



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



De eerste Staat van voedselveiligheid

[Samenvatting >>](#)

[1. Inleiding >>](#)

[2. Het stelsel
voedselveiligheid >>](#)

[3. Toezicht van
de NVWA >>](#)

[4. Voedsel fraude >>](#)

[5. Toekomstige
ontwikkelingen >>](#)

[6. Voedselveiligheid
in perspectief >>](#)

[Bijlagen >>](#)

 [Basis-
informatiebladen >>](#)

Inhoud

Voorwoord	4
Samenvatting: De Staat van voedselveiligheid in het kort	5
1 Inleiding	10
1.1 Introductie	10
1.2 De opbouw van de Staat van voedselveiligheid	10
1.3 Wat is voedselveiligheid?	11
1.4 Voedselveiligheid is van belang voor de gezondheid van de mens	12
1.5 Het doel van de Staat van voedselveiligheid	14
1.6 De reikwijdte van de Staat van voedselveiligheid	14
2 Het stelsel voedselveiligheid	15
2.1 Introductie	15
2.2 Het beleid voor voedselveiligheid	15
2.3 Wet- en regelgeving voedselveiligheid	16
2.4 Wettelijke eisen om voedselveiligheid te garanderen	16
2.5 De verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven	18
2.6 Borging van voedselveiligheid door het bedrijfsleven	18
2.7 De taak van de NVWA	19
2.8 De reflectieve functie van de NVWA	21
2.9 Het toezicht op voedselveiligheid	21
2.10 De verantwoordelijkheid van de consument	25
2.11 Ontwikkelingen in het stelsel	25
2.12 Conclusie	26
3 Toezicht van de NVWA: resultaten en bevindingen	27
3.1 Introductie	27
3.2 Resultaten van het risicogerichte systeemtoezicht op bedrijven	27
3.3 Resultaten van onderzoek op chemische, microbiologische en fysische gevaren in levensmiddelen	32
3.3.1 Introductie	32
3.3.2 Bevindingen onderzoek op chemische gevaren	32
3.3.3 Bevindingen onderzoek op microbiologische gevaren	34
3.3.4 Bevindingen onderzoek op fysische gevaren	34
3.3.5 RASFF-meldingen	36
3.3.6 Bevindingen van het risicogericht toezicht op etikettering	37
3.4 Conclusie	37
4 Voedsel fraude	38
4.1 Introductie	38
4.2 Wat is voedsel fraude?	38
4.3 De gelegenheid tot voedsel fraude neemt toe	40
4.4 Signalen en aanpak van fraude	41
4.5 Conclusie	44



5	Toekomstige ontwikkelingen	45
5.1	Introductie	45
5.2	De kennis- en informatiepositie van de NVWA	45
5.3	Ontwikkelingen in relatie tot voedselveiligheid	46
5.4	Betrouwbaarheid en eenduidigheid van informatie	48
5.5	Ontwikkelingen in het toezicht en toezichtsveld	48
5.6	Conclusie	49
6	Voedselveiligheid in perspectief	50
6.1	Introductie	50
6.2	Effectiviteit van toezicht	51
6.3	Meldingen en klachten	51
6.4	Consumentenvertrouwen	52
6.5	Europese voorbeelden	53
6.6	Conclusie	53
	Bijlagen	54
Bijlage 1	Afkortingen- en begrippenlijst	55
Bijlage 2	Uitkomsten van het risicogerichte systeemtoezicht op het niveau van productieketens en bedrijfsgroepen	60



[Basisinformatiebladen voedselveiligheid december 2017](#)

Voorwoord

Een Nederlander consumeert gemiddeld per dag ruim drie kilogram aan eten en drinken. Bijna twee kilogram in de vorm van thee, koffie, water, frisdranken, sappen en alcoholische dranken, en één kilogram in de vorm van niet-vloeibare levensmiddelen¹. Dat dit voedsel veilig is, is van groot belang voor de gezondheid van mensen.

De NVWA houdt toezicht op bedrijven in de voedselketen en bewaakt of deze bedrijven zich houden aan de wettelijke vereisten voor veilig voedsel. De gehele voedselketen van zowel de plantaardige als dierlijke voedselproductie valt onder dit toezicht. Dat gaat dus veel verder dan uitsluitend het toezicht op voedsel dat aan de consument wordt verkocht en in horecagelegenheden wordt geserveerd.

Het toezichtveld voedselveiligheid is zo omvangrijk omdat alleen in Nederland al 250.000 bedrijven actief zijn in de voedselketen. Bovendien is de productie en consumptie van voedsel een mondiale aangelegenheid. Wereldwijd worden grondstoffen gewonnen, dieren gefokt en planten gekweekt, tussen- en eindproducten geproduceerd, en vervolgens vervoerd en verhandeld. Nederland is een land waar mondiaal gezien grote hoeveelheden (grondstoffen van) voedsel worden geïmporteerd, geproduceerd en geëxporteerd. Toezicht houden op alle bedrijven en producten binnen de voedselketen in Nederland is alleen al vanwege de omvang van het toezichtveld, een grote uitdaging.

De consument moet erop kunnen vertrouwen dat het aangeboden voedsel veilig is. Tegelijk is het goed om voedselveiligheid in een breder perspectief te plaatsen; ziekte en overlijden komen aanzienlijk vaker voort uit een ongezonde leefstijl zoals een ongezond voedingspatroon, dan dat deze het gevolg zijn van de consumptie van onveilig voedsel.

In het kader van 'de NVWA Consumentenmonitor'² geeft de NVWA om de 2 jaar opdracht tot een meting van het vertrouwen van consumenten in de veiligheid van voedingsmiddelen. De uitkomsten van de meting in april 2018 laat een stijging in het consumentenvertrouwen zien ten opzichte van de jaren 2013-2015. Het consumentenvertrouwen is daarmee nog niet helemaal terug op het niveau van 2011, maar er is in 2018 sprake van herstel.

De eerste Staat van voedselveiligheid geeft een blik op de voedselveiligheid in Nederland vanuit het perspectief van de toezichthouder. Het is de eerste keer dat de NVWA een Staat van voedselveiligheid uitbrengt. Het periodiek uitbrengen van de 'Staat van...' over elk van de publieke belangen waar de NVWA voor staat, vormt onderdeel van het verbeterprogramma NVWA2020. Kennis gedreven en risicogericht toezicht staat hierin centraal en betekent ook meer aandacht voor de reflectie op de toezichtresultaten. Niet alleen om de bevindingen uit het toezicht via de 'Staten van...' terug te kunnen leggen naar burgers, consumenten, bedrijven, maatschappelijke organisaties, beleid en politiek, maar ook om het toezicht beter te kunnen richten op mogelijke risico's die voortkomen uit maatschappelijke trends en ontwikkelingen.

Een voorbeeld van een belangrijke maatschappelijke ontwikkeling die meegenomen moet worden in het richten van het toezicht, is de maatschappelijke inzet om te komen tot een circulaire economie. Het hergebruiken van producten en het minimaliseren van waarde vernietiging draagt bij aan het duurzaam maken van de samenleving, maar kan tegelijkertijd mogelijk risico's voor de voedselveiligheid introduceren. Afval kan in de voedselketen terecht komen en een bekend voorbeeld is de migratie van minerale oliën uit verpakkingen van hergebruikt papier en karton.

De bevindingen uit deze eerste Staat van voedselveiligheid zal ik meenemen bij de uitvoering van NVWA2020. Speerpunten zijn voor mij het risicogericht toezicht houden op de borging van de voedselveiligheid in de hele productieketen, het actief opsporen en aanpakken van (bestaande en nieuwe) risico's in de keten, het daadkrachtig aanpakken van voedsel fraude en een open dialoog met betrokken actoren in de samenleving.

Drs. R.J.T. van Lint
inspecteur-generaal van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

¹ Dit blijkt uit de voedselconsumptiepeiling (VCP) die door RIVM, in opdracht van het ministerie van VWS, in 2012-2014 is uitgevoerd.

² <https://www.nvwa.nl/documenten/consument/eten-drinken-roken/overige-voedselveiligheid/risicobeoordelingen/consumentenmonitor-voedselveiligheid-mei-2018>

Samenvatting:

De Staat van voedselveiligheid in het kort

Consumenten moeten erop kunnen vertrouwen dat het voedsel dat zij kopen, veilig is. Iedereen die voedsel produceert of verhandelt draagt dan ook de verantwoordelijkheid om alleen veilig voedsel op de markt te brengen. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) houdt toezicht op de voedselveiligheid. Zij ziet toe of bedrijven veilig voedsel produceren en op de markt brengen. Het eerstelijns toezicht op de voedselveiligheid in de zuivelsector is toegewezen aan het Centraal orgaan kwaliteitsaangelegenheden zuivel (COKZ) en in de eiersector aan de Nederlandse controle autoriteit eieren (NCAE).

De Staat van voedselveiligheid geeft beleidsmakers, politici, producenten, consumenten en vertegenwoordigers van belangenorganisaties een beeld van de huidige situatie van voedselveiligheid in Nederland op basis van de informatie en kennis waarover de NVWA beschikt.

Hoe is voedselveiligheid geregeld?

Het wettelijk stelsel van voedselveiligheid in Nederland heeft een sterk fundament in de Europese en nationale regelgeving. Uitgangspunt van het stelsel is dat de verantwoordelijkheid voor veilig voedsel bij het bedrijfsleven ligt. Dit is wettelijk vastgesteld in de zogenaamde Algemene Levensmiddelen Verordening (ALV), die de basis vormt voor het stelsel van de voedselveiligheidsvoorschriften in de Europese Unie (EU). In de ALV is vastgelegd dat bedrijven zich moeten houden aan de voedselveiligheidsvoorschriften. Levensmiddelenbedrijven moeten het aan de NVWA melden als zij onveilig voedsel in de handel hebben gebracht en zij moeten dit voedsel van de markt halen. Bedrijven moeten ook de consumenten informeren indien die het product al hebben gekocht.

De NVWA is de toezichthouder en daarmee verantwoordelijk voor het toezicht op de voedselveiligheid. Zij is bevoegd om op te treden bij risico's op dit gebied. Het leidende principe van de NVWA in haar toezicht is samen te vatten als 'zacht waar het kan, hard waar het moet'. De NVWA gaat bij haar toezicht uit van gerechtvaardigd vertrouwen in bedrijven die hun verantwoordelijkheid waarmaken. Met gerechtvaardigd vertrouwen wordt bedoeld dat bedrijven in het verleden hebben laten zien dat zij de regels naleven. De NVWA kan op deze manier risicogericht toezicht houden. Wanneer bedrijven hun verantwoordelijkheid niet nemen of het in hen gestelde vertrouwen beschamen, grijpt de NVWA in.

Bij de controle op de uitvoering van wettelijke regels, die bestaat uit inspecties bij bedrijven en/of het onderzoeken van producten, neemt de NVWA maatregelen om bedrijven aan te zetten, en zo nodig te dwingen, om voedsel uit de handel te halen en geen producten meer op de markt te brengen en te importeren die niet voldoen aan de wettelijke vereisten.

Wat zijn de resultaten van het toezicht?

Waar dat op basis van wet- en regelgeving voedselveiligheid mogelijk is, is het onderzoek dat de NVWA verricht risicogericht van aard. Dit houdt in dat de NVWA voorafgaand aan het onderzoek van bedrijven of producten, eerst analyseert waar zich naar waarschijnlijkheid in de voedselketen de grootste risico's voor voedselveiligheid bevinden.

De NVWA heeft in 2015 en 2016, de jaren waarop deze Staat betrekking heeft, levensmiddelen in het laboratorium onderzocht op de wettelijke eisen ten aanzien van voedselveiligheid. Ook diervoeders en dierlijke bijproducten werden onderzocht omdat schadelijke componenten in deze producten in de voedselketen terecht kunnen komen.

Het laboratoriumonderzoek van levensmiddelen vond onder andere plaats op ziekteverwekkende bacteriën en virussen, mycotoxinen (geproduceerd door schimmels op plantaardige grondstoffen) en residuen (resten) van gewasbeschermingsmiddelen. De uitkomsten van dit monsteronderzoek geven mede een indicatie van de voedselveiligheid in Nederland.

In 2016 bleek uit de microbiologische monsternames dat ongeveer 0,6% van de onderzochte partijen niet voldeed aan een voedselveiligheidscriterium voor ziekteverwekkers. Deze partijen werden als schadelijk bestempeld en moesten door de producent van de markt gehaald worden. In dergelijke gevallen doet de NVWA vervolgens navraag naar de oorzaak en ziet zij erop toe dat de producent maatregelen neemt om herhaling te voorkomen.

In 2015 en 2016 bleek dat bij gemiddeld 3,9% van de monsters uit risicogericht onderzoek van verschillende categorieën levensmiddelen, sprake was van een overschrijding van de wettelijke limiet voor mycotoxinen. Vooral de monsters uit levensmiddelen (noten, zaden, specerijen en zuidvruchten) van buiten de EU gaven gemiddeld wat hogere percentages overschrijdingen te zien. De partijen die het betrof, werden niet in de EU toegelaten of zijn uit de handel gehaald.

Groenten en fruit werden onderzocht op residuen van gewasbeschermingsmiddelen. Bij bemonstering werd in 2015 en 2016 in 2,5% van de willekeurig genomen monsters een overschrijding van de maximale residulimiet (MRL) gevonden. Bij risicogerichte bemonstering werd de maximale residulimiet in 11,4% van de monsters overschreden. Een overschrijding van de MRL betekent dat het levensmiddel niet aan de wettelijke eisen voldoet en dus niet meer verhandeld mag worden. Het betekent echter niet per definitie dat er een gezondheidsrisico is.

In deze Staat van voedselveiligheid, inclusief de basisinformatiebladen die in een bijlage zijn opgenomen, zijn behalve bovengenoemde resultaten, ook resultaten beschreven van:

- onderzoek van voedselmonsters op andere contaminanten, zoals zware metalen, PAKs, acrylamide;
- onderzoek naar naleving van de additievenwetgeving en etiketteringsvoorschriften;
- onderzoek van andere producten, zoals diervoeders en dierlijke bijproducten.

Daarnaast heeft de NVWA ook gekeken naar het productieproces op bedrijven die de levensmiddelen op de markt brengen. In 2015 zijn bij 21.000³ van de in totaal 240.000 bedrijven controles uitgevoerd. In 2016 werden 24.000 van de 250.000 bedrijven in Nederland gecontroleerd. De bedrijven die werden gecontroleerd, waren vooraf door de NVWA geselecteerd op basis van een risicoanalyse.

In 2015 bleek dat 8.000 van de 21.000 gecontroleerde bedrijven niet volledig volgens de wettelijke regels voedsel produceerden en/of verhandelden. In 2016 was dat bij 10.000 van 24.000 gecontroleerde bedrijven het geval.

Opsporing en aanpak voedsel fraude

Voedselveiligheid vereist de continue aandacht en zorg van bedrijven en toezicht. Naast de aandacht voor risico's als gevolg van onvoldoende aandacht of zorg voor veilige productie, verhandeling en bereiding is ook aandacht nodig voor het voorkomen en bestrijden van fraude met voedsel. Fraudeurs proberen actief buiten het gezichtsveld van de toezichthouder te blijven. Het is daarom niet mogelijk om uitspraken te doen over de omvang van voedsel fraude. Als gevolg van het verbeterprogramma NVWA Fraudeaanpak verbetert het zicht op voedsel fraude. Hierdoor wordt het beeld bevestigd dat er meer misgaat dan op het eerste gezicht lijkt. Voedsel fraude levert niet per definitie een onveilig product op. Wel levert het altijd een product op waarvan de feiten niet kloppen: inhoud en etiket komen niet overeen. Hierdoor ontstaat een onbekend product of een product van onbekende oorsprong, waarvan niet duidelijk is of het een gevaar voor de voedselveiligheid kan opleveren. Voedsel fraude kan echter ook een direct gevaar voor de voedselveiligheid opleveren, bijvoorbeeld wanneer een fraudeur verdoezelt dat een product risicovolle of schadelijke stoffen bevat.

Dat het aantal signalen over voedsel fraude toeneemt, hoeft niet te betekenen dat er nu meer voedsel fraude is dan vroeger. De al verhoogde aandacht voor voedsel fraude en de grotere mogelijkheden om deze fraude op te sporen, dragen er ook aan bij dat er meer gevallen van voedsel fraude worden gerapporteerd.

Wel ziet de NVWA dat de mogelijkheden voor en de winstgevendheid van voedsel fraude zijn toegenomen. Dit vormt een gevaar voor zowel de traceerbaarheid als voor de voedselveiligheid. Bovendien ondermijnt fraude het consumentenvertrouwen in het voedsel en in het stelsel van wetgeving en toezicht. Het bedrijfsleven beschikt over de mogelijkheden om voedsel fraude een halt toe te roepen. Bedrijven kunnen, ook samen met andere schakels in de productieketen, maatregelen nemen om voedsel fraude te voorkomen en te zorgen voor een kritische en integere wijze van bedrijfsvoering. Als een bedrijf signaleert of vermoedt dat er sprake is van frauduleus handelen in de keten, is het belangrijk dit te melden bij de NVWA. Dit wordt nu nog in onvoldoende mate gedaan.

Toekomstige ontwikkelingen

De NVWA oefent haar toezichts- en opsporingstaak uit in een steeds veranderende omgeving waardoor aard, omvang en locatie van risico's voor de voedselveiligheid kunnen veranderen. De NVWA heeft oog voor ontwikkelingen en bouwt op dit vlak actief kennis op, opdat zij haar toezicht kan blijven richten op die situaties waar zich risico's voor de voedselveiligheid voordoen. De NVWA maakt daarbij onderscheid tussen ontwikkelingen die mogelijk een risico vormen voor de voedselveiligheid als circulaire economie, klimaatverandering en groei van de wereldbevolking als ontwikkelingen die direct te koppelen zijn aan voedselveiligheid als nieuwe productiemethoden, nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe handelspraktijken en ontwikkelingen. De NVWA maakt hierbij gebruik van kennis die bij het RIVM, RIKILT, andere kennisinstituten en Europese instellingen aanwezig is.

Zo draagt het hergebruiken van producten en het minimaliseren van waarde vernietiging bij aan het duurzaam maken van de samenleving, maar verhoogt tegelijkertijd mogelijk het risico dat afval in de voedselketen terecht komt. Het gevaar van migratie van minerale oliën uit verpakkingen van hergebruikt papier en karton is inmiddels een bekend voorbeeld van hoe

³ Alle getallen in deze samenvatting zijn afgerond.

recycling kan leiden tot mogelijke nieuwe risico's. Nieuwe strategieën om dierziekten te voorkomen en te bestrijden of het gebruik van specifieke gewasbeschermingsmiddelen kunnen nieuwe risico's voor de voedselveiligheid veroorzaken. Nieuwe productieprocessen kunnen leiden tot nieuwe risico's.

De Staat van voedselveiligheid vanuit het perspectief van de consument

Is het voedsel in Nederland nu veilig? Op basis van de inspecties, monsteranalyses, risicoanalyses en de geconstateerde afwijkingen, kan geconcludeerd worden dat het voedsel dat aangeboden wordt aan de consument in het algemeen veilig is. Dat wil niet zeggen dat er nooit een onveilig product op de markt verschijnt of ontstaat. Ondanks alle maatregelen van bedrijven en toezicht door de NVWA komen er soms toch levensmiddelen op de markt die niet voldoen aan de wettelijke vereisten.

Voedsel waarvan bekend is dat het niet voldoet aan de wettelijke vereisten, wordt van de markt gehaald. Op aangeven van de NVWA zal het bedrijf waar het onveilige product vandaan komt, maatregelen moeten nemen om herhaling te voorkomen.

Verder is de consument ook zélf voor een deel verantwoordelijk voor de veiligheid van het voedsel dat hij consumeert, al ontslaat dat de producent en ondernemers in onder andere de horeca op geen enkele wijze van de verantwoordelijkheid om alleen veilig voedsel op de markt te brengen.

Die verantwoordelijkheid van de consument heeft verschillende aspecten. Ten eerste is het belangrijk dat hij voedsel op de juiste manier bewaart en bereidt nadat hij dit heeft gekocht. Consumenten kunnen het risico op een voedselinfectie door ziekteverwekkers verminderen door onder andere rauwe melk, vis en vlees(producten) goed te verhitten voordat zij deze producten eten. Het Voedingscentrum geeft praktische tips hoe de consument zelf risico's voor de voedselveiligheid kan voorkomen die samenhangen met het bewaren en bereiden van voedsel. De risico's voor de gezondheid van mensen zijn ook kleiner als zij gevarieerd eten en dus niet hoofdzakelijk een of enkele specifieke levensmiddelen regelmatig consumeren. Ten slotte kunnen consumenten de risico's minimaliseren door te kijken waar men producten koopt. De consument loopt bijvoorbeeld meer risico wanneer producten via niet-reguliere handelskanalen worden gekocht. Bedrijven die buiten de reguliere kanalen verkopen, zijn namelijk niet altijd bekend bij de NVWA en vallen daardoor buiten het toezicht.

De Staat van voedselveiligheid vanuit het perspectief van het bedrijfsleven

Bij voedselveiligheidsincidenten blijkt vaak dat niet goed te achterhalen is waar voedsel (en de grondstoffen) vandaan komt. Dit belemmert de NVWA bij het onderzoek en het nemen van effectieve maatregelen. Het bedrijfsleven zou conform de wettelijke verplichting meer werk moeten maken van het kunnen achterhalen (de 'traceerbaarheid') van voedsel.

Bedrijven zijn wettelijk verplicht om het de NVWA altijd te melden wanneer zij voedsel op de markt hebben gebracht dat niet aan de wettelijke vereisten voldoet. Als sprake is van een schadelijk levensmiddel, verwacht de NVWA een snelle terugroepactie met 'onverwijld' melding met daaraan gekoppelde traceringsinformatie van de ondernemer die het levensmiddel heeft geproduceerd of verhandeld en het aangeven van de door het bedrijf genomen acties.

Het is ook wenselijk dat het bedrijfsleven voortgang boekt met het borgen van voedselveiligheid in de keten, bijvoorbeeld door het inzetten van betrouwbare en effectieve private kwaliteitssystemen. Naarmate het bedrijfsleven dit verder ontwikkelt, is de garantie groter dat de voedselveiligheid voor de consument beter is geborgd. Ook biedt dit de NVWA de mogelijkheid om haar toezicht sterker te concentreren op de bedrijven met de grootste voedselveiligheidsrisico's. Zo ontstaat er bij de NVWA meer ruimte om risicogericht toezicht te houden en bijvoorbeeld risico's in de niet-reguliere handel te onderzoeken.



De Staat van voedselveiligheid vanuit het perspectief van het beleid en politiek

De verantwoordelijkheid voor de verdere ontwikkeling van het stelsel van voedselveiligheid ligt in eerste instantie bij de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De NVWA vraagt vooral aandacht voor een aantal specifieke verbeteringen van het stelsel die kunnen bijdragen om de hiervoor genoemde risico's voor de voedselveiligheid beter te kunnen beheersen. Het gaat hier om betere handvatten om de traceerbaarheid indien nodig af te dwingen en het gelijktrekken van de maximale strafbaarstelling bij gelijksoortige overtredingen.

Ten slotte

Alles overziend, is voedsel in Nederland over het algemeen veilig te noemen. Dit is mede te danken aan het stelsel van wetgeving, de naleving door het merendeel van de bedrijven en aan het toezicht door de NVWA op alle schakels van de voedselketen. Het samenspel tussen wetgever, bedrijven en toezichthouder is en blijft nodig om voedselveiligheidsrisico's en voedsel fraude aan te pakken en de voedselveiligheid in Nederland te behouden.

1 Inleiding

1.1 Introductie

Deze inleiding licht eerst de opbouw en de inhoud van de Staat van voedselveiligheid toe op het niveau van hoofdstukken. De opbouw van deze hoofdstukken wordt aan het begin van ieder hoofdstuk beschreven.

Vervolgens wordt het begrip voedselveiligheid omschreven en de samenhang van voedselveiligheid en volksgezondheid toegelicht.

Ten slotte volgt een toelichting op het doel en de reikwijdte van de Staat van voedselveiligheid, de verschijningsfrequentie en de verdere ontwikkeling ervan.

1.2 De opbouw van de Staat van voedselveiligheid

Dit document biedt een overzicht van beschikbare informatie over de gevaren en risico's, de naleving in de voedselketen, de fraudegevallen en de toekomstbeelden op het gebied van voedselveiligheid. Het bevat de basisinformatie over de huidige stand van voedselveiligheid in Nederland, gezien vanuit de NVWA over de jaren 2015 en 2016, gebaseerd op data van NVWA, Centraal orgaan kwaliteitsaangelegenheden zuivel (COKZ⁴) en Nederlandse controle autoriteit eieren (NCAE⁵).

Hoofdstuk 1 beschrijft een aantal inleidende onderwerpen, waaronder het doel en de reikwijdte van het document. Hoofdstuk 2 geeft een beschouwing op het stelsel voedselveiligheid. Een overzicht van de belangrijkste bevindingen van de NVWA op het terrein van voedselveiligheid is opgenomen in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 bevat de bevindingen die

⁴ COKZ: <http://cokz.nl/>

⁵ NCAE: <http://ncae.nl/>

voortkomen uit de opsporing van voedsel fraude. Toekomstige ontwikkelingen die de veiligheid van ons voedsel raken komen aan de orde in hoofdstuk 5. Ten slotte wordt de voedselveiligheid in een perspectief geplaatst in hoofdstuk 6.

De inhoud van Staat van voedselveiligheid is gebaseerd op de 'basisinformatiebladen voedselveiligheid' (NVWA, december 2017), waarin uitgebreidere en verdiepende informatie over voedselveiligheid is te vinden.

Bijlage 2 bevat een overzicht van de toezichtintensiteit en nalevingspercentages op het niveau van productieketens en bedrijfspgroepen.

1.3 Wat is voedselveiligheid?

'Voedsel is veilig als zich met betrekking tot dit voedsel geen onaanvaardbare microbiologische, chemische of fysische risico's voor de mens voordoen'. Deze omschrijving vormt de basis van de wet- en regelgeving over voedselveiligheid en is het vertrekpunt voor de manier waarop de NVWA haar toezichtstaak organiseert en uitvoert.

In de Nederlandse samenleving wordt op verschillende manieren naar voedselveiligheid gekeken. Dit kan discussie en onbegrip oproepen over de taakinfilling van de toezichthouder. In de wettelijke definitie van voedselveiligheid die de reikwijdte van de toezichthoudende taak van de NVWA bepaalt, vallen onderwerpen als veel vet, zout of suiker niet onder het thema 'voedselveiligheid' maar onder het thema 'gezonde voeding'. Voedselveiligheid wordt ingevuld door middel van de Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP)-systematiek⁶. Deze maakt het volgende onderscheid in de gevaren voor voedselveiligheid:

- Chemische gevaren die verbonden zijn aan de aanwezigheid van onder andere milieu- en procescontaminanten, schimmeltoxinen, residuen van gewasbeschermingsmiddelen, dioxines, antibiotica, hormonen⁷ en allergenen.
- Microbiologische gevaren die het gevolg zijn van de aanwezigheid van schadelijke bacteriën, schimmels, virussen of parasieten.
- Fysische gevaren die verband houden met de aanwezigheid van schadelijke vormen van onder andere glas, plastic, hout en metaal.

Chemische gevaren

Ongewenste chemische stoffen kunnen onbedoeld voorkomen in de grondstoffen voor de productie van een levensmiddel of in de levensmiddelen zelf. Dergelijke stoffen worden contaminanten genoemd. Voorbeelden zijn in de natuur voorkomende mycotoxinen die door schimmels gemaakt worden (agrarische contaminanten), of stoffen die in het milieu voorkomen (milieucontaminanten).

Chemische verontreinigingen kunnen ook ontstaan tijdens de bereiding van voedsel bijvoorbeeld acrylamide dat wordt gevormd in frites die te bruin zijn gefrituurd. Dergelijke stoffen worden procescontaminanten genoemd.

Ook worden er chemische stoffen bewust gebruikt bij de productie van levensmiddelen of tijdens de teelt op het land. Voorbeelden hiervan zijn additieven en gewasbeschermingsmiddelen. Bij juist gebruik van deze stoffen, volgens de wettelijke eisen, is er geen gevaar voor de volksgezondheid. De restanten van gewasbeschermingsmiddelen die eventueel achterblijven op levensmiddelen, worden 'residuen' genoemd.

⁶ Formeel wordt binnen HACCP gesproken over 'gevaren', maar in de praktijk wordt de aanwezigheid van met het blote oog zichtbaar leven (of wat levend was) als fysisch gevaar behandeld. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met eventuele microbiologische gevaren. Zo is bijvoorbeeld de aanwezigheid van een (dode) muis in een zak muesli een fysisch gevaar, waar ook de ziekteverwekker salmonella als microbiologisch gevaar met de muis kan zijn meegekomen.

⁷ Dioxines, antibiotica en hormonen worden vooral gemonitord in dierlijke producten in fasen van de voedselproductieketen die buiten de reikwijdte van de eerste Staat van voedselveiligheid vallen.

De NVWA houdt ook toezicht op het naleven van de etiketteringsvoorschriften van levensmiddelen. Als bedrijven deze niet naleven, veroorzaakt dat in een beperkt aantal gevallen een risico voor de voedselveiligheid. Op een etiket moeten onder andere allergene bestanddelen en houdbaarheidsdata worden vermeld. Deze informatie achterwege laten kan een risico inhouden voor consumenten die allergisch zijn voor de betreffende bestanddelen.

Microbiologische gevaren

Microbiologische gevaren kunnen vanuit verschillende bronnen op levensmiddelen terechtkomen, zoals mens, dier, grondstoffen of omgeving. Deze gevaren kunnen soms in of op het levensmiddel uitgroeien van in eerste instantie onschadelijke tot schadelijke hoeveelheden. Een partij levensmiddelen die besmet is met een microbiologisch gevaar, kan in veel gevallen worden behandeld om het microbiologische gevaar weg te nemen, bijvoorbeeld door het levensmiddel voldoende te verhitten. Een dergelijke partij kan dan alsnog veilig worden geconsumeerd.

Fysische gevaren

Fysische gevaren zoals stukjes hout of glas zijn in de regel zichtbaar terug te vinden in het voedsel, ook door de consument. Na onderzoek is de oorzaak van het gevaar doorgaans goed aanwijsbaar. Een partij waarin zich fysische gevaren bevinden, zal vaak uit de markt worden gehaald en worden vernietigd.

1.4 Voedselveiligheid is van belang voor de gezondheid van de mens

Voedsel en veiligheid zijn basisbehoeften van de mens. Als de voedselveiligheid niet in orde is, levert dit risico's op voor de gezondheid van mensen. Omgekeerd geldt dit niet, want ook als de voedselveiligheid in orde is, kan voedselconsumptie gezondheidsproblemen opleveren. Bijvoorbeeld door te veel of te weinig van een levensmiddel of ingrediënt te eten.

Het ziek worden door onveilig voedsel kan op verschillende momenten optreden. Vaak kort na consumptie als de veroorzaker een virus of bacterie is. Maar het kan ook pas na verloop van een veel langere tijd als de ziekteverschijnselen het gevolg zijn van een risicovolle chemische stof in het voedsel. Fysische verontreinigingen in het voedsel, zoals glas of plastic, veroorzaken vrijwel direct ongemak voor of letsel bij de consument.

Elk jaar worden ongeveer 700.000 mensen in Nederland kort na het consumeren van voedsel ziek als gevolg van het voorkomen van bacteriën, parasieten en virussen in het voedsel⁸. Een deel van hen wordt ziek omdat zij onveilig voedsel hebben gekocht en geconsumeerd. Anderen worden ziek doordat zij voedsel – dat bij aankoop in orde was – na aankoop niet goed hebben bewaard of bereid.

Het aantal mensen dat ziek wordt als gevolg van chemische stoffen in voedsel, is onbekend. De aanwezigheid van deze stoffen in voedsel leidt veelal niet direct tot ziekte, en als mensen hierdoor ziek zouden worden, dan is hun ziekte veelal niet direct te relateren aan eerdere consumptie van voedsel met deze stoffen.

Ook voor fysische verontreinigingen in voedsel is niet aan te geven hoeveel mensen hierdoor gezondheidsschade ondervinden. De NVWA ontvangt wel meldingen. Dergelijk voedsel moet worden teruggeroepen en mag niet meer worden geconsumeerd.

⁸ Berekening RIVM over 2015 en 2016

Figuur 1



1.5 Het doel van de Staat van voedselveiligheid

De Staat van voedselveiligheid beoogt de politiek, organisaties die actief zijn in de voedselmarkt en consumenten een beeld te geven van de huidige situatie van voedselveiligheid in Nederland. Op grond van haar kennis en informatie uit het toezicht neemt de NVWA hiermee een actieve rol in in het publieke debat over voedselveiligheid. Een transparante toezichthouder stelt de informatie waarover zij beschikt, ten dienste van groepen in de maatschappij die daar gebruik van willen maken. Deze eerste Staat van voedselveiligheid wordt dan ook gestuurd naar de minister van Medische Zorg en Sport, de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

1.6 De reikwijdte van de Staat van voedselveiligheid

Deze Staat van voedselveiligheid is geschreven vanuit het perspectief van de NVWA als toezichthouder en is vooral gebaseerd op de bevindingen uit het toezicht op en de handhaving van voedselveiligheid. Deze richten zich op de productieprocessen en het productenonderzoek van voedsel.

Deze Staat van voedselveiligheid beschrijft de voedselveiligheid in de schakels waarin levensmiddelen worden be- en verwerkt, geïmporteerd, verhandeld en aan de consument worden aangeboden. De bevindingen van het toezicht op bedrijven in diervoeder en dierlijke bijproducten zijn ook opgenomen. Deze informatie is van belang omdat het gebruik hiervan kan leiden tot risico's voor de voedselveiligheid. Via het diervoeder of door fraude met dierlijke bijproducten kunnen ziekteverwekkers of gevaarlijke stoffen in producten van dierlijke herkomst terechtkomen.

De schakels van de veehouderij, het transport van levende dieren, de slachthuizen en de teelt van planten voor consumptie maken geen onderdeel uit van deze eerste Staat.

Voor deze Staat van voedselveiligheid is voor alle domeinen⁹ die binnen de reikwijdte vallen, gebruik gemaakt van de data en informatie uit inspecties, steekproeven, monsteronderzoeken en opsporing van fraude in 2015 en 2016.

⁹ Een NVWA-indeling om het werkveld te groeperen naar te onderscheiden domeinen op basis van samenhang in wet & regelgeving en samenhang met betrekking tot mens/milieu effecten in het geval dat wet- en regelgeving worden overtreden.

2 Het stelsel voedselveiligheid

2.1 Introductie

In dit hoofdstuk wordt eerst het beleid en het wetgevingsstelsel voedselveiligheid beschreven. Het stelsel voedselveiligheid is gebaseerd op het (inter)nationale overheidsbeleid en bestaat uit de wet- en regelgeving voedselveiligheid, borging door het bedrijfsleven en het toezicht daarop. Deze beschrijving gaat ook in op de positie, de rol en de taken van het bedrijfsleven en de NVWA in dit stelsel, en de verantwoordelijkheid van de consument voor voedselveiligheid.

2.2 Het beleid voor voedselveiligheid

Het beleid voor voedselveiligheid wordt op internationaal en nationaal niveau geformuleerd. Op internationaal niveau is vooral het beleid en de wetgeving van de EU relevant: dit is het vertrekpunt voor de formulering van het beleid en (interpretatie) van wet- en regelgeving op nationaal niveau.

De beleidsdoelen van de EU¹⁰ en van de Nederlandse overheid zijn gericht op een kwalitatief hoogwaardig, duurzaam, gezond en veilig voedselaanbod in Europa respectievelijk Nederland. Daarnaast bevat het beleid maatregelen om de gezondheid van de burger te bevorderen.

Het voedselveiligheidsbeleid van de EU houdt het volgende in:

- uitvoerige wetgeving over de veiligheid van voedsel en diervoeder en over levensmiddelenhygiëne;
- besluitvorming op basis van gedegen wetenschappelijk advies;
- handhaving en controles.

¹⁰ https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law_en

De wet- en regelgeving van de EU voor de voedselveiligheid is gebaseerd op wetenschappelijke bevindingen. De Europese Autoriteit voor de Voedselveiligheid (EFSA) geeft de Europese Commissie en de EU-landen onafhankelijk wetenschappelijk advies. Op basis daarvan kan de Europese Commissie voorstellen doen voor wetgeving en autorisaties van toegelaten stoffen. De EFSA duidt gevaren, waaruit lidstaten kunnen opmaken hoe op Europees en nationaal niveau te handelen wanneer er sprake is van een voedselveiligheids crisis.

2.3 Wet- en regelgeving voedselveiligheid

Het stelsel voedselveiligheid kent een sterk fundament in de Europese en nationale regelgeving. Nederland is lid van de Europese Unie en daardoor hebben Nederlandse bedrijven te maken met Europese en Nederlandse wetgeving.

Om de controles op voedselveiligheid, maar ook diergezondheid, dierenwelzijn, diervoeders, fytosanitaire aangelegenheden en biologische productie in Europa zoveel mogelijk te harmoniseren is een Controle Verordening (EG) nr. 882/2004 vastgesteld. Volgens deze verordening is Nederland verplicht het Meerjarenprogramma Nationale Controles (MANCP) te volgen en daarover te rapporteren¹¹. Deze Verordening is gemoderniseerd en de opvolger¹² treedt op 14 december 2019 in werking. Om de chemische voedselveiligheid te waarborgen is er in Europa specifieke wetgeving van kracht voor verschillende stofgroepen, zoals contaminanten, residuen van gewasbeschermingsmiddelen, additieven, diergeneesmiddelen en een aantal planttoxinen. Voor additieven, gewasbeschermingsmiddelen en diergeneesmiddelen geldt dat ze alleen gebruikt mogen worden volgens de wettelijke voorschriften, opdat dit gebruik geen risico oplevert voor de volksgezondheid.

Veel van de Europese wetgeving over microbiële voedselveiligheid is gericht op het voorkomen van voedselinfecties door Salmonella. Er is ook specifieke wetgeving voor andere ziekteverwekkers zoals *Listeria monocytogenes* en *Trichinella*. De Nederlandse Warenwet vult deze Europese wetgeving aan met productnormen voor meerdere ziekteverwekkers, om de volksgezondheid nog beter te beschermen.

Tot slot is er de wet- en regelgeving voor etikettering. Deze is vooral gericht op het verstrekken van juiste en duidelijke informatie aan de consument en het voorkomen van misleiding. Overtreding van deze wet- en regelgeving kan een risico opleveren voor de voedselveiligheid wanneer een allergeen of de houdbaarheidsdata ten onrechte niet of onjuist op het etiket zijn vermeld.

2.4 Wettelijke eisen om voedselveiligheid te garanderen

Elk bedrijf dat levensmiddelen of diervoeders produceert, verwerkt of distribueert, is op grond van de Europese Hygiëneverordening (EG) nr. 852/2004 verplicht om een voedselveiligheidsprocedure op te stellen gebaseerd op de zeven basisprincipes van de HACCP-systematiek. Deze basisprincipes zijn beschreven in de Codex Alimentarius van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en de Voedsel en landbouworganisatie (FAO)¹³ van de Verenigde Naties. De basis voor veilig produceren komt voort uit de opgenomen wettelijke hygiëne- en inrichtingseisen.

De HACCP-basisprincipes houden in dat bedrijven de gevaren (van de grondstoffen, het bereidingsproces en de eindproducten) moeten analyseren en adequate maatregelen moeten nemen om deze gevaren te voorkomen, te elimineren of te reduceren tot een aanvaardbaar niveau. De HACCP-systematiek heeft tot doel om preventief een veilig productieproces te ontwerpen en in te richten. Preventie is hierbij effectiever dan controle van het eindproduct, omdat met eindproductcontrole aanwezige gevaren niet altijd gedetecteerd worden¹⁴.

¹¹ <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/organisatie/jaarverslagen-en-jaarplannen-nvwa/multi-annual-national-control-plan-mancp>

¹² Verordening (EU) Nr. 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017

¹³ <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/en>

¹⁴ Relevance of microbial finished product testing in food safety management; Food Control 60 (2016) 31-43

Daarnaast moet een bedrijf bijhouden van wie de grondstoffen zijn betrokken en aan wie producten zijn geleverd, de zogenoemde traceerbaarheid. Als het HACCP-plan niet heeft gewerkt, moeten bedrijven onveilig voedsel zo snel mogelijk van de markt halen en waar nodig de consument waarschuwen.

Bedrijven kunnen bij het ontwerpen en inrichten van een voedselveiligheidsplan ervoor kiezen om een hygiëncode te gebruiken die is opgesteld door de eigen brancheorganisatie, getoetst door de NVWA en goedgekeurd door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) of de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Er zijn wettelijk vastgestelde limieten voor de aanwezigheid van bepaalde chemische en microbiologische gevaren. Wettelijke maximumlimieten (MLs) voor chemische stoffen worden Europees vastgesteld en gelden in alle lidstaten van de EU. Het besluit om wettelijke maximumlimieten voor bepaalde contaminanten vast te stellen wordt doorgaans genomen op basis van een risicobeoordeling door de EFSA. Als blijkt dat de consument meer inneemt van een bepaalde contaminant dan de veilige gezondheidkundige waarde, deze wordt afgeleid op basis van de zogenaamde 'tolerable daily intake' (TDI), dan kan dat een reden zijn om wettelijke maximumlimieten vast te stellen. De basis voor het vaststellen van de wettelijke limieten voor contaminanten is echter meestal het ALARA principe: 'As Low As Reasonably Achievable', zo laag als redelijkerwijs haalbaar. Het is namelijk meestal onvermijdbaar dat deze stoffen in levensmiddelen aanwezig zijn. De wettelijke maximumlimieten dwingen levensmiddelenbedrijven om ervoor te zorgen dat de aanwezigheid van chemische contaminanten in hun producten zo laag als mogelijk is. Overschrijding van een wettelijke limiet betekent niet dat er altijd een acuut gezondheidsrisico is. Het levensmiddel voldoet echter niet aan de voedselveiligheidseisen en omdat het om onveilige stoffen gaat, moet de verkoop van en handel in het levensmiddel direct worden gestopt.

Bovenstaande geldt deels ook voor residuen van gewasbeschermingsmiddelen in groente en fruit. De maximum residulimieten (MRLs) worden vastgesteld op basis van 'goede agrarische praktijken' en getoetst of deze aan de voedselveiligheidsvereisten voldoen. Bij de toelating wordt ook onderzocht of levenslange inname van het residu van het gewasbeschermingsmiddel een risico vormt voor de gezondheid. De gezondheidkundige grenswaarde voor deze langdurige inname is de 'acceptable daily intake' (ADI). Het belang van volksgezondheid gaat hierbij altijd voor. De wettelijke MRLs liggen daarom vaak op een (veel) lager niveau dan het niveau waarbij gezondheidsrisico's optreden.

Een overschrijding van de MRL betekent dat het levensmiddel niet aan de wettelijke eisen voldoet en dus niet meer verhandeld mag worden. Het betekent echter niet per definitie dat er een gezondheidsrisico is. Er is pas een mogelijk gezondheidsrisico als de inname van de betreffende stof hoger is dan de veilige gezondheidkundige grenswaarde. Om dit te bepalen wordt meestal uitgegaan van de veilige innamegrens voor een eenmalige grote portie ('worst case') van de groente of het fruit. Dit is de zogenaamde Acute Reference Dose (ARfD). Pas als deze wordt overschreden, is er sprake van een schadelijk levensmiddel en kan een gezondheidsrisico niet worden uitgesloten.

Bij de microbiologie worden grofweg twee typen criteria in ogenschouw genomen: voedselveiligheidscriteria (VVC) en proceshygiëncriteria (PHC). Als een levensmiddel niet aan een voedselveiligheids criterium voldoet, wordt het levensmiddel als schadelijk gezien. Het levensmiddelenbedrijf neemt dan maatregelen om de consument te beschermen, bijvoorbeeld via een terughaalactie of door het gevaar te elimineren door bijvoorbeeld verhitting van het product.

Als een levensmiddel niet aan een proceshygiëncriterium voldoet, is het levensmiddel niet schadelijk maar is de hygiëne bij verwerking van het levensmiddel onvoldoende. De hygiëne moet worden verbeterd. Omdat het levensmiddel niet onveilig is, hoeft het niet van de markt te worden gehaald.

Als er geen wettelijke limiet bestaat voor een bepaald chemisch of microbiologisch gevaar, hanteert de NVWA volgens Europese principes¹⁵ het voorzorgs- en het proportionaliteitsbeginsel.

¹⁵ https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/principles_en

Het voorzorgsprincipe is wettelijk vastgelegd. Dit principe houdt in dat in specifieke situaties voorlopige maatregelen voor risicobeheersing kunnen worden vastgesteld om het in de Europese Unie gekozen hoge niveau van gezondheidsbescherming te waarborgen. Het voorzorgsprincipe kan worden toegepast als na beoordeling van de beschikbare informatie, mogelijk schadelijke gevolgen voor de gezondheid zijn geconstateerd, maar er nog wetenschappelijke onzekerheid heerst over de mate van schadelijkheid. Het daarbij toepassen van het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de NVWA afweegt of de mogelijke gezondheidswinst voor de consument in redelijke verhouding staat tot de schade bij het levensmiddelenbedrijf.

2.5 De verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven

De verantwoordelijkheid voor veilig voedsel ligt bij het bedrijfsleven. Dit is wettelijk vastgesteld in de zogenaamde Algemene Levensmiddelen Verordening (ALV)¹⁶, die de basis vormt voor het stelsel van de voedselveiligheidsvoorschriften in de Europese Unie (EU). Bedrijven moeten de wettelijke voorschriften naleven die bedoeld zijn om de voedselveiligheid te garanderen. Ook zijn bedrijven er verantwoordelijk voor dat zij op de hoogte zijn van de wettelijke voorschriften en eisen, en weten hoe ze daaraan voldoen. Consumenten moeten erop kunnen vertrouwen dat het bedrijfsleven veilige producten op de markt brengt en onveilige levensmiddelen terughaalt.

Bedrijven zijn verplicht het bij de NVWA te melden wanneer voedsel¹⁷ onveilig is en ook wanneer producenten, afnemers of leveranciers hun verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid niet nemen.

Om gezondheidsrisico's zoveel mogelijk te voorkomen en te elimineren, is het cruciaal dat alle bedrijven in de voedselproductieketen hun verantwoordelijkheid nemen en bijdragen aan de veiligheid van voedsel. Eén bedrijf of één schakel die zich onverantwoordelijk gedraagt, berokkent schade niet alleen aan consumenten, maar ook aan andere bedrijven en mogelijk de export.

2.6 Borging van voedselveiligheid door het bedrijfsleven

Bedrijven kunnen daar waar beschikbaar, vrijwillig deelnemen aan private kwaliteitssystemen. Het bedrijfsleven ontwikkelt deze systemen om de veiligheid in de voedselproductieketen beter te kunnen waarborgen. Zo kunnen leveranciers door middel van een certificaat – afgegeven door een onafhankelijke derde partij – aan hun afnemers laten zien dat ze aan de voedselveiligheidseisen voldoen. Ook kunnen bedrijven die de producten aan de consument verkopen op deze manier aantonen dat zij veilig en kwalitatief goed voedsel verkopen.

Nationaal en internationaal zijn er inmiddels criteria voor private kwaliteitssystemen. Daarmee zijn deze systemen beter met elkaar vergelijkbaar en wordt duidelijk welke systemen de juiste waarborgen kunnen geven.

De NVWA toetst of private kwaliteitssystemen aan de criteria voldoen. De zogenoemde 'schema-eigenaren' kunnen een toetsing aanvragen. Deze zijn er voor B2C (business-to-consumer), zoals horeca en ambachtelijke bedrijven, retail en zorginstellingen en voor B2B (business-to-business), zoals primaire bedrijven, diervoeder- en levensmiddelenbedrijven.

Voor industriële productiebedrijven van levensmiddelen die over een certificaat beschikken, afgegeven door een geaccepteerd kwaliteitssysteem welke vermeld wordt op Ketenborging.nl¹⁸, kan de NVWA besluiten tot aangepast toezicht. De mate van aangepast toezicht kan groeien bij gebleken vertrouwen. Via dit systeem van borging door het bedrijfsleven kan de NVWA haar inzet vooral richten op het monitoren van de private kwaliteitssystemen en de controle van niet-aangesloten bedrijven.

¹⁶ Verordening (EG) Nr. 178/2002 van het Europees parlement en de Raad van 28 januari 2002

¹⁷ In de EU-wetgeving wordt onder 'onveilig voedsel' verstaan: ongeschikt voor consumptie (1) en/of schadelijk voor de mens (2)

¹⁸ Zie de website van [Stichting Ketenborging.nl](http://StichtingKetenborging.nl).

De NVWA zal zich blijvend (moeten) inzetten om de betrouwbaarheid van private kwaliteitssystemen te toetsen. Ook zal zij op internationaal vlak (onder andere de Codex Alimentarius) een voortrekkersrol blijven vervullen om deze vorm van publiek-private samenwerking beter te verankeren.

In de horeca wordt op basis van zelfcontrole al enige jaren aangepast toezicht toegepast. Hier wordt gebruikgemaakt van Privaat Orgaan Controlesystemen (POC's). Dit is een door de NVWA geaccepteerd privaat beheers- en kwaliteitssysteem, dat ervoor zorgt dat bedrijven voldoen aan de wettelijke of zelfgekozen bovenwettelijke eisen. Kenmerkend voor het systeem is dat het een interne borging, een objectieve beoordeling en voldoende zelfregulerend en corrigerend vermogen heeft. Horecabedrijven die zijn aangesloten bij een geaccepteerd privaat controlesysteem, actief zijn gemeld aan de NVWA en geen historie van niet-naleving hebben, kunnen onder verminderd toezicht vallen. Bij deze bedrijven houdt de NVWA alleen steekproefsgewijs een 'vinger aan de pols'. De NVWA onderzoekt bij deze bedrijven daarnaast regelmatig de betrouwbaarheid van de systemen via audits en inspecties¹⁹.

2.7 De taak van de NVWA

In iedere lidstaat van de EU zijn er een of meer autoriteiten op het gebied van toezicht en handhaving van voedselveiligheid. De NVWA is in Nederland de toezichthouder op de wet- en regelgeving voor voedsel. Zij is verantwoordelijk voor en bevoegd tot het optreden bij risico's op het gebied van voedselveiligheid.

Daarnaast is in de Wet onafhankelijke risicobeoordeling Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit vastgelegd dat ambtenaren van de autoriteit die zijn belast met het uitvoeren van risicobeoordelingen, het (laten) verrichten van wetenschappelijk onderzoek en het gevraagd of ongevraagd verstrekken van adviezen op het gebied van voeding en voedsel, geen taken vervullen in het kader van uitvoering, toezicht op de naleving, oplegging van bestuurlijke boeten of opsporing.

Meestal fungeert de NVWA als eerstelijns-toezichthouder maar in sommige sectoren is het eerstelijns-toezicht op de voedselveiligheid toegewezen aan andere toezichtinstanties. Er is dan sprake van zogenaamd tweedelijns-toezicht door de NVWA. Voorbeelden hiervan zijn het toezicht door het Centraal orgaan kwaliteitsaangelegenheden zuivel (COKZ) in de zuivelsector en de Nederlandse controle autoriteit eieren (NCAE) in de eiersector. Omdat de NVWA verantwoordelijk blijft voor een goede naleving van de wet- en regelgeving en daarover ook verantwoording moet afleggen, ziet de NVWA toe op de manier waarop deze aangewezen instanties toezicht houden.

De NVWA werkt samen met andere rijksinspecties (onder andere de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)) in het organisatieverband van de Inspectieraad. Ook met andere rijksdiensten (bijvoorbeeld de Douane, de Nationale Politie en de Belastingdienst) werkt de NVWA regelmatig samen en wisselt op veel onderwerpen informatie uit.

De missie en visie van de NVWA zijn in haar meerjarig beleids- en handavingsplan vertaald in de volgende strategische doelen:

- verhogen van de naleving;
- toezien op de veiligheid van import en export;
- bijdragen aan een geïnformeerde en betrokken samenleving;
- slagvaardig optreden bij onveilige situaties en crises.

¹⁹ <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/kwaliteitssystemen-zelfcontrolesystemen-en-toezicht-nvwa/inhoud/horeca-ambacht-zorginstellingen-retail-voedselveiligheid-haccp/zelfcontrolesystemen-horeca-ambacht-zorginstellingen-retail-en-toezicht-nvwa>

Elk onderdeel in een productieketen heeft een eigen verantwoordelijkheid voor naleving van wet- en regelgeving en daarmee het zeker stellen van de veiligheid van het levensmiddel. Het is de taak van de NVWA om actief toe te zien en strikt te handhaven wanneer hieraan niet wordt voldaan. Het toezicht van de NVWA is gericht op het bevorderen en zo nodig afdwingen van naleving van wet- en regelgeving (risicomanagement). Daarbij horen ook:

- het signaleren van en adviseren over (nieuwe) gevaren en risico's (risicobeoordeling);
- het communiceren over (nieuwe) gevaren en risico's naar ondernemers, consumenten en burgers, en beleidsmakers (risicocommunicatie).

Het leidende principe van de NVWA in haar toezicht is samen te vatten in 'zacht waar het kan, hard waar het moet'²⁰. De NVWA gaat bij haar toezicht uit van gerechtvaardigd vertrouwen in bedrijven die hun verantwoordelijkheid waarmaken. Met gerechtvaardigd vertrouwen wordt onder andere bedoeld dat bedrijven in het verleden hebben laten zien dat zij de regels naleven. Wanneer bedrijven het in hun gestelde vertrouwen beschamen en hun verantwoordelijkheid niet nemen, grijpt de NVWA in. Dat doet zij niet alleen om het betreffende bedrijf te dwingen de regels na te leven maar ook om een voorbeeld te stellen naar andere bedrijven. Voldoet een bedrijf niet aan de wettelijke voorschriften, dan volgt een interventie volgens het interventiebeleid²¹ van de NVWA. Dit interventiebeleid beschrijft hoe de NVWA geconstateerde overtredingen van wet- en regelgeving tijdens toezicht, keuring, inspectie en productonderzoek opheft en herhaling ervan voorkomt. Voorbeelden van interventies zijn een schriftelijke waarschuwing, het opleggen van een boete, of het stilleggen of sluiten van een bedrijf.

De NVWA kan als bevoegde autoriteit alle controle- of toezichtmethoden en instrumenten inzetten waar de situatie om vraagt. Voorbeelden van methoden zijn inspectie, audit, systeemtoezicht, monsterneming, keuring, handhaving, opsporing, screening en verificatie.

De NVWA streeft ernaar om de naleving van de wet- en regelgeving van voedselveiligheid te verhogen. Dit tegen een achtergrond van een dalend budget en een toenemende maatschappelijke complexiteit, waaronder digitalisering en globalisering. De NVWA onderzoekt permanent hoe zij op de meest effectieve en efficiënte manier toezicht kan houden. Naast het traditionele handhaven door het uitschrijven van onder andere schriftelijke waarschuwingen, rapporten van bevindingen en processen-verbaal, komt er meer nadruk te liggen op andere mogelijkheden van gedragsbeïnvloeding vanuit de handhavingsregiecyclus.

Handhavingsregiecyclus

De NVWA vult het toezicht in met inachtneming van de beschikbare middelen in relatie tot de hoeveelheid verschillende levensmiddelen en aantallen locaties waar deze worden geproduceerd, bewaard en verhandeld. Op basis van beschikbare kennis van het nalevingsgedrag door bedrijven en risico's van producten en productieketens, maakt de NVWA keuzes om het toezicht zo efficiënt mogelijk in te richten. De NVWA hanteert daarbij de aanpak van handhavingsregiecyclus. De handhavingsregiecyclus heeft als doel de grootste risico's in de voedselketens met handhaving effectief en efficiënt aan te pakken, de informatiepositie te versterken en het toezicht te vernieuwen. Om dit doel te borgen, verbindt de handhavingsregiecyclus de sturing, de ontwikkeling en de uitvoering met elkaar. Op strategisch niveau wordt bepaald wat de grootste risico's zijn, waar er in de keten moet worden ingegrepen en wat het oplevert. Op tactisch niveau wordt er bepaald hoe risico's kunnen worden weggenomen of verminderd, en worden de resultaten geëvalueerd. Op operationeel niveau wordt bepaald hoe de uitvoering wordt gedaan en wordt de voortgang hiervan gemonitord.

²⁰ Afkomstig uit het toezichtkader voor de NVWA: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2015/10/16/toezichtkader-nvwa>

²¹ <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/hoe-de-nvwa-werkt/toezicht-maatregelen-en-boetes/interventiebeleid>

2.8 De reflectieve functie van de NVWA

‘Het signaleren van relevante ontwikkelingen, publieke risico’s en onduidelijkheden of leemten in wet- en regelgeving wordt gezien als één van de kerntaken van een moderne, onafhankelijke toezichthouder. Het politieke, bestuurlijke en maatschappelijke debat over overheidstoezicht heeft een redelijke consensus over de kernwaarden van goed toezicht opgeleverd: onafhankelijk, onpartijdig, reflectief, agenderend, kundig en transparant.’²²

Met een aanwijzing van de minister-president kregen de rijksinspecties waaronder de NVWA, per 1 januari 2016 een agenderende en signalerende functie toebedeeld. De Staat van voedselveiligheid levert een bijdrage aan deze reflectieve functie.

Binnen haar reflectieve functie beschikt de NVWA ook over andere middelen om invloed uit te oefenen op het stelsel. Een voorbeeld daarvan is de ‘HUF-toets’: de NVWA toetst nieuwe wet- en regelgeving op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.

De integrale risicoanalyses (IRA’s)²³ bestaan uit een combinatie van een wetenschappelijke risicobeoordeling, en van toezicht- en fraudebeelden. De toezicht- en fraudebeelden komen voort uit de handhavings- en opsporingsactiviteiten van de NVWA. Een IRA geeft inzicht waar zich in de keten de belangrijkste risico’s voordoen, waardoor het mogelijk is om gerichte maatregelen te nemen. Als risico’s voortkomen uit de manier waarop het stelsel is ingericht, zal de NVWA zich inzetten voor aanpassing van het stelsel in plaats van bijvoorbeeld het verhogen van de toezichtintensiteit.

De NVWA heeft in 2016 de risicobeoordeling roodvlees uitgebracht. Daarop volg(d)en de integrale risicoanalyse over de zuivelketen, de IRA over de pluimveevleesketen en de risicobeoordeling over de eierketen.

2.9 Het toezicht op voedselveiligheid

De NVWA houdt toezicht op de gehele keten van zowel de plantaardige als dierlijke voedselproductie. Dat gaat dus veel verder dan uitsluitend het toezicht op levensmiddelen die aan de consument worden verkocht en in horecagelegenheden worden geserveerd. Het toezicht op de keten bestaat onder andere uit toezicht op de teelt van gewassen, de gebruikte gewasbeschermingsmiddelen, de dierhouderij, het antibioticagebruik, de gebruikte diervoeders, het slachtproces, de dierlijke bijproducten, de productie van levensmiddelen, en de importcontroles van levensmiddelen afkomstig van landen buiten de Europese Unie. Daarnaast let de NVWA op fraude en aspecten die verband houden met eerlijkheid in de handel en eerlijke informatie aan de consument.

Er zijn verplichte controles in de hele voedselproductieketen om ervoor te zorgen dat planten en dieren gezond zijn en dat levensmiddelen en diervoeders veilig, van goede kwaliteit en correct geëtiketteerd zijn, en aan de strikte EU-normen beantwoorden.

Het toezicht in Nederland richt zich niet alleen op het voedsel dat in Nederland wordt geproduceerd, verhandeld en geconsumeerd, maar ook op voedsel dat in Nederland wordt geïmporteerd en/of vanuit Nederland wordt geëxporteerd. Het toezicht op de export komt niet alleen ten goede aan consumenten in het buitenland, maar ook aan het bedrijfsleven in Nederland. Veilige exportproducten dragen immers bij aan de exportpositie van Nederlandse bedrijven.

Het grootste deel van de totale voedselimport in Nederland komt uit de EU, met uitzondering van de fruitimport die voor slechts 30% uit EU-landen komt²⁴. Bij import houdt de NVWA toezicht op risicovolle levensmiddelen die aangevoerd worden via de internationale luchthaven Schiphol en internationale havens als Rotterdam. Deze havens zijn onderdeel van de buitengrens van de EU. Voor bepaalde combinaties van levensmiddel en land van herkomst is in EU wetgeving

²² Uit ‘de toekomst van toezicht’, Inspectieraad, 2016

²³ <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/hoe-de-nvwa-werkt/integrale-ketenanalyses>

²⁴ Van der Knijff, et al. 2011

voorgeschreven welk percentage van zendingen verplicht gecontroleerd moet worden en op welke stof(fen) of microbiologische parameters. Hiervoor zet de NVWA dus meer toezichtcapaciteit in dan voor andere combinaties. Dit is het geval wanneer er een verhoogde kans is dat de wettelijke limieten voor schadelijke stoffen of voor microbiologische gevaren worden overschreden. Een groot deel van het voedsel wordt geproduceerd, verhandeld en verkocht door multinationals. Daarnaast zijn er wereldwijd nog duizenden bedrijven die de voedselveiligheid van de levensmiddelen die in Nederland worden geconsumeerd, beïnvloeden.

Veel bedrijven waar de NVWA toezicht op houdt, bestaan al lang en hebben een gevestigde naam opgebouwd. Maar er zijn ook bedrijven die nauwelijks als bedrijf te herkennen zijn of die niet bij de NVWA bekend zijn. Dit is vooral het geval bij bedrijven die via het internet zaken doen. Andere bedrijven zijn moeilijk te volgen omdat het eigenaarschap in korte tijd steeds wisselt, en er zijn bedrijven die lastig te categoriseren zijn vanwege de diversiteit van bedrijfsactiviteiten. Dit alles maakt het ontwikkelen en uitvoeren van toezicht tot een complexe, omvangrijke opgave.

Figuur 2



Om met beperkte middelen maximaal effectief te kunnen zijn, is het toezicht van de NVWA hoofdzakelijk risicogericht; een beperkt deel van de capaciteit wordt ingezet voor representatief onderzoek. Het risicogerichte toezicht wordt gebaseerd op analyse van de bij de NVWA beschikbare informatie. Op basis daarvan worden selecties van bedrijven met een (vermeend) verhoogd risico gemaakt. Vervolgens worden de geselecteerde bedrijven aan nader toezicht onderworpen.

Het toezicht van de NVWA kent drie lagen:

- *Keuren en monsternamen/analyse*
Doet een uitspraak over één dier, product, partij of bedrijf.
- *Inspectie*
Doet een uitspraak over de actuele stand van zaken in een fabriek, proces of activiteit: wordt er hygiënisch gewerkt?
- *Audit (systeemtoezicht)*
Doet een uitspraak over de werking van een (voedselveiligheid)systeem (waaronder de HACCP-aanpak) over langere tijd: heeft het bedrijf in het verleden veilig geproduceerd, doet het dat op dit moment en zal het in de toekomst ook zo gaan?

Tijdens een audit wordt ook nagegaan of het bedrijf zelf de levensmiddelen voldoende heeft onderzocht en of de resultaten betrouwbaar zijn. Daarbij kan de NVWA monsters nemen voor onderzoek op het laboratorium.

Door de risicogerichte benadering kan het beschikbare budget voor het toezicht zo efficiënt mogelijk worden ingezet. Omdat het om een geselecteerde steekproef gaat, zijn de resultaten van risicogericht toezicht echter niet representatief voor de gehele sector of voor alle levensmiddelen. Hiermee moet rekening worden gehouden bij uitspraken over het nalevingsniveau of de afwijkingspercentages van een gehele sector of productgroep in de Nederlandse situatie.

Voor de NVWA zijn de volgende informatiebronnen belangrijk om het risicogericht toezicht in te vullen:

- Resultaten van monsteranalyses die de NVWA uitvoert of laat uitvoeren voor het verkrijgen van een algemeen beeld of voor het nader onderzoeken van gedetecteerde gevaren en risico's. De NVWA neemt hiertoe monsters van levensmiddelen in de gehele keten die op ziekteverwekkers en chemische stoffen worden onderzocht. Dit levert een beeld op van de naleving en van welke ziekteverwekkers en chemische stoffen hoe vaak en hoeveel in welk levensmiddel en waar in de keten voorkomen.
- Meldingen bij de NVWA door bedrijven. Als bedrijven de veiligheid van levensmiddelen die zij in de handel hebben gebracht, onderzoeken en daarbij ziekteverwekkers of chemische stoffen aantonen in een hoeveelheid die schadelijk kan zijn voor de volksgezondheid of op een andere wijze hierover kennis hebben verkregen, dan is het bedrijf verplicht dit bij de NVWA (en relevante toeleverancier(s) en afnemer(s)) te melden²⁵.
Als sprake is van een schadelijk levensmiddel, verwacht de NVWA een snelle terugroepactie met 'onverwijld' melding met daaraan gekoppelde traceringsinformatie van de ondernemer die het levensmiddel heeft geproduceerd of verhandeld en het aangeven van de door het bedrijf genomen acties. De NVWA zal deze acties monitoren en beoordelen, en daar waar nodig aanvullende maatregelen opleggen aan de ondernemer om de schadelijke levensmiddelen uit de markt te halen en herhaling te voorkomen.
De begrippen 'onverwijld' en 'noodzakelijke tracerings- en verantwoordingsinformatie' zijn in de wet- en regelgeving niet gespecificeerd. In de praktijk kan dit tot discussie leiden tussen de NVWA en betrokken bedrijfsleven en een mogelijke vertraging van de terugroepactie.
- Als het gevaar of het risico voor de volksgezondheid beperkt of afwezig is, kan de inzet ook minder omvangrijk zijn. Zo mogelijk wordt dit telefonisch afgehandeld en blijft de inzet van de NVWA in eerste instantie beperkt tot een controle op afstand. Bij reguliere inspecties of audits kan er verder op worden teruggekomen²⁶.

²⁵ Op basis van de Verordening (EG) nr. 178/2002

²⁶ NVWA008-WV002: Werkwijze toezichtuitvoering op melden, traceren en terughaalacties bij divisie C&V

- Meldingen op basis van het RASFF-systeem.²⁷ Met dit systeem informeren de officiële toezichhoudende autoriteiten van de EU-lidstaten elkaar over risicovolle levensmiddelen die zijn verhandeld naar andere lidstaten. Ook geeft dit systeem informatie over acties die worden ondernomen in dergelijke situaties, zoals het uit de handel halen van het betreffende levensmiddel.
- Meldingen van consumenten en organisaties. Deze vormen een belangrijke informatiebron voor het detecteren van onveilige levensmiddelen of situaties, en daarmee voor het actief optreden in het toezicht.

Keuring in relatie tot voedselveiligheid

Keuringen worden door de overheid uitgevoerd op verzoek van bedrijven. Producten en levende dieren worden beoordeeld aan de hand van specifiek vastgestelde eisen met als doel deze:

- in de handel te kunnen brengen binnen de EU;
- te kunnen exporteren buiten de EU;
- vanuit derde landen te kunnen importeren in Nederland of de EU.

Een keuring kan ook bestaan uit het beoordelen van het bedrijf of de productieplaats, of uit andere onderzoeken.

Als wordt vastgesteld dat een te keuren partij aan de gestelde wettelijke eisen voldoet, wordt dit verklaard in het exportcertificaat dat de partij begeleidt. Voldoen aan de gestelde eisen draagt bij aan borging van de voedselveiligheid. De ontvangende partij en autoriteit in het land van bestemming vertrouwen op de afgegeven garanties in het exportcertificaat. Daarnaast zien zij erop toe dat er in de transportfase geen onregelmatigheden zijn voorgevallen die van negatieve invloed kunnen zijn op de voedselveiligheid van de gekeurde partij.

Opsporing voedsel fraude

De NVWA beschikt over een eigen, specialistische opsporingsdienst: de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (NVWA-IOD). Een specialistische opsporingsdienst zoals de NVWA-IOD, die onderdeel is van de toezichhoudende autoriteit én met verdergaande bevoegdheden, is uniek in Europa²⁸. De dienst is specifiek bedoeld voor het opsporen van strafbare feiten. De NVWA-IOD richt zich voornamelijk op complexe, keten gerelateerde, georganiseerde en internationaal georiënteerde criminaliteit die:

- de integriteit van voedsel aantast;
- de veiligheid van voedsel en consumentenproducten in gevaar brengt;
- of die de gezondheid van dieren en planten schaadt.

Daarnaast ondersteunt de NVWA-IOD met zijn expertise de toezichhoudende onderdelen van de NVWA bij de bestrijding en preventie van fraude.

Fraude Expertise Knooppunt

In 2014 concludeerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid in het rapport 'Risico's in de vleesketen'²⁹ dat er bij de NVWA onvoldoende aandacht en capaciteit is voor de opsporing en de aanpak van fraude met voedsel. Daaruit is het verbeterprogramma NVWA Fraudeaanpak voortgekomen. Dit programma bestaat onder meer uit het ontwikkelen van een Fraude Expertise Knooppunt (FEK) dat in april 2016 in een pilot van start is gegaan. Vanuit dit knooppunt zetten de NVWA-IOD en de toezichhoudende onderdelen van de NVWA zich samen in om fraude aan te pakken. De NVWA-IOD adviseert in het FEK toezicht inspecteurs bij het herkennen en aantonen van fraude en begeleidt hen bij de inzet van het (economische) strafrecht en het berekenen van illegaal verkregen winsten.

²⁷ https://ec.europa.eu/food/safety/rasff_en

²⁸ Zie bijvoorbeeld: UK Government, Department for Environment, Food & Rural Affairs and . Elliot review into the integrity and assurance of food supply networks – final report. A national food crime prevention framework. London, July 2014.

²⁹ <https://www.onderzoeksraad.nl/onderzoek/1478/risico-s-in-de-vleesketen>

2.10 De verantwoordelijkheid van de consument

Ook consumenten dragen verantwoordelijkheid op het terrein van voedselveiligheid. De consument is verantwoordelijk voor het op de juiste manier bewaren en bereiden van levensmiddelen nadat hij deze heeft gekocht. De consumentenfase in de voedselketen valt in principe buiten het toezicht. Maar door de consument goed voor te lichten, over de gevaren en risico's te communiceren en hem te vragen signalen van onveilige situaties tijdig te melden, dient de NVWA ook in deze fase de voedselveiligheid.

Veel mensen worden ziek doordat zij voedsel op een verkeerde manier bewaren en bereiden. Een groot deel van de voedselinfecties vindt thuis plaats. Om deze ziektegevallen terug te dringen is het van groot belang dat de consument goed wordt geïnformeerd over de juiste bewaring en bereiding van levensmiddelen. Voorlichting vindt plaats door duidelijke aanwijzingen op het etiket van verpakte levensmiddelen maar ook door voorlichtingscampagnes van de overheid en consumentenorganisaties. Een belangrijke speler in de voorlichting aan consumenten is het door de overheid gesubsidieerde Voedingscentrum³⁰. Het Voedingscentrum adviseert consumenten hoe zij een voedselinfectie voorkomen. Zie hiervoor onder andere de gepubliceerde factsheet 'Hygiëne en voedselinfecties'³¹.

Een consument die ziek is geworden na het consumeren van levensmiddelen of die een situatie waarneemt waarbij mogelijk onveilige levensmiddelen in de handel worden gebracht, kan dit melden bij de NVWA. Voorbeelden van zaken die consumenten kunnen melden zijn: tekortschietende hygiëne in horecagelegenheden en de aanwezigheid van glas in levensmiddelen. Klachten en meldingen kunnen zeven dagen per week, 24 uur per dag aan de NVWA worden doorgegeven via de NVWA-website en een telefoonnummer³².

Daarnaast moeten consumenten alert blijven en oog houden voor de betrouwbaarheid van bedrijven en personen die voedsel aanbieden. Van de consument mag worden verwacht dat hij kritisch kijkt welk voedsel hij koopt en consumeert, en waar hij dit doet. Als hij voedsel koopt buiten de reguliere handelskanalen, neemt hij daarmee een extra risico. Hij koopt daarmee mogelijk voedsel van een bedrijf dat onbekend is bij de NVWA en waarop de NVWA geen toezicht houdt.

Het handelingsperspectief van consumenten bestaat er verder uit om gevarieerd en met mate te eten. Daarmee spreiden zij de eventuele risico's en wordt veelal voorkomen dat zij te veel van een bepaalde schadelijke stof binnen krijgen.

2.11 Ontwikkelingen in het stelsel

Nieuwe Europese controleverordening

Op EU-niveau is een verdere harmonisatie van de handhaving van de wetgeving in de lidstaten voorzien. Op 14 december 2019 zal de nieuwe Europese Controleverordening volledig van kracht worden. Deze schrijft aan lidstaten het uitvoeren van controles voor, niet alleen op diervoeders en levensmiddelen maar ook op onder andere dier- en plantgezondheid en fraude. De nieuwe Europese controleverordening zal bijdragen aan versterking van het stelsel door uitbreiding van de registratie- en erkenningsplicht van de ondertoezichtgestelden van de NVWA, waaronder de bedrijven die handelen in dierlijke bijproducten. Deze verordening beoogt de NVWA een beter overzicht te geven van de bedrijven waarop zij toezicht moet houden. Voorwaarde is wel dat de departementen, de toezichthouder en het betrokken bedrijfsleven in overleg de nieuwe Europese controleverordening implementeren.

Uitbreiding stelsel wettelijke limieten

Daarnaast wordt verwacht dat op EU-niveau verdere aanvulling van specifieke regelgeving zal plaatsvinden. Het gaat daarbij onder andere over de opname van aanvullende microbiologische criteria en maximumlimieten voor contaminanten. Deze ontwikkeling moet eraan bijdragen dat de voedselveiligheid in de EU nog beter gegarandeerd wordt.

³⁰ www.voedingscentrum.nl

³¹ <http://www.voedingscentrum.nl/Assets/Uploads/Documents/Factsheet%20Hygiëne%20en%20voedselinfecties.pdf>

³² <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/contact/klacht-indienen-bij-de-nvwa> en telefoonnummer: 0900-0388

De handhaving van maximumlimieten via monsternamaprojecten vergt analysecapaciteit van het NVWA-laboratorium, en vraagt ook ontwikkeling en validering van nieuwe analysemethoden. Nog niet voor alle stoffen waarvoor recent maximumlimieten zijn vastgesteld, bestaan op dit moment methodieken om deze stoffen te kunnen analyseren. Daarvoor werken NVWA en het RIKILT samen. Deze samenwerking biedt de NVWA ook de mogelijkheid om vervolgens monsters met deze nieuwe methoden te (laten) onderzoeken.

In de toekomst zullen met betrekking tot de inzet van de capaciteit van de NVWA meer keuzes gemaakt moeten worden om de voedselveiligheid zo goed mogelijk te waarborgen. De vraag is welke wettelijke limieten de NVWA moet (blijven) handhaven en of de NVWA in generieke zin levensmiddelen blijft monitoren op eventuele overschrijdingen van deze limieten, of dat er alleen nog risicogericht gehandhaafd wordt. Het toezicht op voedselveiligheid is nu al hoofdzakelijk risicogericht van aard, wat inhoudt dat de aandacht van de NVWA zich concentreert op de meest risicovolle chemische stoffen en microbiële agentia. Overigens onderzoekt de NVWA of er ook andere effectieve en efficiënte manieren zijn om de wettelijke limieten te handhaven. Bijvoorbeeld door de mogelijkheden van administratieve controles beter te benutten.

Wet- en regelgeving voor vitamines en voedingssupplementen

In de Europese wet- en regelgeving zijn geen minimum- en maximumgehalten voor vitamines opgenomen en voor voedingssupplementen (onder andere vitaminepreparaten) en kruidenpreparaten zijn deze niet geharmoniseerd. Nu zijn bijvoorbeeld sommige ingrediënten in de ene lidstaat wél, en in de andere niet toegestaan als gevolg van nationale wetgeving.

Communicatie over voedselveiligheid

De afgelopen jaren is gebleken dat voedselproducenten consumenten niet in alle gevallen en niet altijd op tijd informeren als er levensmiddelen op de markt zijn gebracht die schadelijk zijn voor de volksgezondheid. Omdat het belangrijk is dat de consument zo snel mogelijk op de hoogte is, geeft de NVWA voedselveiligheidswaarschuwingen door via de website, Twitter en Facebook.

De NVWA deelt in het traject 'Openbaarmaking' steeds meer en vaker de bij haar beschikbare informatie met de samenleving. Voorbeelden daarvan zijn onder andere te vinden op het terrein van de horeca³³.

2.12 Conclusie

Het stelsel van wet- en regelgeving, en toezicht en handhaving maakt dat de voedselveiligheid in Nederland is geborgd omdat het stelsel voldoende helderheid biedt over normering, verantwoordelijkheden, de handhaafbaarheid en ingrijpen wanneer er toch onveilige producten op de markt komen. Ervaringen uit de toezicht- en opsporingspraktijk en ontwikkelingen in het maatschappelijk krachtenveld rondom voedselveiligheid maken continue reflectie op het stelsel noodzakelijk.

Vanuit het gezichtspunt van de NVWA kan het ingrijpen in het geval er toch onveilige producten op de markt komen, effectiever en sneller als de toezichthouder beschikt over duidelijke handvatten om informatie over interne traceerbaarheid, indien nodig, af te dwingen.

³³ <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/inspectieresultaten-horecagelegenheden>



3 Toezicht van de NVWA: resultaten en bevindingen

3.1 Introductie

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de resultaten van het risicogerichte systeemtoezicht dat de NVWA in 2015 en 2016 heeft uitgevoerd op bedrijven in de voedselketen.

Deze resultaten geven inzicht in het aantal bedrijven dat per bedrijfsgroep is geïnspecteerd en het aantal bedrijven waarbij tijdens een audit of inspectie een of meerdere afwijkingen zijn geconstateerd. Vervolgens is op het niveau van productieketens en bedrijfsgroepen, de aard van de meest voorkomende afwijkingen beschreven.

Daarna gaat dit hoofdstuk in op de resultaten van analyses van monsters die de NVWA in 2015 en 2016 heeft genomen van levensmiddelen, diervoeders en dierlijke bijproducten.

Deze resultaten bevatten de aantallen monsters die geanalyseerd zijn en het percentage afwijkende resultaten³⁴. Bij een aantal productgroepen komen specifieke afwijkingen aan de orde. Op het niveau van levensmiddelen volgt een beschrijving van de aard van de meest voorkomende afwijkingen. En ten slotte volgt een overzicht van de bevindingen bij de RASFF-meldingen.

3.2 Resultaten van het risicogerichte systeemtoezicht op bedrijven

Op een groot aantal bedrijven werden in 2015 en 2016 audits en inspecties uitgevoerd op de naleving van de basisprincipes van het HACCP-systeem. In deze inspecties is ook onderzocht in hoeverre bedrijven voldeden aan de basisvoorwaarden voor hygiëne, bouwkunde en wering van ongedierte.

³⁴ Met afwijkende resultaten wordt bedoeld: monsters die niet voldoen aan de wettelijke voorschriften of op uitkomsten van analyse waarbij de maximumlimiet van een stof is overschreden.

Tabel 1 Resultaten risicogericht systeemtoezicht (geordend naar bedrijfspgroepen) in 2015

	aantal bedrijven	aantal geïnspecteerde bedrijven	aantal afwijkende bedrijven	percentage afwijkende bedrijven ten opzichte van het aantal geïnspecteerde bedrijven
Bedrijven in levensmiddelen van dierlijke oorsprong	803	614	251	41
Bedrijven in levensmiddelen van plantaardige oorsprong	1.228	455	129	28
Bedrijven in samengestelde levensmiddelen	5.055	1.435	459	32
Bedrijven in voedingssupplementen, kruidenpreparaten en bijzondere voeding	7.316	656	209	32
Bedrijven in diervoeders	8.746	768	114	15
Bedrijven in dierlijke bijproducten	90.216	2.366	526	22
Bedrijven in vis	613	544	291	53
Bedrijven in zuivel ³⁵	18.988	903	125	14
Bedrijven in eieren ³⁶	1.107	436	23	5
Bedrijven in de horeca en catering	50.000	9.124	4.398	48
Ambachtelijke bedrijven (inclusief ambulante)	25.500	2.246	1.056	47
Zorginstellingen	10.000	175	66	38
Retailbedrijven	20.000	1.378	560	41

³⁵ De bedrijven in zuivel genoemd in tabel 1 en 2 zijn gecontroleerd door het COKZ (eerstelijnsstoezicht; tweedelijnsstoezicht ligt bij de NVWA)

³⁶ De bedrijven in eieren genoemd in tabel 1 en 2 zijn gecontroleerd door de NCAE (eerstelijnsstoezicht; tweedelijnsstoezicht ligt bij de NVWA)

Tabel 2 Resultaten risicogericht systeemtoezicht (geordend naar bedrijfspgroepen) in 2016

	aantal bedrijven	aantal geïnspecteerde bedrijven	aantal afwijkende bedrijven	percentage afwijkende bedrijven ten opzichte van het aantal geïnspecteerde bedrijven
Bedrijven in levensmiddelen van dierlijke oorsprong	819	632	271	43
Bedrijven in levensmiddelen van plantaardige oorsprong	1.251	435	149	34
Bedrijven in samengestelde levensmiddelen	5.168	1.455	433	30
Bedrijven in voedingssupplementen en kruidenpreparaten en bijzondere voeding	7.106	591	240	41
Bedrijven in diervoeders	8.746	1.580	251	16
Bedrijven in dierlijke bijproducten	90.513	2.771	415	15
Bedrijven in vis	837	530	225	42
Bedrijven in zuivel	18.603	927	163	18
Bedrijven in eieren	1.103	460	25	5
Bedrijven in horeca en catering	60.000	10.195	6.105	60
Ambachtelijke bedrijven (inclusief ambulante)	25.500	3.245	1.473	45
Zorginstellingen	10.000	136	12	9
Retailbedrijven	21.000	1.384	584	42

Uit bovenstaande tabellen blijkt dat in 2015 en 2016 afwijkingen zijn geconstateerd bij 5 tot 60% van de onderzochte bedrijven. Voor een beperkt deel betreft het ernstige³⁷ overtredingen. Het percentage afwijkende bedrijven varieert per bedrijfspgroep en per jaar. De NVWA heeft door het risicogerichte toezicht geen strikt representatieve inspecties uitgevoerd. Daarom is niet aan te geven wat het gemiddelde nalevingspercentage is per bedrijfspgroep.

Het niet-voldoen aan de HACCP-vereisten, afwijkingen op de bouwkundige staat, ongediertebestrijding en de algemene hygiënevoorschriften, hoeven niet te resulteren in een gezondheidsrisico. Ook een overschrijding van een maximumlimiet of ander wettelijke criterium levert niet altijd een acuut gezondheidsrisico op. Dit hangt af van de wettelijke limiet die is overschreden. Vaak zijn maximumlimieten zo streng gekozen dat een (lichte) overschrijding niet resulteert in een gezondheidsrisico. Bovendien zal na constatering van een afwijking worden ingegrepen om te voorkomen dat een onveilig levensmiddel verkocht en geconsumeerd wordt.

³⁷ Zie basisinformatiebladen voedselveiligheid, NVWA december 2017

Figuur 3



Figuur 4



3.3 Resultaten van onderzoek op chemische, microbiologische en fysische gevaren in levensmiddelen

3.3.1 Introductie

In 2015 en 2016 werden monsters geanalyseerd op het voorkomen van bepaalde groepen chemische stoffen en microbiologische parameters. Daarnaast zijn voor kleinere projecten, waaronder contaminanten (als zware metalen, PAK's, 3-MCPD, acrylamide en bepaalde biociden) en additieven (als benzoëzuur, sulfiet en Sudankleurstoffen), onderzoeken uitgevoerd. De uitkomsten van deze onderzoeken zijn verwerkt in de infobladen behorend tot deze Staat van voedselveiligheid.

Op de monsters voor zowel microbiologische als chemische analyse werd een analysepakket toegepast, waarmee een of meerdere micro-organismen of stoffen werden geanalyseerd.

De NVWA nam om verschillende redenen monsters. Sommige monsternemingen kwamen voort uit het eerder genoemde systeemtoezicht. Als tijdens een audit of inspectie geconstateerd werd dat er aanleiding was voor vervolgonderzoek in een laboratorium, dan werd op het bedrijf een monster genomen. Dat werd vervolgens geanalyseerd op de aanwezigheid van bepaalde stoffen of micro-organismen.

Andere monsternemingen kwamen voort uit de zogenaamde 'Nationale Plannen'. Op grond van deze plannen werden levensmiddelen, diervoeders en dierlijke bijproducten op bepaalde microbiologische parameters en chemische stoffen onderzocht. Van deze monsters werd het grootste deel risicogericht genomen. In sommige projecten werden ook aselekt monsters genomen om het nalevingsniveau te kunnen bepalen. Ten slotte verrichtte de NVWA toezicht waarbij monsternemingen werden gedaan in het kader van specifieke projecten, importcontroles en meldingen.

3.3.2 Bevindingen onderzoek op chemische gevaren

Onderzoek op geïmporteerde levensmiddelen uit risicovolle landen

De Nationale Plannen richten zich onder andere op import van risicovolle producten uit risicovolle landen. Daarnaast is een deel van de importcontroles verplicht. In de Verordening (EG)Nr. 669/2009 bijvoorbeeld, zijn de combinatie productgroep(en)-stof-land van herkomst expliciet opgenomen, evenals het percentage van de zendingen dat moet worden bemonsterd en op welke stoffen of micro-organismen deze moeten worden geanalyseerd. In de Verordening (EG) Nr. 884/2014 is een soortgelijke lijst opgenomen met verplichte controlepercentages voor product-landcombinaties met betrekking tot aflatoxinen.

Uit administratieve controles bij bedrijven is gebleken dat bepaalde partijen onveilige levensmiddelen die 'in transitio' staan (dat wil zeggen: fysiek ingebracht in de EU, maar administratief nog niet ingeklaard) niet worden gemeld bij de NVWA. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om partijen gember of noten waarin een te hoog gehalte aan aflatoxine is aangetroffen. Omdat dergelijke partijen levensmiddelen formeel nog niet in de EU zijn ingevoerd, vallen deze buiten het toezicht van de NVWA. Bedrijven melden deze partijen ook niet bij de NVWA op basis van de Algemene Levensmiddelen Verordening (ALV-melding). De NVWA kan daardoor ook geen melding doen in het RASFF-systeem, met als risico dat deze partijen toch in de Europese Unie op de markt komen. De NVWA bespreekt deze problematiek met het beleid en in EU-verband om tot oplossingen te komen.

Mycotoxinen

In 2015 en 2016 zijn respectievelijk 1.157 en 1.338 monsters van verschillende categorieën levensmiddelen (noten, zaden, specerijen en zuidvruchten) geanalyseerd in het kader van de verplichting importcontroles. Respectievelijk 59 en 70 monsters bevatten – rekening houdend met meetonzekerheid – gehalten aan mycotoxinen (veelal aflatoxine) hoger dan de wettelijke limiet; dat is tussen de 2 en 10% van alle monsters per levensmiddelen categorie. De partijen waaruit deze monsters waren genomen, werden niet toegelaten in de EU.

In het Nationaal Controleplan, buiten de verplichte importcontroles, zijn in 2015 en 2016 voor het onderzoek op mycotoxinen (onder andere aflatoxinen en ochratoxine A) respectievelijk 2.399 en 2.207 monsters genomen. De keuze van de levensmiddelen is steekproefsgewijs maar ook risicogericht. Dat wil zeggen dat meer monsters worden genomen van levensmiddelen (categorieën) waarin vaker een overschrijding van de wettelijke limiet wordt geconstateerd.

Tabel 3 Totaal overzicht van resultaten bemonsteringsonderzoek op mycotoxinen in 2015 en 2016

mycotoxinen	2015 en 2016 (de aantallen zijn bij elkaar opgeteld)		
	aantal monsters	aantal >ML	gemiddeld % >ML
Diverse levensmiddelen	7.101	274	3,9%

Residuen van gewasbeschermingsmiddelen

Jaarlijks worden ongeveer 4.000 monsters van groente en fruit onderzocht op residuen van gewasbeschermingsmiddelen. Ongeveer 3.000 monsters worden onderzocht in het kader van het Nationaal Controleplan. Een deel van de monsterneming is representatief en een deel is risicogericht.

Tabel 4 Overzicht van resultaten bemonsteringsonderzoek op residuen van gewasbeschermingsmiddelen in 2015 en 2016

marktsegment	aantal monsters	% boven MRL	aantal verschillende residuen per monster
<i>Representatieve bemonstering</i>			
Winkelketens	1.243	1,0	2,2
Grote groothandel en verwerkende bedrijven	456	2,4	2,2
Kleine groothandel en verwerkende bedrijven	1.453	3,6	2,3
Marktonderzoek kleine groentewinkels/toko's	285	3,5	1,8
Totaal	3.437	2,5	
<i>Risicogestuurde bemonstering</i>			
Groothandel (bemonstering op basis van risicoprofiel)	839	9,7	2,4
Import (Nationaal Controleplan)	1.051	16,1	2,9
Import (Verordening (EC) nr. 669/2009)	1.647	9,2	2,5
Totaal	3.537	11,4	

In het kader van verplichte importcontroles (Verordening (EG) Nr. 669/2009) zijn in 2015 en 2016 monsters van verschillende categorieën groenten en fruit geanalyseerd. In gemiddeld ruim 4% van de monsters was, rekening houdend met meetonzekerheid, het gehalte aan een of meerdere residuen van gewasbeschermingsmiddelen hoger dan de MRL. Het percentage monsters dat de MRL overschreed (geen rekening houdend met meetonzekerheid), verschilde echter per specifieke product-land van herkomst-combinatie, en kan oplopen tot wel 30 tot 60% voor een bepaald levensmiddel-landcombinatie. De partijen waaruit deze monsters waren genomen, werden niet toegelaten in de EU.

3.3.3 Bevindingen onderzoek op microbiologische gevaren

Industriële levensmiddelenbedrijven leven jaar op jaar de Verordening microbiologische criteria beter na. Toch voldoet 1 op de 5 van deze bedrijven nog niet volledig aan een van de onderdelen uit de regelgeving, bijvoorbeeld het minimaal aantal verplichte bemonsteringen of het uitvoeren van houdbaarheidsstudies.

Zowel in de jaren 2014/2015 als in 2016 bleek bij de microbiologische monsternames dat ongeveer 0,6%-0,7% van alle onderzochte partijen niet voldeed aan een voedselveiligheids criterium. Die partijen zijn als schadelijk bestempeld. Schadelijke partijen moeten door de producent van de markt gehaald worden en de NVWA doet in die gevallen navraag naar de oorzaak en ziet erop toe dat de producent maatregelen neemt om herhaling te voorkomen.

In 3,4%-9,2% van de partijanalyses bleek de partij niet te voldoen aan een proceshygiëncriterium. In die gevallen is de partij niet schadelijk en wordt die dus ook niet uit de handel gehaald (tenzij ook een voedselveiligheids criterium ontoereikend was). De voedselproducent is wel gecontroleerd/aangesproken op hygiënemaatregelen bij de productie.

Een resterende groep analyses was gericht op niet-wettelijke criteria. Daarbij gaat het om ziekteverwekkers die aanwezig zijn in lagere hoeveelheden dan waarvan bekend is dat zij ziekte veroorzaken. In 6,5-17,2% van deze partijanalyses was de analyse positief. In een aantal gevallen heeft een ontoereikend resultaat toch geleid tot een controle bij de producent. Dat gebeurde vooral bij aanwezigheid van de ziekteverwekker *Listeria monocytogenes*.

De cijfers voor zowel proceshygiëncriteria als de niet-wettelijke criteria lopen wat meer uiteen omdat er grotere verschillen zijn tussen de verschillende onderzochte voedingssoorten en gekozen analyses tussen 2014/2015 en 2016.

Tabel 5 Overzicht van bemonsteringsonderzoek microbiologische gevaren in 2014/2015 en 2016

	aantal partijanalyses op levensmiddelen 2014 & 2015	aantal partijanalyses met ontoereikende resultaten	percentage ontoereikend (ontoereikende partijanalyses t.o.v. totaal partijanalyses)
Voedselveiligheidscriteria	27.431	186	0,7%
Proceshygiëncriteria	1.134	39	3,4%
Geen wettelijk criterium*	16.993	2.929	17,2%

	aantal partijanalyses op levensmiddelen 2016	aantal partijanalyses met ontoereikende resultaten	percentage ontoereikend (ontoereikende partijanalyses t.o.v. totaal partijanalyses)
Voedselveiligheidscriteria	15.893	98	0,6%
Proceshygiëncriteria	1.048	96	9,2%
Geen wettelijk criterium*	6.097	397	6,5%

* Een ontoereikend resultaat bij een analyse die niet gekoppeld is aan een wettelijk criterium betekent dat bijvoorbeeld een ziekteverwekker aanwezig is, maar zonder een, of onder het wettelijk criterium.

Microbiologische monsternamen zijn in hoge mate risico gestuurd. Omdat voedsel met een hogere kans op het vinden van een ontoereikend resultaat vaker wordt geanalyseerd, zijn de werkelijke percentages voor al het voedsel waarschijnlijk lager. Hoeveel lager is vanuit het monsternamenprogramma van de NVWA echter niet te bepalen.

3.3.4 Bevindingen onderzoek op fysische gevaren

Materialen die van nature niet in voedsel thuishoren, zoals ongedierte of stukjes glas, plastic, hout of metaal, leiden niet alleen tot afkeer bij de consument maar kunnen ook een gevaar voor de gezondheid van de mens vormen. Fysische gevaren bij het eten van voedsel worden veroorzaakt door een fysiek voorwerp of door elektromagnetische of radioactieve straling. Het Nationaal Meetnet Radioactiviteit (NMR) levert informatie over de natuurlijke achtergrondstraling. Bij een kernongeval geeft het NMR inzicht in de aard, omvang en verloop van de radioactieve besmetting, om zo goed mogelijk

beschermende maatregelen voor mens en milieu te kunnen nemen. De NVWA controleert dan het voedsel dat afkomstig is uit het rampgebied op radioactiviteit. Het RIVM meldt dertig jaar na het ongeval in Tsjernobyl in 1986 dat de bijdrage van Tsjernobyl aan de stralingsblootstelling in Nederland de laatste twintig jaar verwaarloosbaar is.

Voedsel kan door de vorm en textuur een direct fysiek verslikkingsgevaar vormen voor vooral jonge kinderen, verstandelijk gehandicapten met schrokgedrag, en (psychogeriatrische) ouderen. In Nederland zijn in 2015 en 2016 respectievelijk 90 en 75 mensen overleden door inhalatie en ingestie van voedsel leidend tot obstructie van de luchtwegen³⁸.

VeiligheidNL is een onafhankelijk expertisecentrum met de missie om ongevallen te voorkomen door veilig gedrag te stimuleren. VeiligheidNL heeft een LetsellnformatieSysteem (LIS) waarin slachtoffers staan geregistreerd die na een ongeval, geweld of zelfbeschadiging zijn behandeld op een Spoedeisende Hulp (SEH)-afdeling van een aantal ziekenhuizen in Nederland. Het gaat om een representatieve steekproef van ziekenhuizen. Op verzoek van de NVWA is een analyse gemaakt van de schade veroorzaakt door het binnenkrijgen van (fragmenten van) insecten, botten, glas, metaal, plastic, rubber, steen of hout in voeding of drank. In 2016 waren er een geschatte 300 gevallen van verstikking of verslikking. Voor de periode 2012-2016 blijkt dat volwassenen in de leeftijdsgroep 40-60 jaar het vaakst hiervoor naar de SEH-afdeling kwamen en 80-plussers veruit het minst vaak. In meer dan de helft van de gevallen ging het om een verstikking of verslikking in een visgraat. Een kwart van de gevallen betrof verstikking of verslikking in een botje van vlees of gevogelte. Voorbeelden van overige redenen voor verstikking of verslikking zijn cocktailprikkers en delen van verpakkingen³⁹.

Het Europese Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF⁴⁰) meldt grensoverschrijdend gevaren binnen Europa. Een overzicht van fysische gevaren in voedsel die via RASFF in de jaren 2015 en 2016 zijn gemeld, geeft een indruk van de voorkomende gevaren.

Tabel 6 Meldingen via RASFF van vreemde voorwerpen (foreign bodies) in voedsel door Nederland of waar Nederland bij betrokken was in 2015 en 2016

	2015	2016
Glas	5	1
Metaal	4	7
Plastic	5	9
Insecten	7	3
Knaagdieren	1	2
Steen	1	0
Hout	1	0
Overig	1	5
Totaal	25	27

De meeste meldingen gaan over insecten, plastic, glas- en metaaldeeltjes die niet in het levensmiddel thuishoren. Eenzelfde beeld is zichtbaar bij de meldingen die de NVWA ontving. In 2015 en 2016 zijn bij de NVWA de volgende aantallen meldingen van fysische verontreinigingen in levensmiddelen gedaan.

³⁸ Bron: CBS code W79

³⁹ Krul I, Stam C. Voedselveiligheid en fysische gevaren. Gegevens over SEH-bezoeken. VeiligheidNL, januari 2018. Rapportnummer 712, projectnummer 20.0066/029/001

⁴⁰ https://ec.europa.eu/food/safety/rasff_en

Tabel 7 Aantal meldingen bij NVWA in 2015 en 2016 over productvreemde voorwerpen in levensmiddelen

	2015	2016
Glas	79	54
Metaal	14	59
Plastic	52	161
Bot	4	10
Insecten	14	17
Steen	13	14
Hout	2	5
Totaal	178	320

De NVWA-meldingen geven geen representatief beeld van alle fysische verontreinigen. Soms zijn er bijvoorbeeld meerdere meldingen over hetzelfde levensmiddel. Enkele meldingen gingen over niet verder gespecificeerde voorwerpen of haren in levensmiddelen. De tabel laat wel zien dat het vaakst melding wordt gemaakt van glas-, plastic- en metaaldeeltjes.

De kans op het vinden van een fysisch gevaar tijdens inspecties of laboratoriumonderzoek is klein. Daarom richt de NVWA zich op het toezien dat beheersmaatregelen in voedselveiligheidssystemen gericht zijn op het voorkómen en/of elimineren van vreemde voorwerpen. Het gaat bijvoorbeeld om de beoordeling van de bouwkundige staat en het voedselveiligheidsplan van voedsel bereidende bedrijven.

3.3.5 RASFF-meldingen

RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed) is een meldingssysteem waarmee lidstaten van de Europese Unie elkaar informeren wanneer er risico's voor de volksgezondheid worden gedetecteerd in de voedselketen. Dankzij de meldingen in RASFF kunnen voedselveiligheidsrisico's tijdig worden aangepakt en producten uit de handel worden genomen, voordat ze tot gezondheidsschade leiden bij de Europese consument.

Een lidstaat is verplicht om een RASFF-melding te doen als deze (als eerste) weet heeft van een onveilig product dat van of naar een andere lidstaat is getransporteerd. In 2015 heeft Nederland 251 RASFF-meldingen gestart en in 2016 waren dat er 279⁴¹. In 2015 werden er door de EU-lidstaten in totaal voor levensmiddelen 2619 meldingen gedaan; in 2016 waren dit 2581 meldingen. Nederland was in 2015 betrokken bij 242 meldingen die gestart zijn door andere lidstaten, en in 2016 bij 261.

Tabel 8 Aantal RASFF-meldingen betreffende voedsel, door Nederland

	2015	2016
Alerts	65	97
Border refusal	123	114
Information for attention	37	44
Information for follow-up	26	24
Totaal	251	279

⁴¹ <https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/portal/>

Tabel 9 RASFF-meldingen betreffende voedsel, door andere lidstaten waar Nederland bij betrokken is

	2015	2016
Alerts	165	147
Bordel refusal	10	15
Information for attention	21	26
Information for follow-up	46	73
Totaal	242	261

Het grootste deel van de Nederlandse RASFF-meldingen in 2015 en 2016 (meer dan 40%) bestond uit meldingen over weigeringen van partijen voedsel aan de grens. Het betrof vooral partijen noten, zaden en pluimveevlees. De belangrijkste reden voor weigering van noten en zaden was een te hoog gehalte aan aflatoxinen, terwijl de belangrijkste reden voor het weigeren van pluimveevlees de aanwezigheid van Salmonella was. Voor de overige levensmiddelen valt op dat de meldingen voornamelijk betrekking hadden op fruit en groenten, en vlees en vis, en daarvan afgeleide producten.

3.3.6 Bevindingen van het risicogericht toezicht op etikettering

De samenstelling en productie van de productengroepen 'volledige zuigelingenvoeding, opvolgzuigelingenvoeding en peutermelk' wordt door het eerstelijnstoezicht van het COKZ gemonitord. De NVWA houdt eerstelijnstoezicht op de etikettering en de voedings- en gezondheidsclaims van deze productgroepen.

Uit onderzoeken van de NVWA is gebleken dat verhoogde aandacht moet worden gegeven aan het toezicht op etikettering op zuigelingenvoeding en peutermelk. In 2016 is specifiek gekeken naar peutermelk. Van de 25 onderzochte peutermelken voldeden er 17 (68%) aan de regels met betrekking tot etikettering. De afwijkingen betroffen hoofdzakelijk het niet correcte gebruik van voedings- en/of gezondheidsclaims.

3.4 Conclusie

Het toezicht van de NVWA op voedselveiligheid is, waar wet- en regelgeving dit toestaat, grotendeels risicogericht van aard. De NVWA heeft bij een relatief hoog percentage van de onderzochte bedrijven afwijkingen geconstateerd in de naleving van procesvoorschriften en hygiëne-eisen. Desondanks is het van groot belang om te blijven toezien dat bedrijven hun proces en basiscondities zo inrichten dat zij veilig voedsel afleveren.

Op grond van het aantal afwijkingen dat de NVWA aantreft bij analyses van levensmiddelen op chemische en microbiologische gevaren, kan echter gesteld worden dat levensmiddelen in Nederland in hoge mate veilig zijn. Het overgrote deel van het voedsel dat op de markt wordt gebracht, is veilig. Dit blijkt onder andere uit de analyseresultaten van levensmiddelen, diervoeders en dierlijke bijproducten die door de NVWA zijn onderzocht.

Dat wil niet zeggen dat er nooit een onveilig product op de markt verschijnt of ontstaat. Ondanks de maatregelen van bedrijven en het toezicht door de NVWA, komen er soms toch levensmiddelen op de markt die niet voldoen aan de wettelijke vereisten. Indien deze op de markt zijn gebracht, hebben bedrijven en NVWA verantwoordelijkheden en bevoegdheden om deze weer van de markt te halen en de consument hierover te informeren.

In het geval dat dergelijke partijen levensmiddelen formeel nog niet in de EU zijn ingevoerd, vallen deze echter buiten het toezicht van de NVWA en kan de NVWA deze ook niet melden in het RASFF-systeem en kunnen deze elders in Europa op de markt komen. De NVWA onderzoekt de mogelijke oplossingen hiervan met het beleid en met de andere Europese voedselautoriteiten.

4 Voedsel fraude

4.1 Introductie

In dit hoofdstuk wordt eerst een toelichting gegeven op het onderwerp voedsel fraude. Daarna volgt een beschouwing op de mogelijkheden en de motivatie om voedsel fraude te plegen en de daaruit voortvloeiende kans op voedsel fraude.

Vervolgens wordt inzicht gegeven in de bevindingen van de NVWA-IOD en handhavende onderdelen van de NVWA bij opsporing van voedsel fraude. Er is geen uitputtend overzicht van alle casussen in deze Staat van voedselveiligheid opgenomen. Onderzoek naar een voedsel fraudezaak duurt vaak meerdere maanden tot meerdere jaren. Om te voorkomen dat het strafrechtelijk proces wordt geschaad, zijn daarom geen berichten opgenomen over zaken die nog in onderzoek zijn.

4.2 Wat is voedsel fraude?

Voedsel fraude onderscheidt zich van voedselveiligheidsincidenten door het opzettelijke karakter en het economische motief. Voedsel fraude komt in allerlei vormen en in allerlei sectoren voor; niet alleen nu maar ook in het verleden. Voedsel fraude kan plaatsvinden in de hele keten ('van grond tot mond'): van fraude met diervoeders of antibiotica in de primaire sector tot het verkopen van 'dioxinewolhandkrab' aan horeca.

Voedsel fraude en misleiding

De NVWA maakt onderscheid tussen misleiding en fraude. De Consumentenbond en Foodwatch reiken elk jaar een prijs uit voor het meest misleidende product. In 2016 was de winnaar bij Foodwatch een fruitsap dat werd aangeprezen als 'sap van blauwe bosbes en framboos'. In werkelijkheid bestond het product vooral uit appel- en druivensap en bevatte het vrijwel geen sap van bosbes en framboos.⁴² De verkoopstrategie van de producent is erop gericht om bepaalde 'luxe' of 'gezonde'

⁴² <https://www.foodwatch.org/nl/onze-campagnes/onderwerpen/misleidende-marketing/het-gouden-windei/winnaar-2016/>

ingrediënten te benadrukken op de verpakking. Het gaat niet om voedsel fraude maar om misleiding waarbij geen verhulling van de feiten plaatsvindt: de producent meldt namelijk alle ingrediënten op het etiket waardoor inhoud en informatie overeenkomen. Bij voedsel fraude probeert de fraudeur bewust de werkelijke inhoud, herkomst of productiemethode te maskeren.

Figuur 5

Voedsel fraude



Voedsel fraude is:

- een illegale handeling die de veiligheid of eerlijkheid van levensmiddelen aantast
- bewust en opzettelijk van karakter
- voor economisch gewin

Vormen van voedsel fraude

Administratieve fraude

- Overproductie, bijvoorbeeld illegale visvangst die quota overschrijdt.
- Onterecht gebruik van voedings- en gezondheidsclaims, bijvoorbeeld 'Melk draagt bij aan gezonde ontwikkeling van tanden.'
- Namaakproducten, bijvoorbeeld gewone ham verkopen als parmaham.
- Onjuiste vermelding van productie- of bewerkingsmethode, bijvoorbeeld onterecht verkopen als biologisch.



Fysieke fraude

- Vervangen van een ingrediënt door een goedkoper alternatief zonder dit te vermelden, bijvoorbeeld rundvlees vervangen door paardenvlees.
- Toevoegen van verboden of gevaarlijke stoffen om de waarde te verhogen, bijvoorbeeld melamine aan zuigelingenvoeding om het eiwitgehalte hoger te laten lijken.
- Witwassen van ongeschikte levensmiddelen, bijvoorbeeld noten met giftige schimmel verkopen voor consumptie.



Omstandigheden die kunnen leiden tot voedsel fraude

- Hergebruik van afval (circulaire economie).
- Prijsdruk.
- Lange en complexe internationale voedselketens.
- De vraag naar natuurlijk, biologisch en duurzaam.
- Voedselschaarste in delen van de wereld.
- Lage pakkans en relatief milde straffen.
- Bedrijven zijn onvoldoende in staat om fraude te signaleren en te melden.



Gevolgen van voedsel fraude



consument wordt opgelicht



directe en indirecte gevaren voor voedselveiligheid



levert **oneerlijke concurrentie** op



ondermijnt het vertrouwen in het voedselveiligheidsstelsel

Risico voor de voedselveiligheid

Voedsel fraude levert niet per definitie een onveilig voedselproduct op. De fraudeur zal dit ook willen proberen te voorkomen, omdat het opvalt als er mensen ziek worden. Wel levert het een product op waarvan de feiten niet kloppen: inhoud en etiket komen niet overeen. Hierdoor ontstaat een onbekend product of een product van onbekende oorsprong waarvan niet duidelijk is of het een gevaar voor de voedselveiligheid kan opleveren. Voedsel fraude waarbij met documenten wordt aangegeven dat de productiemethode duurzaam of biologisch is, terwijl het gewoon gangbaar voedsel is, lijkt onschuldig. Het voedsel is immers van normale kwaliteit. Toch levert ook dit soort fraude in alle gevallen indirecte risico's op. Bedrijven bedriegen elkaar, de consument wordt misleid, controles kunnen niet op de juiste manier plaatsvinden en als er toch iets mis is met een product wordt een recall bemoeilijkt. Hierdoor bestaat het risico dat deze producten toch bij de consument terechtkomen en dat ze er ziek van worden. Dit speelde bijvoorbeeld in een fraudezaak waar schelpdieren onder een keurmerk werden verkocht. In werkelijkheid had het bedrijf in de bijbehorende documenten de herkomst van de schelpdieren vervalst. Door te frauderen kon de handelaar meer schelpdieren met een keurmerk verkopen. De fraude werd pas ontdekt nadat consumenten in meerdere landen ziek waren geworden. Andere voorbeelden van voedsel fraude met mogelijk risico voor de voedselveiligheid zijn bijvoorbeeld het verkopen van kipfilet waar water aan is toegevoegd zonder dat dit op het etiket staat, of een huzarensalade waar minder vlees in zit dan op het etiket is vermeld.

Voedsel fraude levert een direct risico op voor de voedselveiligheid als een fraudeur verdoezelt dat een product stoffen bevat die een risico vormen voor de consument. Een direct risico is er ook als de fraudeur de herkomst van een product verandert om te verdoezelen dat het afkomstig is uit een land of gebied waar verhoogde risico's zijn voor de voedselveiligheid.

Omvang voedsel fraude

Fraudeurs proberen actief buiten het gezichtsveld van de toezichthouder te blijven. Het is daardoor niet mogelijk om uitspraken te doen over de omvang van voedsel fraude. Voedsel fraude is en blijft een stille bedreiging. De schattingen wereldwijd zijn dat er met 5 tot 10% van het voedsel wordt gefraudeerd. Er is veel geld te verdienen met voedsel fraude. Zo veroordeelde de rechtbank Breda eind 2016 vleeshandelaar Jan F. tot het terugbetalen van 2,6 miljoen euro voor het verkopen van paardenvlees als halal rundvlees. Dit bedrag komt overeen met de berekende illegale winst van de vleeshandelaar.

Als gevolg van het verbeterprogramma NVWA Fraudeaanpak⁴³ komen nu voedsel fraude zaken aan het licht die voorheen verborgen bleven. Dit bevestigt het beeld dat er meer misgaat dan op het eerste gezicht lijkt. Dat het aantal signalen over voedsel fraude toeneemt, hoeft niet te betekenen dat er nu meer voedsel fraude is dan vroeger. De verhoogde aandacht voor voedsel fraude en de grotere mogelijkheden om deze fraude op te sporen, dragen er ook aan bij dat er meer gevallen van voedsel fraude worden gerapporteerd. De NVWA ziet echter ontwikkelingen waaruit zij opmaakt dat de gelegenheid tot voedsel fraude toeneemt.

4.3 De gelegenheid tot voedsel fraude neemt toe

De NVWA ziet dat de mogelijkheden voor en de winstgevendheid van voedsel fraude zijn toegenomen. Verschillende maatschappelijke ontwikkelingen lijken hier aan ten grondslag te liggen, zoals de circulaire economie ('afval bestaat niet'), de prijsdruk, de langere en complexere voedselketens, trends zoals natuurlijke en biologische voeding, clean labelling en verduurzaming van de ketens. Ook de schaarste van voedsel in delen van de wereld en de daardoor veroorzaakte hogere prijzen van voedsel verhogen de kans op voedsel fraude.

⁴³ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brieven/2017/05/16/zesde-voortgangsrapportage-plan-van-aanpak-nvwa/zesde-voortgangsrapportage-plan-van-aanpak-nvwa.pdf>

Europol geeft aan dat de georganiseerde misdaad – met name in Zuid-Europa – voedsel fraude heeft ontdekt⁴⁴. Deze vorm van fraude is winstgevend, de pakkans is laag en de straffen zijn relatief mild. Door het vrije verkeer van goederen op de interne Europese markt is het voor fraudeurs relatief eenvoudig om over de grenzen heen te opereren.

Nederlandse consumenten en bedrijven kopen en verkopen steeds meer via internet. De verwachting is dat dit de komende jaren verder toeneemt.⁴⁵ Naast positieve kanten (meer transparantie en grotere toegang tot informatie voor alle marktpartijen), brengt dit ook risico's met zich mee voor de voedselveiligheid en de volksgezondheid. Zo doet de NVWA-IOD onderzoek naar op social media aangeboden afslankproducten die het verboden geneesmiddel sibutramine bevatten zonder dat dit op het etiket staat vermeld. Deze stof kan ernstige bijwerkingen zoals hartklachten veroorzaken. In oktober 2016 en maart 2017 heeft de NVWA een publiekswaarschuwing uit laten gaan. Het zicht van de NVWA op wat zich afspeelt op internet (inclusief het dark- en het deepweb) is momenteel zeker niet volledig. Het houden van toezicht op de voedselveiligheid wordt hierdoor bemoeilijkt.

De NVWA constateert dat het bedrijfsleven in de breedte onvoldoende in staat is voedsel fraude adequaat te signaleren en te melden. Dit blijkt ook uit een online tool van een consultancybureau waarmee bedrijven in kaart kunnen brengen hoeveel risico zij lopen op voedsel fraude. Van de 1400 bedrijven die deze tool hebben ingevuld, blijkt dat 43% geen of onvoldoende maatregelen neemt om fraude te voorkomen.⁴⁶ En uit een onderzoek van het Nederlands Netwerk voor Kwaliteitsmanagement (NNK) blijkt dat 1 op de 4 kwaliteitsmanagers bij levensmiddelenbedrijven weleens wordt gevraagd niet integer te zijn.⁴⁷ De waakzaamheid en meldingsbereidheid van het bedrijfsleven op voedsel fraude dient versterkt te worden.

4.4 Signalen en aanpak van fraude

De NVWA-IOD genereert jaarlijks ongeveer 200 signalen over fraude op de domeinen van de NVWA. Een deel daarvan betreft voedsel fraude. De signalen worden besproken met experts bij de toezichtdivisies en/of het bureau Risico-beoordeling & onderzoek (BuRO) van de NVWA. In die gesprekken worden de risico's voor de voedselveiligheid en de volksgezondheid ingeschat. Als er een acuut risico is, pakt de NVWA-IOD het signaal direct op, eventueel in samenwerking met de verantwoordelijke toezichtdivisie van de NVWA. De overige signalen gaan het reguliere proces in.

Vleessector

Van oudsher heeft de NVWA-IOD een goede informatiepositie in de vleessector. Dit leidt onder meer tot een groot aantal signalen over vlees fraude. Ongeveer de helft van alle signalen die de NVWA-IOD jaarlijks genereert over voedsel fraude gaan over vlees fraude. De meest gebruikte fraude vorm in de vleessector is het wijzigen van de identiteit (omkatten) van vlees, zoals het omkatten van diersoort, productiewijze, bestemming of oorsprong/herkomst. Deze vorm van fraude leidt tot een onbekend product, waardoor controles niet op de juiste manier plaatsvinden. Zo ziet de NVWA-IOD in meerdere opsporingsonderzoeken dat paarden die niet geschikt zijn voor humane consumptie vanwege de aanwezigheid van ongewenste medicijnen, toch (als rundvlees) in de humane voedselketen terechtkomen. Controles van het vlees vinden vervolgens niet op de juiste manier plaats omdat de fraudeur het vlees een andere, valse identiteit heeft gegeven.

Hierdoor is het onduidelijk of het vlees veilig is voor humane consumptie en wordt de traceerbaarheid van het vlees gefrustreerd.

Bij fraude met vers vlees is de Wet dieren van toepassing. Voor deze fraude vorm geldt een maximale strafbaarstelling van 6 jaar. Wanneer er echter sprake is van verwerkte vlees producten, dan is de Warenwet van toepassing met een maximale strafbaarstelling van 6 maanden.

⁴⁴ <https://www.foodlog.nl/artikel/fraude-met-biologische-producten-groeit-in-europa/>

⁴⁵ https://www.rabobankcijfersentrends.nl/index.cfm?action=branche&branche=Groothandel_in_voedingsmiddelen

⁴⁶ Bron: VMT-congres 30-11-2017, presentaties zijn openbaar <http://www.vmt.nl/Foodsafetyevent/presentatie>

⁴⁷ Bron VMT-congres 30-11-2017, presentaties zijn openbaar <http://www.vmt.nl/Foodsafetyevent/presentatie>

Deze regelgeving betekent een beperking voor de opsporing. De NVWA-IOD mag zijn bevoegdheden, zoals de telefoontap of observatie, in principe alleen gebruiken wanneer het gaat om een misdrijf waar minimaal vier jaar gevangenisstraf op staat. De inzet van deze bevoegdheden is essentieel om aan te kunnen tonen dat met de veiligheid en authenticiteit van het voedsel wordt gesjoemeld. Bestuursrechtelijk optreden en toezicht blijken niet altijd toereikend zijn om de waarheid boven tafel te krijgen.

Dierlijke bijproducten

Door te frauderen met dierlijke bijproducten is veel geld te verdienen. De NVWA-IOD ziet dat fraudeurs dierlijke bijproducten zo hoog mogelijk in de keten (food-feed-energietoepassingen zoals vergisting-afval) willen houden. Zo kunnen zij meer verdienen of kosten besparen. De grootste stimulans hiervoor zijn de kosten verbonden aan afwaardering. In de keten food-feed-energietoepassingen-afval neemt een partij in waarde af wanneer deze lager in de keten terechtkomt. Als een partij 'afval' wordt, gaat het zelfs geld kosten. Er kan veel geld worden bespaard en verdiend door dergelijke partijen illegaal te hergebruiken. De NVWA-IOD ziet deze werkwijze in meerdere onderzoeken.

Diervoeder

Fraude met diervoeder kan grote consequenties voor de voedselveiligheid hebben. Diervoeder wordt vaak gemaakt van verschillende grondstoffen. Net zoals bij dierlijke bijproducten, is bij diervoeder het risico groot dat fraudeurs partijen grondstoffen met een mindere kwaliteit niet afwaarderen vanwege de kosten die hieraan zijn verbonden. Het gevolg hiervan is dat de partijen toch worden hergebruikt, bijvoorbeeld onder een andere naam (omkatten) of vermengd met een 'schone' partij (opwaarderen). Zo is het mogelijk dat via diervoeder reinigings- en ontsmettingsmiddelen, schimmels, Salmonella, dioxine, pesticiden, antibiotica en PCB's (polychloorbifenylen), mycotoxinen of andere giftige stoffen uiteindelijk in de humane voedselketen terechtkomen.

De NVWA-IOD heeft een onderzoek afgerond naar een bedrijf dat ervan wordt verdacht diervoeders met een verboden antibioticum te hebben verkocht en afval te hebben opgewaardeerd tot grondstof voor diervoeders. Het verboden antibioticum is aangetroffen in enkele duizenden kalveren die het diervoeder hebben gegeten. Deze kalveren zijn in het slachthuis gedood en het vlees is vervolgens naar de destructie gegaan, waarmee is voorkomen dat vlees met deze kankerverwekkende stof in de humane voedselketen en bij de consument is gekomen. Het verdachte bedrijf was bij de NVWA geregistreerd als veevoederhandelaar. Ook was het bedrijf bij de stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO) geregistreerd als vervoerder, inzamelaar, handelaar en bemiddelaar van bedrijfsafval en gevaarlijk afval. Uit administratieve controles en opsporingsonderzoeken blijkt dat bij bedrijven met deze dubbele registratie de mogelijkheden om te frauderen groter zijn.

Vissector

De NVWA doet op basis van opsporingssignalen en toezichtinformatie onderzoek in de vissector naar onder meer de volgende fraudevormen: omkatten, opwaarderen, en het buiten de boeken houden van gequoteerde vis. Het financieel gewin blijkt relatief hoog en de fraude blijkt betrekkelijk eenvoudig uit te voeren. Vis wordt buiten de reguliere kanalen verkocht waardoor er geen toezicht en controles kunnen plaatsvinden. Hierdoor ontstaat een risico voor de voedselveiligheid.

De NVWA-IOD heeft onderzoek gedaan naar het vangen en verkopen van wolhandkrab die illegaal werd gevangen in zogenaamde 'dioxinewateren'. In deze gebieden is het verboden om te vissen op wolhandkrab. Consumptie van dioxine-wolhandkrab kan een gevaar opleveren voor de volksgezondheid.

Eierketen

De verschijningsvormen van fraude in de eierketen zijn divers. Er is door de NVWA-IOD onder meer onderzoek gedaan naar fraude met de classificering van eieren (omkatten naar scharrel- of vrije-uitloopeieren), fraude met de THT-datum (tenminste houdbaar tot) en overbezetting op leggenbedrijven. Niet toegelaten stoffen in biociden voor productiedieren kunnen een gevaar opleveren voor de volksgezondheid als ze in de eieren terechtkomen.

Zuivelketen

Het aantal fraudeonderzoeken en signalen over zuivel is beperkt. De zuivelindustrie is wat omzet betreft een van de grootste sectoren in de Nederlandse voedingsmiddelenindustrie. Daarnaast zijn melk en melkproducten volgens het WUR-RIKILT mondiaal gezien een van de meest kwetsbare producten voor voedsel fraude. De NVWA-IOD heeft zich de afgelopen jaren niet in het bijzonder gericht op fraude en illegale activiteiten in de zuivelketen. Het zicht op eventuele fraude is beperkt.

Plantaardige producten

De NVWA-IOD heeft de afgelopen jaren meerdere signalen ontvangen over en onderzoeken gedaan naar fraude met plantaardige producten. Fraude in dit domein varieert van het verkopen van regulier geteelde groenten als biologisch tot het omkatten of opwaarderen van hele bulkpartijen. Hierdoor ontstaan zowel indirecte als reële risico's voor de voedselveiligheid. Risico's voor de voedselveiligheid ontstaan wanneer producten in de voedselketen terechtkomen die hier niet voor zijn bedoeld. Dit speelt vooral bij bulkpartijen waar fraude erop is gericht om partijen zo hoog mogelijk in de keten te houden. Handelaren hebben er immers baat bij een partij voor een zo hoog mogelijke prijs te verkopen. Hierdoor is het mogelijk dat schadelijke stoffen zoals schimmels, Salmonella, dioxine, pesticiden of andere giftige stoffen uiteindelijk in de humane voedselketen terechtkomen.

In 2016 heeft de NVWA-IOD samen met de toenmalige divisie Consument & veiligheid van de NVWA fraude met bulkgoederen zoals zaden, granen en mais onderzocht. Daaruit bleek onder meer dat een bedrijf certificaten vervalste waardoor met Salmonella besmette partijen toch in de handel konden worden gebracht. De NVWA heeft een veiligheidswaarschuwing uit laten gaan. Uit het onderzoek bleek verder dat partijen administratief niet meer traceerbaar waren, monsters van partijen waren besmet met Salmonella en laboratoriumuitslagen vervalst.

Voedingssupplementen

In meerdere toezichtonderzoeken blijkt dat producten worden verkocht die risicovolle of illegale ingrediënten bevatten zonder dat dit op het etiket wordt vermeld. Middelen zoals sibutramine, sildenafil en ephedrine worden toegevoegd om de werking van het product te vergroten en klanten te binden. De NVWA-IOD komt dit tegen in bijvoorbeeld afslankproducten en middelen om de potentie te verhogen. Dergelijke middelen kunnen ernstige bijwerkingen hebben.

Zo heeft de NVWA-IOD onderzoek gedaan naar een bedrijf dat een voedingssupplement op de markt bracht waarin een geneesmiddel bleek te zitten. Op de verpakking en de bijsluiter van het product stond dat het product uitsluitend planten(extracten) zou bevatten. Analyse heeft uitgewezen dat het product het geneesmiddel thiosildenafil bevat. Dit is een zogenaamd derivaat van sildenafil, de actieve stof van onder andere het geneesmiddel Viagra. BuRO heeft vastgesteld dat een onwetende gebruiker bij ongemerkte inname van deze actieve stof, een groot risico loopt op schadelijke gevolgen voor het hart en de bloedvaten.

Zuigelingenvoeding

In Nederland was babymelkpoeder de afgelopen jaren relatief schaars. Deze schaarste is niet alleen ontstaan door de toegenomen vraag uit China na het melamine schandaal, maar ook door een brand in een fabriek in Nederland waardoor enige tijd minder babymelkpoeder werd geproduceerd. Door de schaarste en de grote vraag is een zwarte markt voor babymelkpoeder ontstaan. Deze markt heeft geleid tot (zware) criminaliteit zoals winkeldiefstallen, overvallen en ripdeals. De politie heeft in een jaar tijd negenhonderd gevallen van winkeldiefstal van babymelkpoeder geregistreerd.⁴⁸ De gestolen blikken werden onder meer via het internet te koop aangeboden. De aanpak van diefstal van babymelkpoeder is een taak van de Nationale Politie. De NVWA-IOD komt in beeld wanneer er wordt gefraudeerd met de babymelkpoeder, waardoor er een gevaar voor de voedselveiligheid ontstaat. Het aantal signalen hierover is beperkt. De NVWA-IOD heeft eind 2015 en begin 2016 onderzoek gedaan naar het vervalsen van etiketten op babymelkpoeder. De verdachten brachten vervalste etiketten aan op blikken babymelkpoeder. Het leek daardoor alsof de voeding geschikt was voor baby's met een koemelkallergie, terwijl dat niet zo was. Als kinderen met een koemelkallergie deze melk hadden gedronken, hadden ze een ernstige allergische reactie kunnen krijgen.

⁴⁸ <http://www.nrc.nl/handelsblad/2015/09/29/gezocht-nutrilon-bel-o6-het-echte-witte-goud-h-1542262>

Facilitators

De NVWA-IOD investeert in de aanpak van facilitators. In zijn onderzoeken komt de NVWA-IOD facilitators tegen in verschillende bedrijfstakken zoals drukkerijen, koel- en vrieshuizen, accountants, dierenartsen en laboratoria. Zo speelde een drukkerij een cruciale rol in de fraude met babymelkpoeder door de vervalste etiketten te drukken. Ook in andere onderzoeken ziet de NVWA-IOD een faciliterende rol van drukkerijen. Inmiddels heeft de NVWA-IOD contact gehad met de branchevereniging voor drukkerijen, de KVGGO, om het fraudebewustzijn in de sector te vergroten.

Het bewust meewerken aan illegale praktijken ondermijnt de veiligheids- en kwaliteitssystemen en om die reden is de aanpak van facilitators een prioriteit voor de NVWA-IOD en andere opsporingsdiensten.

Bevindingen Fraude Expertise Knooppunt

Naast de vaak grote en complexe NVWA-IOD-onderzoeken kent de NVWA sinds april 2016 ook de zogenaamde FEK-zaken. In het FEK werken toezicht en opsporing samen in overzichtelijke fraudezaken die snel opgepakt kunnen worden. In 2016 zijn binnen het FEK 12 onderzoeken uitgevoerd op verschillende domeinen van de NVWA zoals mestfraude, de handel in illegale gewasbeschermingsmiddelen en fraude met certificaten voor kermisattracties. 7 onderzoeken hadden voedsel fraude als onderwerp. Voorbeelden hiervan zijn het omkatten van goedkope Ierse oesters naar dure Franse oesters, het omkatten van grondstoffen voor veevoeder naar grondstoffen voor levensmiddelen en het al jarenlang toevoegen van de verboden stof sulfiet aan vlees. In de 'sulfiet-zaak' is 30.000 kilo vlees in beslaggenomen en is een recall uitgevoerd bij 49 afnemers in 6 Europese landen, waaronder Nederland. Het FEK is in 2017 voortgezet en de NVWA heeft tientallen nieuwe zaken in behandeling genomen.

4.5 Conclusie

De NVWA signaleert dat door externe ontwikkelingen de mogelijkheden voor, de winstgevendheid van en de kans op voedsel fraude toenemen. Ook de bevindingen van de NVWA op het terrein van voedsel fraude wijzen hierop.

De verhoogde kans op voedsel fraude vormt niet alleen een direct of indirect gevaar voor de voedselveiligheid. Ook de traceerbaarheid van de producten komt in gevaar en het consumentenvertrouwen in het voedsel en het stelsel worden ondermijnd.

Versterking van de mogelijkheden voor het opsporen en het aanpakken van fraude, is noodzakelijk om de huidige en toekomstige voedsel fraude effectief te kunnen bestrijden.

Het is wenselijk dat de maximale strafbaarstelling voor fraude met vers vlees en met verwerkte vleesproducten gelijk wordt getrokken. Bovendien moet de strafmaat toereikend zijn opdat de NVWA-IOD de benodigde opsporingsmethoden kan inzetten.

5 Toekomstige ontwikkelingen

5.1 Introductie

In dit hoofdstuk wordt na een korte beschrijving van de kennis- en informatiepositie van de NVWA, ingegaan op nieuwe ontwikkelingen die invloed kunnen hebben op de voedselveiligheid en daarmee ook op het toezicht daarop en de communicatie daarover.

5.2 De kennis- en informatiepositie van de NVWA

De NVWA wil goed kunnen anticiperen op trends en ontwikkelingen in de samenleving. Die kunnen grote consequenties hebben voor de voedselveiligheid en voor het toezicht daarop.

De NVWA beschikt over goede nationale en internationale kennisnetwerken en kennisbronnen. Het is zaak om de kennis uit deze netwerken en bronnen binnen de organisatie te verankeren en waar nodig uit te breiden.

Toezicht en handhaving moeten steeds aangepast worden aan veranderende omstandigheden. Het bedrijfsleven, de departementen en toezichthouders moeten nieuwe dreigingen voor de voedselveiligheid telkens zo snel mogelijk in kaart brengen. Daarbij moeten de risico's tegen elkaar worden afgewogen. De NVWA voert ook projecten uit die als (neven)doel hebben binnen de organisatie de kennis over nieuwe dreigingen te vergroten.

Het totale toezicht veld van de NVWA is onderverdeeld op grond van risicoprofielen en doelstellingen van beleid en toezicht. Bundeling van kennis, informatie, deskundigheid en ervaring vindt binnen de organisatie plaats via verschillende ordeningsprincipes. Onder andere via ordening naar processen, domeinen, ketens of sectoren, en geografie. De ordening naar proces is sinds de reorganisatie van juli 2017 het dominante ordeningsprincipe.

5.3 Ontwikkelingen in relatie tot voedselveiligheid

De levensmiddelen van de Nederlandse consument komen uit een complex mondiaal netwerk van stromen grondstoffen en halfproducten die worden verwerkt en gecombineerd tot levensmiddelen. Ontwikkelingen in de wereld raken ook Nederland⁴⁹. Hieronder volgt een beknopte beschrijving van de wereldwijde ontwikkelingen, de mogelijke voedselveiligheidsrisico's en de betekenis van deze ontwikkelingen voor het toezicht van de NVWA.

Klimaatverandering

De wereldwijde verandering van het klimaat kan de kwaliteit van grondstoffen, halfproducten en eindproducten beïnvloeden. Door extreme droogte of door extreem veel regenval kunnen er bijvoorbeeld vaker of nieuwe schimmels uitgroeien die giftige stoffen produceren, de zogenaamde mycotoxinen, en de voedselveiligheid bedreigen. Hogere temperaturen en luchtvochtigheden vragen om het aanpassen van de teelt van gewassen en bewaarcondities van (grondstoffen voor) diervoeders en levensmiddelen.

Door de intensiteit van weersextremen wereldwijd en de daarmee samenhangende migratie van mensen, treden er veranderingen op in grondstoffenstromen. De herkomstlanden van grondstoffen veranderen. Na mislukte oogsten kunnen exporterende landen de grenzen sluiten en de oogst alleen in eigen land gebruiken. Exporterende landen kunnen strategische voorraden grondstoffen aanleggen, elders landbouwgronden kopen of bilaterale langetermijncontracten afsluiten. Dit leidt ertoe dat steeds vaker uit nieuwe gebieden en meer uit verschillende gebieden wordt geïmporteerd in Europa.

Het effect van de migratie van mensen en de eventueel daarmee samenhangende introductie van 'oude' gewassen of veranderende consumptiepatronen op 'nieuwe' plekken op de wereld, op de voedselveiligheid is nog grotendeels onbekend.

Voeding en voedsel

In de afgelopen decennia heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van voeding en voedsel. De landbouw en visserij zijn geïndustrialiseerd en grootschaliger geworden. De voedselproductieketens zijn langer en internationaler geworden. Door technologische veranderingen (containers, vliegvervoer en coldchain technologieën) bieden supermarkten het hele jaar door een breed voedselaanbod. Internet en digitalisering zorgen voor andere vormen van handel en dynamiek.

De risico's die worden veroorzaakt door ziekteverwekkers die zowel bij dieren als de mens ziekte veroorzaken, zullen toenemen omdat de productie van levensmiddelen van dierlijke oorsprong in Latijns-Amerika, Azië en Afrika stijgt. Door de intensieve wereldhandel kunnen deze ziekteverwekkers leiden tot epidemieën of pandemieën. Als gevolg van de risico's die worden veroorzaakt door toenemende antibioticaresistentie⁵⁰ kunnen de gevolgen daarvan voor de volksgezondheid ernstiger zijn. De machtsverhoudingen binnen de wereld van de voedselproductie zijn in de afgelopen decennia verschoven. Een klein aantal bedrijven heeft een dominante positie, bijvoorbeeld bedrijven die de productie van zaden of gewasbeschermingsmiddelen in handen hebben.

Het consumptiepatroon van mensen in Nederland is aan verandering onderhevig. De combinatie van toegenomen welvaart en verstedelijking heeft geresulteerd in de consumptie van meer dierlijke en verwerkte producten en gemakvoeding. Ook wordt in toenemende mate gebruikgemaakt van 'food service', maaltijden die buitenshuis klaar worden gemaakt (horeca, cateraars en kantines). Naast deze trend staan in Nederland bijvoorbeeld ook 'biologische boeren', 'lokaal voedsel' en 'kortere voedselketens' in de belangstelling.

Er is toenemende aandacht voor de gezondheidsaspecten van voedsel. Ook de levensmiddelenindustrie en de markt voor nieuwe voedingssupplementen, inclusief webshops, spelen hierop in. Bijvoorbeeld door nieuwe supplementen aan te bieden waarin kruiden of andere bestanddelen zijn verwerkt.

⁴⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Naar een voedselbeleid'. WRR rapport 93, 2014

⁵⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32620-91.odt>

Zoals in het RIVM-rapport 'Wat ligt er op ons bord'⁵¹ staat, leidt de spanning tussen duurzaam, gezond en veilig voedsel, en het gemak, de betaalbaarheid en de economie tot het maken van keuzes. Om de juiste keuzes te kunnen maken, moet de consument goed worden geïnformeerd en het aanbod aan levensmiddelen zou gezond, veilig en duurzaam moeten zijn. De NVWA levert door haar toezicht een bijdrage aan de veiligheid van levensmiddelen. Het Voedingscentrum levert een bijdrage aan het goed informeren van consumenten.

Groei van de wereldbevolking

De groei van de wereldbevolking vraagt om een grotere voedselproductie en meer eiwithoudend voedsel. De in absolute zin toenemende vraag naar eiwithoudend voedsel en diervoeding leidt tot onderzoek naar alternatieve bronnen van eiwitten zoals algen, zeewier, insecten en nieuwe eiwitrijke gewassen. Ook een verschuiving van de consumptie van dierlijk naar plantaardige eiwitten, stimuleert dit onderzoek. Van de nieuwe eiwitbronnen zijn de chemische en microbiologische gevaren en/of risico's nog niet altijd bekend. Hoe en onder welke voorwaarden insecten als nieuwe eiwitbronnen kunnen dienen, vraagt om nieuwe kaders en wijziging in wet- en regelgeving op Europees niveau.

Vergrijzing

Oudere mensen behoren tot de zogenoemde YOPI's (Young, Old, Pregnant, Immunocompromised). Dit zijn bevolkingsgroepen die extra gevoelig zijn voor voedselinfecties. De vergrijzing van de Nederlandse bevolking betekent een toename van het aantal mensen, dat minder weerstand heeft tegen voedselinfecties en dat andere voedingsbehoeften heeft.

Circulaire economie

Schaarste aan grondstoffen en duurzamer willen produceren resulteert momenteel wereldwijd in een overgang van een lineaire naar een circulaire economie. Een circulaire economie is een systeem dat herbruikbaarheid van producten en grondstoffen maximaliseert en waarde vernietiging minimaliseert. Het rijks brede programma Circulaire economie⁵² heeft ten doel een circulaire economie te realiseren met maatschappelijke partners in 2050. Een van de tussendoelen van het kabinet is erop gericht om in 2030 50% minder primaire grondstoffen te gebruiken.

Het zo veel mogelijk tegengaan van voedselverspilling kan op gespannen voet staan met voedselveiligheid. Een zo hoog mogelijke verwaarding van reststromen vraagt om (Europese) afstemming tussen toezichthouders om onder andere te voorkomen dat afval in de voedselketen komt en om toename van fraude te voorkomen. Het gevaar van migratie van minerale oliën uit verpakkingen van hergebruikt papier en karton is inmiddels een bekend voorbeeld van hoe recycling kan leiden tot nieuwe onderzoeksgebieden en mogelijk nieuwe risico's.

Nieuwe technologieën

Digitalisering, robotisering, het gebruik van big data en de toepassing van blockchaintechnologie zullen een grote impact hebben op het toezicht van de toekomst. Deze ontwikkelingen vragen toenemende aandacht en investeringen om de mogelijkheden ervan optimaal te benutten en om het toezicht ook toegesneden te houden op de wijze waarop het bedrijfsleven met deze ontwikkelingen omgaat.

Naast de bovengenoemde, belangrijke ontwikkelingen op het terrein van informatie- en communicatietechnologie (ICT), zijn er nog veel andere, nieuwe technologieën die een effect zullen hebben op voedselveiligheid en op het toezicht daarop. Onderstaand wordt een aantal van deze ontwikkelingen geschetst.

Om de productiviteit te verhogen of de houdbaarheid van levensmiddelen te verlengen worden nieuwe technologieën toegepast bij het produceren van levensmiddelen. Nieuwe conserveringstechnieken als het gebruik van pulserende elektrische velden, hogedrukbehandeling en milde oppervlakte-desinfectie met koude plasma, kunnen de houdbaarheid van bijvoorbeeld vruchtensappen en melk verlengen.

⁵¹ Ocké MC, Toxopeus IB, Geurts M, Mengelers MJB, Temme EHM, Hoeymans N. 'Wat ligt er op ons bord? Veilig, gezond en duurzaam eten in Nederland'. RIVM Rapport 2016-0200

⁵² <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2016/09/14/bijlage-1-nederland-circulair-in-2050/bijlage-1-nederland-circulair-in-2050.pdf>

Nieuwe productieprocessen of het toepassen van nieuwe (hulp)stoffen vraagt om gedegen onderzoek om de introductie van mogelijke risico's te voorkomen. Ook nieuwe strategieën om dierziekten te voorkomen en te bestrijden kunnen nieuwe risico's voor voedselveiligheid veroorzaken. Nieuwe productieprocessen of de toepassing van nieuwe stoffen of gewassen kunnen leiden tot nieuwe levensmiddelen. Voor deze 'novel foods' is een goedkeuring nodig voordat ze op de markt mogen worden gebracht.

De veredeling van gewassen kan leiden tot het gebruik van specifieke gewasbeschermingsmiddelen en als gevolg daarvan specifieke risico's voor de voedselveiligheid.

E-commerce

Naar verwachting zal de e-commerce nog verder toenemen en zal deze een mondiaal karakter krijgen. Het marktaandeel van online verhandeld voedsel zal naar verwachting verder toenemen. Vooral voedingssupplementen worden al veelvuldig via webshops aangeschaft.

5.4 Betrouwbaarheid en eenduidigheid van informatie

Consumenten lijken steeds minder vertrouwen te stellen in wetenschappers en professionals als het gaat om voedselveiligheid. Ook is er een ontwikkeling waarbij bloggers, vloggers en 'goeroes' bepaalde groepen consumenten op sociale media aanzetten tot voedselconsumptie die wetenschappers uit het oogpunt van voedselveiligheid en/of volksgezondheid afraden. Deze trend geeft ruimte voor het ontstaan van vele hypes. Voorbeelden zijn de verhoogde vraag naar superfoods en allerlei diëten, in de gedachte dat deze een positief effect op de gezondheid zullen hebben terwijl het tegendeel het geval kan zijn.

Als het gaat om voedselveiligheid, komt de perceptie van de consument niet overeen met de wetenschappelijke kennis. Veel consumenten denken bijvoorbeeld dat van nature voorkomende stoffen minder gevaarlijk zijn dan synthetische chemische stoffen. Het tegendeel kan het geval zijn.

Omgekeerd wantrouwen veel consumenten toegevoegde stoffen die op basis van wetenschappelijke consensus als veilig worden bestempeld. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om bepaalde additieven die worden toegevoegd aan levensmiddelen om de smaak, de textuur of de houdbaarheid te verbeteren.

5.5 Ontwikkelingen in het toezicht en toezicht veld

De NVWA past haar toezicht aan op een kennis gedreven en risicogerichte manier. Dat gebeurt op basis van actuele analyses van ontwikkelingen in de omgeving, bijvoorbeeld in de vorm van marktverkenningen, trendanalyses, EFSA-rapportages of risicoanalyses door BuRO.

Daarbij houdt de NVWA haar monitoringsprogramma's zo actueel mogelijk op basis van kennis van bijvoorbeeld nieuwe grondstoffenstromen en de gevaren die in de (nieuwe) herkomstlanden zouden kunnen optreden, en op basis van signalen over nieuwe technologieën. De NVWA werkt op dit gebied samen met het RIKILT en het RIVM die beide ook een belangrijke rol hebben in het signaleren van nieuwe bedreigingen voor de voedselveiligheid.

Om de mogelijkheden die gegevens (data) bieden slimmer te gebruiken, zet de NVWA de komende jaren in op 'data science'. Naast interne gegevens, zal de NVWA hiervoor vaker en meer gebruikmaken van externe gegevens, binnen de juridische en ethische kaders. Hierbij zal ook worden samengewerkt met universiteiten en wetenschappelijke instituten.



5.6 Conclusie

De NVWA ziet naast positieve effecten ook nieuwe risico's voor de voedselveiligheid. Deze komen voort uit technologische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen en uit ontwikkelingen in de leefomgeving.

De NVWA wil goed kunnen anticiperen op trends en ontwikkelingen in de samenleving. Die kunnen grote consequenties hebben voor de voedselveiligheid en voor het toezicht daarop. Het beoordelen van deze ontwikkelingen op hun gevolgen voor de toezicht- en opsporingstaken van de NVWA is een belangrijke taak van het bureau Risicobeoordeling & onderzoek van de NVWA in samenwerking met de departementen, de kennisinstututen, de EFSA en de Europese Commissie.



6 Voedselveiligheid in perspectief

6.1 Introductie

In de vorige hoofdstukken is uitvoerig ingegaan op de uitkomsten van toezicht, onderzoek en opsporing om zicht te bieden op de veiligheid van voedsel. Door middel van indicatoren zoals het aantal ziektegevallen als gevolg van ziekteverwekkers in het voedsel, kan zicht worden gegeven op de veiligheid van voedsel.

Indicatoren⁵³ kunnen een goed instrument vormen om:

- beleid en toezicht te ontwikkelen;
- (beleids- en toezicht)prioriteiten te stellen;
- te meten in hoeverre beleids- of toezicht doelen worden gehaald;
- ontwikkelingen in de tijd te beschrijven.

In dit hoofdstuk is een aantal specifieke indicatoren voor voedselveiligheid beschreven. Het betreft:

- de effectiviteit van het toezicht op de naleving voedselveiligheid;
- het consumentenvertrouwen in voedselveiligheid;
- de aantallen meldingen en klachten over onveilig voedsel.

Ten slotte is een aantal voorbeelden beschreven van hoe andere Europese toezichthouders de Staat van de voedselveiligheid in hun land beoordelen en in beeld brengen.

⁵³ Van Dale definieert indicator als: verschijnsel dat op iets wijst.

6.2 Effectiviteit van toezicht

De NVWA zet zich in om de effectiviteit van haar toezicht inzichtelijk te maken. Door middel van een aantal specifieke projecten heeft de NVWA meer zicht gekregen op de mate waarin toezicht en handhaving al dan niet kunnen bijdragen aan de naleving van wet- en regelgeving. Onderstaand is een voorbeeld van een dergelijk project beschreven.

Vanuit de ontwikkeling van effectieve handhavinginstrumenten volgens de handhavingsregie, is het effect van een nieuw instrument bij shoarma-ondernemers aangetoond⁵⁴. Het nieuwe instrument liet een nalegingsverhoging van 10% op veilig produceren zien. Een tweede aantoonbaar effect is een daling in de naleving bij shoarma-ondernemers van 15% waar geen toezicht uitgevoerd werd. Hieruit blijkt dat het toezicht en de invulling van dit toezicht voor deze doelgroep effect hadden op de naleving van wet- en regelgeving van voedselveiligheid.

6.3 Meldingen en klachten

Meldingen van consumenten, maar ook van bedrijven, zijn gerelateerd aan aspecten van voedselveiligheid. Dat geldt ook voor het EU-meldingssysteem RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed), waar de NVWA en haar Europese collega-organisaties meldingen doen wanneer een onveilig of schadelijk levensmiddel vanuit de ene in de andere EU-lidstaat terecht is gekomen.

Er is geen sterke relatie tussen het aantal meldingen en voedselveiligheid. Dat komt onder andere door de verschillen in ernst van de meldingen en de wisselende bereidwilligheid van actoren om te melden. Toch kan het van belang zijn om ontwikkelingen in aantallen en aard van meldingen te registreren en te volgen. Het beeld dat daaruit naar voren komt, kan aanleiding zijn om het toezicht aan te passen.

Tabel 12 Meldingen en klachten 2016

indicator	dimensie of meeteenheid	
Aantal meldingen bij het Klantcontactcentrum van de NVWA ⁵⁷	Aantal per jaar	3.745
Aantal door NL ingediende Rapid Alerts (food)	Aantal per jaar	279
Aantal voor NL relevante Rapid Alerts, ingediend door andere lidstaten (food)	Aantal per jaar	261

⁵⁴ Shoarma aan de rol! Het effect van vernieuwend toezicht. Tijdschrift voor toezicht (6)4, 30-48

⁵⁵ NVWA jaarverslag 2015 en NVWA jaarverslag 2016

6.4 Consumentenvertrouwen

Het vertrouwen in voedselveiligheid van de consument zegt slechts ten dele iets over de daadwerkelijke voedselveiligheid. Toch is het van belang om het vertrouwen van de consument in de voedselveiligheid te meten en in de tijd te volgen. Hiervoor heeft de NVWA de Consumentenmonitor ontwikkeld. De Consumentenmonitor wordt in opdracht van de minister van LNV in principe elke twee jaar uitgevoerd en meet het gepercipieerde vertrouwen in voedselveiligheid van de Nederlandse consument met behulp van vragenlijsten. De laatste Consumentenmonitor van de NVWA dateert van 2015; in 2018 wordt de volgende editie uitgevoerd.

Tabel 13 Consumentenvertrouwen

indicator	dimensie of meeteenheid	
Consumentenmonitor: "Ik maak me zorgen over de veiligheid van voedingsmiddelen".	score ⁵⁶	3,18 (2015)

Eurobarometer 354 van EFSA

In juni 2010 is op verzoek van EFSA onderzoek uitgevoerd in de Europese lidstaten maar de publieke perceptie van en zorgen over voedsel en voedsel gerelateerde risico's.

Enkele resultaten waren:

- Het onderwerp waarvoor de meeste zorg bestond in Europa was residuen van gewasbeschermingsmiddelen op fruit, groenten en granen. 19% van de ondervraagden gaven aan dat chemische stoffen, pesticiden en andere stoffen de belangrijkste zorgen betroffen. Het percentage "Total worried" binnen deze groep was het laagst voor Nederland (53%), terwijl het gemiddelde voor de Europese lidstaten 72% was. Ten opzichte van 2005 was dit percentage in Nederland met 12% toegenomen.
- De meerderheid van de respondenten (61%) waren het eens met "public authorities in the EU take into account citizens' concerns regarding food safety". Voor Nederland was dit percentage 93%, terwijl het voor bijvoorbeeld Italië 54% was en voor Duitsland 53%.

Op de vraag of er zorgen bestaan over de veiligheid van voedsel, gaf 20% van de Nederlanders aan zich ernstige zorgen te maken. Dit was, op Oostenrijk na, het laagste percentage in de onderzochte Europese landen.

Food Safety Performance 2014 – world ranking

In 2014 heeft de Conference Board of Canada een rapport gepubliceerd waarin 17 OECD-landen (Organisation for Economic Cooperation and Development), waaronder Nederland, met elkaar worden vergeleken op basis van tien indicatoren van food safety performance uit drie domeinen: risicobeoordeling, management en communicatie⁵⁷. Alle landen hadden zeer hoge voedselveiligheidsstandaarden maar Canada en Ierland presteerden het best. Nederland staat op de achtste plaats. De gekozen indicatoren bevatten bijvoorbeeld ook het gebruik van pesticiden en allergenenrisico. De scores van de betrokken landen varieerden van 2 tot 2,6; Nederland scoorde 2,3. Vergeleken met de andere landen scoorde Nederland relatief laag op het gebruik van pesticiden.

⁵⁶ Op een schaal van 1 (helemaal niet mee eens) tot 5 (helemaal mee eens)

⁵⁷ Conference Board of Canada. Food Safety Performance. 2014 World Ranking. <http://www.conferenceboard.ca/e-library/abstract.aspx?did=6562>

6.5 Europese voorbeelden

In België is door het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen (FAVV) de voedselveiligheidsbarometer ontwikkeld als instrument om de veiligheid van de voedselketen te meten. De voedselveiligheidsbarometer is beperkt tot de chemische, fysische en microbiologische gevaren in voedsel en bestaat uit een set van dertig meetbare indicatoren (voedselveiligheidsindicatoren of VVI's) die samen de toestand van de voedselveiligheid in kaart brengen. De indicatoren omvatten alle schakels van de voedselketen, van toeleveranciers tot consument, en dit zowel voor de Belgische productie als voor de import. Zowel controles van producten (op aanwezigheid van chemische en biologische gevaren) als controles van processen (inspecties en audits) zijn opgenomen in de set. Ook de preventieve aanpak (autocontrole, meldingsplicht, traceerbaarheid) en voedseltoxi-infecties (een verzamelnaam voor infecties of intoxicaties veroorzaakt door de consumptie van gecontamineerde voeding of water) zijn opgenomen in de barometer⁵⁸.

Omdat de invloed van de 30 indicatoren op de voedselveiligheid verschillend is, werd hun relatief belang gewogen door verschillende stakeholders van de voedselketen en het Wetenschappelijk Comité van het FAVV. Zo kregen bijvoorbeeld indicatoren die te maken hebben met inspecties een hoger gewicht toegekend dan indicatoren die verband houden met bijvoorbeeld, acrylamide of Salmonella⁵⁹.

Voor alle 30 voedselveiligheidsindicatoren zijn gegevens verzameld vanaf 2007. De barometer geeft in 2016 voor het eerst een achteruitgang weer van de voedselveiligheid. Deze negatieve evolutie (-2,2 % ten opzichte van 2015) is voornamelijk het gevolg van een toename van het aantal personen getroffen door een voedseltoxi-infectie en van het aantal gerapporteerde listeriose gevallen bij de mens.

Een ander voorbeeld is te vinden in het jaarverslag van de Food Safety Authority of Ireland (FSAI). FSAI rapporteerde over 2016⁶⁰ de volgende aantallen: afgegeven waarschuwingen (food alerts); waarschuwingen over onjuiste declaratie van voedselallergenen, levensmiddelenbedrijven onder toezicht van FSAI, keer dat de wetgeving over voedselveiligheid werd overtreden, gestelde vragen, voedingssupplement beoordeeld op veiligheid en gezondheidsclaims, geanalyseerde monsters, uitgevoerde risicobeoordelingen en verdachte overtredingen van de wetgeving en onderzochte gevallen van voedsel fraude.

6.6 Conclusie

Het vertrouwen van de Nederlandse consument in voedselveiligheid is relatief groot vergeleken met die van consumenten in andere EU-lidstaten.

Net als de meeste collega-Autoriteiten in Europa die zich op voedselveiligheid richten, is de NVWA bezig om het zicht op voedselveiligheid steeds beter ingevuld te krijgen. Het verrijken van de eigen kennis en het uitbreiden van onderzoeks- en analysemogelijkheden en het benutten van kennis uit andere bronnen is daarvoor essentieel. De komende Staten van voedselveiligheid worden voortgebouwd op de informatie en kennis over voedselveiligheid die in de eerste Staat van voedselveiligheid is opgenomen.

⁵⁸ <http://www.favv.be/wetenschappelijkcomite/barometer/voedselveiligheid/meten.asp>

⁵⁹ Wetenschappelijk Comité van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen. SciCom Advies 11-2012 Betreft: Wegingsfactoren voor de indicatoren van de barometers van de voedselveiligheid, van de dierengezondheid en van de plantengezondheid (fytosanitaire situatie) (dossier Sci Com 2012/03 - eigen initiatief). http://www.afsca.be/wetenschappelijkcomite/adviezen/2012/_documents/ADVIES11-2012_NL_DOSSIER2012-03.pdf

⁶⁰ FSAI, Ierland. Annual Report 2016, oktober 2017; https://www.fsai.ie/publications_annual_report2016

Bijlagen

[1. Afkortingen- en begrippenlijst >>](#)

[2. Uitkomsten van het risicogerichte systeemtoezicht op het niveau van productieketens en bedrijfsgroepen >>](#)

Bijlage 1

Afkortingen- en begrippenlijst

afkorting of begrip	omschrijving
3-MCPD	3-monochloropropanediol (3-MCPD), een procescontaminant.
Acrylamide	Acrylamide is een schadelijke stof dat kan ontstaan als zetmeelrijke producten, zoals aardappelen en granen worden verhit boven 100 °C.
Administratieve controles	Een controle van de (financiële) administratie, gebruikmakend van digitale hulpmiddelen.
Aflatoxine	Aflatoxine is een schimmelgiftstof (mycotoxine) die kan voorkomen in verschillende producten zoals noten, granen, rijst, peulvruchten, pindakaas, brood en bier.
ALARA	As Low As Reasonably Achievable: zo laag als redelijkerwijze haalbaar is.
ALV	Algemene Levensmiddelen Verordening (Verordening (EG) no. 178/2002).
ARfD	De acute referentiedosis (ARfD) is een schatting voor de hoeveelheid van een stof in voedsel of drinkwater die iemand binnen 24 uur kan innemen zonder noemenswaardige gezondheidseffecten.
Audit	Een onderzoek naar een bedrijf of rechtspersoon dat inzicht geeft in de betrouwbaarheid van een systeem of stelsel door te toetsen of dit aan de eisen en voorwaarden voldoet.
B2B	Business-to-business: van bedrijf naar bedrijf.
B2C	Business-to-consumer: van bedrijf naar consument.
Bacillus cereus	Bacillus cereus is een bacterie die een voedselvergiftiging kan veroorzaken. De bacterie kan voorkomen in rijst- of pastagerechten die te lang en niet koud genoeg bewaard zijn.
Bacterie	Eencellig organisme dat zich snel kan vermeerderen onder de juiste omstandigheden, zoals temperatuur, zuurgraad (pH), beschikbaarheid van water (aw) en voedingsstoffen (voorbeelden: Salmonella, Listeria, Campylobacter, Escherichia, Vibrio).
Basisinformatie-bladen voedselveiligheid	Basisinformatiebladen die de NVWA heeft opgesteld ten behoeve van de Staat van voedselveiligheid.
Benzoëzuur	Benzoëzuur en benzoaten worden gebruikt als conserveermiddel tegen gisten en bacteriën in zure producten. Ze zijn niet erg effectief tegen schimmels en zijn onwerkzaam in licht zure of neutrale producten (pH boven de 5).
Bewerkt product	Een product dat enige vorm van bewerking heeft gehad waardoor de consistentie van het product is gewijzigd. Het gaat om bewerkingen als versnijden, verkleinen, mengen of verhitten.
Biocide	Middelen om schadelijke organismen te bestrijden.
BuRO	Bureau Risicobeoordeling & onderzoek van de NVWA.
Clean labelling	Een trend bij voedselproducenten om zo min mogelijk stoffen met een niet-natuurlijke perceptie te gebruiken.
Clostridium perfringens	Clostridium perfringens is een bacterie die kan voorkomen in vlees en vleesproducten.
COKZ	Centraal Orgaan Kwaliteitsaangelegenheden Zuivel.
Cold chain technologie	De koelketen: het doorlopende systeem van koeling bij het transport van voedsel vanaf de producent tot aan de eindgebruiker.
DALY	De ziektelast wordt uitgedrukt in Disability Adjusted Life Years (DALY) en is opgebouwd uit het aantal verloren levensjaren (door vroegtijdige sterfte) en het aantal jaren geleefd met gezondheidsproblemen (bijvoorbeeld een ziekte), gewogen voor de ernst hiervan (ziektejaarequivalenten).
Dierlijke bijproducten	Dierlijke materialen die om wat voor reden dan ook niet geschikt of bestemd zijn voor consumptie door de mens. Zij ontstaan o.a. op veehouderijen (kadavers), in slachterijen (slachtbijproducten), levensmiddelenproductiebedrijven, maar ook bij supermarkten, restaurants en huishoudens.
E-commerce	Handel in producten via internet.
Efedrine	Extract van de plant Ephedra, sterke stimulant van het orthosympathisch zenuwstelsel.

EFSA	European Food Safety Authority (Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid).
E-nummer	Door de EU goedgekeurde hulpstoffen die aan het voedsel worden toegevoegd om producteigenschappen te verbeteren. Voorbeelden zijn kleurstoffen, smaakversterkers en conserveermiddelen.
ESBL	Extended Spectrum Beta Lactamase, enzym veroorzaakt resistentie (verminderde gevoeligheid voor belangrijke groep antibiotica van penicillinen en cefalosporinen).
EU	Europese Unie.
EZK	(Ministerie van) Economische Zaken en Klimaat.
Facilitators	Dit zijn mensen of organisaties die helpen bij het voorbereiden, uitvoeren of verhullen van illegale activiteiten.
Farmacologisch actieve stof	Farmacologisch actieve stoffen beïnvloeden de fysiologische functies (bijvoorbeeld de stofwisseling of bloeddruk) van mensen en dieren. Ze kunnen bijvoorbeeld leiden tot een hoge bloeddruk of een verhoogd hartritme.
FEK	Fraude Expertise Knooppunt van de NVWA.
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst.
FLEP	Food Law Enforcement Practitioners.
Fraude	Fraude is opzettelijke misleiding om een voordeel te behalen ten koste van anderen.
Gevaar	Biologisch, chemisch of fysisch agens in een levensmiddel of diervoeder, of de toestand van een levensmiddel of diervoeder, met mogelijk nadelige gevolgen voor de gezondheid.
Gezondheidsclaim	Een claim die stelt, de indruk wekt of impliceert dat er een verband bestaat tussen een levensmiddelen categorie, een levensmiddel of een bestanddeel daarvan en de gezondheid.
Goede agrarische praktijken	Een verzameling principes, regels en aanbevelingen, toepasbaar op productie, verwerking en vervoer van voedsel om de volksgezondheid, het milieu en de arbeidsomstandigheden waaronder deze geproduceerd zijn te verbeteren.
HACCP	Hazard Analysis (and) Critical Control Points: 'gevarenanalyse en kritische controlepunten'. Het is een risico-inventarisatiesystematiek die voor de voedselverwerkende industrie verplicht is gesteld. Met deze systematiek worden gevaren in elke fase van de productie vooraf geïdentificeerd, en worden beheersmaatregelen vastgesteld, om te voorkomen dat voedsel onveilig wordt.
Handhaving	Handhaving is gericht op het 'doen naleven' en omvat het gehele spectrum van activiteiten dat is gericht op het laten voldoen aan de eisen die aan een zaak of handeling worden gesteld.
Histamine	Afbraakproduct van het aminozuur histidine, dat tot overgevoeligheid kan leiden.
Houdbaarheid	De termijn waarop het levensmiddel zijn specifieke eigenschappen (kwaliteit, veiligheid) behoudt, mits het op passende wijze wordt bewaard. De tenminste-houdbaar-tot datum geeft aan tot wanneer deze termijn geldt.
HUF-toets	Haalbaarheid, Uitvoerbaarheid en Fraudebestendigheid-toets.
Hygiëncode	Door de minister goedgekeurde sectorale voedselveiligheidsvoorschriften die in plaats van, of in combinatie met HACCP gebruikt kunnen worden. Deze zijn bedoeld voor gebruik binnen een sector (voorbeeld: horeca).
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport.
Inspectie SZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
Inspectieraad	De Inspectieraad bestaat uit de inspecteurs-generaal en hoofden van de samenwerkende rijksinspecties.
Interventie	Elk instrument dat de NVWA gebruikt om naleving van wettelijke voorschriften te bevorderen.
NVWA-IOD	Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de NVWA.
IRA	Integrale Risicoanalyse: de vertaling van risicobeoordelingen, fraudebeelden en toezichtbeelden van een keten naar een integrale analyse van risico's met betrekking tot voedselveiligheid, dierenwelzijn, diergezondheid, productveiligheid en plantgezondheid in deze keten.
KPI	Kernprestatieindicator: maakt het resultaat van de (toezichts)activiteiten meetbaar. Voorbeelden zijn het handhavingspercentage en het nalevingspercentage.
Kruidenpreparaat	Kruidenpreparaten zijn poeders, drankjes of pillen met kruiden die bekend staan om een bepaald effect, bijvoorbeeld eetlustremmend, kalmerend of slaapverwekkend.

Kruiscontaminatie	Verplaatsing van (een deel van) een besmetting naar een ander oppervlak.
Landbouwhuisdier	Een gedomesticeerd dier dat in de landbouw met economisch oogmerk gebruikt wordt, doorgaans voor voedselproductie.
Listeria monocytogenes	Listeria monocytogenes is een bacterie die een voedselinfectie kan veroorzaken. De kans op besmetting met listeria is klein maar de gevolgen kunnen ernstig zijn, met name voor zwangere vrouwen.
Listeriose	Ziekte veroorzaakt door besmetting met listeria.
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
Melding	Een relevant signaal over misstanden met betrekking tot voedsel, waren, dieren en planten en diensten die geproduceerd of ontstaan zijn in de samenleving.
ML	Maximale Limiet.
Monitoring	Het systematisch volgen van de ontwikkelingen in de naleving of in de kwaliteit van een sector, zonder dat er een oordeel of interventie op hoeft te volgen.
MRL	Maximale Residu Limiet: het wettelijk toegestane maximale restgehalte (residu) van een stof in of op levensmiddelen.
Mycotoxinen	Schimmelgiftstoffen: stofwisselingsproducten van schimmels. Deze komen van nature wereldwijd voor op granen, noten en andere gewassen. De schimmel kan op de plant, ook nog na de oogst, schimmelgiftstoffen produceren.
Naleving	Het voldoen aan gestelde normen of kwaliteitseisen.
NCAE	Nederlandse Controle Autoriteit Eieren.
NGO's	Niet-Gouvernementele Organisaties.
Nitriet	Conserveermiddel voor vleesproducten.
Norovirus	Een zeer besmettelijk virus dat een voedselinfectie kan veroorzaken. Het norovirus kan onder andere voorkomen in rauwe schaal- en schelpdieren en op rauwe groente en fruit.
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.
Ochratoxine A	Een schimmelgiftstof die kan voorkomen in verschillende producten zoals granen, koffie, noten en gedroogde vruchten.
Onveilig voedsel	Voedsel dat schadelijk is voor de gezondheid of ongeschikt voor consumptie.
Opsporen	Onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen.
PAK	Poly-aromatische koolwaterstof.
Parasiet	Een- of meercellig organisme dat (een deel van) zijn levenscyclus doorbrengt binnen een ander organisme (voorbeelden: toxoplasma, trichinella, giardia).
Pathogeen	Ziekteverwekkend micro-organisme (zoals Salmonella, Listeria, Campylobacter).
pH	Mate van de zuurgraad; hoe lager de pH, hoe zuurder.
PHC	Proceshygiëncriterium.
Planttoxinen	Giftige stoffen van plantaardige herkomst.
Primaire bedrijven	Bedrijven betrokken bij de eerste stap van een productieketen: landbouwers, veehouders, tuinders.
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed: een Europees netwerk voor snelle waarschuwingen tussen de lidstaten over schadelijke levensmiddelen en diervoeders.
Reservoir	Een plek in de keten waar een pathogeen zich voor langere tijd kan ophouden, en zelfs mogelijk vermeerderen (voor zoönosen in het kader van voedselveiligheid zijn dit vaak landbouwhuisdieren).
RIKILT	Onderdeel van Wageningen University & Research. Een laboratorium dat onafhankelijk onderzoek doet naar de veiligheid en betrouwbaarheid van voedsel.
Risico	Functie van de kans op een nadelig gezondheidseffect en de ernst van dat effect, voortvloeiend uit een gevaar.
Risicoanalyse	Een proces bestaande uit drie samenhangende onderdelen: risicobeoordeling, risicomanagement en risicocommunicatie.
Risicobeoordeling	Een wetenschappelijk gefundeerd proces, bestaande uit vier stappen, te weten gevareninventarisatie, gevarenkarakterisatie, blootstellingschatting en risicokarakterisatie, die uitmonden in een oordeel over het risico voor de volksgezondheid.
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Salmonella	Salmonella is een ziekmakende bacterie. Salmonella kan voorkomen in rauwe dierlijke producten, zoals vlees, vis en eieren, en op rauwe groente, kiemgroente en fruit.
Sibutramine	Afslankmiddel, niet meer toegestaan voor gebruik in de EU.
STEC	Shigatoxine producerende Escherichia coli; wordt ook wel VTEC genoemd.
Stelsel	Beleid, wet- en regelgeving, toezicht en handhaving, om de voedselveiligheid te borgen.
Strategische kennisagenda VWS 2020	Deze kennisagenda geeft een overzicht van de belangrijkste trends en doelen op het terrein van volksgezondheid, zorg en ondersteuning en geeft aan op welke bijbehorende thema's het ministerie van VWS op de middellange termijn kennis wil ontwikkelen.
Sudankleurstof	Kunstmatige kleurstoffen, gebruikt in bijvoorbeeld snoep, snacks, frisdranken en sommige alcoholische dranken.
Sulfiet	Conserveermiddel dat tot overgevoeligheid kan leiden.
Superfood	De term superfoods is niet wettelijk omschreven en mag door iedereen worden gebruikt. Veelal worden hiermee producten aangeduid waarin een hoog percentage vitamines zou voorkomen.
Toezicht	Het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.
Toezicht, aangepast	Het toezicht dat kan afwijken van regulier toezicht doordat een bedrijf deelneemt aan een privaat kwaliteitssysteem waar de NVWA vertrouwen in heeft.
Toezicht, risicogericht	Toezicht geprioriteerd naar te verwachten voedselveiligheidsrisico's in ketens, doelgroepen en bedrijven, dat specifiek is gericht op het terugdringen van die risico's.
Toezicht, systeem-	Toezicht gericht op het risico van een specifiek productieproces.
Toxoplasma gondii	De parasiet Toxoplasma gondii kan de ziekte toxoplasmose veroorzaken. Toxoplasma gondii kan voorkomen in rauw vlees.
Traceerbaarheid	Mogelijkheid om een levensmiddel, diervoeder, voedselproducerend dier of stof die bestemd is om in een levensmiddel of diervoeder te worden verwerkt of waarvan kan worden verwacht dat zij daarin wordt verwerkt, door alle stadia van de productie, verwerking en distributie te traceren en te volgen.
Trichinella	Trichinella spiralis is een parasiet die in rauw vlees kan voorkomen. Met name van dieren die in het wild leven, zoals wilde zwijnen.
Tweekleppigen	Tweekleppige weekdieren, zoals mosselen en oesters.
Virus	Ziekteverwekkend organisme dat zich enkel kan vermeerderen door gebruik te maken van het reproductieapparaat van een gastheer.
Vleesbereiding	Bestaat uit vers vlees met toevoegingen.
Vleesproduct	Vleesproducten zijn in het productieproces verduurzaamd, bijvoorbeeld door verhitting of fermentatie.
Voeding voor specifieke doelgroepen	Hiertoe behoren babyvoeding, zuigelingenvoeding, opvolgzuigelingenvoeding, voeding voor medisch gebruik en dagelijkse voeding volledig vervangende producten voor gewichtsbeheersing.
Voedingssupplement	Voedingsmiddelen, bedoeld als aanvulling op de normale voeding, die een geconcentreerde bron van een of meer nutriënten of andere stoffen met een nutritioneel of fysiologisch effect vormen en in voorgedoseerde vorm op de markt worden gebracht, zoals pillen, tabletten of druppelflacons.
Voedselinfectie	Als een consument ziek wordt na het eten van voedsel met een microbiologische contaminatie (besmetting), dan spreken we van een voedselinfectie. Na consumptie duurt het dan meestal enige dagen voor de symptomen van een infectie zich openbaren, vaak in de vorm van buikkrampen en diarree. Bepaalde categorieën voedselinfecties kunnen ook leiden tot ernstigere ziektebeelden en zelfs tot overlijden.
Voedselveiligheid	Voedselveiligheid is een term om de veiligheid of onveiligheid van voedsel aan te geven. Veilig voedsel betekent het product geconsumeerd te worden zonder er op de korte of de lange termijn ziek van te worden.

Voedselvergiftiging	Bij een bacteriële voedselvergiftiging worden de verschijnselen niet veroorzaakt door de bacterie zelf, maar door de bacteriën geproduceerde gifstoffen (toxines). Deze kunnen nog in het voedsel aanwezig zijn, ook al zijn de bacteriën zelf gedood (bijvoorbeeld door koken). Ook als een consument ziek wordt na het eten van voedsel met een chemisch gevaar, spreken we van een voedselvergiftiging. Deze kan acuut symptomen geven (bijvoorbeeld braken), maar schadelijke effecten treden meestal pas op na een veel langere termijn, zoals het ontstaan van kanker.
VVC	Voedselveiligheids criterium.
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
YOPI	Young, Old, Pregnant, Immunocompromised: jong, oud, zwanger, immuungecompromiteerden; groepen consumenten die gevoeliger zijn voor bepaalde pathogenen, of waarbij het ziektebeeld ernstiger kan zijn.
Zoönose	Ziekte die van dier op mens kan worden overgedragen.
Zware metalen	Verzamelnaam voor metalen zoals cadmium, kwik, lood, arseen en tin. Via het voedsel kunnen deze in het lichaam terechtkomen. Een teveel aan zware metalen kan schadelijk zijn voor de gezondheid.

Bijlage 2

Uitkomsten van het risicogerichte systeemtoezicht op het niveau van productieketens en bedrijfsgroepen

1 Duiding van afwijkingen op het niveau van productieketens

Deze bijlage beschrijft de bevindingen van de NVWA op basis van het risicogerichte systeemtoezicht. Aan bod komen de vis-, zuivel- en eierketen. Daarbij wordt aangegeven wat de aard is van de meest voorkomende afwijkingen. De ernst van de geconstateerde afwijkingen loopt uiteen van gering tot ernstig. Een klein gedeelte van de afwijkingen betreft de classificatie ernstig.

1.1 Bevindingen visketen

De visketen bestaat uit bedrijven van vissers (in binnen- en buitenwateren, met diverse categorieën vaartuigen), aquacultuurbedrijven, visafslagen, visverwerkende bedrijven, transporteurs, opslagplaatsen, handelaren en importeurs. Vis en visproducten vormen een kwetsbare productgroep. Visproducten zijn vrijwel altijd hoog genoteerd in de overzichten van RASFF-meldingen en van geconstateerde afwijkingen.

De vissector kent de unieke mogelijkheid om productiegebieden te sluiten wanneer er sprake is van verontreinigingen. Dit is in principe een effectieve maatregel om risico's voor de voedselveiligheid tegen te gaan. De handhaving vraagt extra inzet van de NVWA.

Tabel 15 Bevindingen voedselveiligheid visketen in 2015 en 2016

	2015	2016
Aantal geïnspecteerde bedrijven (visafslag, koel en vrieshuis, verzendcentra, bewerkende bedrijven, kwekerij, houder)	411	616
Aantal vaartuigen	202	221
Aantal afwijkende bedrijven	291	225
Percentage afwijkende bedrijven t.o.v. geïnspecteerde bedrijven	54%	42%

Bij een substantieel deel van de bedrijven in de visserij en aquacultuur worden tekortkomingen geconstateerd bij de naleving van de voedselveiligheidsvoorschriften. Dat betrof in 2015 en 2016 iets meer respectievelijk iets minder dan de helft van de geïnspecteerde bedrijven.

Voor gerookte vis blijft de aanwezigheid en uitgroei van *Listeria monocytogenes* tijdens de duur van de houdbaarheid aandacht vragen.

1.2 Bevindingen zuivelketen

Het toezicht in de zuivelketen begint op het primaire bedrijf en loopt door tot met de opslaglocaties van zuivelproducten. Ook ontvangers van boerderijmelk, fabrieksmatige zuivelbereiders, opvolgende bereiders, kleinschalige zuivel- en boerderijzuivelbereiders en opslaglocaties behoren tot deze bedrijfsgroep.

Het produceren van veilige zuivelproducten in Nederland heeft veel aandacht van de sector. Producten die worden gemaakt van gepasteuriseerde melk geven geen reden tot zorg over de veiligheid.

De kans dat rauwe melk en producten op basis van rauwe melk besmet zijn met pathogenen is groter dan het algemeen maatschappelijk aanvaard risiconiveau. Dit blijkt uit het aantal uitbraken en het aantal RASFF-meldingen over deze producten. Mede gezien de maatschappelijke beweging om rauwe melk meer te promoten en te consumeren, gaat de aandacht van het toezicht in versterkte mate uit naar de productie van rauwmelkse (ambachtelijk bereide) producten.

Tabel 16 Bevindingen voedselveiligheid zuivelketen in 2015 en 2016

2015				
	bij de NVWA bekende bedrijven	geïnspecteerde bedrijven	afwijkende bedrijven	afwijkende bedrijven t.o.v. geïnspecteerde bedrijven
Aantal, percentage	18.988	903	125	14%

2016				
	bij de NVWA bekende bedrijven	geïnspecteerde bedrijven	afwijkende bedrijven	afwijkende bedrijven t.o.v. geïnspecteerde bedrijven
Aantal, percentage	18.603	927	163	18%

De uitkomsten laten zien dat ongeveer een op zes bedrijven in de zuivelketen niet voldeed aan de HACCP- en basisvereisten. De vereisten waar niet aan werd voldaan, betroffen vooral bouwkundige en hygiëne-eisen, de acceptatie van grondstoffen, het voldoen aan microbiologische criteria, en ongediertewering bij vooral opslaglocaties.

1.3 Bevindingen eierketen

Deze keten bestaat onder andere uit primaire bedrijven, pakstations, importeurs en handelaren. Tracering van eieren verdient verhoogde aandacht. Hiaten in de tracering kunnen tot gevolg hebben dat bij incidenten niet adequaat kan worden opgetreden. In 2016 ontving de NVWA signalen van ongestempelde eieren en handelsdocumenten die niet te linken waren aan fysieke partijen.

Het percentage met Salmonella enteritidis en typhimurium besmette koppels leghennen is gedaald onder de 2% (EU-doelstelling). Daarmee is voedselveiligheidsprogramma Salmonella een van de meest succesvolle programma's binnen de EU. Vanwege de risico's voor de volksgezondheid, blijft het zaak alert te zijn op deze ziekteverwekkers. Een verhoogd risico voor de voedselveiligheid komt voort uit het feit dat consumptie-eieren worden ingevoerd vanuit andere EU-landen waar het percentage besmette koppels leghennen duidelijk hoger ligt dan in Nederland. De bestrijdingsaanpak van Salmonella zou nog succesvoller zijn als besmette koppels sneller ontdekt zouden worden. Nu is er relatief veel tijd nodig voor het bemonsteren, het testen en het communiceren wanneer er Salmonella wordt gevonden. Gebleken is dat na detectie van Salmonella niet altijd adequate maatregelen worden genomen om kruisbesmetting van eieren van niet-besmette koppels te voorkomen.

Eieren van vrije-uitloopkippen en biologische kippen krijgen een steeds groter marktaandeel. In deze vormen van houderijen kunnen kippen dioxines opnemen via het pikken in de grond. Hoewel dit slechts in incidentele gevallen een overschrijding van de wettelijke gezondheidsnorm oplevert, blijft dit een aandachtspunt, mede door de toename van het aantal vrije-uitloopkippen.

Tabel 17 Bevindingen voedselveiligheid eierketen in 2015 en 2016

2015				
	bij de NVWA bekende bedrijven	geïnspecteerde bedrijven	afwijkende bedrijven	afwijkende bedrijven t.o.v. geïnspecteerde bedrijven
Aantal, percentage	1107	436	23	5%

2016				
	bij de NVWA bekende bedrijven	geïnspecteerde bedrijven	afwijkende bedrijven	afwijkende bedrijven t.o.v. geïnspecteerde bedrijven
Aantal, percentage	1103	460	25	5%

De uitkomsten laten zien dat ongeveer een op de twintig bedrijven in de eierketen niet voldeed aan een of meer HACCP- en basisvereisten. De vereisten waar niet aan werd voldaan, waren vooral bouwkundige en hygiëne-eisen, de acceptatie van grondstoffen, (het uitvoeren van het plan van aanpak voor) Salmonellabestrijding, en ongediertewering en bestrijding.

2 Duiding van afwijkingen op het niveau van bedrijfsgroepen

Deze bijlage beschrijft per bedrijfsgroep de bevindingen van de NVWA op basis van het risicogerichte systeemtoezicht. Daarbij wordt aangegeven wat de aard is van de meest voorkomende afwijkingen.

2.1 Bevindingen bij bedrijven met levensmiddelen van dierlijke oorsprong

Deze bedrijfsgroep bestaat uit producenten, importeurs, handelaren en houders van opslagplaatsen, die ondernemen in vlees en/of wild.

Tabel 18 Bevindingen bedrijven met levensmiddelen van dierlijke oorsprong in 2015 en 2016

2015				
	bij de NVWA bekende bedrijven	geïnspecteerde bedrijven	afwijkende bedrijven	afwijkende bedrijven t.o.v. geïnspecteerde bedrijven
Aantal, percentage	803	614	251	41%

2016				
	bij de NVWA bekende bedrijven	geïnspecteerde bedrijven	afwijkende bedrijven	afwijkende bedrijven t.o.v. geïnspecteerde bedrijven
Aantal, percentage	819	632	271	43%

De uitkomsten laten zien dat bijna een op de twee bedrijven niet voldeed aan de HACCP- of basisvereisten. De vereisten waar niet aan werd voldaan, waren vooral de verificatie van processen in de vorm van monsteronderzoek en hygiëne op het bedrijf, inclusief wering van ongedierte.

2.2 Bevindingen bij bedrijven met levensmiddelen van plantaardige oorsprong

Deze bedrijfsgroep bestaat uit producenten, importeurs, handelaren en houders van opslagplaatsen, die ondernemen in onder andere groenten, fruit, noten, zaden, granen, meel, koffie.

Tabel 19 Bevindingen bedrijven met levensmiddelen van plantaardige oorsprong in 2015 en 2016

2015				
	bij de NVWA bekende bedrijven	geïnspecteerde bedrijven	afwijkende bedrijven	afwijkende bedrijven t.o.v. geïnspecteerde bedrijven
Aantal, percentage	1228	455	129	28%

2016				
	Bij de NVWA bekende bedrijven	Geïnspecteerde bedrijven	Afwijkende bedrijven	Afwijkende bedrijven t.o.v. geïnspecteerde bedrijven
Aantal, percentage	1251	435	149	34%

De uitkomsten laten zien dat gemiddeld 1 op de 3 bedrijven niet voldeed aan de HACCP- of basisvereisten. De vereisten waar niet aan werd voldaan, waren vooral de verificatie van processen in de vorm van monsteronderzoek en de hygiëne op het bedrijf, inclusief wering van ongedierte.

2.3 Bevindingen bij bedrijven met samengestelde levensmiddelen

Deze bedrijfsgroep bestaat uit producenten, importeurs, handelaren, houders van opslagplaatsen en kantooradressen, die ondernemen in samengestelde levensmiddelen.

Tabel 20 Bevindingen bedrijven met samengestelde levensmiddelen in 2015 en 2016

2015				
	bij de NVWA bekende bedrijven	geïnspecteerde bedrijven	afwijkende bedrijven	afwijkende bedrijven t.o.v. geïnspecteerde bedrijven
Aantal, percentage	5055	1435	459	32%

2016				
	bij de NVWA bekende bedrijven	geïnspecteerde bedrijven	afwijkende bedrijven	afwijkende bedrijven t.o.v. geïnspecteerde bedrijven
Aantal, percentage	5168	1455	443	30%

De uitkomsten laten zien dat bijna 1 op de 3 bedrijven niet voldeed aan de HACCP- of basisvereisten.

Tabel 21 Bevindingen bedrijven met samengestelde levensmiddelen in 2015 en 2016; uitgesplitst naar verschillende productgroepen

	2015/2016			
	aantal bij de NVWA bekende bedrijven	aantal geïnspecteerde bedrijven	aantal bedrijven afwijkend	afwijkende bedrijven t.o.v. geïnspecteerde bedrijven
Brood en banket	369/366	215/197	78/66	36%/34%
Dranken	622/653	174/148	49/19	28%/13%
Kokswaaren (snacks)	209/221	123/138	55/71	45%/51%
Snoep/suikerwerk	150/157	64/66	17/11	27%/17%
Specerijen	42/43	22/19	9/4	41%/21%
Grond-/hulpstoffen	203/207	61/77	15/17	25%/22%
Soep/saus	31/34	19/23	6/12	32%/52%
Olie/vet	27/25	5/8	1/3	20%/38%
Overig**	1285/1338	474/515	163/175	34%/34%
Transport/opslag	978/991	125/134	17/31	14%/23%

** onder andere distributiecentra, importeurs en groothandelaren van allerlei levensmiddelen

De uitkomsten laten zien dat bedrijven in kokswaaren (snacks) en in soep & saus van alle bedrijfspgroepen binnen de bedrijven met samengestelde producten, het minst voldeden aan de HACCP- of basisvereisten.

2.4 Bevindingen bij bedrijven van voeding voor specifieke doelgroepen

Deze bedrijfspgroep bestaat uit bereiders van babyvoeding, zuigelingen- en opvolgzugelingenvoeding, voeding voor medisch gebruik en vervangende producten voor gewichtsbeheersing.

Tabel 22 Bevindingen bereiders van voeding voor specifieke doelgroepen in 2015 en 2016

	2015			
	bedrijven bekend bij de NVWA	geïnspecteerde bedrijven	afwijkende bedrijven	afwijkende bedrijven t.o.v. geïnspecteerde bedrijven
Aantal, percentage	9	9	1	11%

	2016			
	bedrijven bekend bij de NVWA	geïnspecteerde bedrijven	afwijkende bedrijven	afwijkende bedrijven t.o.v. geïnspecteerde bedrijven
Aantal, percentage	11	11	3	27%

De uitkomsten laten zien dat er ook in deze kleine bedrijvengroep bedrijven voorkomen die niet voldeden aan de HACCP- of basisvereisten. De groep is echter te klein om daar verdere uitspraken over te doen.

2.5 Bevindingen bij bedrijven met voedingssupplementen en kruidenpreparaten

Deze bedrijfspgroep bestaat uit producenten, importeurs en handelaren, die ondernemen in voedingssupplementen en kruidenpreparaten.

Tabel 23 Bevindingen bedrijven met voedingssupplementen en kruidenpreparaten in 2015 en 2016

2015				
	bij de NVWA bekende bedrijven	geïnspecteerde bedrijven	afwijkende bedrijven	afwijkende bedrijven t.o.v. geïnspecteerde bedrijven
Aantal, percentage	7307	647	208	32%

2016				
	bij de NVWA bekende bedrijven	geïnspecteerde bedrijven	afwijkende bedrijven	afwijkende bedrijven t.o.v. geïnspecteerde bedrijven
Aantal, percentage	7095	580	237	41%

De uitkomsten laten zien dat iets meer dan een op de drie bedrijven niet voldeed aan de HACCP- of basisvereisten. De vereisten waar niet aan werd voldaan, waren vooral het correct toepassen van het voedselveiligheidssysteem en de borging daarvan en met een accent op de gevareidentificatie, en het gebruikmaken van niet-toegestane voedingsclaims.

2.6 Bevindingen diervoederbedrijven

Deze bedrijfspgroep bestaat uit erkende en geregistreerde productiebedrijven (inclusief 800 levensmiddelenbedrijven), transporteurs (wegtransport en binnenvaart), handelaren, erkende bedrijven in dierlijke eiwitten, op- en overslagbedrijven, en derde-landenvertegenwoordigers (handel). Diervoeders spelen een belangrijke rol in het produceren van veilige levensmiddelen van dierlijke oorsprong zoals vlees, melk en eieren. Schadelijke stoffen kunnen via de dieren in de levensmiddelen terechtkomen.

Tabel 24 Bevindingen diervoederbedrijven in 2015 en 2016

2015				
	bij de NVWA bekende bedrijven	geïnspecteerde bedrijven	afwijkende bedrijven	afwijkende bedrijven t.o.v. geïnspecteerde bedrijven
Aantal, percentage	8746	768	114	15%

2016				
	bij de NVWA bekende bedrijven	geïnspecteerde bedrijven	afwijkende bedrijven	afwijkende bedrijven t.o.v. geïnspecteerde bedrijven
Aantal, percentage	8746	1580	251	16%

De uitkomsten laten zien dat iets meer dan een op de tien diervoederbedrijven niet voldeed aan de HACCP-vereisten. De vereisten waar niet aan werd voldaan, waren vooral het onvoldoende integreren van het kwaliteitsdenken in de bedrijfsvoering, de traceerbaarheid, kruiscontaminatie of versleping, het reinigen en desinfecteren, en de dosering van voederstoffen.

2.7 Bevindingen bedrijven met dierlijke bijproducten

De bedrijven met dierlijke bijproducten bestaan uit bedrijven met primaire productie en oorsprong bedrijven (roodvlees, witvlees, wild, levensmiddelenproducten, horeca, retail). In dit domein vallen ook bedrijven die zich richten op opslag, verbranding, verwerking, biogas, compostering, hantering en afgeleide producten, verzamelcentra, transport-, handels- en veevoederbedrijven.

Het doel van de wetgeving in dit domein is om onveilige dierlijke bijproducten te weren uit de voedselketen, zowel direct als indirect (via diervoeders of meststoffen). De gevaren en/of risico's voor het onjuist toepassen of bestemmen van dierlijke bijproducten zijn het grootst bij oorsprongbedrijven die de dierlijke bijproducten zelf op de markt brengen, zoals slachterijen, en bij bedrijven die verderop in de keten dierlijke bijproducten hanteren (verzamelen, verhandelen en transporteren). Deze bedrijven leven de eisen voor identificatie, documentatie en traceerbaarheid niet altijd goed na. Hierdoor nemen de risico's op onjuiste toepassing of onjuiste bestemming toe.

Kanalisisatie en traceerbaarheid van dierlijke bijproducten in verschillende ketens en schakels in de keten behoeft verhoogde aandacht. Hierdoor kan zicht worden verkregen op de stromen dierlijke bijproducten van de ene naar de andere schakel in specifieke ketens en worden onbekende bedrijven zichtbaar.

Tabel 25 Bevindingen bedrijven met dierlijke bijproducten in 2015 en 2016

2015				
	bij de NVWA bekende bedrijven	geïnspecteerde bedrijven	afwijkende bedrijven	afwijkende bedrijven t.o.v. geïnspecteerde bedrijven
Aantal, percentage	90.216	2366	526	22%

2016				
	bij de NVWA bekende bedrijven	geïnspecteerde bedrijven	afwijkende bedrijven	afwijkende bedrijven t.o.v. geïnspecteerde bedrijven
Aantal, percentage	90.513	2771	415	15%

De uitkomsten laten zien dat bijna een op de vijf à zes bedrijven niet voldeed aan de HACCP- of basisvereisten. Het toezicht op deze bedrijfspgroep concentreerde zich in 2015 en 2016 op de correcte identificatie en afvoer van dierlijke bijproducten naar de opgegeven bestemming. De naleving van de handelsvoorwaarden (identificatie, documentatie, administratie en traceerbaarheid) in 2015 was 81% en in 2016 was deze 78%.

2.8 Bevindingen horeca, ambachtelijke bedrijven, zorginstellingen, retailbedrijven

Deze bedrijfspgroep bestaat uit bedrijven waar de consument levensmiddelen koopt (retail, waaronder formulebedrijven, en ambachtelijke bedrijven), uit eten gaat (horecabedrijven) en waar de consument verzorgd wordt (instellingen).

Tabel 26 Bevindingen horeca, ambachtelijke bedrijven, zorginstellingen, retailbedrijven in 2015 en 2016

2015				
	bij de NVWA bekende bedrijven	geïnspecteerde bedrijven	afwijkende bedrijven	afwijkende bedrijven t.o.v. geïnspecteerde bedrijven
Aantal, percentage	105.500	12923	6080	47%

2016				
	bij de NVWA bekende bedrijven	geïnspecteerde bedrijven	afwijkende bedrijven	afwijkende bedrijven t.o.v. geïnspecteerde bedrijven
Aantal, percentage	116.500	14960	8174	55%

De uitkomsten laten zien dat in deze grootste bedrijfspgroep ongeveer de helft of meer niet voldeed aan de HACCP- of basisvereisten. De vereisten waar niet aan werd voldaan, waren vooral de hygiëne, zowel van de apparatuur als de ruimtes, de temperatuurbeheersing in de gesloten koelketen en bij het bewaren en presenteren, en de borging van de ongekoelde verkoop en het terugkoelen van producten die eerder werden verhit.



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

juni 2018

