



## ONDERZOEKRAAD VOOR VEILIGHEID

### Introductie

In augustus 2012 ontdekte het RIVM een grootschalige salmonella-besmetting die uiteindelijk veroorzaakt werd door gerookte zalm. Deze zalm bleek afkomstig te zijn van het Nederlandse visverwerkingsbedrijf Foppen Paling en Zalm BV. Door het grote aandeel van dit bedrijf in de Nederlandse markt voor gerookte zalmproducten en het feit dat gerookte zalm in Nederland veel wordt gegeten, verspreidde de salmonellose zich snel en massaal over het land. Volgens het RIVM zijn er meer dan 20.000 mensen ziek geworden. Van vier patiënten is bekend dat zij mede als gevolg van de besmetting zijn overleden. De Onderzoeksraad voor Veiligheid vraagt zich af hoe een dergelijke voedselbesmetting kon plaatsvinden en zoveel mensen ziek konden worden. De Raad realiseert zich daarbij dat het produceren van voedsel een kwetsbaar proces is. Doel van het onderzoek is niet om individuele partijen iets te verwijten, maar de veiligheid in Nederland te verbeteren.

Tijbbe Joustra, voorzitter  
Onderzoeksraad voor Veiligheid



# Salmonella in gerookte zalm

### Het onderzoek

In de late zomer van 2012 heerste in Nederland een epidemie van salmonellose, een infectieuze darmziekte die wordt veroorzaakt door het eten van voedsel dat is besmet met een salmonellabacterie. Duizenden mensen kregen te maken met diarree, buikkampen en koorts. Voor enkele oudere patiënten heeft de ziekte bijgedragen aan hun overlijden – de meeste zieken herstelden weer volledig. Uit onderzoek bleek dat de gerookte zalm van de Firma Foppen besmet was met een salmonellabacterie.

In de voedingsmiddelenindustrie geldt veiligheid als een hoofdbestanddeel van kwaliteit. Ook de firma Foppen besteedt hier veel aandacht aan. In de gevarenanalyse, die de basis vormt van haar veiligheidsaanpak heeft het bedrijf honderden gevaren die de productie bedreigen tegen

het licht gehouden en voorzien van voorzorgmaatregelen. De Onderzoeksraad onderzocht hoe ondanks alle voorzorg deze visproducten besmet hebben kunnen raken met de salmonellabacterie. Daarnaast onderzocht de Raad hoe de signalering van de salmonellose-uitbraak, de opsporing van de bron van deze besmetting en de waarschuwing van de consumenten is verlopen.

### Conclusies

Op basis van het onderzoek concludeert de Onderzoeksraad dat de zalmproducent een kwaliteitssysteem hanteert dat in het algemeen voldoet aan de eisen die hieraan worden gesteld. Toch was dit niet voldoende om het gevaar van deze salmonella-besmetting te voorkomen. De daadwerkelijke besmetting werd niet opgemerkt voordat de zalm de consumentenmarkt bereikte, maar pas toen er mensen met

aanhoudende buikklasten naar de huisarts gingen. Uit het onderzoek blijkt dat het bedrijf beter gebruik had kunnen maken van het eigen veiligheidsteam en van interne en externe kennis. Door samen te werken hebben het RIVM, de NVWA en de GGD'en de zalmproducten als bron van de uitbraak opgespoord. Bij de bestrijding van de uitbraak werd die voortvarendheid minder toen de bedrijven de besmette producten gingen terugroepen. Uit het onderzoek blijkt dat overheidsorganisaties, voedselbedrijven en supermarktorganisaties die bij deze fase waren betrokken hun uitbraakbestrijding en crisiscommunicatiestrategie niet onderling afstemden. Dit deed afbreuk aan de veiligheid van de consument en aan het vertrouwen in het optreden van de verantwoordelijke partijen.

Signalering van de besmetting	2
Voedselveiligheid bij productie gerookte zalm	5
Bestrijding van de uitbraak van salmonellose	8
Conclusies en aanbeveling	10
De Onderzoeksraad voor Veiligheid in vier vragen	12
Colofon	12



# Signalering van de besmetting

## Ontdekking

Op woensdag 15 augustus 2012 raken medewerkers van het laboratorium van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) in Bilthoven gealarmeerd door een ongewoon hoog aantal patiënten dat besmet is met de bacterie *Salmonella* Thompson.

De volgende dag wordt besloten een patiënt-controleonderzoek te starten, waarbij de NVWA zal worden betrokken. De besmette patiënten van wie bekend is dat ze ziek zijn geworden door de *Salmonella* Thompson-

bacterie, krijgen via hun gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) een vragenlijst voorgelegd om te achterhalen wat ze gegeten hebben. Ook een groep niet-zieke mensen krijgt ter controle vragenlijsten voorgelegd. Zo moet duidelijk worden wat mogelijk de oorzaak van hun besmetting is geweest.

De eerste weken is het beeld van wat er door de patiënten is gegeten nog heel divers en de gegevens zijn onvoldoende om een mogelijke bron van de besmetting aan te wijzen. Op de avond van 24 september komt uit het patiënt-controle-

onderzoek voor de eerste keer gerookte zalm in beeld. De dag erna valt ook voor het eerst de naam van de firma Foppen, een bedrijf dat gerookte zalm produceert in Nederland en Griekenland.

De NVWA gaat op woensdag 26 september bij het bedrijf langs en neemt monsters van verschillende zalmproducten. Daaruit blijkt dat in een deel van de zalmproducten inderdaad DNA-materiaal van salmonellabacteriën is aange troffen. Voor de firma Foppen is de uitkomst van de monsternamen een grote schok. Het bedrijf heeft tot

dat moment zelf het idee dat er niets mis is met zijn zalmproducten en heeft van afnemers noch consumenten klachten ontvangen. Na eigen onderzoek komt het bedrijf tot de conclusie dat de besmette producten allemaal van bepaalde productielijnen uit de Griekse fabriek komen.

## Terughalen producten

Op vrijdag 28 september geeft de NVWA mondeling aan dat de firma Foppen alle producten die afkomstig zijn uit de Griekse vestiging moet terugnemen uit de handel. Omdat op basis van verpakingskenmerken voor de

consument op dát moment geen duidelijk onderscheid kan worden gemaakt tussen producten uit Nederland en producten uit Griekenland, geeft de NVWA aan dat een ruimere publiekswaarschuwing noodzakelijk is. Het bedrijf gaat hiermee akkoord. De NVWA zet een persbericht op haar website waarin zowel de identificatiemerken van de Nederlandse vestiging als van de Griekse vestiging worden genoemd.

Naar aanleiding van het persbericht van de NVWA verzoekt de firma Foppen haar afnemers om alle gerookte

zalmproducten die genoemd zijn in het persbericht terug te nemen uit de handel.

## Oorzaak bekend

Op zondagavond 30 september staat onomstotelijk vast dat de gerookte vis van de firma Foppen de oorzaak is van de uitbraak. In een persbericht dat de maandag erop (1 oktober) uitgaat, meldt het RIVM dat het type *Salmonella* Thompson in de zalm gelijk is aan het type salmonella dat bij besmette patiënten is gevonden. Niet alleen het RIVM zoekt die maandag de publiciteit, ook andere betrokken partijen treden naar buiten.

## Tijdslijn gebeurtenissen 2012

woensdag 15 augustus	donderdag 16 augustus	maandag 24 september	dinsdag 25 september	woensdag 26 september	donderdag 27 september	vrijdag 28 september	zaterdag 29 september	maandag 1 oktober
<b>RIVM:</b> Signaleert ongewoon aantal patiënten met <i>Salmonella</i> Thompson	<b>RIVM:</b> Start patiënt-controleonderzoek	<b>RIVM:</b> Heeft gerookte zalm voor het eerst in beeld als bron besmetting	<b>NVWA:</b> Heeft firma Foppen in beeld als producent gerookte zalm	<b>NVWA:</b> Informeert firma Foppen over uitbraak en neemt monsters	<b>NVWA:</b> Onderzoek wijst uit dat zalm besmet is	<b>Firma Foppen:</b> Stelt oorzaak vast, vraagt afnemers gerookte zalm uit winkels te halen en stopt productie in Griekenland	<b>Firma Foppen:</b> Stelt besmetting in transportschaal vast	<b>RIVM:</b> Meldt dat type <i>Salmonella</i> Thompson in zalm dezelfde is als bij patiënten en plaatst persbericht  <b>NVWA:</b> Adviseert alle producten met gerookte zalm uit de handel te nemen
								<b>Voedselbedrijven:</b> Plaatsen advertenties met betrokken producten in de dagbladen

### Waarschuwen consument

De zalmproducent en de NVWA infomeren op 1 oktober de industriële afnemers die gerookte zalm verwerken in hun producten en waarschuwen hen dat naast de gerookte zalm ook alle producten waarin gerookte zalm is verwerkt, uit de handel moeten worden genomen.

### Herstart productie

Terwijl de producten teruggehaald worden, ligt de productie stil. Omdat het probleem alleen de Griekse vestiging betreft, start de zalmproducent de productie in de Nederlandse vestiging halverwege oktober weer op. Het advies om de teruggeroepen gerookte zalm (uit

de diepvries) niet zonder meer te eten, blijft van kracht. Het RIVM blijft de ontwikkeling van de ziektegevallen volgen.

Pas in januari 2013 start de firma weer met het uitleveren vanuit de vestiging in Griekenland.

## Salmonella en salmonellose

De bacterie salmonella is bekend van rauwe voedingsmiddelen als vlees, ei, (kiem) groente en fruit. Salmonella komt van nature voor in de darmen van dieren, vooral bij pluimvee en varkens. Bij vis wordt salmonella amper gevonden. De bacterie komt in de omgeving terecht via de ontlasting. De bacterie kan zich verspreiden door slechte hygiënische omstandigheden tijdens de productie van voedsel. Er zijn wel 1500 verschillende varianten salmonella. In dit geval gaat het om de in Nederland en Griekenland niet veel voorkomende variant *Salmonella* Thompson.

Voor de consument is het type niet van belang: je kunt van alle soorten een besmettelijke darminfectie krijgen (salmonellose). De symptomen zijn diarree, buikpijn, koorts, misselijkheid, braken en hoofdpijn. De symptomen treden op na

een incubatieperiode van zes tot tweeënzeventig uur na consumptie van besmette voedingsmiddelen. Een salmonella-infectie verloopt vaak mild en wordt meestal niet eens als zodanig herkend. Een lichte besmetting veroorzaakt klachten die na een paar dagen vanzelf overgaan. Maar een besmetting kan ook ernstiger gevolgen hebben. Jaarlijks worden tussen 700 en 800 mensen met een salmonella besmetting opgenomen in het ziekenhuis. Tussen de 52 en 64 mensen overlijden per jaar mede als gevolg van salmonellose.



Salmonellabacterie. (Bron: NIAD, VS)

# Voedselveiligheid bij productie van gerookte zalm

Omdat het niet algemeen bekend was dat salmonella bij zalm voor komt, werden zalm en andere visproducten in de geveanalyse van het bedrijf niet specifiek met salmonella in verband gebracht. Het bedrijf achtte verder de kans klein dat salmonella tijdens het productieproces van buitenaf op de vis terecht zou komen en dat dit tot een probleem zou leiden.

Twee veranderingen in het productieproces hebben – achteraf gezien – de salmonellabesmetting wezenlijk beïnvloed:

### Het gebruik van nieuwe, herbruikbare transportschalen

De nieuwe transportschalen waren van kunststof: ze hadden een harde en gladde boven- en onderlaag met daartussen een laag poreus kunststofschuim, waardoor het materiaal stevig en tegelijkertijd flexibel was.

Vanwege de porositeit van het kunststof kon de bacterie zich in de schalen nestelen en van daaruit de zalm telkens besmetten. De nieuwe transportschalen waren voor de ingebruikname getest en het schoonmaakregime was een aantal keer aangescherpt. Achteraf bleek dat een scherper schoonmaakregime

de besmettingsbron niet wegnam. De besmetting kon zich daardoor steeds verder verspreiden.

### De omstandigheden in Griekenland

Salmonella is overal en kan net als andere bacteriën op allerlei manieren bij voedsel komen. Het bedrijf trof voor al haar vestigingen maatregelen om dit tegen te gaan. Maar twee omstandigheden in

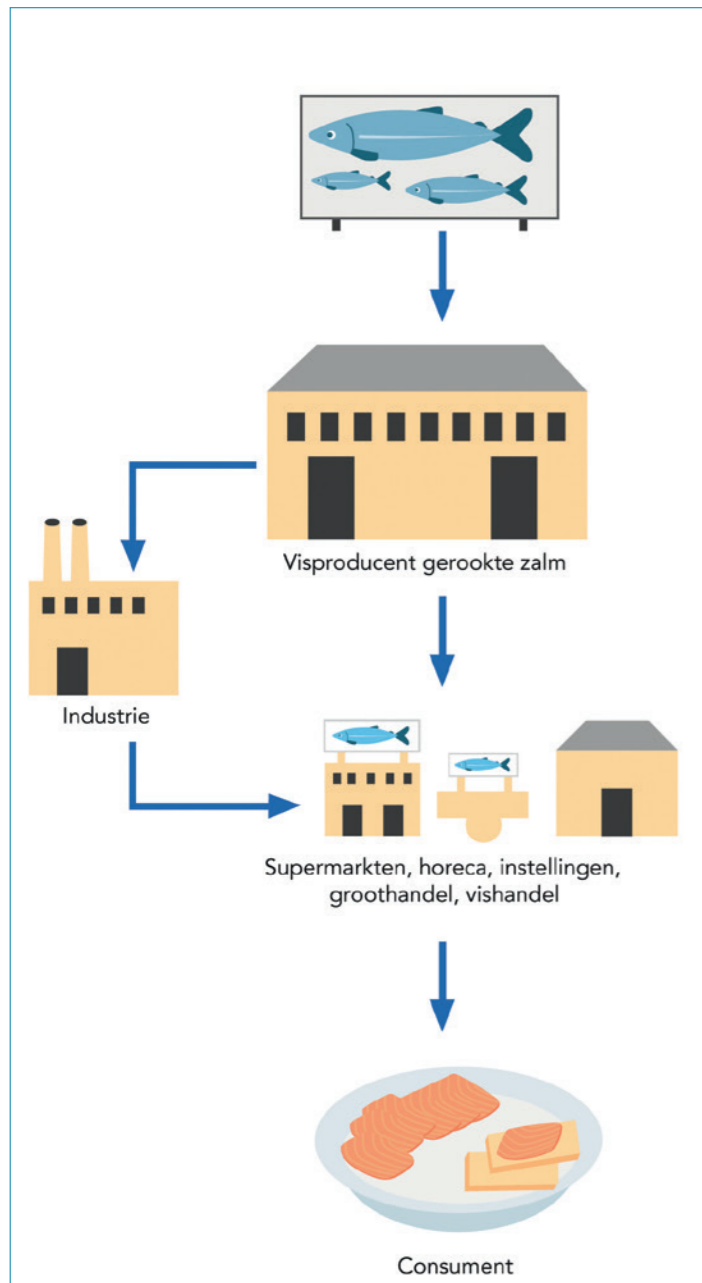
Griekenland droegen bij aan de groei van de bacterie in de transportschalen. In Griekenland is het veel warmer én één opslagruimte in die vestiging was niet gekoeld. En juist in die ruimte lagen de schalen in de zomer opgeslagen.

Achteraf gezien was het beter geweest als het bedrijf meer aandacht had besteed aan de potentiële gevaren van de porositeit van de transportschalen

## Hoe zorgt een bedrijf voor veilig voedsel?

Het werken met kwetsbaar organisch materiaal vraagt om beheersing van risico's. Voedselbedrijven hanteren daarom een voedselveiligheidsaanpak, ook wel bekend als Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP). Dit is een risico-inventarisatiemethode voor voedingsmiddelen die erop gericht is om gevaren voor voedselveiligheid te onderkennen en maatregelen te nemen om die gevaren te beheersen. Daarbij controleren voedselbedrijven de effectiviteit van de maatregelen voortdurend op verschillende momenten in het productieproces. Voedselbedrijven hebben een intern HACCP-team om de veiligheidsaanpak te ontwikkelen en te onderhouden.

De voedselveiligheidsaanpak beperkt zich niet tot het voedselbedrijf zelf. Elk bedrijf moet eisen stellen aan de grondstoffen en halffabricaten die het inkoop. En andersom stellen afnemers ook weer eisen aan het product dat zij afnemen en aan de producent die het produceert. Om aan te tonen dat men aan de vereisten voldoet, bestaat er een systeem van certificering van de veiligheidsaanpak. De Nederlandse toezichthouder NVWA en ook de Griekse toezichthouder EFET zien erop toe dat voedselbedrijven in hun land niet alleen een veiligheidsaanpak hebben, maar deze ook navolgen en blijven aanscherpen.



Gerookte zalm van kweker tot consument.

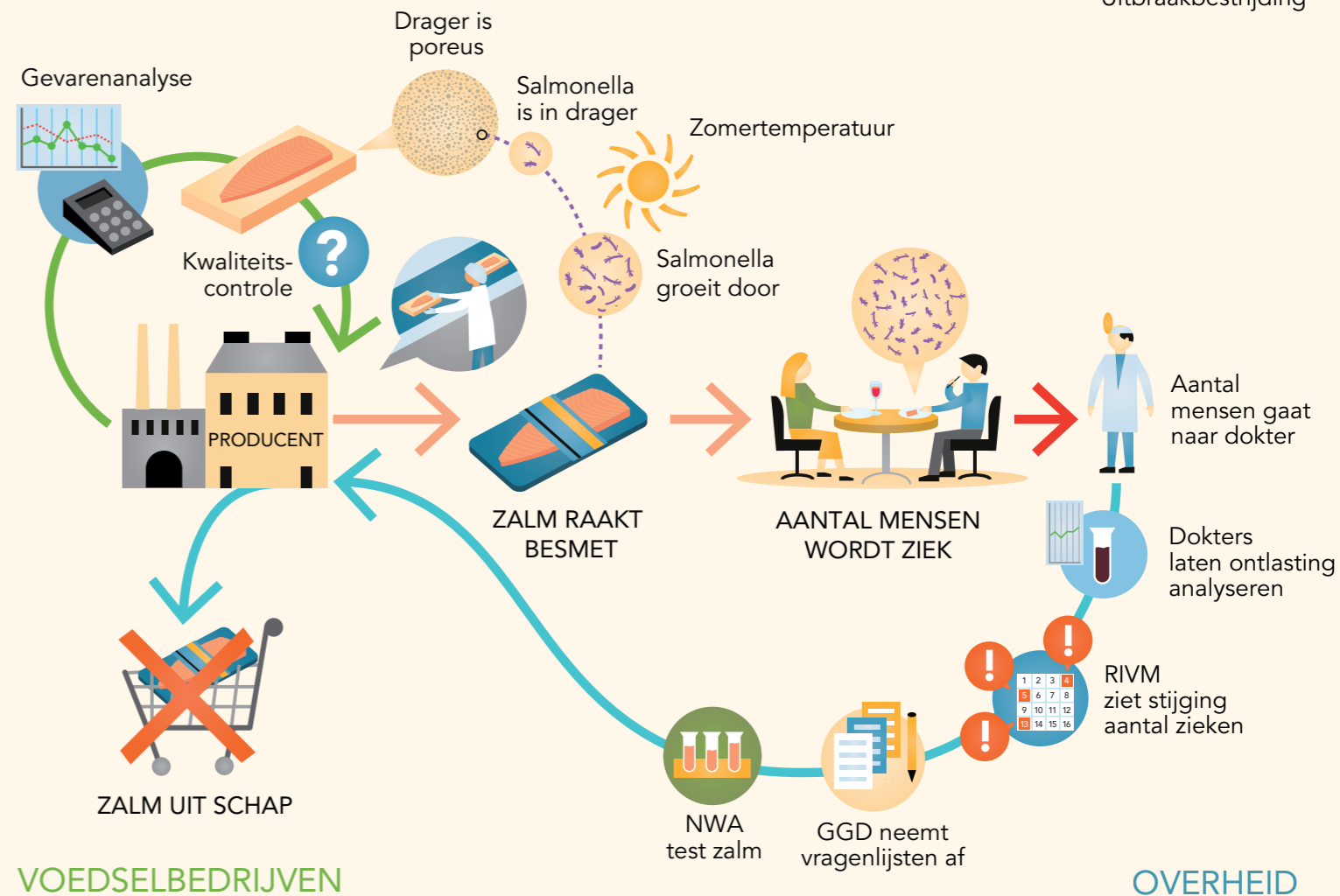
en de specifieke omstandigheden in Griekenland.

Om de kwaliteit en veiligheid van de zalmproducten te controleren, nam het bedrijf volgens een vast programma dagelijks monsters van de bacteriën (kiemen) en darmbacteriën (entero's) op werkopervlakken en de voedselproducten. Van de resultaten werden trendanalyses gemaakt. De trendanalyses gaven regelmatig piekjes van darmbacteriën te zien.

De kwaliteitsafdeling trof vervolgens schoonmaakmaatregelen om de hygiënische omstandigheden te verbeteren. Ook toen na mei 2012 de monsterseries van de Griekse vestiging weer begonnen op te lopen, scherpte het bedrijf het schoonmaakregime aan. Dit leidde tot verbeteringen, maar de verbeteringen waren telkens van tijdelijke duur. De pieken in de trendanalyses bleven echter binnen de door het bedrijf vastgestelde normen. Gezien het steeds terugkeren van de hogere waarden in de monsterseries had het bedrijf achteraf gezien nader onderzoek moeten (laten) doen om de achterliggende oorzaak van de hygiëneproblemen te kunnen vinden.

Uit het onderzoek blijkt dat het bedrijf de interne kennis en ervaring van de leden van het HACCP-team meer had kunnen benutten om zichzelf scherp te houden. Om in hun veiligheidsaanpak met veel verschillende gevaren rekening te houden, moeten voedselbedrijven ook gebruik maken van kennis en kwaliteiten van anderen. Echter het onderzoek laat zien dat in de visindustrie het onderling delen van kwaliteits- en veiligheidsinformatie niet vanzelfsprekend is. De producent van gerookte zalm maakte met toeleveranciers en afnemers afspraken over de voedselveiligheid en de controles daarop. De firma voldeed daarnaast aan de geldende certificeringseisen voor een uiteenlopend aantal certificaten. Omdat het bedrijf, tot het moment van de uitbraak, geen signalen of klachten over voedselveiligheid van zijn afnemers ontving leverde dat geen extern signaal op dat er mogelijk problemen waren. Bij de Nederlandse en de Griekse toezichthouders stond het bedrijf bekend als een modern bedrijf. Zij rekenden het bedrijf binnen de vissector tot de betere bedrijven met betrekking tot de voedselveiligheid.

## Salmonellabesmetting in vogelvlucht



# Bestrijding van de uitbraak van salmonellose

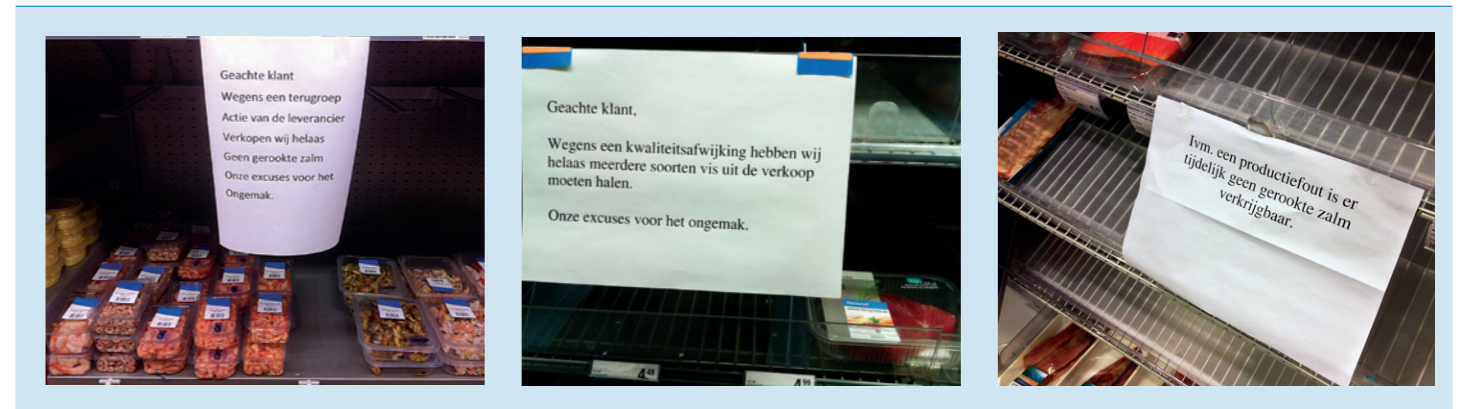
## Bronopsporing

Het RIVM en de NVWA hebben de bron van de uitbraak op kunnen sporen. Het duurde ongeveer zes weken vanaf het moment dat de uitbraak werd gesignaleerd totdat de bron werd gevonden. Het onderzoek was een arbeidsintensieve aangelegenheid, waarbij veel gegevens van patiënten nodig waren om te vergelijken met die van de controlegroep, voordat er met statistische methoden voldoende zekerheid was verkregen over de

aard en herkomst van het besmette voedselproduct. Deze doorlooptijd van de bronopsporing was volgens de Onderzoeksraad noodzakelijk om het onderzoek goed te kunnen uitvoeren.

## Terughalen en terugroepen producten

Bij het terughalen van de voorraad wilde het voedselbedrijf alleen de producten uit de Griekse vestiging terugroepen. Door onduidelijkheden over de herkomst van de besmette producten

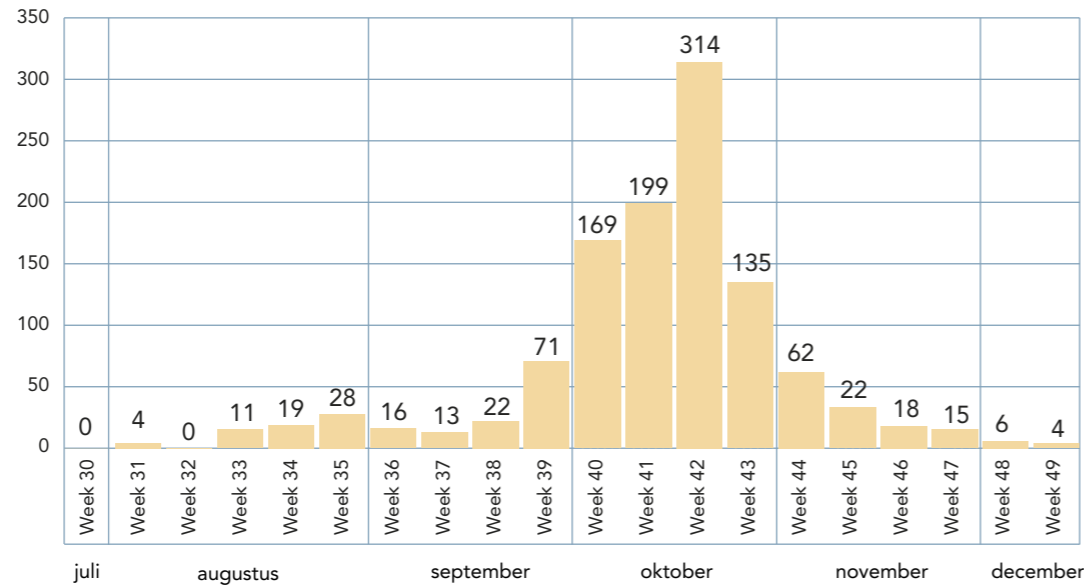


Enkele voorbeelden van onvolledige mededelingen uit diverse supermarkten. (Bronnen: links – EVMI; midden – Levensmiddelenkrant; rechts – Omroep Gelderland)

De wijze waarop de betrokken partijen (bedrijfsleven en overheid) de uitbraak van salmonellose hebben bestreden, wordt in het rapport geanalyseerd aan de hand van verschillende onderwerpen:

## Signalering

Het RIVM signaleerde de salmonellabesmetting vanuit het bestaande surveillancestelsel. Dit stelsel houdt in dat het RIVM monsters ontvangt van patiënten die via de huisarts zijn onderzocht. Bij dit incident betrof het een bijzondere soort salmonella, die zelden voorkomt in Nederland. Dit maakte dat de uitbraak (eerder) opgemerkt werd.



Aantal nieuwe ziektegevallen Salmonella Thompson bekend bij het RIVM per week. (Bron: RIVM, 2012)

moesten echter meer producten teruggehaald en teruggeroepen worden dan aanvankelijk gehoopt. Vanwege de omvang van de productie die besmet was, bleek het lastig alle producten snel te achterhalen. Op basis van het bedrijfssysteem was bovendien niet gelijk te achterhalen welke gerookte zalm in Griekenland verwerkt of verpakt was. Niet alle winkeliers en andere afnemers namen direct actie nadat ze van de NVWA te horen kregen dat er mogelijk sprake was van een salmonellabesmetting bij de gerookte zalm. Zij wilden meer informatie en advies van de firma Foppen en de NVWA om hier een besluit over te kunnen nemen en de terugroepactie voor te bereiden.

Omdat veel consumenten reeds besmette producten in huis hebben is het belangrijk dat supermarkten consumenten goed informeren en daarvoor al hun beschikbare communicatiemiddelen inzetten. Niet alle supermarktorganisaties hebben de consumenten kunnen voorzien van goede informatie over de besmetting en de risico's. Waarschijnlijk bleef mede hierdoor het aantal patiënten ook na het uit de handel nemen van de besmette zalm nog groeien.

## Rol NVWA bij incidentbestrijding

De NVWA moet erop toezien dat de bedrijven de incidentbestrijding goed laten verlopen en moet daarop ingrij-

pen als dat nodig is. Zij wilde in dit geval niet ingrijpen in de primaire verantwoordelijkheid van de voedselbedrijven voor de veiligheid en heeft de bedrijven dringende adviezen gegeven. Deze waren voor de betrokken bedrijven niet altijd duidelijk. De NVWA heeft de beeldvorming niet op één lijn kunnen brengen door met alle partijen hierover af te stemmen. Bij de NVWA kwam de afhandeling van dit incident onverwacht en ongepland bovenop de reguliere werkzaamheden. De organisatie is nog niet goed ingericht als response-organisatie voor voedselveiligheidsincidenten en had daar zelf ook last van.

In een incident- of crisissituatie is het belangrijk maar niet

voldoende dat de betrokken overheidsorganisaties de berichtgeving met elkaar afstemmen. Het is wezenlijk om ook een gezamenlijke communicatiestrategie te realiseren die gericht is op het gewenste effect op de consument.

Het onderzoek laat zien dat de mededelingen aan het publiek door de overheid en het betrokken bedrijf onbedoeld onduidelijkheid veroorzaakten voor de consument die afbreuk deed aan het vertrouwen in de bestrijding. De berichtgeving tussen de overheidsinstellingen en de betrokken bedrijven werd niet afgestemd vanuit het perspectief van de consument.

# Conclusies en aanbeveling

In de voedselverwerkende industrie kunnen zich besmettingen voordoen die onvoorzienbaar, moeilijk te voorkomen en niet altijd met een gangbare veiligheidsaanpak uit te sluiten zijn. Alertheid, zeker bij veranderingen in productieomstandigheden is een voortdurend aandachtspunt.

## Voedselproductie

Op de vraag hoe het in dit concrete geval ondanks alle voorzorg toch kon gebeuren dat met salmonella besmette gerookte zalm voor de consument beschikbaar kwam, concludeert de Onderzoeksraad dat de firma Foppen een kwaliteitssysteem hanteert dat voldoet aan de eisen die hieraan worden gesteld.

Toch was dit niet voldoende om het gevaar van deze salmonella-besmetting te voorkomen. De daadwerkelijke besmetting werd bovendien niet opgemerkt voordat deze de consumentenmarkt bereikte, maar pas toen er mensen met aanhoudende buikklachten naar de huisarts gingen.

Voor dit laatste zijn twee redenen: niemand zag salmonella als een reëel gevaar in zalmproducten. Daarnaast werd de salmonellabesmetting tijdens de productie niet opgemerkt omdat de metingen geen reden gaven voor ongerustheid of extra onderzoek en niet gericht waren op het opsporen van een salmonellabesmetting.

Het blijkt dat producenten zich er beter bewust van moeten zijn dat in hun productieketen besmettingen kunnen voorkomen waar op voorhand geen rekening mee werd gehouden. Om deze gevaren snel te kunnen onderkennen, moeten producenten meer oog hebben voor signalen die op zo'n nieuwe besmetting kunnen duiden. Dat was in dit voorval onvoldoende het geval. Aanvullend onderzoek op de trendafwijkingen vond niet plaats en het bedrijf maakte beperkt gebruik van interne en externe kennis.

## Uitbraakbestrijding

Op de vraag hoe de betrokken instanties en bedrijven de uitbraak van salmonellose hebben gesignaleerd, concludeert de Raad dat de signalering van de uitbraak en de opsporing van de bron goed zijn verlopen. De verantwoordelijke overheidsorganisaties hebben deze taken goed uitgevoerd.

Die voortvarendheid werd minder in de fase, waarbij producten teruggehaald moesten worden. Het bedrijf koos voor een beperkte recall terwijl dit feitelijk niet mogelijk was. Daarnaast bleek de tracering van de producten niet snel genoeg te werken voor een recall van deze

omvang. Een deel van de afnemers van de firma Foppen (waaronder enkele grote supermarkten) heeft zich in zijn besluitvorming afwachtend opgesteld, terwijl de situatie onmiddellijk ingrijpen vereiste. Ook hebben supermarktketens in hun communicatie met de consument niet in alle gevallen het risico beschreven en adviezen gegeven. Daarnaast hebben zij hun klanten niet zo direct gewaarschuwd als mogelijk was geweest met de middelen die hun ter beschikking stonden.

Ook de wijze waarop de NVWA als nationale autoriteit communiceerde leidde tot onzekerheid bij de betrokken bedrijven over wat zij moesten doen. De NVWA was onvoldoende voorbereid op haar rol als crisisbestrijder bij voedselveiligheidsincidenten van deze omvang. Zij heeft onvoldoende toegezien op afstemming en gezamenlijk optreden van alle betrokken bedrijven en organisaties. De rolopvatting en werkwijze van de NVWA bij het incident leidde tot verwarring bij de bedrijven van wie daadkrachtig optreden werd verwacht.

De overheidsorganisaties en voedselbedrijven stemden hun crisiscommunicatie niet goed

met elkaar hebben af. Dit deed afbreuk aan goede voorlichting en daarmee aan het vertrouwen van de consument in de voedselveiligheid en in het optreden van de verantwoordelijke partijen.

## Lering voor de praktijk

Tijdens het onderzoek hebben de betrokken partijen laten zien dat zij al lering hebben getrokken uit dit voorval en verbeteringen in gang hebben gezet.

Omdat er bij het werken met kwetsbaar, organisch materiaal altijd sprake zal zijn van onbekende en onverwachte risico's, en bedrijven doorgaans niet de kennis in huis hebben om alle mogelijke besmettingen op te sporen en te bestrijden zullen **voedselproducenten** zich op een andere manier moeten voorbereiden op het optreden van deze onverwachte en nieuwe risico's. Eén manier is te blijven investeren in goede relaties met partijen die wel over deze kennis kunnen beschikken, opdat zij snel kunnen worden ingeschakeld.

De vereisten van een veiligheidsaanpak zijn een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor het bewaken van de voedselveiligheid. Ook

kennis van het product en van het primaire proces, het gericht inzetten van (interne) deskundigheid (zoals een HACCP-team) bij een verandering, samen met een alerte en kritische houding zijn nodig om kwetsbaarheden in het productieproces tijdig te onderkennen.

## Voedselproductiebedrijven en retailbedrijven

zijn doorgaans voorbereid op incidentenbestrijding zoals het uitvoeren van een recall. Om zich ook op een omvangrijk incident voor te bereiden, moet de organisatie van de incidentbestrijding worden versterkt en de effectiviteit van het traceringsysteem verbeterd. Ook zouden bedrijven regelmatig moeten testen of de organisatie en het systeem blijven werken bij omvangrijke voedselveiligheidsincidenten. Hiervoor moeten zij ook samenwerking zoeken met brancheorganisaties en de NVWA.

Wanneer zich ondanks deze voorbereidingen een incident voordoet, zijn het uiteindelijk vaak de **retailers** die in de winkel maatregelen moeten treffen om de veiligheid van de consument te beschermen en die consumenten zo snel en helder mogelijk moeten

waarschuwen. Hiertoe moeten zij voorzieningen treffen om alle beschikbare communicatiemiddelen in te kunnen zetten. Hiervoor is nodig dat retailers, voedselproductiebedrijven en de NVWA nadrukkelijker samenwerken bij de voorbereiding op en het bestrijden van incidenten en de communicatie met de consument.

Een belangrijke les is dat samenwerking en kennisuitwisseling tussen voedselbedrijven onderling en tussen voedselbedrijven met de overheidsorganisaties niet vanzelfsprekend is. **Brancheorganisaties** (zoals FNLI en CBL) kunnen hierin nadrukkelijk een rol spelen.

Het onderzoek laat het belang zien van de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit als nationale autoriteit in de incidentenbestrijding. De NVWA is naar de mening van de Onderzoeksraad de aangewezen partij om vanuit het oogpunt van de veiligheid van de consument te zorgen dat de vereiste samenwerking tussen overheidsorganisaties en voedselbedrijven tot stand komt. Hiervoor is wel nodig dat de NVWA de bestaande organisatie voor incidentbestrijding versterkt. Daarom moet zij ook bedrijven of hun vertegenwoordigers een rol geven in het incidenten overleg. En waar mogelijk moet zij die samenwerking bij incidenten ook actief oefenen met voedselbedrijven.

De Onderzoeksraad ziet een rol weggelegd voor de NVWA bij het verspreiden, oppakken en implementeren van deze lessen en komt tot de volgende aanbeveling:

## Aanbeveling aan de NVWA

Zorg dat u in uw rol als nationale autoriteit toeziet op de gezamenlijke incidentbestrijding van overheidsorganisaties en bedrijven, de voorbereidingen daarop en waar nodig ingrijpt, en laat zien hoe dit geborgd is.

# De Onderzoeksraad voor Veiligheid in vier vragen

1

## Wat doet de Onderzoeksraad voor Veiligheid?

In Nederland wordt ernaar gestreefd om de kans op ongevallen en incidenten zoveel mogelijk te beperken. Wanneer het toch (bijna) misgaat, kan herhaling worden voorkomen door, los van de schuldvraag, goed onderzoek te doen naar de oorzaak. Het is dan van belang dat het onderzoek onafhankelijk van de betrokken partijen plaatsvindt. De Onderzoeksraad voor Veiligheid kiest daarom zelf zijn onderzoeken en houdt daarbij rekening met de afhankelijkheidspositie van burgers ten opzichte van overheden en bedrijven.

Dit jaar publiceerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid diverse rapporten, zoals over de veiligheid van Odfjell Terminals, een chemisch bedrijf in Rotterdam

en over een brand die woedde in een aardgasbus te Wassenaar.

2

## Wat is de Onderzoeksraad voor Veiligheid?

De Onderzoeksraad is een zogeheten 'zelfstandig bestuursorgaan' en is bij wet bevoegd voorvallen te onderzoeken op alle denkbare terreinen. In de praktijk is de Onderzoeksraad nu actief binnen de volgende sectoren: luchtvaart, scheepvaart, railverkeer, wegverkeer, defensie, gezondheid van mens en dier, industrie, buisleidingen en netwerken, bouw en dienstverlening, water en crisisbeheersing en hulpverlening.

3

## Wie werken er bij de Onderzoeksraad voor Veiligheid?

De Onderzoeksraad bestaat uit drie permanente raadsleden. De voorzitter is Tjibbe Joustra. De raadsleden zijn het gezicht van de Onderzoeksraad naar de samenleving. Zij hebben brede kennis van veiligheidsvraagstukken. Daarnaast beschikken zij over ruime bestuurlijke en maatschappelijk ervaring in verschillende functies. Het bureau van de Onderzoeksraad circa zeventig medewerkers, waarvan twee derde onderzoekers.

4

## Hoe kom ik in contact met de Onderzoeksraad voor Veiligheid?

Kijk voor meer informatie en het volledige rapport op de website: [www.onderzoeksraad.nl](http://www.onderzoeksraad.nl)  
Telefoon: 070 - 333 70 00

### Postadres

Onderzoeksraad voor Veiligheid  
Postbus 95404  
2509 CK Den Haag

### Bezoekadres

Anna van Saksenlaan 50  
2593 HT Den Haag



ONDERZOEKSRaad  
VOOR VEILIGHEID

### Colofon

Dit is een uitgave van de  
Onderzoeksraad voor Veiligheid  
November, 2013

### Tekstbijdragen

Maters & Hermsen

### Vormgeving en druk

Grapefish

### Foto cover en pagina 10

Shutterstock.com

### Illustraties/infografieken

Loek Weijts