

Managementreactie bij het auditrapport 'Toezichtketen Roodvlees: van boer tot en met slachthuis'

De NVWA herkent zich in het algemeen in de conclusies van het onderzoek van de Interne Auditdienst (IAD) naar de toezichtketen roodvlees. Dat geldt zowel voor de generieke conclusie dat de NVWA veel aandacht en zorg besteedt aan het beperken van de risico's in de roodvleesketen en over de hele breedte van de keten maatregelen heeft getroffen om de risico's op aantasting van dierenwelzijn, diergezondheid en voedselveiligheid zoveel mogelijk te beperken, waardoor er op onderdelen van de keten geen sprake meer is van substantiële restrisico's, als ook voor de constatering dat daarmee niet alle inherente risico's zijn afgedekt.

Het auditrapport 'Toezichtketen Roodvlees' van IAD is samen met de concept managementreactie beschikbaar gesteld aan het onderzoeksbureau 2Solve dat het externe onderzoek naar het toezicht op de roodvleesketen uitvoert. Naar aanleiding van de uitkomsten van het 2Solve-onderzoek is in samenhang met de aanbevelingen van het auditrapport van de IAD gezien welke mogelijk aanvullende acties in een integraal plan kunnen worden opgenomen om geconstateerde verbeterpunten op te pakken. Daarmee wordt de managementreactie gefinaliseerd. Vooruitlopend hierop maakt de NVWA al werk van de in het IAD-rapport genoemde aanbevelingen, zoals hieronder beschreven.

De NVWA zet zich dagelijks in om de door IAD genoemde risico's zoveel mogelijk te beperken. Zij pretendeert echter niet dat zij, gegeven de omstandigheden, alle inherente risico's zodanig kan reduceren dat die zich niet meer voordoen. Dat zou als toezichthouder bovendien ook niet realistisch zijn, gezien de complexiteit van deze keten, die een grote diversiteit kent aan spelers met uiteenlopende belangen. Het zijn de veehouders, handelaren, vervoerders, exploitanten van verzamelcentra en slachthuizen en verwerkers van kadavers en karkassen die in de eerste plaats verantwoordelijkheid dragen om de publieke waarden dierenwelzijn, diergezondheid en voedselveiligheid te borgen. Het toezicht van de NVWA vormt hierop het sluitstuk, waarvan weliswaar een belangrijke disciplinerende werking uitgaat, maar dat in zijn mogelijkheden uiteindelijk begrensd is, zowel qua regelgeving, als qua beschikbare middelen.

De IAD heeft de hoofdonderzoeksvraag "in welke mate is er sprake van hiaten in de toezichtketen van 'boer tot en met slachthuis' voor het roodvlees" beantwoord door na te gaan of er sprake is van restrisico's in de diverse schakels van de toezichtketen. Daarbij heeft de IAD op onderdelen suggesties gedaan voor verbetering. De NVWA neemt deze aanbevelingen ter harte. Onderstaand gaan wij in op de inherente risico's (IHR) die zich naar het oordeel van de IAD in de vorm van restrisico's nog voordoen. We hebben onze reactie uitgesplitst naar dierenwelzijn en voedselveiligheid. Op de risico's voor diergezondheid gaan we verder niet in, omdat die naar het oordeel van de IAD voldoende zijn afgedekt. Tot slot volgt een reactie op enkele generieke bevindingen.

Dierenwelzijn

IHR 1 Niet-transportwaardige dieren naar het slachthuis laten brengen (vanaf de veehouderij)

Een risico dat de IAD beschrijft is dat er niet-transportwaardige dieren naar het slachthuis worden getransporteerd. Niet-transportwaardigheid kan meestal pas, als enige plek in de keten, op het slachthuis worden vastgesteld. Dit gebeurt bij de ante mortem-keuring (AM), de keuring van de levende dieren, en wordt volgens de IAD uitgevoerd zoals het bedoeld is.

De IAD signaleert verder dat respondenten vermoeden dat melkveehouders minder aandacht hebben voor transportwaardigheid dan vleesvee-bedrijven en bovendien dat er bij handelaren in zekere mate sprake is van toezichtontwijkend gedrag. Informatie van dierenartsen over niet-transportwaardigheid van dieren zou beter benut kunnen worden voor selectief toezicht op het primaire bedrijf en de transporteur. De NVWA neemt deze suggestie over en gaat op basis van risico-analyses gericht bepaalde veehouders inspecteren. De NVWA gaat, zoals de minister heeft aangekondigd, in overleg met ketenpartijen om te bezien hoe ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid kan bijdragen aan het terugdringen van de problematiek. Verder heeft de NVWA, zoals de minister op 7 mei aan de Tweede Kamer heeft laten weten, op een aantal slachthuizen zonder permanent toezicht als tijdelijke maatregel het vier ogen-principe ingevoerd. Hierbij gaat het om dieren die van Nederlandse bedrijven worden afgevoerd naar Nederlandse slachthuizen.

Ieder geval waarbij een dier letsel of onnodig lijden wordt berokkend is er één te veel. Dat is de reden waarom ieder transport naar het buitenland door een dierenarts wordt gecontroleerd. De dierenarts ziet erop toe dat geen dieren worden vervoerd die niet in staat zijn om op eigen kracht pijnloos te bewegen of zonder hulp te lopen, die ernstige open wonden hebben of waarvan de draagtijd meer dan 90 procent is gevorderd. Ondanks dit intensieve toezicht, in een aantal gevallen zelfs door twee dierenartsen, komt het voor dat dieren in slechte gezondheidstoestand aan komen op het slachthuis in het buitenland. Hoe oudere melkkoeien een transport van meerdere uren zullen doorstaan, is moeilijk vooraf geheel foutloos in te schatten.

De IAD wijst verder op het concept van de mobiele dodingsunit. Momenteel loopt er een pilot met deze toepassing in het noorden van Nederland. Daarbij worden niet-transportwaardige, maar wel slachtwaardige dieren, op het primaire bedrijf bedwelmd en gedood en vervolgens naar het slachthuis gereden. Daar vinden verdere slachthandelingen plaats en ook de reguliere post mortem-keuring (PM). Dit helpt voorkomen dat niet-transportwaardige dieren toch worden vervoerd en dat dit pas bij de AM-keuring op een slachthuis wordt geconstateerd. Tot nu toe laat deze pilot zien, dat hiermee veel dieren die normaal gesproken niet op transport naar het slachthuis hadden gemogen, nu alsnog kunnen worden geslacht. De pilot wordt geëvalueerd, inclusief eventuele negatieve effecten als het langer aanhouden van verzwakte dieren tot het moment dat zij mogelijk alsnog slachtwaardig zijn.

IHR 2 Niet-toegestane middelen om niet-transportwaardigheid te verdoezelen

De IAD geeft aan dat er in de praktijk middelen worden ingezet om niet-transportwaardigheid van dieren te verdoezelen. Daarbij wordt de constatering gedaan dat de NVWA op dit punt doet wat in haar vermogen ligt. Niettemin ziet de IAD hier een restrisico. De NVWA onderschrijft dat. Op basis van een rapport van het bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (BuRO) heeft de minister de Tweede Kamer geïnformeerd over de toediening van paracetamol aan runderen om niet-transportwaardigheid te maskeren. De NVWA zet in op bewustwording van de sector. Tegelijk zal de NVWA door herhaalde en gerichte monitoring de vinger aan de pols houden om vast te stellen of deze gedragswijze in de praktijk nog steeds voorkomt. Vlees van verdachte runderen wordt geanalyseerd en bij overschrijdingen wordt het bedrijven verboden dit vlees in de handel te brengen.

IHR 8 De transporteur vervoert niet-transportwaardige dieren

De IAD geeft aan dat het toezicht op het vervoer van gewonde, zwakke en zieke dieren met name tot uitdrukking komt in enkele categorieën (verder dan 90% dracht of vervoer binnen zeven dagen na afkalven). De IAD geeft daarbij aan dat de controle op niet-transportwaardigheid tijdens het wegvervoer nauwelijks uitvoerbaar is. De NVWA onderschrijft deze waarneming van de IAD. De

IAD illustreert verder aan de hand van diverse voorbeelden dat de NVWA desondanks op verschillende andere manieren aandacht besteedt aan de risico's voor de genoemde categorieën dieren. De NVWA continueert die aanpak en gaat op basis van risico-analyses gerichter bepaalde transporteurs inspecteren.

IHR 9 Het vervoer vindt niet conform de transportverordening plaats

De IAD concludeert dat toezichtmaatregelen door de NVWA doelgericht zijn, maar dat de beoordeling van transportwaardigheid tijdens reguliere controles geen prominente rol speelt. In de praktijk komt het tijdens een inspectie zelden voor dat een inspecteur een niet-transportwaardig dier aantreft. De NVWA onderschrijft deze praktijksituatie. De IAD geeft aan dat het voor het toezicht op overbelading ontbreekt aan beleidsregels, waardoor de NVWA hierop niet goed kan handhaven. De NVWA agendeert dit bij het ministerie van LNV, dat verantwoordelijk is voor de normstelling.

IHR 10 Het slachthuis neemt niet-transportwaardige dieren in ontvangst zonder de OD te informeren

De IAD constateert in zijn algemeenheid dat er veel congruentie is tussen de uitvoeringspraktijk en de toezichtsmaatregelen die voorzien zijn voor wat betreft het toezicht op de transportwaardigheid van dieren bij aankomst op het slachthuis. Dit neemt niet weg dat er zwakke punten zijn. Zo worden normen voor transportwaardigheid door verschillende officiële dierenartsen (OD) niet allemaal op dezelfde manier toegepast en leggen zij binnen de beschikbare tijd verschillende accenten. Hoewel er altijd enige verschil in werkwijze zal bestaan tussen individuele toezichthouders, zet de NVWA zich in om die binnen een acceptabele bandbreedte te houden. Dit gebeurt onder meer via het project Uniform Toezicht Houden. Een complicerende factor is dat bij de criteria voor transportwaardigheid uit de Europese Transportverordening sprake is van open normen. Het probleem zou eventueel kunnen worden verkleind door alleen de betere (de zogenaamde categorie 1) dieren toe te laten voor export en voor de overige dieren zo langere durende transporten te voorkomen. De NVWA agendeert dit bij het ministerie van LNV, dat verantwoordelijk is voor de normstelling.

De IAD plaatst enkele kanttekeningen bij de systeemininspecties en systeemaudits en bij het gebruik van de uitkomsten van deze audits door de dierenartsen. Sinds enkele maanden maken aanvoereisen voor levende dieren gedetailleerd onderdeel uit van de auditlijsten. De IAD constateert dat andere dierenartsen dan de dierenarts die bedrijvenbeheerder is onvolledig overzicht hebben op de bedrijfsprotocollen. Om dit te ondervangen zijn bedrijfsprotocollen op locatie beschikbaar en is in het accreditatietraject opgenomen dat de dierenarts hiernaar vraagt.

Voedselveiligheid

IHR 4 Oneigenlijke noodslachtingen

De IAD geeft aan dat een officiële dierenarts alle dieren die een noodslachting hebben ondergaan naderhand PM keurt. Het is echter niet volledig uit te sluiten dat oneigenlijke noodslachtingen daarbij niet worden opgemerkt. Tijdsdruk zou daarbij een rol kunnen spelen, met name wanneer er meer dieren voor een PM-keuring na noodslachting worden aangeboden, dan vooraf was voorzien. De IAD adviseert daarom achteraf periodieke analyses uit te voeren om zo eventuele afwijkingen op het spoor te komen. De NVWA heeft dit in voorbereiding en gaat hiertoe dit jaar over bij de slachthuizen met permanent toezicht, zodra de VOS-lijsten (de verzamelstaten onderzoek slachtdieren) zijn gedigitaliseerd. Na de herbezinning over het vervolg van het ICT-systeem Inspect, worden de mogelijkheden hiertoe ook gezien bij slachthuizen zonder permanent toezicht. Om de tijdsdruk voor dierenartsen te beperken is het nodig dat bedrijven voor een PM-keuring

noodslachting voldoende tijd aanvragen en conform de procedure elke noodslachtverklaring (attest) uploaden. De NVWA zal dit voorschrift strikt hanteren, zodat er voldoende tijd is voor de uitvoering van een zorgvuldige PM-keuring noodslachting.

IHR 5 Het VKI is niet juist en/of niet volledig ingevuld

De IAD constateert dat in de praktijk het papieren formulier met voedselketeninformatie (VKI) op verschillende momenten in de keten door zowel veehouder, transporteur, handelaar en exploitant van het slachthuis kan worden aangepast. De IAD stelt dat het daardoor voor de toezichthouder ondoenlijk is om vast te stellen of alle informatie op het VKI-formulier juist en volledig is ingevuld. De NVWA onderzoekt de mogelijkheden om het VKI-formulier verder te verduidelijken en te digitaliseren, om zo de bruikbaarheid en betrouwbaarheid te vergroten. Zodra dit gerealiseerd is, zet de NVWA in op het afschaffen van het papieren VKI binnen Nederland en agendeert dit bij het ministerie van LNV.

IHR 17 Het VKI-formulier wordt niet beoordeeld door de exploitant van het slachthuis

De IAD plaatst kritische kanttekeningen bij de waarde van het VKI-formulier als toezichtinstrument. De NVWA gaat bij een dubieus VKI de juistheid van de gegevens toetsen door die te vergelijken met de administratie van de veehouder of begeleidend dierenarts. Op basis hiervan legt de NVWA een overzicht aan, zodat betrokkenheid van veehouders, transporteurs en handelaren bij onregelmatigheden inzichtelijk wordt.

IHR 22 Het slachthuis biedt afgekeurde karkassen aan voor humane consumptie

De IAD stelt dat het toezicht op de afvoer van kadavers (dieren nog in de huid) op meerdere momenten in de keten dusdanig grondig plaatsvindt, dat de restrisico's beperkt zijn, dat ze in de humane consumptieketen terecht komen. Voor afgekeurde karkassen (dieren zonder huid) en karkassen afkomstig van niet-identificeerbare dieren is dit volgens de IAD daarentegen niet helemaal uit te sluiten. De minister heeft de Tweede Kamer op 8 mei in antwoord op vragen van de leden Geurts (CDA) en De Groot (D66) hierover laten weten dat de overheid geen garantie kan geven dat afgekeurde dieren niet alsnog in voedselketen terecht komen. De Europese regelgeving benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van exploitanten om niet voor humane consumptie geschikte delen op een veilige manier te verwijderen. Wettelijke individuele identificatieverplichting bij karkassen ontbreekt.

De NVWA neemt een aantal suggesties van de IAD op korte termijn op in het werkproces, zoals het uitvoeren van meer administratieve controles om na te gaan of karkassen ook op de aangewezen plaats van bestemming zijn aangekomen. De opmerking over de kleuring van dierlijke bijproducten vindt de NVWA een bruikbare. Hiervoor dient wel het een en ander in de regelgeving opgenomen te worden, omdat verplichte kleuring nu alleen voor gespecificeerd risicomateriaal (categorie 1) geldt. De NVWA agendeert dit bij het ministerie van LNV.

Generieke bevindingen

Ten aanzien van de generieke bevindingen constateert de IAD dat de door de NVWA gekozen maatregelen de juiste zijn, maar dat door intensivering van de uitvoering ervan de risico's kunnen worden verkleind. De NVWA neemt deze aanbeveling van de IAD over. De NVWA werkt hard aan het terugdringen van het onderliggende probleem van het tekort aan dierenartsen. De werving is uitgebreid naar andere EU-landen en taken die niet per se door dierenartsen hoeven te worden uitgevoerd, worden toegewezen aan andere inspecteurs, waaronder assistent toezichthoudend dierenartsen, waarvan recent nog een groep is geworven en opgeleid. De constatering over de betrouwbaarheid van de registratie van de inspectieresultaten door het gebruik van meerdere

systemen die niet altijd op elkaar aansluiten, is vooralsnog niet eenvoudig op te lossen. Verbeteringen zijn afhankelijk van besluiten over de verdere inrichting van de IT-ondersteuning bij de NVWA.

Wat betreft de borging van de uniformiteit werkt de NVWA aan de volgende sporen:

- a. gestructureerd werkoverleg
- b. inzet senior toezichthoudend dierenartsen voor het verhogen van de kwaliteit
- c. intervisie
- d. duo-inspecties (vier-ogen principe)
- e. meer afstemming met het bestaande Uniformiteitsteam

Daarnaast is medio 2017 een meerjarig programma Accreditatie gestart dat ertoe moet leiden dat binnen de uitvoerende onderdelen van het NVWA-toezicht op slachthuizen met geaccrediteerde werkprocessen wordt gewerkt. De implementatie van geaccrediteerde werkprocessen zal een belangrijke bijdrage leveren aan geüniformeerd werken, omdat afwijken van de voorgeschreven interventiemogelijkheden binnen accreditatie altijd wordt beargumenteerd en geregistreerd.

Wat betreft het opstellen en behandelen van de rapporten van bevindingen constateert de IAD terecht dat dit een tijdrovend en belastend proces is. Dit uit zich in de verschillende stadia binnen het werkproces van de NVWA. In de eerste plaats staan de werkzaamheden van de NVWA-dierenartsen onder forse tijdsdruk. Zonder aanvullende financiële middelen gaat extra ruimte voor de afhandeling van een rapport van bevindingen ten koste van andere werkzaamheden van de NVWA-dierenartsen. Ook verderop in de keten is de capaciteit beperkt om een rapport van bevindingen om te zetten in een sanctie. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Interventiebureau Dier. Daardoor is er sprake van achterstanden in de verwerking. Het tussenliggende tijdverloop tussen constatering en sanctie komt het effect van uiteindelijk opgelegde sancties niet ten goede. Gegeven de financiële middelen is extra inzet hierop evenwel niet mogelijk, zonder dat dit tot verdringing op andere onderdelen van het jaarplan leidt. Dit is exemplarisch voor meerdere terreinen, ook die waar sprake is van een handhavingstekort. Daarnaast is het nodig dat het aangepaste specifieke interventiebeleid voor 'Dodendieren' en 'Dierenwelzijn tijdens transport' op korte termijn wordt vastgesteld, zodat de implementatie en bijhorende trainingen in gang kunnen worden gezet. Het komend halfjaar werkt de NVWA aan het verbeteren van het opstellen en afhandelen van rapporten van bevindingen.

De NVWA onderschrijft volledig de noodzaak van betere samenwerking tussen de verschillende organisatie-onderdelen. Er is sprake van een hardnekkig vraagstuk dat onder andere samenhangt met de ontstaansgeschiedenis van de NVWA als fusie-organisatie van verschillende toezichthouders. Het vraagt extra inzet om oude, ingesleten patronen te doorbreken. De NVWA werkt hieraan via verschillende concrete projecten gericht op dierenwelzijn. Voorbeelden daarvan zijn gezamenlijke risicoanalyses en handavingsregie op tactisch-operationeel niveau, duo-inspecties met medewerkers van verschillende directies, een gezamenlijk handhavingstraject bij exporten en gerichtere afstemming tussen verschillende teams, waaronder het Uniformiteitsteam. De voortgang wordt nauwlettend gemonitord.