

Vergaderjaar 1997–1998

25 685

Keuring van vleeskalveren

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud	Blz.	Blz.
	5	3
Samenvatting		Uitvoering van de keuringen
1	7	14
Inleiding		Controle op verboden stoffen
2	8	Administratieve controles
Opzet en organisatie van de keuringen		Monsternamen en -onderzoek
2.1	8	Gehanteerde normen bij controle urinemonsters
2.2	8	Toepassing sanctiereglement
2.3	8	Geschillencommissie SKV
2.3.1	8	Nationaal plan hormonen en overige stoffen
2.3.2	9	Keuring bij de slacht
2.3.3	9	Gebruik I&R-systeem
2.3.4	10	Behandeling van SKV-meldingen door de AID
2.4	12	4
2.4.1	12	Conclusies en aanbevelingen
2.4.2	12	Conclusies
2.4.3	12	Aanbevelingen
2.5	13	5
2.5.1	13	Reactie minister van Landbouw, Natuur- beheer en Visserij en nawoord Rekenkamer
2.5.2	13	23
2.5.3	13	Bijlage 1
		Bijlage 2
		Lijst van afkortingen
		Overzicht door AID behandelde zaken
		25
		26

SAMENVATTING

Zowel voor de volksgezondheid als vanwege de economische betekenis (export), is een deugdelijke keuring van vleeskalveren van groot belang. De Rekenkamer onderzocht over de periode 1995–1996 de opzet en uitvoering van de keuring van vleeskalveren op het gebruik van verboden stoffen.

In het onderzoek werden drie soorten keuringen doorgelicht.

De preventieve controle bij kalveren in de mesterijen; de screening op basis van het nationaal plan hormonen in de mesterijen en bij de slacht; en de keuring bij de slacht.

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) is verantwoordelijk voor de controle op het gebruik van verboden stoffen in de mesterijen. Het ministerie laat deze controle in de praktijk over aan de particuliere Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector (SKV), zonder dat het ministerie voldoende waarborgen heeft gecreëerd voor een deugdelijk toezicht op de keuringen. Bovendien aanvaardt LNV geen enkele verantwoordelijkheid voor het functioneren van de Stichting. De controle- en opsporingsdienst van het ministerie, de Algemene inspectiedienst (AID) treedt veelal pas op na meldingen van de Stichting van (mogelijk) met verboden stoffen behandelde kalveren.

De Rekenkamer stelde vast dat de uitvoering van de controle op verboden stoffen door de SKV ernstige tekortkomingen vertoont. Door de gekozen steekproefomvang is er grote kans (50 à 70%) dat een groep kalveren van een gemiddelde omvang (300 exemplaren) wordt goedgekeurd waarvan tenminste 30 dieren (10%) met verboden stoffen zijn behandeld. Fouten bij de uitvoering van de steekproef, zoals geconstateerd tijdens het rekenkameronderzoek, doen de kans op onterechte goedkeuringen nog verder toenemen.

Uit het onderzoek kwam tevens naar voren dat bij de controle van urinemonsters normen worden gehanteerd die vele malen hoger liggen dan de technisch waarneembare concentratie van verboden stoffen. Bovendien bleek de SKV bij geconstateerd gebruik van verboden stoffen pas actie te ondernemen wanneer de concentratie vijf keer hoger is dan de in zijn eigen richtlijnen toegestane norm.

De Rekenkamer betwijfelt de effectiviteit van de huidige wijze van monsternamen in het kader van het nationaal plan hormonen en op basis van de bij de slacht geldende voorschriften. Omdat nauwkeurig valt te berekenen wanneer toegediende verboden stoffen tot vrijwel niet-waarneembare concentraties door het lichaam van een kalf worden afgebroken, kunnen de aanbieders van kalveren voor de slacht hiermee rekening houden. Hierdoor vormt de keuring bij de slacht niet altijd een betrouwbaar instrument voor het toezicht op het gebruik van verboden stoffen.

De handelwijze van de AID bij meldingen over toediening van verboden stoffen bij kalveren laat ernstig te wensen over. Door te laat reageren en door fouten bij de opsporing worden overtreders niet of sporadisch veroordeeld. Bovendien leidt het ertoe dat kalveren die op basis van de reglementen van de SKV of op basis van het strafrecht vernietigd hadden moeten worden, toch in de voedselketen terecht komen.

De Rekenkamer gaf de minister van LNV de aanbeveling om, gelet op zijn verantwoordelijkheid voor deugdelijke controle op de keuringen van vleeskalveren, op bovengenoemde onderdelen verbeteringen door te voeren. Tevens gaf zij in overweging om ook andere sectoren, waar een soortgelijke keten van controle, screening, keuring, handhaving en vervolging aan de orde is, door te lichten op gelijksoortige tekortkomingen zoals die in de vleeskalverensector zijn geconstateerd.

De minister van LNV heeft op alle onderdelen van de keuringsketen van vleeskalveren verbeteringen in gang gezet, ondanks het feit dat hij in zijn reactie de bevindingen van de Rekenkamer hier en daar nuanceert. De Rekenkamer spreekt haar waardering hierover uit. En hoewel de minister niet expliciet gereageerd heeft op de aanbeveling van de Rekenkamer om zelf op een vergelijkbare wijze de keten van controle, screening, keuring, handhaving en vervolging door te lichten bij andere productiesectoren van vee en vlees, gaat de Rekenkamer er vanuit dat de aangekondigde verbeteringen in de vleeskalverensector ook beoordeeld zullen worden op hun toepasbaarheid in andere sectoren.

1 INLEIDING

Ter bescherming van mens, dier en milieu heeft het Rijk rondom de productie van vee en vlees voor menselijke consumptie een complex geheel van keuringen en controles opgebouwd. Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) is daarbij verantwoordelijk voor de keuring. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is verantwoordelijk voor het Staatstoezicht in het kader van de volksgezondheid. Het Ministerie van LNV is (eerst) verantwoordelijke voor de gezondheid en het welzijn van dieren en voor het traject van de afzet tot en met de uitsnijderij. Na de uitsnijderij heeft het Ministerie van VWS het voortouw. Beide departementen hebben hierover een protocol opgesteld. Het Ministerie van VWS bepaalt, in het kader van het toezicht op de volksgezondheid, de actiegrens bij het gebruik van verboden stoffen.

Naast de bescherming van de volksgezondheid in Nederland is een goed werkende keuring van belang voor de Nederlandse export. In 1994 werd in Nederland voor f 21,4 miljard aan veehouderijproducten geproduceerd en voor circa f 6 miljard ingevoerd. Van het totaal ad f 27,4 miljard werd f 10,5 miljard afgezet op de Nederlandse markt en f 16,9 miljard geëxporteerd.

Doel van het onderzoek was inzichtelijk te maken of de controle op het gebruik van verboden stoffen in de vee- en vleeskeuring in de vleeskalversector recht- en doelmatig verloopt. De Rekenkamer onderzocht de vee- en vleeskeuringen in deze sector in de periode juni 1996 maart 1997. Het onderzoek strekte zich uit over de jaren 1995 en 1996.

Het signaleren van eventuele ondoelmatigheden en onrechtmatigheden kan een bijdrage leveren aan een veiliger product voor de consument en aan een ongehinderde export van vee en vlees. Omdat het terrein van vee- en vleeskeuringen als geheel te omvangrijk is voor één onderzoek, is gekozen voor de vleeskalversector. Binnen de rundersector is deze sector, als het gaat om de consumptie per hoofd van de bevolking, de één na grootste.

Bij de uitvoering van het onderzoek is niet diepgaand aandacht geschonken aan het aspect van de integriteit. In de nabije toekomst zal de Rekenkamer in het kader van een ander onderzoek aan dit aspect aandacht schenken.

2 OPZET EN ORGANISATIE VAN DE KEURINGEN

2.1 Inleiding

In dit onderzoek worden drie soorten keuringen onderscheiden:

- preventieve controle op het gebruik van verboden stoffen ter handhaving van het toedieningsverbod in de boerderijfase;
- screening in het kader van het nationaal plan hormonen en overige stoffen. De screening gebeurt op basis van EU-regelgeving zowel in de boerderijfase als bij de slacht en heeft tot doel jaarlijks een beeld te schetsen van de stand van zaken;
- keuring bij de slacht uit het oogpunt van volksgezondheid.

Bij de uitvoering van de controle, screening en keuring zijn, naast de beleidsdirecties van LNV en VWS de volgende instanties betrokken: het Productschap voor Vee en Vlees (PVV), de Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector (SKV), de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV) van het Ministerie van LNV.

2.2 Wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving voor vleeskeuringen komt veelal tot stand op basis van Europese richtlijnen, verordeningen of beschikkingen. In de jaren 1995 en 1996 zijn twee nieuwe richtlijnen tot stand zijn gekomen (EU96/22 en EU/96/23). Deze richtlijnen moesten voor 1 juli 1997¹ wel eerst in de Nederlandse regelgeving ingevoerd worden. De invoering van deze richtlijnen viel echter buiten de onderzoeksperiode. Daarom is alleen onderzocht welke procedureel-organisatorische maatregelen zijn getroffen om wet- en regelgeving doel- en rechtmatig tot stand te laten komen. LNV heeft voor dit doel coördinatiegroepen, zoals het EU-Beraad en verschillende zogeheten dossierteams. Een recente evaluatie hiervan door LNV heeft geleid tot positieve bevindingen.

Het Ministerie van LNV heeft hiermee afdoende maatregelen getroffen om te garanderen dat het departement is betrokken bij de voorbereiding van Europese wet- en regelgeving. Ook voor de omzetting van Europese wet- en regelgeving in Nederlandse wet- en regelgeving bestaan goede procedures.

Voor de omzetting van internationale naar nationale wetgeving gebruikt LNV de juridische administratieve organisatie, die onder andere is vastgelegd in een Handboek en algemene richtlijnen van het Ministerie van Justitie. Het werk wordt uitgevoerd door coördinatiegroepen, zoals het EU-Beraad en dossierteams.

2.3 Controle op verboden stoffen

2.3.1 Regelgeving

De Richtlijnen 81/602/EEG en 88/146/EEG regelen het verbod tot toediening van bepaalde stoffen met hormonale en thyreostatische werking (groeibevorderende middelen), het in de handel brengen of slachten van dieren waaraan dergelijke stoffen zijn toegediend alsmede het in de handel brengen van vlees van dergelijke dieren. Deze richtlijnen zijn door het Productschap omgezet in de verordening Verbod «toediening van bepaalde stoffen met hormonale werking 1987».

Daarnaast geldt de Regeling «niet voor registratie in aanmerking komende substanties» ingevolge artikel 5 van de Diergeneesmiddelenwet.

Los hiervan heeft het PVV autonoom, dat wil zeggen niet in medebewindschap met de minister van LNV, de Verordening «stoffen met sympathicomimetische werking 1991» ingesteld. Deze verordening regelt het verbod

¹ De minister liet in zijn antwoord weten dat deze richtlijnen inmiddels zijn omgezet in Nederlandse regelgeving.

op de toediening van clenbuterol aan mestrunderen en overige verboden. Overtreding van de bepalingen van deze laatste verordening geldt als een strafbaar feit omdat ook autonoom door het PVV vastgestelde verordeningen nationale wetgeving vormen. De minister van LNV is verantwoordelijk voor de uitvoering van alle Europese én nationale wet- en regelgeving op zijn beleidsterrein.

2.3.2 Uitvoeringsorganisatie

Bij het toezicht op de naleving van de toedieningsverboden van bepaalde stoffen zijn, naast de beleidsdirecties van het Ministerie van LNV, het PVV, de SKV en de AID van het Ministerie van LNV betrokken. In de boerderijfase vindt door de SKV a-selecte bemonstering plaats van vleeskalveren op het gebruik van verboden stoffen. De AID verricht selecte bemonstering bij dieren waarvan het vermoeden bestaat dat ze met verboden stoffen zijn behandeld.

2.3.3 Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector

Het PVV heeft op 11 maart 1991 de verordening Kwaliteitscontrole Vleeskalversector vastgesteld, waarin wordt geregeld dat het toezicht van het productschap, onder verantwoordelijkheid van het PVV, kan worden uitgevoerd door de SKV. Volgens de verordening wordt onder vleeskalveren verstaan: «hoofdzakelijk met melk of met een melkvervangend preparaat gevoede kalveren, die kennelijk bestemd zijn om te worden geslacht en voorts de overige categorieën kalveren die kennelijk zijn bestemd om ten hoogste 36 weken na hun geboorte te worden geslacht». Ieder natuurlijke of rechtspersoon, die een onderneming drijft, waarvoor het productschap is ingesteld, dient de aanwijzingen van het productschap op te volgen. De verordeningen van het PVV behoren tot de Nederlandse regelgeving.

De SKV heeft tot doel de kwaliteit van kalvervoerders en kalfsvlees te bevorderen en te garanderen alsmede de afzet van kalfsvlees te bevorderen. Het bestuur bestaat uit 12 vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven. De SKV wordt door het bedrijfsleven bekostigd.

De Minister van LNV en de Minister van VWS hebben ieder het recht een adviserend lid te benoemen. De adviserende leden hebben recht om de bestuursvergaderingen bij te wonen en aldaar het woord te voeren maar hebben geen stemrecht.

De SKV verricht twee soorten activiteiten. De eerste betreft het uitvoeren van controles op gebruik van verboden stoffen. Het gebruik van deze stoffen heeft vaak een sterk groeibevorderende werking wat tot een groot economisch voordeel voor de producent kan leiden.

Als tweede activiteit houdt de SKV toezicht bij aangeslotenen op basis van haar controle- en sanctiereglement. Aangeslotenen zijn onderworpen aan het sanctiereglement van de SKV. Volgens dit reglement moeten, onder bepaalde voorwaarden, alle kalveren van een koppel op kosten van de eigenaar worden vernietigd als bemonsterde kalveren uit het koppel positief zijn bevonden. Dit sanctiereglement gaat verder dan het nationale strafrecht, waarbij slechts de positieve dieren uit het koppel behoeven te worden vernietigd. Onder een koppel wordt verstaan een groep van bij elkaar gehuisveste kalveren van ongeveer dezelfde leeftijd bestemd om tegelijkertijd te worden geslacht. Het aantal van tot één koppel behorende kalveren kan dus sterk variëren. De gemiddelde koppelgrootte bedraagt circa 300 kalveren.

Het toezicht door de SKV bestaat uit (Besluit VVR Toezicht Vleeskalversector, PVV 10 februari 1992):

- administratieve controles
- monsternamen en -onderzoek
- visuele controles
- overige vormen van inspectie en controle die nodig zijn voor een adequate uitoefening van het toezicht.

Vleeskalveren van bij de SKV aangesloten eigenaren mogen, bijzondere omstandigheden ter beoordeling van het bestuur van de SKV daargelaten, uitsluitend worden geslacht door bij de SKV aangesloten slachterijen. De vleeskalveren dienen bij de slacht voorzien te zijn van een kwaliteitscertificaat van de SKV. De directeur van de SKV rapporteert omtrent de bevindingen periodiek aan de AID, RVV, Veterinaire Hoofd-inspectie van het Ministerie van VWS en de voorzitter van het PVV.

Voor zijn controles heeft de SKV zeven controleurs in dienst en zijn vijf controleurs op afroep beschikbaar.

In 1995 vielen onder de controle van de SKV:

- 9 Kalverslachterijen
- 14 Kalvermelkfabrikanten
- 2 700 Staladressen met blanke vleeskalveren
- 450 Staladressen met roze vleeskalveren
- 1 206 182 vleeskalveren (circa 95% van het totaal aantal kalveren in Nederland)

Het overgrote deel (circa 80%) van de vleeskalveren behoort toe aan vijf eigenaren. Deze eigenaren plaatsen de vleeskalveren op basis van een contract bij de staladressen van verschillende mesters.

2.3.3.1 Relatie departement met SKV

De minister van LNV is volledig verantwoordelijk voor de kwaliteit van het keuringssysteem. De directie Milieu, Kwaliteit en Gezondheid (MKG) van het Ministerie van LNV is binnen het departement de beleidsverantwoordelijke directie voor de realisatie, beleidsontwikkeling en voorbereiding inzake de aansturing van effectieve (keten)garantiesystemen. De directie MKG heeft namens LNV een adviserende plaats in het bestuur van de SKV, dat tweemaandelijks bijeenkomt. In de onderzoeksperiode (juni 1996 – maart 1997) heeft MKG drie vergaderingen van het bestuur van de SKV bijgewoond. MKG heeft daarbij geen bijdrage geleverd die de werkzaamheden van de SKV betreft.

Uit met de directie MKG gevoerde gesprekken blijkt dat zij geen bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de SKV kan nemen omdat het een privaatrechtelijke organisatie betreft. Op grond hiervan heeft de directie MKG ook geen oordeel over de wijze waarop de SKV de controles uitvoert.

Bij de oprichting van de SKV zijn geen afspraken gemaakt over de controle inzet van de SKV en de gevolgen daarvan voor de inzet van de AID en de RVV.

2.3.4 Algemene Inspectiedienst

Algemeen

De Algemene Inspectiedienst (AID) is door het departement van LNV ingesteld als centrale landelijke controle- en opsporingsdienst. De AID is belast met het toezicht op de naleving en het opsporen van overtredingen van regelgeving die tot stand is gekomen onder (mede) verantwoorde-

lijkheid van de minister en regelgeving waarvoor de minister de AID heeft aangewezen.

De AID ziet toe op de naleving van 55 wetten, waarop ongeveer 450 regelingen zijn gebaseerd, met daarin rond de 800 ge- en verbodsbepalingen die allen betrekking hebben op het terrein van landbouw, natuurbeheer en visserij. De formatie van de dienst bedraagt 596 arbeidsplaatsen.

Controles door de Algemene Inspectiedienst

Voor de oprichting van de SKV verrichtte de AID de preventieve controles in de vleeskalversector. De uitvoering van preventieve controles door de SKV heeft er, stapsgewijs, toe geleid dat de AID deze niet meer verricht. De AID heeft haar aandacht verlegd naar de producenten van en handelaren in groeibevorderaars.

Wel komt de AID in actie als de SKV, op basis van haar controles, melding maakt van (vermoedelijk) behandeling van dieren met verboden stoffen. De AID gaat dan over tot een selecte bemonstering van de verdachte dieren ten behoeve van een mogelijke strafrechtelijke vervolging.

Voor het onderzoek naar de vee- en vleeskeuring in de vleeskalversector is met name de inzet op het gebied van diergeneesmiddelen en diervoeders van belang. De controles op dit vakgebied richten zich vooral op de naleving van de diergeneesmiddelenwetgeving en het illegaal gebruik van groeibevorderende stoffen.

De omvang van de controle-inzet door de AID wordt in overleg met de beleidsdirecties van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij onder coördinatie van de bestuursraad ingevuld. De AID stelt zich, blijkens haar jaarplan 1997, op het standpunt dat de beleidsdirecties verantwoordelijk zijn voor het gehele beleidsproces, inclusief de handhaving. De beleidsdirecties zijn daardoor mede verantwoordelijk voor de kwalitatieve en kwantitatieve inzet van de AID en de prioriteitsstelling binnen hun beleidsterrein.

Gelet op het specialistische karakter van de werkzaamheden van de AID wat betreft de opsporing van strafbare feiten, de betrokkenheid van vele beleidsdirecties bij de werkzaamheden van de AID en de sterk inputgerichte planning van de AID rijst de vraag of de beleidsdirecties de verantwoordelijkheid voor de handhaving wel kunnen dragen. Bij de afsluiting van het onderzoek werd van het departement vernomen dat er wordt gewerkt aan een voor het departement inzichtelijker planning en verantwoording door de AID. De Rekenkamer zal deze ontwikkeling met belangstelling volgen.

Het jaarplan van de AID wordt, met name op het gebied van prioriteitsstelling en kwantitatieve aspecten (aantal onderzoeken) bij opsporingszaken, afgestemd met het Openbaar Ministerie. Dit gebeurt twee maal per jaar in de werkgroep Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Dit is een subwerkgroep van de Landelijke Vergadering van Officieren van Justitie belast met de vervolging van economische delicten. Van de secretaris van de subwerkgroep werd vernomen dat het voor het Openbaar Ministerie erg moeilijk is deskundigheid op te bouwen op het specifieke terrein van het Ministerie van LNV. Enerzijds wordt dit veroorzaakt door een geringe continuïteit in de bezetting bij Officieren van Justitie belast met de vervolging van economische delicten, anderzijds door de krappe personeelsbezetting bij het Openbaar Ministerie. Door deze factoren is de invloed van het Openbaar Ministerie op de jaarplannen van de AID gering. De deskundigheid van de AID overstijgt die van het Openbaar Ministerie

op het specifieke terrein van het Ministerie van LNV. Dit leidt ertoe dat het Openbaar Ministerie weinig richting geeft aan de werkzaamheden van de AID.

Het jaarplan 1996 van de AID spreekt van een controle-inzet op het terrein van diergeneesmiddelen en diervoeders van 23 mensjaren, waarvan 7 mensjaren ingepland zijn voor de fraudepool. De inzet van 23 mensjaren is niet uitgesplitst naar verschillende diersoorten. De geplande inzet op de diersoort vleeskalveren maakt onderdeel uit van de 23 geplande mensjaren.

Tijdens het onderzoek is getracht na te gaan wat de daadwerkelijke inzet van controlepersoneel was op het gebied van de vleeskalveren in de onderzoeksperiode. Dit bleek niet te achterhalen. De oorzaak hiervan was gelegen in de wijze waarop de AID haar activiteiten registreert. Indien een bedrijf wordt bezocht om controle uit te voeren dan worden de uitgevoerde controles geboekt op de diersoort waarvan de meeste beesten aanwezig waren. Vanaf 1 januari 1997 wordt, volgens opgave van het ministerie, door middel van het tijdschrijfsysteem dit wel inzichtelijk gemaakt. Tevens wordt dan aangegeven hoeveel tijd wordt besteed aan doorgegeven meldingen van onder andere de SKV.

2.4 Nationaal plan hormonen en overige stoffen

2.4.1 Regelgeving

Richtlijn 86/469/EEG verplicht de lidstaten ieder jaar een Nationaal plan hormonen en overige stoffen op te stellen, waarin wordt aangegeven welke maatregelen de lidstaat neemt om de doelstellingen van de richtlijn te verwezenlijken. In het plan moet worden vermeld op welke wijze de lidstaat de verplichte monsters neemt en welke acties de lidstaat onderneemt als er met verboden stoffen behandelde dieren worden aangetroffen. Het plan wordt goedgekeurd door de Europese Commissie. Door middel van de uitvoering van de nationale plannen wordt inzicht verkregen in de situatie in de verschillende lidstaten van de EU.

2.4.2 Uitvoeringsorganisatie

Het Nationaal plan hormonen en overige stoffen wordt door de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV), onderdeel van het Ministerie van LNV, opgesteld. De monsternamen in de boerderij- en slachtfase wordt uitgevoerd door de RVV. Het Centraal Laboratorium van de RVV (CLRVV) is belast met de analyse van de genomen monsters.

2.4.3 Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees

Algemeen

De RVV van het Ministerie van LNV ziet er op toe, dat bij productie en afzet van dieren en producten van dierlijke oorsprong wordt voldaan aan voorschriften die van belang zijn voor de gezondheid van mens en dier en het welzijn van dieren. De keuring wordt verricht door dierenartsen die daarin worden bijgestaan door keurmeesters. Bij de RVV waren op 1 januari 1996 1052 keurmeesters en 180 dierenartsen in dienst.

Controles door de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees

Voor de uitvoering van het nationaal plan wordt zowel in de boerderijfase als in de slachtfase bemonsterd.

De RVV verzorgt de monsternamen in de boerderijfase. De controleurs van de SKV voeren deze monsternamen uit in de hoedanigheid van

onbezoldigd ambtenaar van de RVV. De RVV verzorgt zelf de monsternamen in de slachtfase. Het voornemen was aanvankelijk dat de RVV éénmaal per jaar een onderzoek zou uitvoeren naar het functioneren van de SKV bij de monsternamen. In de praktijk zijn dergelijke onderzoeken niet uitgevoerd omdat de SKV in 1994 wat betreft de monsternamen zijn STERIN-accreditatie heeft verkregen van de Raad voor Accreditatie (RvA). Dit biedt volgens de RVV voldoende waarborgen dat het systeem goed functioneert. Een medewerker van de RVV is als onafhankelijke vakdeskundige betrokken bij de jaarlijkse audit door de RvA. De medewerker van de RVV rapporteert in zijn hoedanigheid als onafhankelijke deskundige van de RvA niet aan de RVV.

2.5 Keuring bij de slacht

2.5.1 Regelgeving

Bij de slacht wordt op basis van de Richtlijn 64/433 EEG een keuring uitgevoerd. De richtlijn geeft regels voor de omgang met vers vlees en de keuring van vlees bij de slacht (Keuringsregulatief). Op basis van het Keuringsregulatief kan vlees worden afgekeurd. De totstandkoming van het Keuringsregulatief behoort tot de verantwoordelijkheid van het Ministerie van VWS.

2.5.2 Uitvoeringsorganisatie

Bij alle slachterijen wordt het toezicht en de keuring uitgevoerd door de RVV op basis van het «keuringsregulatief». Dit geldt dus ook voor de bij de SKV aangesloten slachterijen. Indien bij de keuring strafbare feiten worden geconstateerd dan wordt de AID ingeschakeld.

2.5.3 Identificatie- en Registratiesysteem voor runderen

Begin jaren negentig is, naar aanleiding van de EG-richtlijn 92/102, gestart met de ontwikkeling van het Identificatie- en Registratiesysteem voor runderen (I&R). Elk rund wordt vanaf de geboorte tot en met de slacht in het systeem geregistreerd op basis van een bedrijfscode en een uniek identificatienummer. Verplaatsing van een rund naar een ander bedrijf dient aan het I&R systeem doorgegeven te worden. Dit systeem vervult een belangrijke functie bij dierziektenbestrijding en bij de controles door de SKV, RVV en AID. Het registratienummer van het rund wordt in beide oren van het rund aangebracht (gele oormerken). Het I&R systeem heeft bij alle keuringen een belangrijke functie. Op basis van de oormerken kunnen SKV, RVV en AID de identiteit van het rund vaststellen. Bij de slacht worden de oormerken verwijderd en vindt afmelding van het rund plaats in het I&R systeem.

3 UITVOERING VAN DE KEURINGEN

In het navolgende wordt beschreven of de controle, screening en keuring worden uitgevoerd op basis van de in hoofdstuk 3 voorgeschreven methodiek.

3.1 Controle op verboden stoffen

3.1.1 Administratieve controles

De SKV kan op basis van haar reglementen administratieve controles verrichten bij voerbereiders, handelaren, eigenaren, mesters en slachterijen.

In de praktijk worden echter weinig administratieve controles verricht omdat deze volgens de SKV niet erg effectief zijn bij het opsporen van overtredingen van de reglementen.

3.1.2 Monstername en -onderzoek

Monstername vindt plaats bij voerbereiders, handelaren en houders van vleeskalveren.

De monstername bij houders van vleeskalveren kan select en a-select plaatsvinden. Bij een a-selecte monstername wordt aan de hand van de omvang van het koppel vleeskalveren een steekproefomvang vastgesteld. Onder een koppel wordt verstaan een groep van bij elkaar gehuisveste kalveren met ongeveer dezelfde leeftijd bestemd om gelijktijdig te worden geslacht. De omvang van een koppel kan dus sterk variëren. De gemiddelde koppelgrootte bedraagt circa 300 kalveren. De omvang van de steekproef bedraagt de wortel uit het aantal dieren van het koppel met een minimum van 10. Van een koppel met 300 dieren dienen dus 17 dieren te worden onderzocht. Is een koppel kleiner dan 10 vleeskalveren dan wordt minimaal 50% bemonsterd.

Een selecte monstername kan worden uitgevoerd op basis van de bevindingen door de controleur of na opgave door de directeur van de SKV. Bij een selecte bemonstering moet de AID worden gewaarschuwd omdat bij verdenking een algehele stalbemonstering plaats moet vinden in verband met de wettelijk verplichte vernietiging van positieve dieren. Het strafrecht vereist, in tegenstelling tot het privaatrechtelijke controle- en sanctiereglement van de SKV, dat bij elk dier individueel behandeling met verboden stoffen wordt vastgesteld, alvorens tot vernietiging dient te worden besloten.

Het reglement van de SKV vereist deze vaststelling niet per dier. Volgens dit reglement moeten, onder bepaalde voorwaarden, alle kalveren van een koppel vernietigd worden als de bemonsterde kalveren uit het koppel positief zijn.

Monsters kunnen worden genomen van urine, faeces en/of bloed. Als analyselaboratorium voor de screening en bevestiging is TNO-voeding in Zeist aangewezen. Als analyselaboratoria voor onderzoek van contra-monsters zijn aangewezen het DLO-Rijks-Kwaliteitsinstituut voor Land- en Tuinbouwproducten (RIKILT-DLO) in Wageningen, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) te Bilthoven, het Centraal Laboratorium van de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (CLRVV) én TNO-voeding zelf.

Alle in de onderzoeksperiode opgezette ruim 6000 koppels werden door de SKV minimaal 2 maal visueel gecontroleerd. In circa 40% van de gevallen vond een derde en/of vierde visuele controle plaats. Urinebemonstering vond bij 1 556 koppels éénmaal plaats terwijl bij 60 koppels een tweede en/of derde bemonstering plaatsvond.

Steekproefomvang

Uit een op 10 juni 1993 uitgebracht advies door het Centrum voor Toegepaste Statistiek van de Technische Fysische Dienst van TNO aan het Q3 overleg (overleg tussen de laboratoria) blijkt dat vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de bepaling van de steekproefomvang. Het centrum kan het gebruik van de vierkantswortel van de koppelgrootte ter bepaling van de steekproefomvang niet motiveren, hoewel deze werkwijze in tal van keuringsprocedures wordt gebruikt. Volgens het centrum is een wellicht onbedoeld gevolg van de toegepaste werkwijze een differentiatie in rigiditeit van de keuring; de controle in grote koppels is minder streng dan in kleine koppels. Een gemiddeld koppel bestaat uit circa 300 vleeskalveren. Het centrum heeft berekend dat de goedkeuringskans, als 10% van de kalveren in het koppel is behandeld met verboden stoffen, bij de gemiddelde koppelgrootte tussen de 53% en 68% belooft. Onder de goedkeuringskans wordt verstaan de kans dat het gehele koppel wordt goedgekeurd als 10% van de dieren is behandeld met verboden stoffen.

Uitvoering steekproef

Tijdens het onderzoek door de Rekenkamer is, om de wijze van het nemen van steekproeven door de SKV te beoordelen, een bezoek gebracht aan een mester waarbij de SKV een urinebemonstering uitvoerde en monsters nam van het voer. Het betrof een koppel van circa 600 vleeskalveren in twee aparte stallen. Circa 240 vleeskalveren waren gehuisvest in groepen en circa 360 apart, in zogenaamde kisten. Door de SKV werden 28 urinemonsters genomen en twee voermonsters.

Bij het uitvoeren van de steekproef werden de volgende onvolkomenheden geconstateerd:

- er werden meer urineopvangbekers ondergehangen dan voor de steekproef noodzakelijk was. Aan het slot van de steekproef hingen er meer urineopvangbekers onder stieren dan er nog monsters nodig waren. Van de stieren die het eerst urineerden werd een monster genomen;
- tijdens het uitvoeren van de steekproef verlieten de controleurs van de SKV de stal waarin urineopvangbekers onderhingen, om in de andere stal monsters te gaan nemen.

Tijdens de eindbespreking met de directeur van de SKV bleek dat deze wijze van monsternamen representatief is voor alle monsternamen door de SKV. Het correct uitvoeren van de steekproef zou een grotere personeelsinzet en daarmee extra kosten vergen.

Het verlaten van de stal waarin urineopvangbekers waren ondergehangen is niet correct omdat het toezicht en dus de zekerheid van de zuiverheid van het monster ontbreekt.

Over het onderhangen van meer urineopvangbekers dan nodig voor het nemen van monsters wordt het volgende vermeld. Het eerder genoemde Centrum voor Toegepaste Statistiek van TNO vermeldt in zijn advies over de steekproefomvang, dat het centrum er van uit gaat dat de kalveren volgens een a-selecte steekproef worden gekozen. Het is, aldus het centrum, uit den boze dat een kalf in de steekproef terecht komt op grond van het feit dat het urineerde toen de controleur van de SKV langskwam. Het Centrum voor Toegepaste Statistiek van TNO is van oordeel dat, «wil het keuringsproces geen wassen neus zijn dan is het essentieel dat de steekproef daadwerkelijk a-selectief wordt uitgevoerd».

3.1.3 Gehanteerde normen bij controle urinemonsters

De voorzitters van de Productschappen voor Veevoeder en Vee en Vlees hebben in 1991 de besluiten kwaliteitscontrole Vleeskalversector vastgesteld. In bijlage IV van deze besluiten worden de analysemethoden en beslisnormen voor urine beschreven.

Tussen de betrokken laboratoria vindt maandelijks overleg plaats. In dit overleg worden de technische zaken (onderzoeksmethoden, normstelling etc.) besproken. Ook worden door de laboratoria, in het kader van de kwaliteitsborging, zogeheten ringtesten uitgevoerd. Elk laboratorium onderzoekt daarbij met zijn apparatuur en onderzoeksmethode een monster met dezelfde samenstelling. De uitkomsten van dit onderzoek worden onderling vergeleken. Op basis van de uitkomsten wordt de grens bepaald, waarboven elk van de vier laboratoria de aanwezigheid van een stof in de urine van vleeskalveren op hetzelfde niveau kan aantonen. Vervolgens wordt de actiegrens bepaald. Deze geeft aan vanaf welk gehalte de analyse aanleiding geeft tot het ondernemen van actie. In de praktijk betekent dit dat voor de kwalitatieve analyse een richtconcentratie wordt afgesproken, die ver boven de minimaal te detecteren concentratie ligt. Hiervan kan het volgende voorbeeld worden gegeven. Clenbuterol, dat naast een waardevol geneesmiddel, bij verhoogd gebruik tevens dient als illegale groeibevorderaar, kan worden aangetoond met een ondergrens van 0,005 ppb. Ppb is voor laboratoria een gebruikelijke rekeneenheid voor de aanwezigheid van stoffen. In de praktijk is een afstemmingsniveau tussen de laboratoria gekozen van 1 ppb, bijna 200 maal hoger dan analytisch aantoonbaar. In feite geldt dat het laboratorium met de «zwakste» apparatuur normbepalend is. Opvallend is dat het PVV voor wat betreft de autonoom vastgestelde verordening «stoffen met sympathico mimetische werking 1991» een eigen norm heeft gesteld van 0,2 ppb. Ook bij de uitvoering van deze verordening wordt door de laboratoria echter een actiegrens van 1,0 ppb gehanteerd. De norm van 1,0 ppb is gebaseerd op regelgeving van het Ministerie van VWS. Uit de verslagen van het Q3-overleg blijkt dat TNO in urinemonsters clenbuterol gehalten tussen 0,2 ppb en 1,0 ppb vindt. Momenteel wordt in dergelijke gevallen geen actie ondernomen door de SKV en/of AID omdat zij hiervan geen melding van het onderzoekende laboratorium ontvangen.

3.1.4 Toepassing sanctiereglement

Het bestuur van de SKV heeft, op basis van de bepalingen in de statuten van de SKV, op 1 april 1991 een controle- en sanctiereglement vastgesteld. In dit reglement is nauwkeurig omschreven in welke gevallen een bepaalde sanctie toegepast zal worden. Gelet op de strafdreiging gaat van dit controle- en sanctiereglement een grote preventieve werking uit. In de onderzochte periode werden de positieve resultaten van bemonstering altijd doorgegeven aan de AID, RVV en Veterinaire Hoofdinspectie (VHI). Op grond van het controle- en sanctiereglement werden de bijbehorende sancties opgelegd.

3.1.5 Geschillencommissie SKV

Het bestuur van de SKV heeft op grond van haar statuten op 3 april 1991 een geschillencommissie ingesteld. Deze commissie is belast met de beslissing in alle geschillen, ontstaan tussen aangeslotenen en de SKV. De geschillencommissie telt minimaal 7 leden. In zitting bestaat de commissie uit twee leden en de voorzitter. De leden hebben geen binding met de SKV. Een lid, tevens lid van de rechterlijke macht, fungeert als voorzitter. Artikel 9 van het Geschillenreglement geeft de geschillencom-

missie de mogelijkheid de door de SKV opgelegde sanctie te handhaven, te vernietigen of te matigen.

In de periode 1992 tot en met 1995 werden door de SKV 31 sancties opgelegd. In 22 gevallen ging de door de SKV gestrafte eigenaar van vleeskalveren in beroep bij de geschillencommissie. In 8 zaken heeft de geschillencommissie inmiddels uitspraak gedaan. In 6 van die 8 gevallen werd de sanctie vernietigd of werd kwijtschelding verleend. De geschillencommissie was in die gevallen van oordeel dat de aangeslotene geen schuld trof aan de geconstateerde aanwezigheid van verboden stoffen. Het relatief grote aantal uitspraken (6 van 8) ten gunste van de door de SKV bestrafte eigenaren heeft naar de mening van de Rekenkamer gevolgen voor de preventieve werking van het controle- en sanctiereglement van de SKV.

Het geringe aantal uitspraken door de geschillencommissie van de SKV (8 van 22) wordt verklaard door het gegeven dat in één zaak cassatie werd ingesteld bij de Hoge Raad. Gelijksoortige zaken worden daarom door de geschillencommissie aangehouden in afwachting van de uitspraak door de Hoge Raad.

3.2 Nationaal plan hormonen en overige stoffen

In de jaren 1995 en 1996 is een groot aantal controles uitgevoerd in het kader van het Nationaal plan hormonen. Dit, door de Europese Commissie goedgekeurde, plan gaat voor clenbuterol uit van een detectiegrens van 0,5 ppb en een actiegrens van 1,0 ppb in urine.

Opmerkelijk daarbij is dat door deze onderzoeken slechts bij een gering aantal dieren aanwezigheid van verboden stoffen in het lichaam is vastgesteld. In de boerderijfase werden op 3075 onderzoeken 5 behandelde dieren aangetroffen. Opgemerkt dient te worden dat de eerder geconstateerde tekortkomingen bij de urinebemonstering door de SKV ook gelden voor de door de SKV, onder verantwoordelijkheid van de RVV, uitgevoerde bemonstering in de boerderijfase voor het nationaal plan hormonen en overige stoffen.

Uit de resultaten van de uitgevoerde onderzoeken in de slachtfase blijkt eveneens dat slechts een gering aantal dieren met verboden stoffen behandeld is, namelijk 10 op 6961 onderzoeken. Dit is mogelijk te verklaren uit het gegeven dat na toediening van verboden stoffen het gehalte van die stoffen geleidelijk afneemt. Het is dus voor een eigenaar vrij nauwkeurig vast te stellen op welk moment een behandeld dier ter slacht kan worden aangeboden zonder dat bij keuring een te hoog gehalte verboden stoffen kan worden vastgesteld. Uit informatie van de RVV blijkt dat inderdaad dieren worden aangetroffen waarbij behandeling waarschijnlijk is op grond van uiterlijke kenmerken, maar bedoelde stoffen niet meer aanwezig zijn.

3.3 Keuring bij de slacht

De oprichting van de SKV heeft tot gevolg gehad, dat de controle door de RVV op met een kwaliteitscertificaat van de SKV aangeleverde vleeskalveren bij slachterijen is verminderd. Van de zonder kwaliteitscertificaat van de SKV aangeleverde vleeskalveren wordt 4% bemonsterd ten behoeve van weefselonderzoek. Bij met een kwaliteitscertificaat van de SKV aangeleverde dieren wordt 1% bemonsterd ten behoeve van weefselonderzoek, indien tussen een eventuele extra monsternamen door de SKV en de aanlevering bij het slachthuis nog geen week is verlopen. Is tussen de monsternamen door de SKV en de aanlevering ter slacht meer dan een week verlopen dan vindt in het geheel géén weefselonderzoek door de RVV meer plaats, omdat dan de uitslag van een eventuele monsternamen door de SKV bekend is.

Bij de uitvoering van de reguliere vleeskeuring (Vleeskeuringsregulatief) worden vleeskalveren aangetroffen waarvan de verdenking bestaat dat zij zijn behandeld met verboden stoffen. Deze verdachte dieren worden door de RVV bemonsterd. Van deze bemonstering en de resultaten daarvan kan het volgende overzicht worden opgesteld.

Tabel 1 Bemonstering verdachte dieren 1995–1996 (productie 2,4 mln kalveren)

Soort onderzoek	Onderzoeken 1995	Aantal positieven 1995	Onderzoeken 1996	Aantal positieven 1996
Vlees hormonen (spuitplek)	9	0	9	0
Urine hormonen	278	0	136	0
Urine B-agonisten	289	2	146	0
Lever/vlees B-agonisten	293	1	167	0

Ook bij deze keuring geldt het risico dat een eigenaar wacht met het ter slacht aanbieden van dieren tot het niveau van de gebruikte verboden stof is gedaald tot een voor de keuring aanvaardbaar peil.

3.4 Gebruik I&R-systeem

Tijdens het onderzoek bleek dat tussen het moment van slacht en de afmelding bij het I&R-systeem enkele dagen liggen. Het systeem kan dus niet effectief worden gebruikt als signaleringssysteem voor verdachte dieren. De vigerende regelgeving staat bovendien het gebruik van het I&R-systeem als signaleringssysteem, om privaatrechtelijke redenen, niet toe. Om het I&R-systeem effectief te benutten is het nodig dat al voor de slacht, door middel van scanning van de «barcode» op het oormerk, wordt vastgesteld of het ter slacht aangeboden rund verdacht is. Door de dagen die verstrijken tussen de slacht en de afmelding van het dier bij het I&R, kan achteraf wel worden vastgesteld dat het dier een bijzondere achtergrond had die feitelijk aanleiding had moeten geven tot een andere behandeling bij de slacht. Om die reden kan het toedieningsverbod niet effectief gehandhaafd worden.

Op 26 februari 1997 zond de Gezondheidsdienst voor Dieren als houder van het I&R-systeem een plan van aanpak inzake de verdere uitbouw van het I&R-systeem naar het Ministerie van LNV. In dit plan van aanpak wordt een verdere verfijning en uitbouw van het systeem voorgesteld die het onder andere mogelijk moeten maken dat aan de slachtlijn direct de identiteit van het rund kan worden vastgesteld zodat, bij signalering in het I&R-systeem van verdachte runderen, direct kan worden ingegrepen. Het tijdspad voor de invoering van de verfijning en uitbouw wordt, na goedkeuring van het plan van aanpak, op negen maanden geschat.

Van het Ministerie van LNV werd vernomen dat er, om de eerder geschetste beperkende regelgeving, alsmede om de mate waarin het I&R-systeem vervuild is ernstige bedenkingen bestaan om het I&R-systeem als signaleringssysteem te gebruiken.

3.5 Behandeling van SKV-meldingen door de AID

In de periode 1995–1996 heeft de SKV 14 keer met verboden stoffen behandelde kalveren aangetroffen. Deze gevallen werden gerapporteerd aan de RVV, AID en de VHI. Daarnaast zou, aldus de SKV, van elk geval ook melding worden gedaan aan de directie MKG. Omdat de AID bij iedere melding door de SKV een onderzoek instelt naar de mogelijkheden van strafrechtelijke vervolging van de overtreder, werden de 14 dossiers op 11 september 1996 bij de AID ter inzage

gevraagd. Zes maanden na het eerste verzoek en vele pogingen later waren er begin maart 1997 12 dossiers beschikbaar.

Als een van de oorzaken voor het zo moeizaam ter tafel brengen van de dossiers kan het volgende worden genoemd. Bij de Regionale Inspectie Noord- en Oost-Nederland bleek dat de binnengekomen meldingen van de SKV niet waren opgenomen in het postregistratiesysteem. Dit had tot gevolg dat er geen voortgangscntrole op de afwikkeling van de meldingen heeft plaatsgevonden en dat niet traceerbaar was waar de dossiers zich bevonden. Bij deze regionale inspectie worden de meldingen voortaan opgenomen in het postregistratiesysteem.

Onderzocht is welke acties de AID heeft ondernomen na de 14 in de onderzoeksperiode door de SKV gedane meldingen van overtredingen. In twee gevallen is de overtreder inmiddels veroordeeld, in drie zaken is geen verdere actie ondernomen, acht zaken zijn nog aanhangig bij de rechter en in één zaak betrof het een buitenlandse bedrijf waarop de Nederlandse wetgeving niet van toepassing is. Het SKV controleert incidenteel en op verzoek mestertijen in het buitenland. De betreffende kwestie is overgedragen aan de buitenlandse autoriteit. Over vier meldingen kan worden opgemerkt dat het om steeds dezelfde eigenaar gaat die bij diverse mesters koppels vleeskalveren heeft staan. Tegen deze eigenaar wordt regelmatig proces-verbaal opgemaakt. Tijdens het onderzoek bleek dat het Ministerie van LNV een afkoopsom van f 120 000 aan deze eigenaar heeft betaald. Dit ter voorkoming van verdere schadeclaims naar aanleiding van gemaakte vormfouten in een zaak uit 1990.

Over de hiervoor genoemde vier meldingen die in het onderzoek zijn betrokken, is het volgende bekend:

- Twee meldingen hebben door vormfouten niet geleid tot het opmaken van processen-verbaal;
- Twee meldingen zijn nog aanhangig bij de rechtbank maar de rechtszaak verloopt bijzonder moeizaam. De handelend Officier van Justitie bleek overigens niet op de hoogte te zijn van de door het departement betaalde schadevergoeding noch van het niet opmaken van proces-verbaal op grond van twee andere meldingen. Drie andere meldingen betroffen eveneens één eigenaar die bij diverse mesters koppels vleeskalveren heeft staan. Deze zaken zijn nog in behandeling.

Tussen het moment van monstername en het moment waarop de AID het betreffende bedrijf bezoekt om proces-verbaal op te maken gaat soms relatief veel tijd verloren. Dat de AID snel optreedt is van belang omdat na het toedienen van verboden stoffen het gehalte van in dieren aanwezige stoffen per dag afneemt (Na therapeutische toediening is binnen een week het gehalte van de stof gedaald onder de grens waarboven tot actie wordt overgegaan). De SKV controleert de urine doorgaans rond de twintigste levensweek van een kalf. De vleeskalveren worden tussen de zesentwintigste en achtentwintigste levensweek geslacht. De tijd die verstrijkt tussen de controle door de SKV en het bezoek van de AID bedroeg gemiddeld 24 dagen, met een spreiding tussen 0 en 51 dagen. Door de onvolledigheid van de dossiers van de AID kon niet worden vastgesteld of dit te wijten is aan de SKV of de AID.

Mede door het geschetste tijdsverloop tussen monstername en het moment dat de AID bedrijven bezoekt om, naar aanleiding van een melding van de SKV, proces-verbaal op te maken, komt het voor dat een eigenaar of mester intussen de vleeskalveren heeft afvoerd. De vleeskalveren worden volgens informatie van de AID soms ook door mesters/eigenaren afgevoerd ter voorkoming van inbeslagname door de AID.

Veelal vindt dan geen afmelding plaats bij het I&R. De vleeskalveren zijn dan «zwevend». Het is aannemelijk dat deze vleeskalveren op enig moment ter slacht worden aangeboden en in de voedselketen worden gebracht. Op basis van de voorgestelde wijziging van de opzet van het I&R-systeem zouden deze dieren in het systeem gesignaleerd kunnen worden.

Op basis van de genoemde 14 meldingen hadden op grond van het SKV reglement 958 dieren vernietigd moeten worden. Van deze 958 hadden 398 dieren ook al op grond van de wet vernietigd moeten worden. Daadwerkelijk zijn 387 van deze dieren vernietigd.

De ten onrechte niet vernietigde vleeskalveren zijn in de voedselketen gebracht. Dat wil overigens niet zeggen dat de dieren op dat moment een te hoog gehalte verboden stoffen bevatten omdat het gehalte van de verboden stof na de behandeling relatief snel afneemt. Het tegendeel is echter evenmin vast te stellen.

In bijlage II van dit rapport staan de 14 meldingen nader beschreven.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Conclusies

Wet- en regelgeving

Het Ministerie van LNV heeft afdoende maatregelen getroffen om te garanderen dat het is betrokken bij de voorbereiding van Europese wet- en regelgeving. Ook voor de omzetting in Nederlandse wet- en regelgeving bestaan goede procedures.

Preventieve controle

Hoewel de minister van LNV verantwoordelijk is voor het gehele keuringsproces geeft hij hieraan geen invulling wat betreft de preventieve controle.

De opzet van de preventieve controle in de boerderijfase is wat betreft de omvang van de te nemen steekproef door de SKV discutabel. Dit leidt tot onvoldoende zekerheid over eventueel gebruik van verboden stoffen in deze fase.

De uitvoering van de monsternamen voor de preventieve controle vertoont in de boerderijfase bovendien ernstige tekortkomingen. De grens waarboven actie wordt ondernomen als verboden stoffen worden aangetroffen ligt bij de preventieve controle vijf maal hoger dan in het controle- en sanctiereglement van de SKV is vastgelegd. Deze vastgelegde grens is al vele malen hoger dan de waarde waarbij het gebruik van verboden stoffen technisch aantoonbaar is.

Screening in het kader van het Nationaal plan hormonen

De uitvoering van de monsternamen in het kader van het Nationaal plan hormonen vertoont ernstige tekortkomingen.

De grens waarboven actie wordt ondernomen als verboden stoffen worden aangetroffen, ligt bij de screening in het kader van het Nationaal plan hormonen twee maal hoger dan de detectiegrens. De detectiegrens is al vele malen hoger dan de waarde waarbij het gebruik van verboden stoffen technisch aantoonbaar is.

Bij het nut van de controle op verboden stoffen in het kader van de uitvoering van het Nationaal plan hormonen in de slachtfase kunnen vraagtekens worden gezet. Eigenaren kunnen berekenen wanneer behandelde dieren ter slacht kunnen worden aangeboden zonder dat de norm wordt overschreden. Door deze werkwijze is de aantoonbaarheid van het gebruik van verboden stoffen te vermijden.

Keuring bij de slacht

Ook bij het nut van de controle op verboden stoffen bij de slacht kunnen, om dezelfde reden als bij de screening in het kader van het nationaal plan hormonen, vraagtekens worden gezet.

Opsporing en vervolging

De tijd die verstrijkt voordat de AID na een melding van de SKV in actie komt, is vaak onnodig lang en bovendien disfunctioneel. Dit leidt er toe dat, hetzij het gebruik van verboden stoffen niet meer is aan te tonen, hetzij de kalveren reeds ter slacht zijn afgevoerd.

In die gevallen dat wel met succes kan worden opgetreden laat de afwikkeling van zaken door de AID ernstig te wensen over. Hierdoor loopt de vervolging in veel gevallen op niets uit.

Het Openbaar Ministerie en de beleidsdirecties van het Ministerie van LNV geven onvoldoende richting aan de werkzaamheden van de AID op het onderzochte terrein.

Het I&R-systeem wordt, mede door beperkende regelgeving, onvoldoende benut bij de opsporing en vervolging van het gebruik van verboden stoffen. Omdat niet op andere wijze in een oplossing is voorzien ontbreekt een deugdelijk signaleringssysteem in de slachtfase.

4.2 Aanbevelingen

Samenvattend kan worden gesteld dat een opeenstapeling van gebreken (bij de controle, screening, keuring, handhaving en vervolging) de zekerheid over de kwaliteit van de producten in deze sector aantasten. De Rekenkamer beveelt daarom aan dat:

- de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zijn verantwoordelijkheid neemt voor de preventieve controles in de boerderijfase;
- de steekproefomvang zoals door de SKV vastgesteld, wordt herzien;
- de uitvoering van de steekproef door de SKV ten behoeve van de preventieve controles en de uitvoering van het Nationaal plan hormonen, ook al brengt dat extra kosten met zich mee, volgens de voorschriften wordt uitgevoerd;
- het functioneren van de AID bij de opsporing van verboden stoffen en de afstemming tussen AID en Openbaar Ministerie wordt verbeterd;
- het I&R-systeem, mede door wijziging in de regelgeving, zodanig wordt aangepast dat een optimale inzet bij de opsporing van behandelde dieren mogelijk wordt.

Tenslotte beveelt de Rekenkamer aan dat de minister de andere sectoren waarin een soortgelijke keten van controle, screening, keuring, handhaving en vervolging aan de orde is doorlicht op gelijksoortige tekortkomingen zoals die in de vleeskalversector zijn geconstateerd.

5 REACTIE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ EN NAWOORD REKENKAMER

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij deelde de mening van de Rekenkamer dat de rijksoverheid zich in de onderzoeksperiode mede afhankelijk heeft gesteld van preventieve controles door het bedrijfsleven. Sinds juli 1997 is evenwel nieuwe regelgeving van kracht waarbij een nieuwe lijn met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en het bedrijfsleven wordt gevolgd. Als gevolg hiervan zullen de preventieve controles, die door de overheid zelf worden uitgevoerd, toenemen.

Gezien de aangescherpte verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en bedrijfsleven trekt de overheid zich terug uit het SKV-bestuur. Voorts onderzoekt de minister op dit moment de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid van de individuele vleeskalverhouders verder te benadrukken en de naleving van het toedieningsverbod verder te verbeteren.

De minister staat in beginsel positief tegenover de aanbeveling van de Rekenkamer om het I&R-systeem te gebruiken als signaleringssysteem voor verdachte dieren. Aangezien dit thans niet mogelijk is, zal de minister dit bij de verdere verbetering van het I&R-systeem betrekken.

De minister is van mening dat door de Rekenkamer ten onrechte wordt aangegeven dat door de bemonsteringsprocedures met betrekking tot het onderhangen van «monsternamebroeken» niet voldaan wordt aan de eis van A-selectie. Volgens de minister is het moment van urineren van de dieren op basis waarvan zij al dan niet in de steekproef vallen vergelijkbaar willekeurig met het a-select aanwijzen van de dieren. Voorts deelt hij mee dat er wordt gewerkt aan een internationaal vast te leggen bemonsteringsprocedure en -methodiek ten behoeve van het nationaal plan hormonen en overige stoffen. Het is thans nog niet duidelijk wanneer dit als onderdeel van de medio 1997 ingevoerde richtlijn 96/23/EG wordt vastgesteld. Vooruitlopend daarop wordt naar verwachting nog dit jaar een bemonsteringsprotocol door de RVV opgesteld. Hierbij zullen de conclusies van de Rekenkamer over de steekproefomvang en de bemonsteringsmethodiek worden betrokken.

De constatering van de Rekenkamer dat de gehanteerde actiegrenzen voor clenbuterol hoger is dan technisch aantoonbaar is volgens de bewindsman op zich zelf juist maar behoeft naar zijn mening een duidelijke nuancering. Voor zowel consument als agrariër moet een optimale volksgezondheid- en rechtsbescherming gelden. Om het systeem van keuring en herkeuring te waarborgen wordt mede daarom een aanpak en een niveau van actiegrenzen gehanteerd die enerzijds rekening houdt met de volksgezondheid en anderzijds met het spontaan teruglopen van het gehalte verboden stoffen in urinemonsters alsmede de faciliteiten van betrokken laboratoria. Bovendien zijn ze vergelijkbaar met de door andere lidstaten gehanteerde actiegrenzen. Ten overvloede kan worden opgemerkt, dat enkel onder speciale condities en na zeer arbeidsintensieve voorbereidingen de door de Rekenkamer genoemde detectiegrens van 0,005 ppb voor clenbuterol gehaald kan worden. Dergelijke methoden zijn echter nauwelijks te automatiseren, een seriematige bewerking is niet of nauwelijks mogelijk en kost veel tijd en geld.

De minister is het met de Rekenkamer eens dat het systeem van administratieve vastlegging en voortgangsbewaking van de AID verbetering behoeft. Daartoe zijn inmiddels adequate maatregelen getroffen. Dat geldt ook voor de noodzakelijke beperking van het tijdsverloop tussen

monsternamen en AID onderzoek. Om de aansturing van de AID verder te verbeteren worden bij de AID inmiddels voorzieningen getroffen met het oog op een betere planning en informatie terzake. Verder zullen in het licht van de nieuw tot stand gebrachte regelgeving op korte termijn nadere afspraken worden gemaakt met het Openbaar Ministerie.

De minister is van oordeel dat in het rapport van de Rekenkamer ten onrechte het nut van de keuring bij de slacht en de controles op verboden stoffen in het kader van het nationaal plan hormonen en overige stoffen in twijfel wordt getrokken. De minister wijst er op dat het verplichte keuringen betreft die op basis van Europese regelgeving worden uitgevoerd.

De Rekenkamer neemt met waardering kennis van de inmiddels door de minister in gang gezette verbeteringen. Alle aanbevelingen gericht op de vleeskalversector zijn door de minister overgenomen. Ten vermindering van misverstanden: de Rekenkamer trekt niet in het algemeen het nut van keuring op het gebruik van verboden stoffen in de slachtfase in twijfel, maar het nut van vooral het moment van keuring zoals dat blijkt uit het onderzoek in de jaren 1995/1996 gebruikelijk was.

Hoewel de minister niet expliciet gereageerd heeft op de aanbeveling van de Rekenkamer om zelf op een vergelijkbare wijze de keten van controle, screening, keuring, handhaving en vervolging door te lichten bij andere productiesectoren van vee en vlees, gaat de Rekenkamer er vanuit dat de aangekondigde verbeteringen in de vleeskalversector ook beoordeeld zullen worden op hun toepasbaarheid in andere sectoren.

Bijlage 1

Lijst van afkortingen

AID	Algemene Inspectiedienst
CLRVV	Centraal Laboratorium van de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees
Directie MKG	Directie Milieu, Kwaliteit en Gezondheid
EU	Europese Unie
PBO	Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie
PVV	Productschap voor Vee en Vlees
Rikilt-DLO	Rijks Kwaliteitsinstituut voor Land- en Tuinbouwproducten
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RvA	Raad voor de Accreditatie
RVV	Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees
SKV	Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector
TNO	Centrum voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
VHI	Veterinaire Hoofdinspectie

Overzicht door AID behandelde zaken

In het navolgende wordt bij elke zaak, zo mogelijk, aangegeven of behandelde dieren in de voedselketen zijn gebracht. Hoewel niet vaststaat dat bij het in de voedselketen brengen van de desbetreffende dieren nog verboden stoffen in de dieren aanwezig waren, staat het tegendeel evenmin vast.

Over de meldingen door de SKV kan het volgende worden opgemerkt.

- **Melding 1 en 2**
Bij twee mesters werden respectievelijk 48 en 133 vleeskalveren aangetroffen van één juridisch eigenaar. Op basis van de uitgevoerde a-selecte bemonstering werd vastgesteld dat 3 vleeskalveren behandeld waren met clenbuterol. Op basis van de SKV-normen hadden de positief bevonden dieren vernietigd moeten worden. Door fouten is in deze beide zaken geen proces-verbaal opgemaakt. De behandelde dieren zijn in de voedselketen gebracht. Naar aanleiding van het onderzoek door de Rekenkamer is in het weekend van 1 maart 1997, twee jaar na het onderzoek, door de AID alsnog een bedrijfs-controlerapport opgesteld waarin de gang van zaken werd opgenomen.
- **Melding 3**
Bij een a-selecte bemonstering van 11 vleeskalveren uit een koppel van 99 bleken 2 vleeskalveren positief op clenbuterol. Volgens de SKV-normen diende het gehele koppel te worden vernietigd. Alleen de twee positieve vleeskalveren zijn daadwerkelijk in beslag genomen. De overtreder kreeg een boete van f 2000,-. De overige 97 vleeskalveren zijn in de voedselketen gebracht.
- **Melding 4**
Bij een a-selecte bemonstering van 6 vleeskalveren uit een koppel van 41 bleek één kalf positief op clenbuterol. Op grond van de SKV voorschriften had dit kalf vernietigd dienen te worden. De eigenaar is veroordeeld tot het betalen van een boete van f 1700,- waarvan f 700 voorwaardelijk. Het koppel is in de voedselketen gebracht.
- **Melding 5 en 6**
Bij twee mesters werden de koppels vleeskalveren van één eigenaar bemonsterd. Het betrof respectievelijk 179 en 203 vleeskalveren. Alle kalveren bleken positief op clenbuterol en zijn vernietigd. De zaak is nog aanhangig bij de rechtbank.
- **Melding 7**
Bij een selectieve bemonstering van 21 vleeskalveren uit een koppel van 126 werden er 3 positief bevonden op de verboden stof oestradiol-17B. De AID heeft de SKV op 22 december 1995 bericht dat geen proces verbaal werd opgemaakt omdat wetenschappelijk niet was vast te stellen dat de dieren behandeld waren. Aan de hand van het dossier is niet vast te stellen of de vleeskalveren in de voedselketen zijn gebracht hoewel dit, gelet op het vorenstaande wel aannemelijk wordt geacht.
- **Melding 8**
Dit betrof een a-selecte bemonstering van 26 vleeskalveren uit een koppel van 361. Hiervan bleken er 3 positief op clenbuterol. Volgens de reglementen van de SKV had het gehele koppel vernietigd dienen te worden.
De drie positieve vleeskalveren zijn vernietigd. Over het lot van de overige 358 geeft het dossier geen duidelijkheid maar het is aannemelijk dat deze dieren in de voedselketen zijn gebracht. De zaak is nog in behandeling bij de rechtbank.

- **Melding 9**
Deze melding betrof een selectieve bemonstering van 12 vleeskalveren uit een koppel van 454. Vijf kalveren werden positief bevonden op het gebruik van oestradiol-17B en hadden vernietigd moeten worden. Deze zaak is nog aanhangig bij de rechtbank. Het gehele koppel is in de voedselketen gebracht.
- **Melding 10**
Hierbij ging het om een a-selecte bemonstering door de SKV van 12 vleeskalveren uit een koppel van 101.
Hiervan bleken er vier positief op clenbuterol. Volgens de SKV-reglementen had dit moeten leiden tot vernietiging van het gehele koppel. Alle kalveren zijn met een SKV-kwaliteits-certificaat in de voedselketen gebracht. De zaak is nog aanhangig bij de rechtbank.
- **Melding 11**
Dit betrof een selectieve bemonstering door de SKV van 3 vleeskalveren uit een koppel van 50. Alle drie de bemonsterde dieren bleken positief op clenbuterol. Bij nader onderzoek door de AID bleek dat de eigenaar 140 vleeskalveren bezat die niet aangemeld waren bij het I&R-systeem. Ook bleek deze eigenaar, naast het toedienen van groeibevorderende middelen, te handelen in valse en gebruikte oormerken, valse oormerken aan te brengen en valse certificaten op te maken. Het gehele koppel is in de voedselketen gebracht. Als excuus voor aantreffen van clenbuterol voerde de eigenaar aan dat hij uit therapeutische overweging de kalveren had behandeld met ventipulmin granulaat (bevat clenbuterol). De bij twee dieren aangetroffen concentratie clenbuterol overtreft de therapeutische dosis clenbuterol vijfvoudig.
De zaak is nog in behandeling.
- **Melding 12**
Door dezelfde eigenaar als bij melding 004/96 werden twee kwaliteitscertificaten bij de SKV aangevraagd voor respectievelijk 21 en 9 vleeskalveren.
Na controle van de koppels werden deze certificaten door de SKV afgegeven. Door de eigenaar werd op basis van deze certificaten 62 vleeskalveren ter slacht aangeboden.
Door de eigenaar waren de aantallen op de door de SKV verstrekte kwaliteitscertificaten vervalst. Beide koppels zijn in de voedselketen gebracht.
De zaak is nog in behandeling.
- **Melding 13**
Dit betrof een melding tegen dezelfde eigenaar als bij de voorgaande twee meldingen. Bij deze melding werd een kwaliteitscertificaat afgegeven voor 18 vleeskalveren. Op basis van dit certificaat werden 118 vleeskalveren geslacht en in de voedselketen gebracht. De zaak is nog in behandeling.
- **Melding 14**
Van deze melding werd geen dossier aangetroffen.
Volgens opgave van de AID betrof het een zaak die aan de Duitse autoriteiten is overgedragen omdat het een Duits bedrijf betreft.