook niet verantwoord om dieren dood te maken als ik ze 17 weken heb opgefokt. Wet- en regelgeving staan dit niet toe en dat willen en kunnen we niet.”

“Dit is iets wat al jaar en dag gebeurde en sectorbreed.”

“Oplichten vind ik wel een heel zwaar woord. De kippen kunnen wel scharrelen, ze hebben vrije uitloop. In de oude stal zelfs veel meer uitloop dan voorgeschreven.”

In verschillende strafrechtelijke onderzoeken valt op dat niet alleen fraudeurs, maar ook hun direct betrokken zakelijke partners een beperkt maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel hebben. In meerdere onderzoeken zagen we dat zakelijke partners wel van de illegale activiteiten moeten of zouden kunnen weten, maar dat zij de fraudeur hierop niet aanspreken en ook de toezichthoudende of handhavende overheid hierover niet informeren. Een motief van zakelijke partners om geen actie te ondernemen, zo blijkt uit enkele getuigenverklaringen, is dat zakelijke partners deze verantwoordelijkheid aan de toezichthouder toedichten.

Fragmenten uit verhoren verdachten en getuigen

“Mijn eigen veearts zal denk ik ook op de hoogte zijn van dit hele gebeuren, want hij levert bij mij geen antibiotica meer, dus hij moet het zowat wel weten.”

“Op de kuikenslachterij kun je zien dat dit middel [doxycycline] gebruikt is, want het verkleurt de botten.”

“De vertegenwoordiger [van de voerfabriek] weet ervan. Omdat hij ziet hoeveel voer ik afneem kan hij weten dat ik meer kippen had en ook omdat hij de afleverbonnen gezien heeft.”

“Ook aan de accountant is met naam en toenaam uitgelegd hoe wij hier mee omgingen. Ook van die kant zijn daar nooit vragen over gekomen.”

“Dat heeft veehouder X doorgegeven. Maakt weinig uit of het er meer of minder zijn, ik krijg per uur betaald.” *[Antwoord van de pluimveevanger op de vraag hoe hij weet of er daadwerkelijk niet meer dan het toegestaan aantal vleeskuikens zijn geweest]*

Fragmenten uit verhoren verdachten en getuigen

“De controle-instanties hebben zicht op aantallen hennen en aantallen eieren en zouden zo toch zien dat er teveel hennen worden gehouden.”

“(…) Hij hoeft dat niet bij mij te melden. Als er overbelading geconstateerd wordt, neem ik aan dat ik dat van de NVWA hoor.” [Antwoord van een leidinggevende van het vervoersbedrijf op de vraag wat een chauffeur doet als hij merkt dat hij overbeladen is]

Tot slot zien we ook dat de invloed van zakelijke partners verder kan gaan dan enkel het nalaten om actie te ondernemen. Uit 2 onderzoeken bleek dat een zakelijke partner van de fraudeur fraude juist stimuleerde door advies te geven en oplossingen te bieden die als frauduleus aan te merken zijn.

In 1 onderzoek ging dit nog verder. Een zakelijke relatie haalde de veehouder over tot illegale activiteiten door slimme en sluiske methoden te hanteren. Hij deed bijvoorbeeld een aantrekkelijk (illegaal) aanbod, als het bedrijf net een economische tegenslag had gehad. In de betreffende casus beloofde de zakelijke partner de veehouder enkele luxe goederen als hij producten afnam bij de betreffende partij.

Fragmenten uit verhoren verdachten

“Ik heb bij mijn [zakelijke relatie] aangegeven dat ik wel wat meer hennen wilde bestellen. We spraken er toen ook over dat er op basis van het CPE-certificaat maar een bepaald aantal kippen in een stal mogen. [Zakelijke relatie] heeft toen aangegeven dat hier wel een oplossing voor was. De oplossing die door [zakelijke relatie] is aangegeven is om een deel van de hennen onder een verzamelbedrag te factureren”

“Een jaar of 4 geleden was de dierenarts er weer eens en er moest weer een kuur gedaan worden. Daarna kwam er weer een hele hoge rekening. Hier heb ik het ook over gehad met [handelaar X] en die gaf toen uit zichzelf aan dat dit natuurlijk ook op een andere manier kon. Met die andere manier wordt bedoeld dat hij middelen kon leveren die soortgelijk zijn, maar die wel goedkoper zijn.”

“Ik heb dit van hem afgenomen vanuit financieel oogpunt. Het scheelde mij gewoon teveel. Daarnaast kreeg ik van [handelaar X] ook nog eens een keer een gratis breedbeeldtelevisie en later een nieuwe laptop bij een bestelling. Dit heeft mij eigenlijk mede overgehaald om deze producten van [handelaar] af te nemen.”

Samenvattend kunnen we stellen dat in verschillende strafrechtelijke onderzoeken het maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel van fraudeurs en hun direct betrokken zakelijke partners beperkt lijkt te zijn. Dit is een risico voor fraude. Zakelijke controle is naast sociale controle en regulering en handhaving door de overheid namelijk een belangrijke factor bij het voorkomen van fraude.

Dit beeld van een beperkte zakelijke controle komt ook naar voren in het rapport van Agro & Natuur (voorheen innovatienetwerk) uit 2015³⁶ over een innovatieproject om het antibioticagebruik bij vleeskuikens terug te dringen:

36 Innovatie Agro & Natuur (2015). Eindrapportage fase 2 Antibioticavrije Pluimveeketen. Geraadpleegd in juni 2017 via <http://edepot.wur.nl/370668>

'...In Nederland zijn alle schakels in de pluimveevleesketen sterk gespecialiseerd en opereren ze stevig concurrerend naar elkaar met kleine marges. Er zijn vier belangrijke knelpunten in de keten geïdentificeerd die opgelost moeten worden om een antibioticavrije keten te kunnen realiseren. De knelpunten zijn: (1) Informatie tussen de schakels wordt niet gedeeld (vanwege claimcultuur), (2) Informatie is niet altijd betrouwbaar (grote commerciële belangen), (3) Schakels zijn primair gericht op kostprijsvoordeel en niet op waarde creatie, en (4) Schakels spreken elkaar niet aan op vakmanschap (vanwege concurrentiedruk)....'

3.4 Duizend bv's: een opvallend verdienmodel in de pluimveesector

Bij een onderzoek in de vleesbranche naar handelsstromen in gekoeld en bevroren vlees, stuitte de NVWA-IOD op het fenomeen dat bedrijven gebruik maken van veel bv's en samenwerkingsverbanden (vof's). Bedrijven hebben geen 20 of 30 inschrijvingen bij de Kamer van Koophandel, maar er zijn zo'n tien bedrijven met wel 100 tot 800 bv's of vof's. Het meest extreme geval is een bedrijf dat 1.200 inschrijvingen heeft. Dit fenomeen roept vragen op. Het is namelijk bekend dat fraudeurs gebruik maken van versluierende tactieken met bedrijven.

Bij navraag bij collega's van de Douane, de Belastingdienst en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) blijkt al snel dat het een herkenbaar en verklaarbaar fenomeen is. RVO.nl vertelt dat de ondernemers de vele bedrijven oprichten om zoveel mogelijk voordeel uit de invoerregelingen van pluimveevlees te behalen. Het is een legale constructie, maar is het ook wenselijk?

Invoerregelingen

Onder andere vanwege Europese regelgeving is het produceren van Europees pluimveevlees duurder dan in derde landen. Europese producenten kunnen met hun kiloprijs daarom niet concurreren met landen als Brazilië, Thailand, Oekraïne en China. Door het heffen van douanerechten wordt het voordeel van het importeren van 'goedkoop' pluimveevlees uit derde landen (grotendeels) opgeheven. In het wereldhandelsverdrag, maar ook bilateraal, zijn echter ook afspraken gemaakt waarin staat dat Europa de invoer van producten uit derde landen tegen vrij of gereduceerd tarief (beperkt) moet toestaan. Om de Europese markt te beschermen worden in dat geval vaak tariefcontingenten (een maximum hoeveelheid dat onder gereduceerd tarief geïmporteerd kan worden) ingesteld.

De EU kent hoge douaneheffingen om pluimveevlees in te voeren uit derde landen. Afhankelijk van het product en de herkomst gaat het om circa 1,30 euro per kilo. Door gebruik te maken van invoerregelingen kan het pluimveevlees met (gedeeltelijke) schorsing van douanerecht geïmporteerd worden. Dit scheelt een importeur een aanzienlijk bedrag (circa 1 euro per kilo). 1 container levert dus al snel een voordeel van 25.000 euro op.

Waarom honderden bv's?

Elk bedrijf mag slechts 1 aanvraag doen per regeling/productgroep om tegen gereduceerd of zelfs 0-tarief te importeren. Deze aanvraag is ook beperkt tot een maximumhoeveelheid. Bij pluimveevlees is dat bijvoorbeeld vaak 10% van de totale beschikbare hoeveelheid. Wanneer er binnen een regeling in totaal meer aangevraagd wordt dan de totale beschikbare hoeveelheid, werkt de Europese commissie met een toewijzingspercentage. De enige manier om toch vaker dan 1 keer mee te kunnen doen aan de regeling en dus meer te profiteren is door meerdere bedrijven te hanteren. De volgende rekensom maakt duidelijk waarom bepaalde partijen zich met honderden bedrijven inschrijven voor de invoerregeling:

Voorbeeld: In totaal zijn er 200 bedrijven die allen pluimveeproducten onder gereduceerd tarief willen importeren. De 200 bedrijven vragen allemaal de maximale hoeveelheid aan (10% van de totale jaarlijkse beschikbaarheid (=25.000 ton)). In totaal is dit $200 \times 2500 \text{ ton} = 500.000 \text{ ton}$. Dit is meer (2.000%) dan de jaarlijks beschikbare hoeveelheid die onder gereduceerd tarief geïmporteerd mag worden. De Europese commissie zal dus een toewijzingspercentage van 0,05 toepassen om op de totale jaarlijkse beschikbaarheid van 25.000 ton (100%) uit te komen. Elk bedrijf krijgt dus 'slechts' 125 ton (0,5%) toegewezen. Echter als van de 200 bedrijven er 100 bij één ondernemer horen, dan kan deze ondernemer ($100 \times 125 =$) 12.500 ton uiteindelijk onder gereduceerd tarief invoeren. De handelaren met slechts 1 bv of vof kunnen dus aanzienlijk minder pluimveevlees onder gereduceerd tarief invoeren.

Referentiehoeveelheid

Een andere voorwaarde binnen de invoerregelingen die van invloed is op het fenomeen 'veel bv's' is de referentiehoeveelheid. Dit houdt in dat een ondernemer alleen kan deelnemen aan een invoerregeling als de ondernemer in de twee voorgaande (contingent)jaren al vanuit landen buiten de EU heeft ingevoerd.

De referentiehoeveelheid verschilt per regeling en soms telt ook export of verwerking van vlees mee. Voor regelingen binnen de pluimveesector gaat het vaak om een minimum van 50 ton. Dit vereiste heeft zowel een beperkende als bevorderende werking op het aantal bv's en vof's dat in relatie tot invoerregelingen wordt opgericht.

Op de 1^{ste} plaats betekent deze referentiehoeveelheid namelijk dat ondernemers eerst moeten investeren voordat zij kunnen profiteren van de invoerregeling. Zij moeten immers de eerste 2 jaar 50 ton invoeren zonder dat zij in aanmerking komen voor een gereduceerd tarief. Dit kan een drempel zijn om met meerdere bv's of vof's mee te doen binnen een invoerregeling.

Anderzijds bevordert de voorwaarde van de referentiehoeveelheid ook het oprichten van vele bv's en vof's. Er zijn namelijk verschillende bedrijven die veel meer dan de vereiste vijftig ton invoeren uit of uitvoeren naar derde landen. Juist deze ondernemers splitsen hun bedrijven op in meerdere, soms honderden, bv's. Een bedrijf dat 5.000 ton in- of uitvoert kan op deze manier niet één, maar honderd keer een aanvraag indienen binnen de invoerregeling.

Onwenselijk zijn in ieder geval de grote administratieve lasten die de vele bv's met zich meebrengen, zowel voor RVO.nl als de Douane. Want elke bv of vof kan aparte invoercertificaten (bij RVO) en importrechten (bij Douane) aanvragen. Zo zijn bijvoorbeeld 25 importeurs verantwoordelijk voor ongeveer 4.000 aanvragen per kwartaal, alleen al voor de invoerregeling Vo.(EG) nr. 533/2007 'gezouten en ander pluimveevlees uit Brazilië, Thailand en andere landen'. In plaats van 25 moeten er dus 4.000 aanvragen verwerkt en gecontroleerd worden. Vooral de controle van de referentiehoeveelheid is een grote administratieve last en de behandeltijd is relatief kort.

Daarnaast lijken vooral de grote ondernemingen van deze constructie te profiteren. Grote ondernemingen kunnen over het algemeen gemakkelijker de investering van de eerste referentiehoeveelheid voor de vele bv's opvangen dan de kleine of nieuwe spelers op de markt. Ook de benodigde (financiële) kennis en de kosten die de meerdere bv's of vof's met zich meebrengen – denk bijvoorbeeld aan de kosten van een financieel adviseur, notariskosten bij oprichting van een bv en het jaarlijks opmaken van een jaarrekening – is voor grote bedrijven gemakkelijker te dragen.

De vraag is of kleinere bedrijven en nieuwe spelers op de markt, die niet de kennis en het geld hebben of simpelweg niet zo'n constructie van vele bv's willen opzetten, nog wel kunnen profiteren van de invoerregelingen.

De grote spelers in de branche vinden dit geen onwenselijke situatie. Zij vinden deze constructie een eerlijke methode waarmee een bedrijf dat jaarlijks 5.000 ton importeert (naar verhouding) net zoveel profiteert als een bedrijf dat 50 ton invoert.

Op het gebied van fraude ziet de NVWA-IOD vooral risico's in de ondoorzichtigheid van de 'kerstbomen' aan bv's. Hoewel het in deze context duidelijk is dat de bedrijvenstructuren niet zijn opgericht voor criminele doeleinden, maken dergelijke complexe bedrijfsstructuren het voor toezichts- en opsporingsinstanties (onnodig) lastig en complex. Het is niet voor niets dat criminelen en fraudeurs gebruik maken van complexe bedrijfsstructuren om hun activiteiten te versluieren. Het doorgronden van deze structuren kost toezicht en opsporing veel tijd en moeite.

Ten tweede ziet de NVWA-IOD risico's voor (herkomst)fraude. Gezien het voordeel dat de invoerregeling kan opbrengen is het winstgevend om te fingeren dat je voldoet aan de voorwaarden. In het verlengde hiervan kan de constructie een gevaar vormen voor de tracering.

Een bedrijf met honderden bv's heeft namelijk de mogelijkheid om producten op papier eindeloos rond te pompen van bv naar bv en zo het product op papier van een nieuwe, gunstigere identiteit te voorzien. Het is voor toezicht en opsporing uiteindelijk erg lastig om de echte herkomst van een product vast te stellen. Dergelijke fraude vormt een gevaar voor de traceerbaarheid, een essentieel onderdeel van de Europese voedselwetgeving.

Het is belangrijk dat de controle, bijvoorbeeld op de referentiehoeveelheid, goed uitgevoerd wordt en niet onder druk staat door een veelheid aan aanvragen die in korte tijd behandeld moeten worden.

3.5 Beperkingen binnen wet- en regelgeving

De overheid beïnvloedt regelgeving met normen en wetgeving. Soms ziet de NVWA-IOD dat er mazen in de wet zijn of dat wetgeving zo ingewikkeld of niet handhaafbaar is, dat dit juist gelegenheid voor fraude biedt. In de pluimveesector zijn er ook verschillende voorbeelden van regelgeving die gelegenheid bieden voor fraude. De belangrijkste staan hieronder. Deze voorbeelden gelden echter niet alleen voor de pluimveesector, maar evenzo voor andere sectoren en ketens.

3.5.1 Beperkte mogelijkheid tot weigeren van registraties, vergunningen en erkenningen van de NVWA

Voor verschillende schakels in de pluimveeketen geldt dat zij een registratie, erkenning of vergunning van de NVWA nodig hebben om hun bedrijfsactiviteiten uit te kunnen voeren. Dit geldt voor alle bedrijven die zich bezighouden met productie, verwerking en distributie van (pluimvee)vlees, maar ook voor broederijen, diervoederbedrijven, vervoerders van levend (pluim)vee en laboratoria (salmonella).

Een sterk middel in het bestrijden van fraude is het intrekken van een registratie, vergunning of erkenning. Hierdoor kan een bedrijf de activiteiten waarbinnen zij fraudeert niet meer uitvoeren. Een groot struikelblok bij het voorkómen van fraude is echter dat de huidige wet- en regelgeving onvoldoende voorziet in de mogelijkheid om een registratie, vergunning of een erkenning van de NVWA in te trekken of te weigeren. Zo is op dit moment bijvoorbeeld het niet op orde hebben van de 'tracking & tracing' geen erkenningseis en kunnen we een vergunning op basis hiervan dus niet weigeren. Daarnaast is er geen integriteitseis. Een ernstig vermoeden dat de erkenning mede gebruikt zal worden voor het plegen van strafbare feiten of het benutten van voordelen uit strafbare feiten is geen weigeringsgrond. Het is voor een overtreder of fraudeur nu vrij gemakkelijk om – als zijn vergunning wordt ingetrokken – via een nieuw bedrijf weer een vergunning aan te vragen en op dezelfde voet door te gaan. Dit zien we ook gebeuren. In een van de opsporingsonderzoeken van de NVWA-IOD startten de eigenaren van een slachthuis waarbij de erkenning was ingetrokken, bijvoorbeeld elders een nieuw slachthuis.

Een ander voorbeeld is een veroordeelde handelaar in antibioticagroundstoffen die nog steeds op de lijst van CIBG staat, omdat hij in afwachting is van hoger beroep.

Doordat het verlenen van erkenningen door de NVWA niet is opgenomen in de Wet BIBOB (Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur) is een toets op integriteit en het weigeren op basis hiervan niet mogelijk. Dit biedt gelegenheid voor (het voortduren van) fraude.

Bovendien is het voor effectief toezicht en handhaving belangrijk om te weten welke partijen wel en niet actief zijn op een (deel)markt. Bedrijven beschikken bijvoorbeeld wel over een erkenning maar zijn niet actief op het gebied waar de erkenning op toeziet. Deze 'slapende' erkenningen en vergunningen maken het voor toezicht en handhaving lastig, terwijl juist de ingetrokken, geweigerde, verlopen en slapende erkenningen interessant zijn om frauderisico's te bepalen. Een goed overzicht hiervan ontbreekt en structurele aandacht hiervoor is nog niet ingebed binnen toezicht en handhaving.

3.5.2 Regelgeving die wel landelijk, maar niet op Europees niveau geldt

De pluimveeketen heeft te maken met verschillen in nationale regelgeving binnen Europa. Het registratieregime van antibiotica is bijvoorbeeld wel Europees geregeld, de maatregelen rondom het gebruik van antibiotica echter niet. Welke middelen je mag gebruiken, hoe je het mag gebruiken en wat de rol van de dierenarts is, staat in de Nederlandse wet, maar verschilt van andere landen. In Nederland is preventief gebruik van antibiotica verboden, maar een pluimveehouder in Duitsland of België mag bijvoorbeeld nog wel preventief Lincospectin toedienen. Regelgeving die wel landelijk maar niet op Europees niveau geldt, kan tot gevolg hebben dat activiteiten over de grens verplaatst worden en de Nederlandse regelgeving wordt ontweken. Dit zien we dan ook daadwerkelijk gebeuren. Dit is uiteraard niet strafbaar maar het ondermijnt het doel waarvoor de nationale regelgeving ingesteld is: het verminderen van resistentie.

Bovendien zijn deze verschillen in regelgeving ook een risico voor het neutraliseren (goedpraten) van regelovertreding: "In Duitsland mag het wel en die kippen komen ook op de Nederlandse markt³⁷..." Als je het overtreden van regels gemakkelijk kunt neutraliseren, maakt dat het frauderisico groter.

3.5.3 Opsporingsbeperkingen door 'onlogische' beperkte strafbaarstelling Warenwet

De opsporing loopt tegen een beperking in wetgeving aan. Wanneer het gaat om vers vlees is over het algemeen³⁸ de Wet Dieren van toepassing. Is er sprake van onveilige levensmiddelen, dan geldt een strafbaarstelling van 6 jaar. Maar is er sprake is van verwerkte vleesproducten dan is de Warenwet van toepassing. De in de Warenwet opgenomen strafbaarstellingen ten aanzien van de etikettering en houdbaarheidsdata zijn uitsluitend 'overtredingen'. Hierdoor kunnen we tijdens een strafrechtelijk onderzoek geen bijzondere opsporingsbevoegdheden (zoals telefoontap of pseudokoop) inzetten. Hiervoor moet er namelijk sprake zijn van een 'misdrijf' met een bepaalde strafbedreiging. Zonder de inzet van deze bijzondere opsporingsbevoegdheden is het soms niet mogelijk om een bepaalde handelwijze (modus operandi) inzichtelijk te maken.

3.5.4 Interne tracering en controle op recall-partijen niet geregeld

Sinds 1 januari 2005 is de Algemene Levensmiddelen Verordening, ofwel de 'General Food Law' (EG 178/2002) van kracht. Deze verordening heeft 2 beperkingen. Allereerst dat de interne tracering geen onderdeel is van deze wet. In Artikel 18 van de General Food Law wordt de traceerbaarheid geregeld: 'levensmiddelen, diervoeders, voedselproducerende dieren en alle stoffen die bestemd zijn om in een levensmiddel of diervoeder te worden verwerkt of waarvan kan worden verwacht dat zij daarin worden verwerkt zijn in alle stadia van de productie, verwerking en distributie traceerbaar'. Hoewel je hieruit kunt opmaken dat levensmiddelen op elk moment traceerbaar moeten zijn, geeft het Directorate General for Health and Food Safety (DG Sanco) in een 'guideline' aan dat de interne traceerbaarheid daarmee *niet* is geregeld. De guideline luidt: 'Zonder afbreuk te doen aan sectorspecifieke voorschriften verplicht de verordening de exploitanten niet uitdrukkelijk een verband te leggen (de zogenaamde interne traceerbaarheid) tussen inkomende en uitgaande producten. Het is evenmin verplicht registers bij te houden waarin wordt vermeld hoe charges binnen een bedrijf worden gesplitst en samengevoegd om specifieke producten of nieuwe charges te maken'. Dit doet afbreuk aan de handhaafbaarheid van dit artikel.

37 In Nederlandse slachterijen wordt volgens een toezichthouder een aanzienlijk aantal Duits pluimvee geslacht.

38 Zie voor de specifieke toepasbaarheid van de Wet dieren en de Warenwet respectievelijk artikel 2.2 van de Regeling dierlijke producten en artikel 1 lid 2 van het Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen.

Een 2^{de} beperkende factor binnen de General Food Law ziet op de mogelijkheid tot het uitvoeren van een recall als er een voedselveiligheidsrisico is. Het bedrijf is dan, volgens art 19 verplicht de afgezette partijen terug te halen. Als een levensmiddel niet aan de voedselveiligheidsvoorschriften voldoet, geldt artikel 14 GFL. Dit artikel geeft aan wanneer een levensmiddel onveilig is (schadelijk of niet geschikt). Onveilige levensmiddelen mogen niet in de handel worden gebracht. In de handel brengen betekent overigens niet vernietigen. Men mag ze ook opslaan, zolang deze maar niet in de handel gebracht worden. In de bepaling ontbreekt wat er met die onveilige levensmiddelen moet worden gedaan. Voor dierlijke producten is er de mogelijkheid om uit te wijken naar de dierlijke bijproductenverordening, maar dan moet het product wel vallen onder de definitie van categorie 1/2/3. Het risico bestaat dat partijen die voor de humane consumptie uit de handel worden gehaald via een omweg toch als zodanig verhandeld worden. Hier mist een controlemechanisme. Bij gewasbeschermingsmiddelen is dat beter geregeld. Daar vraagt de NVWA-controleur bijvoorbeeld een factuur van de afvalverwerker voor het vernietigen van de partij; een extra waarborg.

3.6 Blinde vlekken van toezicht en handhaving

We krijgen steeds beter inzicht in fraude(risico's); belangrijk voor zowel de aanpak als de detectie van fraude. Er zijn verschillende mogelijkheden om dit effect te versterken. In de strafrechtelijke onderzoeken, analyses en gesprekken met toezichthouders komt naar voren dat meer ketengericht toezicht kansen biedt. De verschillende domeinen die de pluimveeketen raken, zijn namelijk verdeeld over de verschillende directies (tot 1 juli 2017: toezichtsdivisies) van de NVWA.

Dat betekent dat informatie van spelers binnen de pluimveesector is verdeeld over verschillende directies. Het over en weer benutten van deze informatie kan nog veel intensiever en structureler plaatsvinden. Het koppelen van elkaars informatie en data biedt kansen voor meer en beter risicogericht toezicht en een betere detectie van fraude. Informatie bij de ene directie kan namelijk een risicosignaal opleveren voor een andere directie.

Daarnaast zijn er een aantal gebieden waar de NVWA(-IOD) geen of slecht zicht op heeft. Deze zogenaamde blinde vlekken vormen een risico voor fraude, omdat de kans op ontdekking minder groot is. Belangrijke blinde vlekken zijn:

- pluimvee anders dan vleeskuikens en legkippen, zoals kalkoenen, eenden, fazanten en duiven;
- macht- en afhankelijkheidsposities in de pluimveeketen: de rol en invloed van slachterijen, voerleveranciers en broederijen;
- (op)fok en vermeerderingsbedrijven;
- de handel in diervoederadditieven
- de relatie tussen Belgische en Duitse IKB-erkende dierenartsen en de relatie tussen Belgische en Duitse broederijen en Nederlandse dierenartsen, broederijen en vleeskuikenhouders;
- nepantibiotica;
- de omvang en werkwijze van internetapotheken en de mate waarin zij illegale diergeneesmiddelen aanbieden.

4 Belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren we aan de hand van de volgende drie vragen de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

- welke fraudevormen binnen de pluimveeketen vragen in het bijzonder de aandacht van de NVWA?
- welke ketenschakels zijn belangrijk in relatie tot fraude?
- waar kunnen we barrières tegen fraude opwerpen?

4.1 Welke fraudevormen vragen bijzondere aandacht?

De verschijningsvormen van fraude in de pluimveeketen zijn divers. Er werd onder meer onderzoek gedaan naar fraude met weegbonnen om overbelading bij transport te maskeren, fraude met de classificering van eieren, het omkatten van pluimveevlees, fraude met pluimveemest en illegaal antibioticagebruik.

De NVWA-IOD maakt zich in de pluimveeketen in het bijzonder zorgen om fraude met antibiotica en fraude in relatie tot de eerlijkheid van voedsel. Recent is daar ook fraude met verboden stoffen in bestrijdingsmiddelen bij gekomen. Voor deze fraudevormen zijn er verschillende actuele signalen en zijn er bovendien actuele ontwikkelingen die een risico vormen voor fraude op deze gebieden. Niet toegelaten stoffen in bestrijdingsmiddelen kunnen een gevaar opleveren voor de volksgezondheid als ze in de eieren terechtkomen, zoals recent gebeurd is met de verboden stof fipronil. Fraude in relatie tot eerlijk eten kan op de lange termijn corrumperende en ondermijnende gevolgen hebben. Op korte termijn kan het gevaar opleveren voor de voedselveiligheid. Voedsel moet namelijk direct uit de schappen gehaald kunnen worden als het onveilig blijkt te zijn. Fraude kan dit frustreren, bijvoorbeeld door gerommel met herkomst, soortverwisseling en min of meer onschuldige vermengingen. Dit bemoeilijkt de traceerbaarheid van het voedsel; een belangrijke pijler onder het systeem van voedselveiligheid. Illegaal gebruik en het illegaal toepassen van antibiotica heeft de resistentieproblematiek als een van de belangrijkste negatieve gevolgen. Deze resistentieproblematiek levert met name gevaren op voor de volksgezondheid.

De NVWA-IOD verdeelt haar capaciteit over een groot aantal NVWA-domeinen en tientallen sectoren. Dit fraudebeeld is dan ook geen compleet beeld van de werkelijke fraude in de pluimveesector. Het valt op dat er bijvoorbeeld beperkt zicht is op fraude op het gebied van salmonella, diergeneesmiddelen anders dan antibiotica en diervoederadditieven.

Bovendien is het zo dat de NVWA-IOD haar capaciteit primair inzet op voedsel fraudezaken, die directe risico's geven voor de veiligheid van het voedsel en de volksgezondheid. Echter fraude in relatie tot eerlijkheid van voedsel is niet altijd – direct – schadelijk vanuit die oogpunten. Wél wordt de consument opgelicht en levert het oneerlijke concurrentie op. Als dit niet wordt aangepakt, werkt het op langere termijn corrumperend. Daarnaast ondermijnt dit het vertrouwen in het voedselveiligheidssysteem als geheel en de overheid in het bijzonder³⁹ aanzienlijk.

39 Uit onderzoek van de Consumentenbond blijkt dat tweederde van de consumenten zich zorgen maakt over voedsel fraude. Uit het onderzoek blijkt ook dat consumenten vooral naar de NVWA kijken als belangrijkste instantie om voedsel fraude te bestrijden: ruim 70% van de consumenten vindt dit.

Op basis van de kennis over het ‘dark number’ in de criminologie (ofwel de ongeregistreerde criminaliteit) en gelet op wereldwijde schattingen van de omvang van voedsel fraude, wordt ingeschat dat de fraude die de NVWA-IOD opspoot, slechts een klein deel van de daadwerkelijk gepleegde voedsel fraude vertegenwoordigt. De binnenkomende signalen ondersteunen deze inschatting. Ook op het gebied van pluimvee zijn verschillende actuele signalen van voedsel fraude.

Aanbevelingen – welke fraude?

NVWA:

- besteed binnen de pluimveeketen in het bijzonder aandacht aan fraude met antibiotica;
- besteed binnen de pluimveeketen in het bijzonder aandacht aan fraude in relatie tot eerlijk eten;
- besteed binnen de pluimveeketen in het bijzonder aandacht aan fraude met bestrijdingsmiddelen om stallen schoon te maken. Monitor welke nieuwe middelen gebruikt gaan worden ter vervanging van fipronil;
- staar niet blind op deze fraudevormen. Fraude en fraudeurs zijn veranderlijk. Blijf daarom ook alert op en investeer in de informatiepositie van fraudevormen op andere gebieden, vooral daar waar er blinde vlekken zijn en de maatschappelijke risico’s groot zijn. Bijvoorbeeld fraude in relatie tot de productie en handel van pluimvee producten, salmonella en diergeneesmiddelen anders dan antibiotica;
- zet het instrument ‘afpakken’ vaker in. Naleving is voor de sector in hoge mate een bedrijfs-economische risicoafweging. Hierdoor is veel effect te verwachten van het instrument afpakken. Het afpakken van het illegaal verkregen vermogen uit bijvoorbeeld het omkatten van eieren kan een effectief middel zijn om fraudeurs aan te pakken en af te schrikken.

Ministeries van LNV, VWS en V&J:

- Zorg dat ook de indirect onveilige en maatschappij ondermijnende vormen van voedsel fraude stevig kunnen worden aangepakt.

4.2 Welke schakels in de keten zijn belangrijk?

Uit dit fraudebeeld blijkt dat fraude en illegale activiteiten in bijna de gehele keten voorkomen. Van broederijen die illegaal antibiotica gebruiken tot aan verwerkers en handelaren die rommelen met het eindproduct of de etiketten ervan. Enkel de eerste schakel in beide productieketens, de (op)fok en vermeerderingsbedrijven komen niet terug in de onderzoeken.

De focus van de NVWA ligt veelal op de primaire overtreder of fraudeur. Zo ligt bij overbezetting of illegaal antibioticagebruik de nadruk vaak op de pluimveehouder. Er zijn echter aanwijzingen dat partners met wie de veehouder nauw samenwerkt – de voerleverancier, het slachthuis en de broederij – een belangrijke invloed hebben op de (illegale) handelingen in het primaire bedrijf. Mogelijk zijn zij zelfs de ‘intellectuele dader’.

Daarnaast is het opvallend dat er nog weinig zicht is op belangrijke faciliteerders binnen de verschillende fraudevormen. Voor een effectieve aanpak van fraude is het essentieel om inzicht te hebben in de activiteiten van faciliteerders zoals dierenartsen, handelaren in grondstoffen van antibiotica of bestrijdingsmiddelen, laboratoria, koel- en vrieshuizen, mestintermediairs, financiële dienstverleners en adviseurs.

Dit zijn allemaal spelers die in de periferie van de veehouder opereren, maar een belangrijke (faciliterende) rol kunnen spelen in frauduleuze praktijken. Een veehouder die illegaal antibiotica wil gebruiken heeft bijvoorbeeld iemand nodig van wie hij de illegale antibiotica kan kopen, een handtekening van een dierenarts, advies over hoe hij facturen effectief kan verhullen in de administratie, hoe hij registraties het beste kan manipuleren, et cetera. De ondersteunende rol die deze tussenschakels spelen zijn belangrijk voor een effectieve aanpak van fraude.

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

Aanbevelingen – waar in de keten?

NVWA:

- verbreed de focus van toezicht én handhaving door naast de primaire overtreder of fraudeur ook de rol en invloed van de nauwe samenwerkingspartners onder de loep te nemen, vooral de rol van de voerleverancier, de slachterij en de broederij;
- investeer op inzicht in belangrijke faciliteerders (bijvoorbeeld laboratoria, dierenartsen, handelaren in grondstoffen, adviseurs, et cetera). Breng in kaart wie de cruciale en lastig vervangbare functies binnen fraudevormen vervullen. Richt hier vervolgens de preventieve en repressieve aanpak op. Het maken van barrièremodellen⁴³ kan hierbij een waardevol hulpmiddel zijn.

4.3 Welke barrières kunnen we opwerpen?

In hoofdstuk 3 beschreven we drie factoren die fraude in de pluimveeketen mogelijk maken. Dit zijn enerzijds omstandigheden waarop de overheid invloed kan uitoefenen, bijvoorbeeld door slimmer en beter toezicht te houden en te handhaven of door het aanpassen van wet- en regelgeving. Anderzijds zijn het omstandigheden waarbij de politiek, de branche en de maatschappij aan zet zijn.

De overheid aan zet

Op de eerste plaats constateert de NVWA-IOD verschillende knelpunten in de wet- en regelgeving, die van invloed zijn op fraude in de pluimveesector. Het gaat om:

1. de beperkte mogelijkheid om registraties, vergunningen en erkenningen te weigeren;
2. regelgeving die wel landelijk maar niet Europees uitgevoerd wordt;
3. de beperkte strafbaarstelling in de Warenwet;
4. het ontbreken van regelgeving over interne tracering en de controle op recall-partijen.

⁴⁰ Met een barrièremodel kan bekeken worden hoe een complexe vorm van criminaliteit het beste aangepakt kan worden. Het model brengt in kaart welke stappen een crimineel moet zetten om een delict te kunnen plegen. Ook belicht het model welke partijen en gelegenheden het delict mogelijk maken. Dit levert inzicht op over welke barrières veiligheidspartners kunnen opwerpen om de illegale praktijken te verstoren. Zie ook: <https://www.barrieremodellen.nl/>

Een deel van deze knelpunten, die overigens ook gelden voor andere sectoren en ketens, staan al op de agenda bij partijen die hier verandering in kunnen aanbrengen. Zo zijn er (verkennende) gesprekken geweest tussen vertegenwoordigers van de NVWA-IOD, het Functioneel Parket en ministeries over de verbreding van de weigeringsmogelijkheden van registraties, vergunningen en erkenningen en over het gelijktrekken van de strafbaarstelling in de Warenwet. Het is belangrijk dat deze initiatieven een vervolg krijgen.

Aanbevelingen – welke barrières?

Ministeries van VWS en LNV:

- Pleit bij de Europese Commissie voor het verplicht stellen van interne traceerbaarheid. Pleit daarnaast voor het opnemen van een goed functionerend traceerbaarheidssysteem als voorwaarde voor het verkrijgen van een erkenning.

Ministeries van VWS en LNV:

- Verhoog de strafbaarstelling (via de Wet Economische Delicten) van die artikelen in de Warenwet die verband houden met het in de handel brengen van onveilige levensmiddelen.

Ministerie van LNV:

- Organiseer dat de integriteit van de aanvrager meegenomen kan worden in de beoordeling van het toekennen van registraties, vergunningen of erkenningen. Bijvoorbeeld middels de wet BIBOB.
- Blijf in Europa aandacht vragen voor voldoende en uniforme regelgeving om de resistentieproblematiek tegen te gaan. Zet erop in dat niet alleen de registratie, maar ook de voorwaarden rondom het gebruik (bijvoorbeeld geen preventieve toepassing, de relatie met de dierenarts et cetera) van antibiotica in Europa hetzelfde geregeld is.

Behalve het aanpassen van wet- en regelgeving kan de NVWA nog beter en slimmer toezicht houden door het ketengericht toezicht en de informatie-uitwisseling binnen de NVWA te versterken. In de praktijk zien we dat misstanden en fraude op verschillende domeinen met elkaar samenhangen, elkaar versterken en elkaar veroorzaken. Informatie van het ene toezichtsdomein kan een fraudesignaal opleveren voor een ander toezichtsdomein. Er zijn inmiddels verschillende stappen genomen om een NVWA-brede ketenaanpak en informatie-uitwisseling te stimuleren. Het project 'Verbeterplan Pluimveevleesketen' (een samenwerkingsproject van de toezichtsdivisies) is hier een goed voorbeeld van. Bovendien moet de nieuwe organisatiestructuur van de NVWA waarbij de voormalige divisies per 1 juli 2017 onder de directie handhaven geplaatst zijn, verbetering opleveren.

Een 3^{de} bevinding die ongewenst is en waar de overheid iets aan kan doen, is dat er personen zijn die honderden rechtspersonen oprichten. Dit opvallende verdienmodel in de pluimveesector is niet direct aan fraude te relateren, maar is opgetuigd om maximaal te profiteren van de invoerregelingen. De grote administratieve lasten voor de controlerende overheden en de indirecte risico's voor fraude maken deze constructie ongewenst.

Aanbevelingen – welke barrières?

Ministerie van LNV:

- Neem maatregelen tegen de ondoorzichtige constructie en het verdienmodel van honderden bv's.

NVWA:

- Versterk de ketenaanpak en de informatie-uitwisseling binnen de verschillende onderdelen van NVWA door na te gaan welke fraude en misstanden met elkaar samenhangen, elkaar versterken en/of veroorzaken. Bekijk welke informatie iets kan betekenen voor de ander.

Politiek, branche en maatschappij aan zet

Het huidige productiesysteem in de pluimveeketen is kwetsbaar voor fraude. Met name de sterke intensivering en de industrialisering van de afgelopen jaren, de strakke logistieke planning, de korte opfoktijden en de economische tegenslagen spelen een rol. Maar ook de lage marges en de beperkte bereidbaarheid van de consument om (veel) meer te betalen voor de producten, zijn belangrijke factoren. Voor pluimveehouders is het daarom een uitdaging om enerzijds aan de vraag en eisen van de markt en anderzijds aan de regelgeving te voldoen.

Daarnaast zetten we vraagtekens bij het maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel van fraudeurs en hun direct betrokken zakelijke partners. Op basis van een nadere analyse van opsporingsonderzoeken lijkt dit beperkt te zijn. De fraudeurs staan niet stil bij de consequenties en de ernst van de illegale activiteiten en rationaliseren en rechtvaardigen hun praktijken. En ondanks dat zakelijke partners zouden moeten of zouden kunnen weten welke illegale activiteiten er plaatsvinden, ondernemen zij geen actie. Dit zijn risico's. Neutralisatie- of rationaliseringstechnieken dragen bij aan de motivatie om overtredingen te plegen en geven gelegenheid een overtreding te rechtvaardigen. Naast sociale controle en regulering en handhaving van overheidswege is zakelijke controle een belangrijke factor bij het voorkomen van fraude. Opvallend is ook de bevinding dat enkele zakelijke partners de verantwoordelijkheid afschuiven op de NVWA als toezichthouder.

Gezamenlijke aanpak

Bovenstaande bevindingen laten zien dat de problemen in de pluimveesector niet alleen maar opgelost kunnen worden met louter meer handhaving en slimmer toezicht. In de sector is sprake van belangrijke kwetsbaarheden voor fraude die grotendeels buiten de invloedssfeer van de NVWA vallen. Voor een effectieve aanpak is het van groot belang dat ook deze omstandigheden (onder andere strakke logistieke planning, beperkte zakelijke controle) veranderen.

Aanbevelingen – welke barrières?

Ministerie van LNV en VWS:

- Erken de situatie dat het huidige productiesysteem van de pluimveeketen eigenschappen heeft die het kwetsbaar maken voor fraude. Alleen slimmer en/of meer toezicht kan dit niet oplossen. Onderzoek samen met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties wat de mogelijkheden zijn om het productiesysteem minder kwetsbaar te maken voor fraude. Kijk bijvoorbeeld hoe een reëlere prijs voor kipproducten gevraagd kan worden waardoor de logistieke planning minder strak hoeft.

Ministerie van LNV:

- Spoor de branche(verenigingen) aan om het mechanisme van zakelijke controle binnen de pluimveebranche te stimuleren. Maak duidelijk dat de aanwezigheid van de toezichthouder niet deze eigen verantwoordelijkheid van de ketenpartijen wegneemt.
- Versterk dit effect door hier in toezicht en handhaving(scommunicatie) eveneens aandacht aan te besteden.

NVWA:

- Doe nader onderzoek naar het maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel in de sector en onderneem initiatieven om dit te beïnvloeden.
- Onderzoek en onderneem ook maatregelen om neutralisatietechnieken van (potentiele) fraudeurs tegen te gaan. Doe dit in samenwerking met de branche. Bijvoorbeeld door agendering van de maatschappelijke impact van fraude in reguliere brancheoverleggen.

Bronnen

NVWA analyses & rapportages

NVWA-IOD (2012a) *Strategische Analyse Pluimveesector*. Utrecht: NVWA (vertrouwelijk)
NVWA-IOD (2012b) *Tactische Analyse Antibioticagebruik bij pluimvee*. Utrecht: NVWA (vertrouwelijk)
NVWA-IOD (2012c) *Tactische Analyse Transport van pluimvee*. Utrecht: NVWA (vertrouwelijk)
NVWA-IOD (2015) *Integrale Analyse vleesketen*. Utrecht: NVWA (concept, vertrouwelijk)

Opsporingsinformatie

TCI-verstrekkingen 2014-2016
Signalenlijsten Team Intelligence 2010-2016
Onderzoeksdocumentatie en beleidsrapportages van 18 opsporingsonderzoeken

Aanvullende interviews met toezichthouders

2 Coördinerend Specialistisch Inspecteurs toezichtontwikkeling Levende Dieren & Dierenwelzijn
Teamleider Verbeterplan Pluimveevleesketen
Inspecteur Verbeterplan Pluimveevleesketen
Toezichthouder primaire bedrijven
Inspecteur toezichtontwikkeling Levende Dieren & Dierenwelzijn
Senior Inspecteur toezichtontwikkeling

Open bronnen

Berg, B. van den (2016). *Uitgelegde Hennen op transport? Hou het kort!* Den Haag: Dierenbescherming.
Huisman, W. (2001). *Tussen Winst en moraal. Achtergronden van regelhaleving en regelvertreding door ondernemingen*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
Website ABN Amro Insights – <http://insights.abnamro.nl>
Website De Boerderij – <http://www.boerderij.nl>
Website CIBG – <https://www.cibg.nl>
Website NVWA – <http://www.nvwa.nl>
Website Pluimvee – <http://www.pluimveeweb.nl>
Website Plukon – <http://www.plukon.nl/>
Website RVO – <http://www.rvo.nl/>
Website Trouw – <http://www.trouw.nl>
Website Vleesmagazine – <http://www.vleesmagazine.nl>
Website WUR – <http://www.wur.nl>

Dit is een uitgave van:

**Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit**

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

info@nvwa.nl
www.nvwa.nl

februari 2018

