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

Feitenrapport

Beëindigen drie strafrechtelijke onderzoeken

1 september 2020

Inhoudsopgave

Opdracht	3
Verantwoording	3
Verloop van de drie strafrechtelijke onderzoeken	4
Taakverdeling binnen de NVWA	7
Kaders voor (het starten van) strafrechtelijke onderzoeken	8
Observaties	10
Tot slot	13
Afkortingenlijst	14

Feitenrapport beëindigen drie strafrechtelijke onderzoeken

Opdracht

Door de inspecteur-generaal NVWA is opdracht gegeven om onderzoek te doen naar het door het OM beëindigen van drie strafrechtelijke onderzoeken die door de NVWA werden uitgevoerd. De opdracht voor het uit te voeren onderzoek is als volgt geformuleerd: Breng aan de hand van een feitenrelaas het verloop van de totstandkoming en de uitvoering van de strafrechtelijke onderzoeken in kaart, vanaf de aanleiding, en start tot aan het stopzetten door het OM (eind juni 2020). Onderzoek hierbij het interne proces (binnen de NVWA) en zet dit af tegen de toenmalig bestaande kaders. Kijk daarbij, waar relevant, zoveel mogelijk naar de aanleiding, opdrachtformulering en -verlening, interne sturing, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, kwaliteit van het proces en de proces-verbalen (pv's), communicatie en interne samenwerking. Betrek het externe proces tussen de NVWA en het OM hierbij vanuit het perspectief van de NVWA.

Verantwoording

Dit onderzoek richt zich alleen op het handelen van de NVWA bij het uitvoeren van de drie strafrechtelijke onderzoeken naar slachthuizen in Noord-Nederland. Dit met als doel de gang van zaken te evalueren en waar nodig hiervan te kunnen leren. De NVWA en het OM hebben in deze zaak aan beide kanten de feiten zo goed mogelijk in kaart gebracht in een tijdlijn per organisatie en die met elkaar gedeeld. Tezamen geven de feiten een volledig beeld van het verloop van de zaak.

De opdracht is uitgevoerd door te beginnen met het verzamelen van documenten, die betrekking hebben op de drie strafrechtelijke onderzoeken. Op basis daarvan is een eerste versie van het feitenrelaas gemaakt en zijn vragen geformuleerd, die tijdens interviews aan de meest betrokken medewerkers en managers van de NVWA zijn gesteld. In totaal zijn elf medewerkers en managers van de NVWA geïnterviewd door het onderzoeksteam; drie werkzaam bij de directie Keuren en acht werkzaam bij de directie Handhaven. De interviews hadden tot doel om het feitenrelaas (een chronologische weergave van de feiten) zo volledig mogelijk te maken en een beeld te krijgen van de kaders en de context rondom de feiten. Op basis van het feitenrelaas is het verloop van de drie strafrechtelijke onderzoeken beschreven in een feitenrapport, inclusief de toen geldende interne kaders waarbinnen gewerkt werd. Dit feitenrapport is samen met het feitenrelaas aan de geïnterviewden voorgelegd om de correctheid en volledigheid, binnen de scope van de opdracht van het onderzoeksteam, te toetsen en waar nog nodig aan te vullen of aan te passen.

De observaties die op basis van het onderzoek zijn gedaan zijn voor rekening van het onderzoeksteam. Om de onafhankelijkheid en het kritisch vermogen van het onderzoek te borgen is het concept-rapport in verschillende fases getoetst door twee onafhankelijke externe senior functionarissen van andere inspectiediensten. Hierbij hebben zij gekeken naar de opbouw en inhoud van het rapport, alsook naar de gedane observaties. Hun op- en aanmerkingen zijn in het rapport verwerkt. Beide functionarissen zijn ervaren met dit soort onderzoeken en hebben ervaring met de dagelijkse praktijk van een inspectiedienst.

Verloop van de drie strafrechtelijke onderzoeken

Door de divisie Inspectie van de NVWA worden jaarlijks ongeveer 700 pv's opgemaakt voor gepleegde overtredingen. Daarvan worden ongeveer 500 pv's opgemaakt door de afdeling Dier. Van deze 500 pv's zijn er ongeveer voor 10 zaken die in ernst en omvang vergelijkbaar zijn met de pv's die zijn opgesteld voor de drie slachthuizen waar dit onderzoek over gaat.

Van november 2015 tot juli 2016 is binnen de NVWA de 'Pilot V&I en L&N niet-transportwaardig vee' uitgevoerd. Een van de aanbevelingen uit de pilot is een ketengerichte aanpak. Dit betekent dat in de keten boer-transporteur-slachthuis wordt gekeken naar de omgang met niet-transportwaardig vee. In 2016 is door de NVWA strafrechtelijk onderzoek gedaan bij een slachthuis in Noord-Nederland. Dit leidde tot strafrechtelijke vervolging van dit slachthuis voor de aanvoer van niet-transportwaardig vee. Tijdens de strafzaak tegen dit slachthuis in december 2017 kondigt de Officier van Justitie (OvJ) aan dat hij wil laten onderzoeken of soortgelijke overtredingen ook bij drie andere slachthuizen in Noord-Nederland plaatsvinden.

Begin 2018 wordt op verzoek van de OvJ door de directies Keuren en Handhaven van de NVWA in gezamenlijkheid het 'PVA controle slachthuis X en omliggend' opgesteld om middels controles eventuele overtredingen te kunnen vaststellen en aan te pakken.[1]

Door middel van dit plan van aanpak wordt opvolging gegeven aan de aanbeveling uit de pilot om tot een ketengerichte aanpak te komen. Naast het eerder strafrechtelijk vervolgde slachthuis zijn in dit plan van aanpak drie andere slachthuizen in Noord-Nederland geselecteerd, aangezien dit slachthuizen zijn die in grotere volumes afgemolken melkkoeien slachten, waarbij een mogelijk risico voor het dierenwelzijn bestaat. Aan het plan van aanpak wordt binnen de NVWA uiteindelijk niet in gezamenlijkheid uitvoering gegeven.

De OvJ adviseert in februari 2018 aan het hoofd afdeling Dier van de NVWA dat hij aanmerkelijke risico's ziet in de ketengerichte aanpak. Dit omdat de focus dan breed wordt en daardoor ook de complexiteit toeneemt. Hij pleit voor een aanpak die eerder is toegepast bij het eerder strafrechtelijk vervolgde slachthuis in Noord-Nederland: "simpel, maar tevens zeer doeltreffend". Deze aanpak hield in dat met relatief weinig inzet van NVWA-capaciteit toch voldoende relevante informatie werd opgehaald uit de aanwezige systemen voor strafrechtelijke vervolging. Die informatie leidde bij dat slachthuis tot een mooi resultaat in het belang van het dierenwelzijn, namelijk een veroordeling.

Er kan niet worden vastgesteld of en zo ja, wanneer er door de OvJ met het management van de NVWA is besproken om de drie slachthuizen in Noord-Nederland langs strafrechtelijke weg aan te pakken en hoe deze keuze is gemaakt. Dat er voor een strafrechtelijke aanpak is gekozen blijkt uit een mailwisseling in juni 2018 tussen de OvJ en het management van de NVWA over voor de strafrechtelijke onderzoeken in te zetten capaciteit van de NVWA. Feit is dat in de maanden juli en augustus 2018 de drie slachthuizen, na overleg met het OM, van de inspecteurs een vordering op grond van de Wet op de economische delicten (Wed) hebben ontvangen om hun administratie beschikbaar te stellen. Een van de slachthuizen weigert om zijn administratie beschikbaar te stellen. Daarom vindt er op 9 oktober 2018 bij dit slachthuis een zogenaamde officierszoeking plaats. Daaraan neemt de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) van de NVWA deel, vanwege de bij een dergelijke zoeking benodigde bevoegdheden. Daarna beschikken de inspecteurs over de administraties van de drie slachthuizen. Zij gaan aan de slag met de onderzoeken en hebben daarbij regelmatig contact met de OvJ en de parketsecretaris.

Op 19 december 2018 geeft de OvJ aan de inspecteurs de opdracht om voor mogelijk verder onderzoek een pv op te maken over het vermoeden van missend vlees. Dit is een verdenking van een nieuw strafbaar feit. Aanleiding voor deze opdracht was interne informatie over afgekeurde karkassen. Vanuit de directie Keuren wordt op 25 januari 2019 aan de OvJ gemeld dat alle runderen van het betrokken slachthuis door een dienstverlener voor het verwerken van dierlijke

[1] *Deze zin is ten opzichte van de oorspronkelijke versie van het rapport algemener geformuleerd omdat er sprake was van gevoelige persoonsgegevens*

restmaterialen en kadavers zijn opgehaald. Aangegeven wordt dat dit bedrijf een intern probleem heeft met de automatisering en met de uniformiteit in de werkwijze van de chauffeurs. Het pv wordt op 25 februari 2019 door het OM aan de IOD van de NVWA voorgelegd. De IOD is niet eerder betrokken geweest bij de drie strafrechtelijke onderzoeken, met uitzondering van de inzet van de IOD bij de officierszoeking. Na het doorlopen van de daarvoor bij de IOD gebruikelijke procedure wordt op 7 oktober 2019 door het Selectieoverleg, dat onder leiding staat van het OM, besloten dat de IOD geen verder onderzoek zal doen naar aanleiding van het pv over het vermoeden van missend vlees. Dit besluit is met name gebaseerd op o.a. gesignaleerde knelpunten met betrekking tot de rechtmatigheid van de start van het onderzoek. Het onderzoek wordt teruggegeven aan de inspecteurs. In het kader van de strafrechtelijke onderzoeken naar de drie slachthuizen is dit niet meer verder opgepakt.

In februari 2019 begint een waarnemend-hoofd van de afdeling Dier**.**[2]

Nadat de OvJ navraag heeft gedaan over de beschikbare uren wordt in april 2019 door een van de inspecteurs, op verzoek van waarnemend hoofd afdeling Dier, een planning opgesteld met betrekking tot het onderzoek slachthuizen in Noord-Nederland. De teamleider Dierenwelzijn was in deze periode vanwege privéomstandigheden langere tijd afwezig. In de opgestelde planning, die niet vooraf voor akkoord aan het waarnemend hoofd afdeling Dier wordt voorgelegd, wordt aangegeven dat voor het afronden van de drie onderzoeken plusminus 24 weken nodig is. Het waarnemend hoofd afdeling Dier reageert dat hij (nog) niet ingestemd heeft met de planning. Gerekend vanaf de datum van datering van de planning (9 april) zouden de drie strafrechtelijke onderzoeken naar slachthuizen in de week van 23 september van 2019 afgerond moeten zijn. De planning is niet gerealiseerd.

De OvJ stuurt op 11 juni 2019 een e-mail naar de teamleider Dierenwelzijn waarin hij verwijst naar een telefonisch contact een week daarvoor. De OvJ geeft aan dat hij het stopzetten van de werkzaamheden aan de onderzoeken zou betreuren en zich daar ook niet bij zou neerleggen. Hij vraagt om een bevestiging per e-mail indien daadwerkelijk wordt besloten de werkzaamheden te stoppen. Waarom gesproken wordt over het mogelijk stopzetten van de drie onderzoeken wordt niet geheel duidelijk maar in reacties op de e-mail van de OvJ wordt gerefereerd aan eerdere, onbeantwoord gebleven, vragen van de inspecteurs aan de OvJ en ervaren drukte door de inspecteurs. De OvJ reageert hier op 13 juni 2019 op en geeft aan de reactie als niet prettig te ervaren, maar doet voorstellen om het proces verder te helpen. De teamleider Dierenwelzijn geeft aan intern te bespreken hoe verder en dat in de daaropvolgende week terug te zullen koppelen.

Naar aanleiding van de contacten tussen de OvJ en de teamleider Dierenwelzijn over het mogelijk stopzetten van de drie strafrechtelijke onderzoeken, is er op 25 juni 2019 telefonisch contact tussen het OM en de directeur Handhaven. In dit gesprek is besloten om de drie strafrechtelijke onderzoeken niet stop te zetten. Het onderzoeksteam heeft niet kunnen vaststellen dat er in de periode tussen 26 juni 2019 en 23 september 2019 nog contact is geweest tussen de inspecteurs en/of het management van de NVWA en de OvJ over het niet realiseren van de planning ten aanzien van de pv's.

Op 29 november 2019 overlegt de OvJ met de inspecteurs. De OvJ stuurt na het overleg een email aan de teamleider Dierenwelzijn en aan de inspecteurs waarin hij aangeeft dat er al veel werk is verzet en hij de onderzoeken wil afronden. Hij laat weten de scope te willen inperken tot een handvol niet-transportwaardige runderen per slachthuis en niet meer ook op de primaire bedrijven en vervoerders. Ook doet de OvJ een voorstel voor een planning voor het opleveren van de pv's. Het eerste pv dient eind januari 2020, het tweede pv eind februari 2020 en het derde pv eind maart 2020 te worden opgeleverd. De teamleider Dierenwelzijn vraagt op 11 december 2019 aan de OvJ om uitstel voor alle deadlines met een maand en legt daarbij ook enkele onduidelijkheden en zorgpunten van de inspecteurs aan de OvJ voor. De OvJ reageert op 12 december 2019 eerst nog naar de teamleider Dierenwelzijn. Daarna escaleert hij op 17 december 2019 richting het divisiehoofd Inspectie en merkt daarbij op dat hij helaas niet met de teamleider Dierenwelzijn tot de verwachtte overeenstemming kan komen. De OvJ meldt daarbij ook dat hij zijn leiding heeft

[2] *Deze zin is ten opzichte van de oorspronkelijke versie van het rapport algemener geformuleerd omdat er sprake was van gevoelige persoonsgegevens.*

geïnformeerd over de situatie. Het divisiehoofd Inspectie geeft het waarnemend hoofd Afdeling Dier op 17 december 2019 de opdracht om in overleg te gaan met de OvJ. Op 6 januari 2020 stuurt hij hierover een reminder.

In de periode tussen 20 januari 2020 en 26 januari 2020 zijn er diverse contacten tussen de OvJ, het waarnemend hoofd Afdeling Dier en de teamleider Dierenwelzijn over de deadline voor de pv's. De OvJ houdt vast aan eind maart 2020 als deadline. Deze deadline is volgens de teamleider Dierenwelzijn niet haalbaar. Dit leidt op 31 januari 2020 tot een reactie van de teamleider van de OvJ aan de teamleider Dierenwelzijn. Aangegeven wordt dat er geen uitstel meer wordt geaccepteerd. De deadline is eind maart 2020. Ook wordt door de teamleider van de OvJ aan het waarnemend hoofd afdeling Dier aangegeven dat de OvJ geen overleg meer zal hebben met de teamleider Dierenwelzijn. Het waarnemend hoofd afdeling Dier informeert op 31 januari 2020 de directeur Handhaven. Zij vraagt tweemaal of de informatie tijdig wordt aangeleverd en of zij iets kan doen. Zij heeft laten weten dat haar te kennen was gegeven dat de verwachting is dat de deadline wordt gehaald. Daarna volgt van haar kant geen verdere actie. Voor zover bekend is er na 31 januari 2020 geen contact meer tussen het management van de NVWA en de OVJ of teamleider van de OvJ tot het beëindigen van de onderzoeken door het OM.

Vanaf half maart 2020 is een van de beide inspecteurs door overmacht enkele weken niet in staat om te werken.[3]

Op 1 april 2020 is er contact tussen de OvJ en de andere inspecteur over oplevering van het eerste pv, echter zonder verhoor van de verdachte. Per e-mail laat de OvJ aan de inspecteur weten het eerste pv graag te willen ontvangen. Hij geeft daarbij aan dat het verhoor later, bijvoorbeeld bij de Rechter-Commissaris, kan plaatsvinden. Het eerste pv wordt vervolgens op 1 april 2020 door een van de inspecteurs per e-mail aan de OvJ toegezonden. De OvJ stuurt op 15 april 2020 een e-mail aan de inspecteur waarin hij bedankt voor het pv zonder daarbij op de inhoud in te gaan. Het tweede pv wordt op 8 mei 2020 per e-mail aan de OvJ toegezonden. Hij bevestigt de ontvangst op dezelfde dag en schrijft daarbij per abuis bedankt voor het derde pv. Dit derde pv wordt op 20 mei 2020, door een van de inspecteurs per e-mail aan de OvJ toegezonden. Er komt geen ontvangstbevestiging. Ondanks het verzoek van de inspecteurs om inhoudelijke terugkoppeling over de pv's wordt deze door OvJ niet gegeven. Na 20 mei 2020 is er, voor zover bekend, geen contact meer over de pv's tussen de NVWA en de OvJ.

Op 29 juni 2020 laat de teamleider van de OvJ per e-mail aan de directeur Handhaven van de NVWA weten dat de onderzoeken worden beëindigd. Als redenen worden aangevoerd dat twee van de drie pv's te laat zijn opgeleverd en dat de pv's niet voldoen aan de eisen. Ook staat in deze e-mail dat het derde pv nog niet is binnengekomen en derhalve niet kan worden beoordeeld. Op 3 juli 2020 reageert de directeur Handhaven per e-mail. Daarin laat zij weten met spijt te moeten constateren dat de pv's zijn geretourneerd. Zij geeft aan te laten onderzoeken wat de oorzaken zijn en dat waar nodig maatregelen zullen worden getroffen. Door het OM worden de brieven die aan de slachthuizen zullen worden toegezonden ter afstemming aan de directeur IOD, die de met verlof zijnde directeur Handhaven waarneemt, voorgelegd. Deze afstemming vindt plaats in de periode van 9 tot en met 13 juli 2020. De inspecteurs worden daarvan niet op de hoogte gebracht. De brieven worden op 16 juli 2020 door het OM aan de slachthuizen verzonden. Op 16 juli 2020 neemt persvoorlichting OM contact op met persvoorlichting NVWA over een uit te brengen persbericht over het beëindigen van de drie strafrechtelijke onderzoeken. Het OM informeert op 17 juli 2020 de pers (RTL Nieuws en Nieuwsuur) over het beëindigen van de onderzoeken. RTL Nieuws maakt dit op 25 juli 2020 openbaar.

[3] *Deze zin is ten opzichte van de oorspronkelijke versie van het rapport algemener geformuleerd omdat er sprake was van gevoelige persoonsgegevens*

Taakverdeling binnen de NVWA

Binnen de NVWA zijn de taken als volgt verdeeld:

- De directie Keuren is verantwoordelijk voor het toezicht in de slachthuizen. Bij overtredingen kan er bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. Keuren doet geen strafrechtelijk onderzoek en beschikt niet over BOA's.
- De directie Handhaven is verantwoordelijk voor het toezicht op het dierenwelzijn op de primaire bedrijven en tijdens het vervoer. Bij overtredingen kan door de directie Handhaven bestuursrechtelijk en strafrechtelijk worden gehandhaafd. De directie Handhaven beschikt over BOA's. Zij hebben opsporingsbevoegdheid en staan bij het gebruik daarvan onder het gezag van het OM.
- De Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) verricht opsporingsonderzoeken naar complexe, ketengerelateerde, georganiseerde en/of internationaal georiënteerde criminaliteit. Voor de start van de drie strafrechtelijke onderzoeken tegen de slachthuizen heeft binnen de NVWA geen weging plaatsgevonden. Derhalve was de IOD niet betrokken. Bij het onderzoek naar het vermoeden van missend vlees is wel gebruik gemaakt van de IOD, omdat dit pv door het OM aan de IOD is toegezonden. Reden hiervoor was dat hier mogelijk sprake kon zijn van gevaar voor de voedselveiligheid (een van de prioriteiten van de IOD).
- Het Fraude Expertise Knooppunt (FEK) is een samenwerkingsverband tussen de directie Handhaven en de IOD. Bij FEK-opsporingsonderzoeken ondersteunt de IOD onderzoeken die worden uitgevoerd door en onder verantwoordelijkheid van inspecteurs van de divisie Inspectie. FEK-zaken worden bij de IOD aangebracht na afstemming tussen een teamleider van de divisie Inspectie en een leidinggevende bij de IOD.
- De divisie Juridische Zaken kan op eigen initiatief of op advies van een leidinggevende geconsulteerd worden bij de keuze tussen bestuurs- en strafrechtelijke handhaving. Hiervoor is sinds medio 2019 het 'steunpunt dualiteit' ingericht.

Kaders voor (het starten van) strafrechtelijke onderzoeken

Keuze bestuursrecht/strafrecht

De meeste overtredingen van de Wet dieren kunnen zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd. Slechts een enkele overtreding is puur strafrechtelijk handhaafbaar. De Wet dieren geeft kaders voor de keuze tussen bestuursrecht of strafrecht; het uitgangspunt is bestuursrechtelijke handhaving (de bestuurlijke boete) en indien de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven, wordt de overtreding aan het OM voorgelegd (zie artikel 8.10). Deze bepaling geldt sinds de inwerkingtreding van de Wet dieren, zijnde 1 januari 2013.

Het uitgangspunt van bestuursrechtelijke handhaving is ook opgenomen in het 'Specifiek interventiebeleid dierenwelzijn tijdens transport' (van december 2019) en het daarvoor geldende specifiek interventiebeleid 'diertransport' (geldend van oktober 2012 - december 2019) van de NVWA. Daarin staat dat de NVWA weegt of een overtreding aan het OM wordt voorgelegd.

Voor de invulling van het begrip 'ernst' geven de Memorie van Toelichting bij de Wet dieren en het Algemeen Interventiebeleid van de NVWA een aantal handvatten. Deze handvatten dienen te worden betrokken bij de weging of een zaak wordt voorgelegd aan het OM. Deze weging dient allereerst intern plaats te vinden, volgens de bestaande lijnen binnen een afdeling. Bij twijfel kan het sinds medio 2019 bestaande 'steunpunt dualiteit' betrokken worden.

Aansturing strafrechtelijk onderzoek

Bij een strafrechtelijk onderzoek berust het gezag en de leiding bij de OvJ, die verantwoordelijk is voor de inhoudelijke aansturing van het onderzoek. Het beheer ten aanzien van de personele capaciteit en de inzet van de BOA's berust bij het management van de NVWA. Het gaat dan om zaken als capaciteit, doorlooptijd, op te leveren producten, voortgangsbewaking, kwaliteit en competenties. Tussen gezag en beheer in strafrechtelijke onderzoeken bestaat een inherente spanning, die goed overleg en nauwe afstemming vergt tussen het OM aan de ene kant en de beheersmatige lijn bij de NVWA aan de andere kant. Daarom hebben het OM en de NVWA afspraken gemaakt over samenwerking en over rollen en verantwoordelijkheden in de op 29 augustus 2019 door de Directieraad van de NVWA vastgestelde 'Visie op samenwerking NVWA – Openbaar Ministerie'. In deze visie wordt ingegaan op de benodigde afstemming en informatie-uitwisseling bij verschillende soorten strafrechtelijke onderzoeken, van eenvoudig tot complex.

Kwaliteitsborging

Er bestaat bij de NVWA een 'Leidraad bij het maken van een proces-verbaal', die met het OM is afgestemd. Binnen de NVWA bestaat geen vastgestelde structuur voor het borgen van de kwaliteit van pv's. Inspecteurs kunnen een pv collegiaal laten toetsen. Dat is geen verplichting. Inspecteurs kunnen voor begeleiding bij een strafrechtelijk onderzoek en bij het opstellen van een pv een beroep doen op het FEK en op strafrechtelijke expertise bij de divisie Juridische Zaken.

Gangbare praktijk

De inhoudelijke uitvoering van een strafrechtelijk onderzoek is, net als bij andere instanties die met opsporing zijn belast, bij de NVWA belegd bij de inspecteurs. Zij hebben korte lijnen met de OvJ en de parketsecretaris. De opmaak en de inhoud van pv's wordt daarbij regelmatig besproken en getoetst voordat deze aan het OM worden toegezonden. Dit is in lijn met het zo laag mogelijk in de organisatie beleggen van verantwoordelijkheden. Van de inspecteurs wordt daarbij wel ambtelijke professionaliteit verwacht. Dit houdt in het bewaken van de doorlooptijd en de kwaliteit, door gebruik te maken van collegiale toetsing. Zo nodig escaleren naar de teamleider. De praktijk is dat er bij veel strafrechtelijke onderzoeken regelmatig afstemming is tussen de teamleider van inspecteurs en de OvJ die het onderzoek leidt.

Inspecteurs, die de status van BOA hebben, dienen de vertrouwelijkheid van strafrechtelijke onderzoeken te respecteren. Dat betekent niet dat er geen informatie mag worden gedeeld met het management en met collega's (van de directie Keuren), als deze geen BOA zijn. Er kan gebruik worden gemaakt van de juridische mogelijkheden die er zijn om informatie over toezicht en opsporing te delen. De vertrouwelijkheid van het onderzoek doet er verder niet aan af dat BOA's wel met hun direct leidinggevende, de teamleider (ook als deze geen BOA is), moeten afstemmen over de inzet van tijd en middelen ten behoeve van het strafrechtelijk onderzoek (de beheerskant). Dit kan namelijk consequenties hebben voor de overige werkzaamheden van het team. De direct leidinggevende (die geen BOA is) mag overigens ook – na een autorisatie zoals bedoeld in artikel 3, tweede lid, Besluit politiegegevens BOA – de noodzakelijke politiegegevens, al dan niet vastgelegd in een proces-verbaal, tot zich nemen met als doel het team efficiënt en effectief te kunnen aansturen en de inzet van het team te kunnen bepalen.

Observaties

Op basis van het feitenrelaas en de uitkomsten van de daarover gevoerde gesprekken met de betrokken medewerkers en het management zijn een aantal observaties gedaan. Bij het benoemen daarvan is gebruik gemaakt van de geldende interne kaders voor het starten van strafrechtelijke onderzoeken, de uitvoering daarvan en het opstellen van pv's. Deze observaties betreffen de (mogelijke) oorzaken waarom de pv's van de drie strafrechtelijke onderzoeken niet binnen de door het OM aangegeven termijn zijn aangeleverd en niet voldeden aan de eisen van het OM. Deze observaties bieden aanknopingspunten voor verbeteracties.

Onvoldoende aansturing, verantwoording en kwaliteitsborging bij de drie strafrechtelijke onderzoeken

De drie strafrechtelijke onderzoeken waren belangrijk voor de NVWA. Deze strafrechtelijke onderzoeken waren gericht op het niet-naleven van wet- en regelgeving omtrent het dierwelzijn bij het vervoer van zogenaamde afgemolken melkkoeien vanaf het primaire bedrijf naar het slachthuis. Het uitvoeren van de drie strafrechtelijke onderzoeken was gebaseerd op een eerder succesvolle pilot-aanpak bij een slachthuis en zou nu uitgebreid worden naar meerdere bedrijven in de keten ("van boer tot slachthuis").

Inzet van bestuursrecht is de norm volgens de wet Dieren en volgens het op dat moment voor het toezicht door de NVWA geldende specifiek interventiebeleid dierenwelzijn bij transport. Strafrecht kan bij ernstige feiten en omstandigheden worden ingezet. Er kan niet worden vastgesteld hoe bij deze drie strafrechtelijke onderzoeken en door welke functionarissen de afweging van een bestuursrechtelijke aanpak versus een strafrechtelijke aanpak heeft plaatsgevonden en wat uiteindelijk de beweegredenen waren voor de keuze van een strafrechtelijke aanpak. Uit het feitenrelaas en de uitkomsten van de gesprekken valt af te leiden dat het management van de directie Handhaven geen actieve rol had bij het besluit om drie strafrechtelijke onderzoeken op te starten.

Gegeven het belang van de drie strafrechtelijke onderzoeken valt op dat er bij de aanvang van de onderzoeken en gedurende het proces weinig expliciete afspraken zijn gemaakt. Het betreft zowel afspraken binnen de NVWA, als tussen de NVWA en het OM. Met name de scope lijkt bij de aanvang van de onderzoeken niet duidelijk afgestemd tussen de NVWA en het OM. Bij de start van de onderzoeken gaat het om dierenwelzijn (mogelijk transport van niet-transportwaardige dieren), daarna ook over voedselveiligheid (mogelijk missend vlees). Niet kan worden vastgesteld of de inhoudelijke eisen van de op te leveren pv's voldoende scherp geformuleerd waren. Er is geen blijk van een planning voor de drie strafrechtelijke onderzoeken en er zijn geen afspraken over de betrokkenheid van de directie Keuren bij deze onderzoeken teruggevonden. Uit het feitenrelaas en de gehouden gesprekken is af te leiden dat van een gezamenlijke aanpak van de directies Keuren en Handhaven al snel geen sprake meer was. Gedurende het verloop van de drie strafrechtelijke onderzoeken is er ogenschijnlijk weinig interactie intern bij directie Handhaven waarneembaar waarbij de scope en afbakening van de drie strafrechtelijke onderzoeken aan bod komen.

Bij escalaties vanuit het OM wordt het gesignaleerde probleem met betrekking tot het niet tijdig opleveren van de pv's meerdere keren door het hoger management van de directie Handhaven teruggelegd bij het team op teamleider niveau, terwijl uit het relaas is af te leiden dat dit hiërarchisch niveau niet in staat was met het OM tot overeenstemming te komen. Verwacht had mogen worden dat er vanuit het hoger management (afdelingshoofd of hoger), gegeven het belang van de drie strafrechtelijke onderzoeken, meer monitoring en sturing was geweest. Ten aanzien van het team had mogen worden verwacht dat er meer actief zelf verantwoording afgelegd zou worden aan het management met betrekking tot het wel of niet behalen van planningen, als ook de keuzes in de prioritering van het werk, de scope en algemene voortgang van de onderzoeken.

Door het ontbreken van duidelijke planningen en afspraken, zowel tussen de NVWA en het OM als tussen organisatieonderdelen binnen de NVWA, was er te weinig houvast voor het management om te sturen op de te behalen resultaten.

Doordat er binnen de NVWA geen adequate informatie-uitwisseling was over het verloop van de drie strafrechtelijke onderzoeken, was het hoger management niet in staat om zo nodig tijdig bij te sturen. Signalen over stagnatie in de voortgang van de drie strafrechtelijke onderzoeken werden door de OvJ aan het hoger management van de NVWA afgegeven. Gegeven de rolverdeling tussen het OM en de NVWA bij de inhoudelijke en de beheersmatige sturing op strafrechtelijke onderzoeken dient de situatie zich normaal niet voor te doen dat leden van het hoger management pas over eventuele belemmeringen in het proces horen nadat zij door de OvJ worden geïnformeerd. Knelpunten tussen de inhoudelijke en de beheersmatige aansturing dienen zakelijk met elkaar opgelost te kunnen worden en als dat niet lukt intern te worden geëscaleerd tot een niveau waar dit met elkaar opgelost kan worden.

Het ontbreken van monitoring en sturing door het management geldt ook voor de kwaliteitsborging van de pv's. Zonder heldere afspraken hierover is daar lastig uitvoering aan te geven. Gegeven het belang van de drie strafrechtelijke onderzoeken en gezien de relatieve complexiteit ervan, was het niet vreemd geweest om de drie onderzoeken in het FEK te bespreken. Zowel het team als het management had dit kunnen initiëren. Dat is niet gebeurd. De pv's zijn rechtstreeks en zonder interne toetsing naar het OM gestuurd. Door het OM zijn de pv's als onvoldoende van kwaliteit beoordeeld. In het kader van dit onderzoek heeft divisie Juridische Zaken van de NVWA de pv's getoetst en is ook tot het oordeel gekomen dat de pv's van onvoldoende kwaliteit waren.

Wat zien we:

- Geen expliciete afspraken, zowel tussen het OM en de NVWA als intern NVWA, over de samenwerking in de gezamenlijke aanpak en de daarmee te bereiken resultaten.
- Geen expliciete afweging binnen de NVWA over inzet bestuursrecht versus strafrecht.
- Het ontbreken van zicht op de voortgang en daarmee samenhangend nauwelijks sturing binnen de NVWA op de voortgang.
- Geen toetsing binnen de NVWA op de kwaliteit van de opgemaakte pv's die door het OM en ook door de divisie JZ, achteraf, als onvoldoende worden beoordeeld.

Gebrek aan proces en structuur om kaders te bieden ter borging van kwaliteit van proces en resultaat bij behandeling van complexere strafrechtelijke onderzoeken door Inspectie

Uit het feitenrelaas blijkt dat er gedurende de drie strafrechtelijke onderzoeken een nieuw vierde onderzoek wordt opgestart. Dat leidt tot een pv, dat daarna door het OM bij de IOD wordt neergelegd, met het verzoek een strafrechtelijk onderzoek op te starten. Uit de behandeling van dit vierde onderzoek volgt dat de IOD een aantal gestructureerde stappen hanteert met tussentijdse beslismomenten. Deze beslissingen worden genomen door functionarissen met vooraf bepaalde beslisbevoegdheden. Op deze manier ontstaat een beheersbaar en overzichtelijk proces, waarin de verschillende actoren ieder vanuit hun eigen rol deelnemen. Elke stap levert een heldere opdracht op en een expliciet besluit.

Een dergelijk gestructureerd proces is bij de aanpak van de drie strafrechtelijke onderzoeken afwezig. De gangbare praktijk is, zoals ook bevestigd tijdens de gesprekken, dat aan BOA's veel vrijheid wordt gegeven bij het uitvoeren van een strafrechtelijk onderzoek. Dit geldt voor zowel de inhoudelijke als de beheersmatige aspecten. Op inhoud sluit dat aan bij de formele rolverdeling tussen de NVWA en het OM en het gezag van de officier van justitie over strafrechtelijke onderzoeken. Met betrekking tot de beheersmatige kant, waaronder toetsing op kwaliteit, bleef het proces te informeel.

Een naar verhouding vergelijkbaar proces als bij de IOD, toegespitst op de uitvoering van een strafrechtelijk onderzoek door inspecteurs van de directie Handhaven, geeft checks en balances waarmee de uitvoering van het onderzoek, als ook de kwaliteit van de pv's in voldoende mate geborgd is. Een dergelijk proces borgt eveneens een expliciete afweging over het inzetten van bestuursrecht versus strafrecht conform het specifiek interventiebeleid dierenwelzijn bij transport.

Het ontbreken van afspraken tussen de NVWA en het OM over de invulling van de rolverdeling met betrekking tot de inhoudelijke en de beheersmatige aansturing van strafrechtelijke onderzoeken is naar aanleiding van het 'Onderzoek fipronil in eieren' van de commissie Sorgdrager onderkend. Dit heeft geleid tot de vaststelling medio 2019 van een "Visie op samenwerking" tussen de NVWA en

het OM. In deze visie op samenwerking staan een aantal acties benoemd die betrekking hebben op het toepassen van een helder proces dat de samenwerking met het OM organiseert, de verantwoordelijkheden alsook de verantwoording regelt en inzicht geeft op welk hiërarchisch niveau beslissingen genomen dienen te worden. Niet alle acties zijn tot nu toe al volledig geïmplementeerd. Ten tijde van deze drie strafrechtelijke onderzoeken hadden de betrokken partijen hier daarom nog onvoldoende houvast aan en was er geen expliciete afspraak over de professionele ruimte die eenieder had. Verwacht mag worden dat de implementatie van de visie zal bijdragen aan het beter inrichten van het proces en de benodigde structuur bij toekomstige soortgelijke strafrechtelijke onderzoeken door de divisie Inspectie.

Het FEK is in het leven geroepen als ondersteuning voor BOA's en het management bij complexere of gevoeligere strafrechtelijke onderzoeken. Het FEK heeft uitsluitend bij de verrichte officierszoeking ondersteuning geboden, maar is niet ingezet bij de uitvoering van de drie strafrechtelijke onderzoeken. De inzet van het FEK bij deze drie strafrechtelijke onderzoeken had wel moeten plaatsvinden. Ze voldeden aan de criteria: onderzoeken tussen eenvoudig en complex in en met de inzet van bevoegdheden uit de Wet op de economische delicten. De inzet van het FEK had bijgedragen aan een gestructureerde besluitvorming over de start van de drie strafrechtelijke onderzoeken en aan de borging van de kwaliteit van de pv's. De reden waarom dat niet is gebeurd is niet duidelijk.

Wat zien we:

- Geen duidelijk proces noch duidelijke structuur die de nodige waarborgen bieden voor (complexere) strafrechtelijker onderzoeken die worden uitgevoerd door de divisie Inspectie. Daardoor ontbraken afspraken en meet- en regelcriteria om het proces vanaf het moment van de besluitvorming tot en met de oplevering van de pv's te borgen, alsmede de kwaliteit van de pv's te borgen.
- Het FEK is niet gebruikt terwijl deze drie strafrechtelijke onderzoeken wel aan de criteria voor agendering voldeden.
- De acties benoemd in de "Visie op samenwerking" tussen de NVWA en het OM dragen bij aan de noodzakelijke verbetering van het proces van strafrechtelijke onderzoeken bij de divisie Inspectie. De hiervoor relevante acties zijn nog niet volledig geïmplementeerd.

Gemiste kansen in de samenwerking tussen Handhaven en Keuren

Dieren mogen uitsluitend naar het slachthuis worden vervoerd als ze transportwaardig zijn. Als daarvan geen sprake is, wordt het dierenwelzijn geschonden. Dit is een dierenwelzijnsrisico dat past binnen de prioritering van de NVWA. Het plan om het toezicht gezamenlijk vanuit de directies Handhaven en Keuren door middel van een ketengerichte aanpak in te richten bood kansen om de relevante schakels in de gehele keten ("van boer tot slachthuis") te overzien en zo nodig aan te pakken. Met een dergelijk plan kan met toezicht en handhaving zoveel mogelijk worden voorkomen dat dieren die niet-transportwaardig zijn toch worden vervoerd. De inspecteurs van de directie Handhaven houden toezicht op de primaire bedrijven waar dieren worden gehouden en vandaan worden vervoerd, de transporteurs, verzamelplaatsen en de handelaren. De inspecteurs van de directie Handhaven kunnen bij overtredingen bestuursrechtelijk en zo nodig strafrechtelijk optreden. De inspecteurs van de directie Keuren houden – in het verlengde van hun keuringswerkzaamheden - toezicht in de slachthuizen waar de dieren worden aangevoerd. Daarbij kunnen zij bij niet-naleving bestuursrechtelijk optreden. Door gezamenlijk op te trekken is er een verhoogde kans om eventuele overtredingen op te sporen en het nalevingsniveau te verhogen.

Geconstateerd moet worden dat ondanks de oorspronkelijke intentie een op gezamenlijkheid gerichte aanpak niet tot stand blijkt te zijn gekomen. Uit het feitenrelaas en de gehouden interviews is af te leiden dat de directies Handhaven en Keuren al snel hun eigen weg zijn gegaan. Ook de wederzijdse informatie-uitwisseling verliep stroef. Signalen vanuit de directie Keuren over niet-naleving bleven uit en de betrokken BOA's, die de drie strafrechtelijke onderzoeken uitvoerden, deelden geen of weinig informatie door een beroep te doen op de vertrouwelijkheid van strafrechtelijke onderzoeken. Ook met leidinggevenden werd weinig informatie gedeeld. De divisie JZ van de NVWA en het OM geven aan dat hier wel mogelijkheden voor zijn en dat de betrokken

managers ook inhoudelijk op de hoogte gebracht dienen te worden om onder meer goede invulling te kunnen geven aan de beheersmatige taak van de NVWA bij een strafrechtelijk onderzoek.

De drie strafrechtelijke onderzoeken zijn uitgevoerd door BOA's van de directie Handhaven. Uit het feitenrelaas en de gehouden gesprekken is af te leiden dat de OvJ tevreden was over hun werk bij een voorgaand vergelijkbaar strafrechtelijk onderzoek bij een ander slachthuis. Het niet betrekken van inspecteur(s) van de directie Keuren bij de uitvoering van de drie strafrechtelijke onderzoeken door geen informatie te delen is niet bevorderlijk geweest voor de samenwerking.

Door de OvJ is een aantal signalen afgegeven aan het management van de directies Handhaven en Keuren over een gebrekkige onderlinge communicatie. Daarbij constateert de OvJ dat inspecteurs van Keuren die in de slachthuizen werkzaam zijn niet zijn geïnformeerd over de drie lopende strafrechtelijke onderzoeken. Over de officierszoeking bij één slachthuis is wel binnen de directie Keuren gecommuniceerd. Uit de gebruikte bewoordingen leidde de OvJ af dat de betrokken manager daarbij ten onrechte afstand nam van het strafrechtelijk onderzoek.

Wat zien we:

- Interne signalen over de mogelijke aanvoer bij slachthuizen van niet-transportwaardige dieren worden door de gebrekkige communicatie en samenwerking tussen de directie Handhaven en de directie Keuren niet goed opgepakt. Dit is een gemiste kans.
- Er waren geen inspecteurs van de directie Keuren betrokken bij de drie strafrechtelijke onderzoeken. Deelname vanuit de directie Keuren had mogelijk de samenwerking tussen de directies Handhaven en Keuren kunnen verbeteren als ook de effectiviteit van de onderzoeken om mogelijke overtredingen op te sporen.
- BOA's handelden overtuigd volgens de regel dat delen van informatie uit strafrechtelijke onderzoeken niet kan, terwijl dit wel de effectiviteit van het toezicht op de transportwaardigheid van dieren als geheel had kunnen verbeteren.

Tot slot

De beschreven observaties bieden aanknopingspunten voor verbeteracties. Het advies is om deze verbeteracties op basis van deze observaties in gezamenlijkheid met alle betrokkenen te formuleren en te implementeren. Uitgangspunt daarbij moet zijn dat de verbeteracties praktisch zijn, haalbaar zijn en binnen de huidige structuren passen. Daarbij is het belangrijk dat deze verbeteracties gedragen worden door het management en de medewerkers. Zij moeten deze acties immers in de praktijk brengen.

Afkortingenlijst

AM:	Ante Mortem, keuring voor de slacht
BOA:	Buitengewoon Opsporingsambtenaar
DWZ:	Dierenwelzijn (toezichtteam, onderdeel van de afdeling Dier, onderdeel Divisie Inspectie van de Directie Handhaven)
FEK:	Fraude Expertise Knooppunt
FP:	Functioneel Parket
GTS:	Geen Toestemming Slacht (besluit van toezichthoudend dierenarts bij Ante Mortem keuringen dat een dier niet geslacht mag worden)
HH:	Directie Handhaven (organisatieonderdeel)
Inspectie:	Divisie Inspectie, onderdeel van de directie Handhaven (organisatieonderdeel)
IOD:	Divisie Inlichtingen- en Opsporingsdienst (organisatieonderdeel)
K:	Directie Keuren (organisatieonderdeel)
L&N:	Landbouw & Natuur (organisatieonderdeel voor reorganisatie 1 juli 2017, huidig onderdeel van de directie Handhaven)
LNV:	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
NVWA:	Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit
OM:	Openbaar Ministerie
OvJ:	Officier van Justitie, Zaaksofficier
PvA:	Plan van Aanpak
PV:	Proces-verbaal
RC:	Rechter-Commissaris
VKE:	Veterinaire Keuring en Exportcertificering (onderdeel directie Keuren)
VKI:	Voedselketeninformatie
V&I:	Veterinair & Import (organisatieonderdeel voor reorganisatie 1 juli 2017, huidig onderdeel van de directie Keuren)
Wed:	Wet op de economische delicten