Via Via....

Naar maatschappelijke sturing voor het welzijn van kippen en varkens

Deze studie is uitgevoerd in opdracht van InnovatieNetwerk door:
Prof.dr. M.J.W. van Twist, Berenschot/NSOB
Prof.dr. P.H.A. Frissen, NSOB
Drs. N. Kastelein, Berenschot
Ir. M. Noordink, Berenschot

InnovatieNetwerk
Grensverleggend in Agro en Groen

Postbus 19197
3501 DD Utrecht
tel.: 070 378 56 53
internet: http://www.agro.nl/innovatienetwerk/

ISBN: 90 - 5059 - 320 - 8
Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding.
Rapportnr. 06.2.145, Utrecht, december 2006.

Voorwoord

Over nieuwe vormen van sturing is en wordt veel gedacht, geschreven en gedebatteerd. Er is een breed besef dat klassieke vormen van sturing op allerlei grenzen stuiten: ze zijn paternalistisch en staan eigen verantwoordelijkheid van burgers, organisaties en bedrijven in de weg. Ze zijn ineffectief omdat ze altijd achter de complexiteit en variëteit van maatschappelijke ontwikkelingen aanlopen. Ze zijn inefficiënt omdat ze een grote druk van regels en administratieve lasten met zich meebrengen.

Zelfsturing zou een alternatief zijn: laat betrokkenen en belanghebbenden een grotere rol spelen in normstelling en regelgeving. Dat vergroot het draagvlak en versterkt de naleving. Eigen normen zijn immers dwingender dan vreemde. In de landbouwsector is bovendien al decennialang ervaring opgedaan met zelfsturing.

Zelfsturing heeft echter bezwaren. Zwakke belangen die in de sector zelf geen articulatie of representatie vinden, dreigen het onderspit te delven. Zelfsturing veroorzaakt maatschappelijke kosten die buiten de sector worden gelegd en kan belemmerend werken voor vernieuwing.

Maatschappelijke sturing kan hier uitkomst bieden. In de eerdere studie "De Last van Sturing" (Brandsen, Cardoso Ribeiro & Frissen, 2005) is dat concept op hoofdlijnen gepresenteerd. InnovatieNetwerk en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur vonden elkaar in de uitdaging om een nadere concretisering van dit concept te vervaardigen.

De keuze voor dierenwelzijn in de kippen- en varkenssectoren is bepaald niet uit gemakzucht geboren. In deze sectoren is sprake van een evident zwak belang, dierenwelzijn trekt er in de belangenafweging vaak aan het kortste eind, en de geschiedenis van overheidssturing en zelfsturing heeft nog niet tot een robuust draagvlak voor ingrijpende maatregelen

geleid. Juist daarom is dierenwelzijn een adequaat vraagstuk als het om maatschappelijke sturing gaat.

Dit rapport is het resultaat van een zoektocht - in de literatuur, in de beleidsdocumenten en vooral ook in de praktijk van betrokkenen en belanghebbenden. De zoektocht resulteert in een voorstel om verder te gaan in de ontwikkeling van praktijken van maatschappelijke sturing. Dat gaat niet vanzelf, dat zal schuren en last veroorzaken, maar tegelijk is er een grote variëteit aan initiatieven en activiteiten. Dat stemt ons optimistisch.

Wij danken de geïnterviewden en de deelnemers aan de workshop voor hun medewerking aan de zoektocht. Zonder hen waren we ongetwijfeld verdwaald. Voor de dwaalwegen die we desondanks bewandelen, zijn enkel wijzelf verantwoordelijk.

Dr. G. Vos,
Directeur InnovatieNetwerk

Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting 1

Summary 7

1. Inleiding 13

1.1 Aanleiding: denken over nieuwe perspectieven 14

2. Dierenwelzijn 17

2.1 Wat is dierenwelzijn? 17
2.2 Historie 18
2.3 Kippen en Varkens 19
2.4 Nationale wet- en regelgeving 25
2.5 Dierenwelzijn op europees niveau 26
2.6 Actie in de sector - keurmerken 28
2.7 Het beeld van burgers 31

3. Krachtenveldanalyse 35

3.1 Macht in de keten 35
3.2 Partijen en hun belang bij dierenwelzijn 37
3.3 Beleidsnetwerk 39
3.4 Nogmaals, dierenwelzijn 41

4. Via Via ... 43

4.1 Van overheidsregulering: normstelling, controle en sanctionering door de overheid 43
4.2 Via zelfsturing: normstelling, controle en sanctionering door de sector 44
4.3 Naar maatschappelijke sturing: normstelling, controle en sanctionering door de maatschappij 45
4.4 Maatschappelijke sturing: wat doet de overheid nog? 47
4.5 Maatschappelijke sturing, kan het? 51

5. Naar een nieuw sturingsarrangement 53

5.1 Concept 1: naar een (hernieuwde) koppeling van waarden 53
5.2 Concept 2: naar meer belevingsgerichte informatievoorziening 57
5.3 Concept 3: Naar een slimmere verknoping van belangen en posities 62
5.4 Tot slot: samenhang tussen concepten 64

6. Naar een pilot 57

6.1 Verschillende pilots 69
6.2 Aan het werk! 71

Bijlage: Gebruikte bronnen 75

Interviews 75
Participanten ontwerpsessie 31 augustus 2006 75
Literatuur 76

Samenvatting

Er is een beweging gaande van het primaat van de politiek naar het primaat van de samenleving. Dit gaat gepaard met een steeds kritischere houding ten aanzien van overheidsinterventies en een toenemend vertrouwen in de (eigen) verantwoordelijkheid van partijen in de landbouwsector.

Aan dit ontwerpend onderzoek ligt de overweging ten grondslag dat het perspectief op sturing breder kan worden getrokken dan de sector (producenten en verwerkers) zelf. Niet de sector (met alle direct belanghebbenden) maar heel de samenleving vormt het referentiepunt voor een nieuw arrangement. In dat geval kan worden gesproken van "maatschappelijke sturing".

Er is nog een behoorlijke weg te gaan om tot voor partijen vertrouwenwekkende nieuwe verhoudingen tussen overheid, de sector en de maatschappij te komen. Vandaar dat in deze studie gewerkt is aan een concrete uitwerking van de idee van maatschappelijke sturing. Daarbij is gekozen voor een toespitsing op twee sectoren - de kippen- en varkenssector - en is de volgende opdracht geformuleerd:

"Ontwerp een arrangement gericht op maatschappelijke sturing voor het welzijn van kippen en varkens".

De maatschappij centraal

Bij maatschappelijke sturing komt het erop neer dat wordt ingezet op een breed krachtenveld in de samenleving, dat verantwoordelijkheid

neemt voor dierenwelzijn. De overheid heeft vooral als functie om ervoor te zorgen dat in de samenleving een dergelijk krachtenveld tot ontwikkeling kan komen. Een belangrijke politieke taak blijft immers de aanduiding van zwakke belangen die zichzelf niet als vanzelfsprekend kunnen representeren, articuleren en beschermen.

In plaats van of in aanvulling op overheidsregulering en zelfsturing in de keten, wordt ruimte gemaakt voor *checks and balances* die breder gaan dan alleen het belang van de partijen in de keten. De overheid doet dit door zowel de sector als de maatschappij toe te rusten. De overheid zet in op veerkracht in de maatschappij, door partijen in positie te brengen, maar intervenieert niet direct. De overheid past metasturing toe door erop toe te zien dat sturing door de maatschappij mogelijk is.

Bij maatschappelijke sturing kan de maatschappij druk uitoefenen op de sector om diervriendelijk te produceren. Maatschappelijke organisaties zijn in staat en gelegitimeerd - door de overheid en/of de sector - om eisen te stellen op het gebied van dierenwelzijn in de productieketen. Daarnaast zijn maatschappelijke organisaties toegerust om maatschappelijke druk te organiseren, bijvoorbeeld door media-acties en lobbyen. Consumenten blijven onveranderd verantwoordelijk voor het maken van eigen keuzes bij het kopen van voedsel. Ze moeten daarbij echter wel voldoende toegerust zijn om een goed afgewogen keuze te kunnen maken. Maatschappelijke sturing omvat meer dan het bieden van keuzevrijheid voor consumenten en belangenbehartiging door maatschappelijke organisaties. Ook partijen die (veel) verder afstaan van de sector kunnen in dit perspectief op sturing, ruimte krijgen om invulling te geven aan dierenwelzijn.

Een maatschappelijk sturingsarrangement

Deze studie heeft onder meer geresulteerd in het ontwerp van een nieuw sturingsarrangement, dat aangrijpingspunten biedt voor de overheid om te helpen bevorderen dat de maatschappij zelf invulling geeft aan dierenwelzijn in de kippen- en varkenssector. Het arrangement is opgebouwd uit de volgende drie concepten:

Concept 1 - Naar een (hernieuwde) koppeling van waarden: In dit concept worden verbanden aangebracht tussen dierenwelzijn en andere waarden. Als bijvoorbeeld blijkt dat op een diervriendelijke manier geproduceerd vlees smaakvoller is dan vlees uit de bio-industrie, zullen consumenten die veel waarde hechten aan kwaliteit, hier eerder voor kiezen. Hetzelfde geldt voor veiligheid en gezondheid: als een diervriendelijke productie bijdraagt aan veilig en gezond vlees, zullen consumenten die gevoelig zijn voor deze criteria, meer waarde gaan hechten aan dierenwelzijn.

Concept 2 - Naar een meer belevingsgerichte informatievoorziening: De uitdaging is om de gevoelens die mensen hebben voor dieren, mee te laten wegen bij de keuze voor producten. De beleving van mensen dient versterkt te worden door de relatie tussen dier en eindproduct expliciet te maken, bijvoorbeeld door initiatieven als Circus “Boer”, waarbij boerderijdieren worden gebruikt in plaats van uitheemse dieren, of het opzetten van scholingsprogramma’s waarbij

kinderen langs boerderijen gaan. Ook het combineren van functies, zoals kamperen en recreëren met landbouw, versterken de belevingswaarde voor mensen.

Concept 3: Naar een slimmere verknoping van belangen en posities: Dierenwelzijn kan beter worden verknoopt met belangen van partijen van buiten de sector. Het voorbeeld van de Michelin-sterren laat zien hoe een organisatie die op het oog geen direct belang heeft bij de ontwikkeling in een sector, daarop toch bij toeval grote invloed kan hebben: een bandenfabrikant die door scores de status van restaurants mee gaat bepalen. Dat is ook bij dierenwelzijn geen ondenkbare optie; ook daar is het mogelijk om van buitenaf druk te organiseren, om ervoor te zorgen dat de sectoren diervriendelijker gaan produceren.

Tussen de drie concepten bestaat samenhang. In volgorde biedt (a) het koppelen van waarden kansen om nieuwe producten aan te bieden die appelleren aan die waarden. Dan kan (b) de verbinding tussen die waarden en de producten gelegd worden met behulp van belevingsgerichte informatie. Dat schept (c) meer mogelijkheden om belangen van partijen met dierenwelzijn te verknopen

Maatschappelijke sturing in de praktijk: twee pilots

Het succes van maatschappelijke sturingsarrangementen moet overtuigend worden aangetoond in de praktijk. Alleen dan zullen mensen en partijen de ruimte gaan zoeken om zelf initiatieven te nemen. Er zijn twee opties voor pilots ontwikkeld, waarbij gebruik is gemaakt van twee "aanvliegroutes": per regio en per waarde.

Per regio: In deze eerste optie voor een pilot stellen we voor om differentiatie te bevorderen in een lokale productieketen. Een dergelijke pilot houdt in dat we een aantal boeren en kleinere verwerkers - bijvoorbeeld de keurslagers - in een regio bereid vinden om een nieuwe, diervriendelijk geproduceerde lijn producten op de markt te brengen. Door die lokale focus ontsnappen we aan de dominantie van de grote verwerkers. Het is vervolgens van belang dat we op diverse manieren de afzet van dit diervriendelijke product kunnen stimuleren, bijvoorbeeld door meer retailkanalen te openen. De volgende stap is het zoeken naar opties om waarden te verbinden en naar mogelijkheden om belevingsgerichte informatie te verspreiden. Om te beginnen zullen we proberen de waarde "lokaal" te verbinden aan "kwaliteit" en "dierenwelzijn". Door die verbinding wordt het opportuun om mogelijkheden te ontwikkelen om belevingsgerichte informatie te ontwerpen en te verspreiden. Deze aanpak ligt ook in het verlengde belang van veel andere partijen, zoals lokale overheden. Deze hebben belang bij toeristische inkomsten die mogelijk kunnen worden bevorderd door bezoeken aan de bedrijven tot een uitje te bestempelen.

Per waarde: Een andere "aanvliegroute" is om op landelijke schaal op zoek te gaan naar de koppeling van een specifieke waarde aan de waarde dierenwelzijn. Te denken valt aan de waarde "gezond voor kinderen", die door velen belangrijk wordt geacht. Dat kan puur inhoudelijk ("Diervriendelijk vlees is gezonder voor lichaam en geest"), maar misschien ook wel op een emotionelere wijze ("Diervriendelijk vlees is beter voor onze beleving van lekker eten"). Het ontwikkelen van bele-

vingsgerichte informatie gebeurt dan bijvoorbeeld door het verzorgen van een column in de Telegraaf, maar misschien ook wel door een blozende “biologische” boer mee te laten doen aan het tv-programma Boer zoekt vrouw. De werking van deze pilot kan versterkt worden door partijen te verbinden die afgeleide belangen hebben. Te denken valt aan kinderopvangorganisaties die uit willen stralen de kinderen aan goede voeding te helpen (extra afzetkanaal) of een verzekeringsmaatschappij die er brood in ziet om kinderen van gezond en verantwoord voedsel te voorzien.

Aan de slag!

Het is nu zaak om aan de slag te gaan. Een pilot kan worden opgezet met behulp van de onderstaande stappen. Uitgangspunt hierbij is dat we de pilot zoveel mogelijk laten uitvoeren en sturen door maatschappelijke partijen en minder door de overheid, terwijl die wel een rol blijft houden.

1. Opstarten van een vitale coalitie, ondernemend gezelschap of innovatieve alliantie.

2. Dit gezelschap (en de belangrijkste trekker ervan) kan binnen maar ook buiten het departement worden gezocht.

3. Dat gezelschap stelt gezamenlijk een *quick scan* op met betrekking tot de kansen en knelpunten van de pilot.

4. Aan bestaande ideeën worden elementen van maatschappelijke sturing toegevoegd conform de drie concepten.

5. Vervolgens loopt de pilot 1 à 2 jaar. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft een initiërende en stimulerende rol. Het uitvoerend gezelschap bestaat daarnaast vooral uit partijen van de sector en de ruimere omgeving, met eventueel een enkele deskundige. Aan de hand van harde en zachte informatie vindt na dat jaar een beoordeling plaats. Bij succes wordt de pilot uitgevent bij grotere/andere partijen of in andere regio’s.

Summary

A trend can be seen to shift primary power from politics to society. More and more people have a critical attitude towards government intervention and also a growing faith in their own responsibility towards parties concerned with agriculture.

This investigative report looks at the core idea of broadening the perspective for guidance to areas outside the sector (producers and manufacturers). Not just the agricultural sector and all directly concerned parties, but all of society is the point of reference for a new arrangement. In such a case we call it societal guidance.

There is still a long way to go before parties will have created new and confident relations between government, the sector and society. That is why in this study we have tried to expand the idea of societal guidance. We have chosen for two agricultural subsectors - livestock farming of chickens and pigs - and the following case has been created:

"Design an arrangement towards societal guidance of the well being of chickens and pigs."

Society at the centre

Societal guidance means the focusing on a broad force field in society that takes responsibility for animal welfare. The role of the government is to make sure that in our society such a force field can find the room to develop. An important political task is of course the appointing of weak interests that cannot represent articulate or protect themselves.

In stead of or in addition to government regulation and self regulation in the chain room is made for ´checks and balances´ that are broader than only the interests of the parties in the chain. The government will do this by allowing both the sector and society to be outfitted for this. The government aims at the resilience of society by putting the parties in their positions, but does not intervene directly. The government applies metaguidance by making sure that guidance by society is possible.

Societal guidance can allow society to put pressure on the sector to produce in a manner that is friendly to the animals. Societal organizations will be capable and legitimized - by government and/or the sector - to make demands in the are of animal welfare in the chain of production. Besides that societal organizations are equipped to organize societal pressure, for example by media actions and lobby. Consumers remain unchanged in the responsibility in making their choices when buying food. However, they need to be properly equipped to make a balanced choice. Societal guidance is more than just offering a choice to consumers and protection of interests by societal organisations. Even parties that are (much) more distant from the sector can get some room for guidance to determine what is animal welfare.

An arrangement for societal guidance

This study has resulted among other things in the design of a new guidance arrangement, that offers options for the government to help improve the concept of our society forming its own opinions on animal welfare in chicken and pig farming. The arrangement is based on the following three concepts:

Concept 1 - to a new (or renewed) link between values: this concept links animal welfare to other values. If, for example, it is proved that meat produced in a way that is friendly to the animals is more tasteful than meat from the bio industry, then consumers that put a high value on quality will prefer this meat. The same goes for safety and health: if animal friendly production contributes to healthy and safe meat then consumers that care for these criteria will value animal welfare more as well.

Concept 2 - towards a supply of information that is more focused on experience: the challenge is to let the feelings people have for animals become part of the choice for products. The feelings people experience need to be reinforced by making the relationship between animal and end product more explicit, for example by initiatives like the Farm Circus, where farm animals are used in stead of exotic animals to create educational programs where children go from farm to farm. Also the combination of functions like camping and recreation with agriculture will reinforce the feelings people experience with regard to animals.

Concept 3: towards a smarter link between interest and positions: animal welfare can be woven into the interests of parties outside the sector in a much tighter way. The example of the Michelin stars can show how an organisation that has no apparent interest in the development of a sector can, by coincidence, have great influence: a tyre manufacturer that partly determines the status of restaurants by keeping scores. That is a very possible option in the area of animal welfare

as well; it is possible to put pressure on organisations from the outside in order to make sure that sectors will start producing in a more animal friendly fashion.

There is of course a relationship between the three concepts. The linking of values offers chances to offer new products that appeal to certain values (a). Then the link between those values and the products can be made with the aid of experience oriented information (b). And that creates more possibilities to weave animal welfare into interests of various parties (c).

Societal guidance in real life: 2 pilots

The success of societal guidance arrangements must be shown definitively in real life. Only then will people and parties try to find the space to create their own initiatives. Two options for pilot programmes have been developed that are based on two angles: region and value.

Region: in this first option for a pilot we propose to improve differentiation in a local production chain. Such a pilot will consist of finding a number of local farmers and butchers able to offer a new line of products that have been produced in an animal friendly way in their region. By this regional focus we escape the dominance of large companies. After that it is important to stimulate the sale of such animal friendly products, for example by opening more retail channels. The next step is to find options to link values and find possibilities of spreading experience-based information. To start with we will try to link the value ´regional´ to ´quality´ and ´animal welfare´. By that link it will become possible to promote experience-based information and spreading this information. This approach also links to interests of other parties, such as local governments. They are interested in income from tourism that can possibly be increased by making visits to the companies in question worth wile.

Value: a different approach is to link a very specific value to the value of animal welfare on a national scale. We can image using the value ´healthy for children´ that is considered very important by many people. This can be done purely focusing on the meaning (animal friendly meat is more healthy to body and mind), but maybe also in a more emotional way (animal friendly meat is better in our experience of good food). Developing experience oriented information could be done by having a column written in a national newspaper but maybe also by putting a ´biological´ farmer in a dating show on television. The result of this pilot can be increased by linking parties that have interests stemming from the positive results of the pilot. We can think for example of child support organisations that want to show they care enough to help the children get good food (extra supply channel) or an insurance company that is interested in helping children get healthy and responsibly manufactured food.

Get to work!

The next step is to get to work. A pilot can be started by following the steps outlined below. The starting point is that we let societal parties and not government take most of the actions whilst not forgetting the role of the latter.

1. Starting a lively coalition, enterprising society or innovative alliance.

2. This society (and its active foreperson) can be found within or outside of the department.

3. This society will make a quick scan of the possible chances and difficulties of the pilot.

4. Elements of guidance are added to existing ideas following the three concepts.

5. Then the pilot will run for one or two years. LNV has an initiating and stimulating role. The group running the pilot will consist of parties from the sector and regional area, with possibly an expert to help. By assessing hard and soft information the project will be evaluated after the period it was designed for. When the pilot is a success it will be promoted to larger/other parties or maybe in other regions.

1. Inleiding

InnovatieNetwerk heeft aan de NSOB (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur) gevraagd om ontwerpend onderzoek te doen naar de mogelijkheden van nieuwe sturingsperspectieven in de landbouw. Dit is een vervolg op een eerder project van de Universiteit van Tilburg dat heeft geresulteerd in het rapport "De Last van Sturing" (Brandsen e.a., 2005). Dat rapport gaf aanleiding om verder na te denken over andere manieren van sturing. Sturing op basis van een horizontaal arrangement van checks and balances in plaats van sturing op basis van een verticaal arrangement; sturing waarbij doelstellingen voortkomen uit een maatschappelijke arena in plaats van sturing waarbij de overheid centraal doelen stelt; het primaat van de samenleving in plaats van het primaat van de politiek.

InnovatieNetwerk en de NSOB, in haar nieuwe functie van "denktank", zijn zeer geïnteresseerd in een concrete uitwerking van de idee van maatschappelijke sturing. Daarbij is gekozen voor een toespitsing op twee sectoren - kippen en varkens - en is de volgende opdracht geformuleerd:

"Ontwerp een arrangement gericht op maatschappelijke sturing voor het welzijn van kippen en varkens".

Dit rapport doet verslag van het onderzoek, dat duidelijk een ontwerpend karakter heeft. De kennisverwerving is vooral gericht op het uiteindelijk kunnen bewerkstelligen van concrete veranderingen in de praktijk van sturing inzake dierenwelzijn.

- Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van dierenwelzijn en de kenmerken van de sectoren, zowel op economisch als maatschappelijk vlak.

- In hoofdstuk 3 vatten we dit beeld samen in een krachtenveldanalyse.

- Hoofdstuk 4 beschrijft uitgebreid het perspectief van maatschappelijke sturing. We stellen opnieuw de vraag of maatschappelijke sturing een aantrekkelijk perspectief biedt.

- In hoofdstuk 5 ontwerpen we een drietal concepten dat - ook in onderling verband - invulling geeft aan het concept maatschappelijke sturing.

- We besluiten in hoofdstuk 6 met een overzicht van enkele mogelijke pilots waarin het concept van maatschappelijke sturing getest kan worden. Die pilots moeten een nieuwe sturingspraktijk inzake dierenwelzijn inluiden.

Het project kende de volgende aanpak. In een eerste fase hebben de onderzoekers input verzameld op basis van literatuurstudie en interviews. Op basis van deskresearch en een workshop waaraan betrokkenen uit de sectoren deelnamen, is vervolgens gewerkt aan de concepten en de uitwerking van de pilot.

1.1 Aanleiding: denken over nieuwe perspectieven

Het rapport “Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland” stelt dat de landbouw zich volgens de onderzoekers van Wageningen UR, in alle scenario’s zal handhaven in Europa (WUR, 2005). Verdergaande schaalvergroting is daarin zeer waarschijnlijk, terwijl tegelijkertijd sprake zal zijn van een zich verder terugtrekkende overheid.

In het rapport “De Last van Sturing” is door de onderzoekers van de Universiteit van Tilburg aangegeven dat voor een echte beperking van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven, een “fundamentele herbezinning” op sturings- en toezichtarrangementen nodig is.

Maatschappelijke sturing - die een terugtrekkende overheid mogelijk maakt - speelt in die herbezinning een belangrijke rol. De onderzoekers beschreven gunstige factoren voor de toenemende inzet van maatschappelijke sturing, zoals aanwezige politieke steun, verzet tegen traditionele sturingsmechanismen en een zich ontwikkelend instrumentarium.

Tegelijkertijd bestaan er factoren die de introductie van maatschappelijke sturing bemoeilijken, zoals de natuurlijke neiging tot regelaccumulatie en de vaak incidentgerichte politiek van de overheid. De onderzoekers concluderen dat een nieuw instrumentarium gewenst is maar dat dit instrumentarium dan wel voldoende robuust moet zijn om druk van buitenaf te weerstaan.

Voor dit rapport vatten wij de aanleidingen om na te denken over een nieuw sturingsperspectief als volgt samen:

- Er is een beweging gaande van het primaat van de politiek naar het primaat van de samenleving. Daarbij is er een steeds kritischere houding ten aanzien van overheidsinterventies en een toenemend vertrouwen in de (eigen) verantwoordelijkheid van burgers, ook in hun rol van consumenten. De fiducie in een succesvol corrigerend optreden van de samenleving voor het borgen van zaken als dierenwelzijn neemt toe. Dat geldt overigens niet voor alle partijen.

- Ook bij de overheid zelf zien we een verandering van opvattingen over sturing. In plaats van een klassiek perspectief van regels en directe subsidies, komt er een nieuw perspectief waarin begrippen als maatschappelijke sturing en checks and balances centraal staan. De minister van LNV vat deze nieuwe sturingsvisie samen als: "Van zorgen voor naar zorgen dat". Het ministerie stelt basisnormen en ziet toe op de naleving ervan, maar ze verwacht in toenemende mate óók actie en verantwoordelijkheid van de sector zelf.

- Daarnaast veranderen marktomstandigheden. De schaalvergroting in de landbouw schrijdt voort terwijl er tegelijkertijd een opkomst van biologische landbouw plaatsvindt. In primaire sectoren ontwikkelen partijen initiatieven gericht op differentiatie van producten. Deze veranderingen bieden aangrijpingspunten voor maatschappelijke sturing.

- Hoewel het vertrouwen in de mogelijkheden van maatschappelijke sturing toeneemt, blijft er veel scepsis bestaan over de effectiviteit ervan. Partijen uit de sector zelf verwachten nog steeds een stevige rol van de overheid. Zowel vanwege het belang dat wordt gehecht aan een *level playing field* als vanwege de positieve effecten van stevige regulering op het imago van de sector.

Ondanks het vertrouwen in maatschappelijke sturing, is er nog een behoorlijke weg te gaan om tot voor partijen vertrouwenwekkende nieuwe verhoudingen tussen overheid en sector te komen. Aan dit ontwerpend onderzoek ligt de overweging ten grondslag dat het perspectief op sturing breder kan worden getrokken dan de sector (producenten en verwerkers) zelf. Niet de sector (met alle direct belanghebbenden) maar heel de samenleving vormt het referentiepunt voor een nieuw arrangement. In dat geval kan worden gesproken van maatschappelijke sturing.

2. Dierenwelzijn

Wat is dierenwelzijn eigenlijk? Hoe is het begrip af te bakenen en te preciseren? Wat is de context waarin dierenwelzijn tot stand komt?

2.1 Wat is dierenwelzijn?

De Britse Farm Animals Welfare Council (FAWC), een orgaan dat toezicht houdt op het welzijn van landbouwdieren, heeft vijf vrijheden benoemd als leidraad voor dierenwelzijn.[1] Uitgangspunt is dat elk dier dat door de mens wordt gehouden, minstens tegen onnodig lijden wordt beschermd. Het gaat om de volgende vijf vrijheden:

1. Vrijheid van Honger en Dorst;
2. Vrijheid van Ongemak;
3. Vrijheid van Pijn, Verwonding of Ziekte;
4. Vrijheid Natuurlijk Gedrag uit te drukken;
5. Vrijheid van Vrees en Nood .

De lidstaten van de Europese Unie hebben in het Verdrag van Amsterdam (1997) opgenomen dat "... de Gemeenschap en de lidstaten ten volle rekening [houden] met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren ...". Daarnaast lijken de genoemde vijf vrijheden in Europa te gelden als een algemeen aanvaarde invulling van het begrip "dierenwelzijn". In allerlei rapporten en commissies worden de vijf vrijheden gehanteerd, zoals in het rapport van de denkgroep-Wijffels (Wijffels, 2001) en het beleid van de EuroGroup for Animal Welfare[2].

Dat de vijf vrijheden veel worden gehanteerd, betekent niet dat zij een onomstreden zijn. Om te beginnen is er wetenschappelijke onenigheid

[1] *Zie de website van Farm Animal Welfare Council (www.fawc.org.uk).*

[2] *EuroGroup for Animal Welfare is een organisatie die zich op Europees niveau inzet voor de belangen van dieren.*

over wat dierenwelzijn precies is. Het is onder meer de vraag of een definitie van dierenwelzijn een puur biologische kwestie is, of juist een mentale. Er bestaan tevens opvattingen waarin het gehele fysieke en mentale welbevinden van het dier centraal staat.

Naast wetenschappelijke onenigheid is er discussie over de vraag waarop de definities van dierenwelzijn zijn gebaseerd. Sommige definities richten zich vooral op het dier zelf, andere hebben betrekking op het hele productiesysteem. Weer andere definities zijn vooral gebaseerd op opvattingen van consumenten.

Een voornaam derde punt in de afbakening van dierenwelzijn betreft niet de basis van de definitie, maar de uitwerking ervan. We zien dat de strijd op het gebied van dierenwelzijn vaak plaatsvindt op het niveau van de (technische) invulling van definities. De zitstoklengte van de kip is hier een voorbeeld van. Op dit niveau is de definiëring onmiddellijk verbonden met belangen van partijen in de sector. Meer ruimte voor een dier heeft consequenties voor investeringen die in de sector moeten worden gedaan.

De definitie van dierenwelzijn is dus omstreden: er zijn niet alleen inhoudelijke verschillen van mening maar er zijn ook, en misschien wel vooral, verschillen in belangen van partijen.

2.2 Historie

In de tweede helft van de twintigste eeuw heeft zich een omvangrijke intensivering van de landbouwsector voltrokken. Na de Tweede Wereldoorlog was het Nederlandse regeringsbeleid gericht op het herstel van de economie en de industriële en agrarische productie. Het aantal varkens en kippen in Nederland vertienvoudigde sindsdien ruwweg. [3]

[3] *Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).*

Terwijl de landbouwsector in Nederland tot halverwege de vorige eeuw voornamelijk gericht was op zelfvoorziening, ontstond er daarna een exporterende sector. Om internationaal succesvol te blijven, werd in de landbouwsector de weg ingeslagen van intensiveren en specialiseren. Daardoor werd de Nederlandse landbouw ook afhankelijk van de import van grondstoffen en de export van producten. De afgelopen decennia is de aandacht gegroeid voor de negatieve consequenties van de schaalgroei van de landbouwsector. Dat geldt voor de gevolgen voor het milieu, maar ook voor dierenwelzijn.

De consument hecht, zo schrijft de Raad voor het Landelijk Gebied (2001), steeds meer aan diervriendelijk tot stand gekomen producten. De toenemende maatschappelijke bezorgdheid over dierenwelzijn heeft ertoe geleid dat dierenwelzijn bij de nationale overheid en de Europese Unie hoog op de agenda staat. De toenemende aandacht voor dierenwelzijn wordt overigens niet alleen geuit door consumenten, maar is de afgelopen decennia vooral op de agenda gezet door dierenwelzijnsorganisaties.

Deze organisaties hebben een kritische houding ten opzichte van de agrarische sector en vinden een rol van de overheid in het borgen van dierenwelzijn veelal essentieel.

Een voorbeeld van de kritischere omgang met de agrarische sector zien we in de intensieve veeteelt. Tegenstanders stellen dat deze vorm van productie ten koste gaat van dierenwelzijn. Dieren leven in te kleine hokken, komen niet of nauwelijks buiten en krijgen eenzijdig voedsel. In de afgelopen decennia zijn op nationaal en Europees niveau wetten en regels ingesteld om uitwassen in de veehouderij te voorkomen. Dierenbelangenorganisaties zijn van mening dat de intensieve veehouderij nauwelijks structureel diervriendelijker is geworden. Belangrijk discussiepunt is wie de kosten draagt voor maatregelen ter bevordering van dierenwelzijn. Producenten zijn bang dat zij zich uit de markt zullen prijzen. Zowel dierenbeschermingsorganisaties als private partijen blijken van mening dat er wat betreft dierenwelzijn een regelgevende en handhavende rol voor de overheid is weggelegd.

De zorg voor dierenwelzijn heeft zich, aldus de Raad voor het Landelijk Gebied, vaak gericht op details, zoals de precieze omvang van de leefomgeving van dieren. Van de overheid is lange tijd verwacht dat zij zich op die manier met het dierenwelzijn bemoeide. Overheidsbemoeienis met de sector, en daarmee met het dierenwelzijn, werd bovendien deels gelegitimeerd omdat er in de sector ook allerlei andere publieke belangen aan de orde zijn, zoals de inkomenspositie van boeren.

De aandacht voor dierenwelzijn vertaalde zich dus in eerste instantie in het stellen van meer en strengere regels door overheden. In toenemende mate verwachten we ook actie van het bedrijfsleven zelf.

2.3 Kippen en varkens

Sinds de Tweede Wereldoorlog is er sprake van sterke schaalvergroting in de landbouw. In het rapport “Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland” wordt vermeld dat de consumenten grotendeels profiteerden van de voordelen van deze schaalvergroting middels prijsdalingen voor agrarische producten.

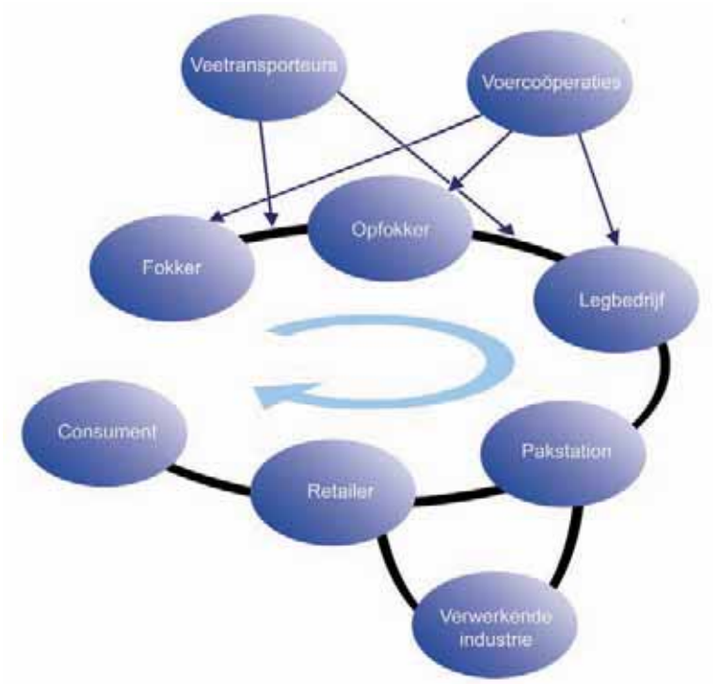
Wat ook opvalt in het rapport is dat er in toenemende mate sprake is van verbreding en verdieping van de bedrijfsvoering. Bijvoorbeeld door het zelf maken van kaas (verdieping) en door deze bijvoorbeeld aan te vullen met toeristische activiteiten (verbreding).

Dat betekent dat een steeds groter deel van de inkomsten van boeren niet meer uit de primaire activiteiten komt. In de intensieve veehouderij had in 2003 zo’n 23% van de bedrijven dergelijke activiteiten. Verbreding zorgt voor ongeveer 10% van de inkomsten per bedrijf. Daarnaast zorgen de zogenoemde inkomens van buiten het bedrijf voor nog eens 10% van de inkomsten.

2.3.1 Legsector

De eierproductiesector verschilt van die van de vleeskuikensector, hoewel de eerste schakels van de kolom voor beide sectoren dezelfde zijn. De productiekolom voor beide sectoren begint bij de fokbedrijven.

- Bij fokbedrijven worden diverse rassen met gewenste eigenschappen geselecteerd en met elkaar gekruist, en zo ontstaan kippen met steeds betere eigenschappen. De eieren gaan van een fokkerij naar een opfokbedrijf.
- In het opfokbedrijf worden de eieren uitgebroed en groeit een kuiken tot leghen.
- De hennen worden met 17 weken, als ze zelf eieren kunnen leggen, verplaatst naar het legbedrijf.
- In het legbedrijf vindt vervolgens de eierproductie plaats (20 tot 76/80 weken), waarna de hennen worden geslacht.
- De eieren gaan van het legbedrijf naar het pakstation.
- Vervolgens worden de eieren verkocht aan de detailhandel, en via de detailhandel komen de eieren bij de consument terecht.



In de figuur is de gehele productieketen grafisch weergegeven. In de schakels vanaf het pakstation is sprake van in- en uitvoer. De uitvoerwaarde van de eiersector was in 2004 ongeveer € 400 miljoen. Daarvan ging ongeveer 80% naar landen binnen de EU. Van de invoerwaarde (bijna € 91 miljoen) kwam bijna 95% uit de Europese Unie. De eiersector is dus in grote mate een Europese markt.[4]

[4] *De cijfers in dit hoofdstuk zijn afkomstig uit het Statistisch Jaarrapport "Vee, Vlees en Eieren in cijfers 2005" van de Productschappen Vee, Vlees en Eieren.*

In onderstaande tabel is zichtbaar hoeveel eieren worden geproduceerd middels alternatieve productiemethoden. Het gaat om ongeveer een derde deel van de totale productie.

Eieren uit alternatieve productiemethoden

	aantal producenten	leghennenplaatsen	berekende productie
		(x 1000)	(x miljoen stuks)
Scharreleieren	663	8.407	2.244
Biologische eieren	112	405	112
Vrije uitloop-eieren	390	5.420	1.447

In de legsector zien we een veelheid aan keurmerken voor eieren. Een deel daarvan is bedoeld om de gezondheid van de consument te bevorderen, een ander deel is juist specifiek gericht op dierenwelzijn. Het succes van dergelijke labels wordt in de eiersector bevorderd, omdat een tafelei als afgerond product bij de boer vandaan komt. Daar print men een code op het ei, waardoor de oorsprong altijd te traceren is. Bij vlees werkt een dergelijke methode veel minder.

Het uitbannen van kooi-eieren uit de supermarkten - waar het gaat om tafeleieren - is in Nederland vooral geslaagd, omdat zij onder druk van de publieke opinie hebben besloten in het geheel geen kooi-eieren meer te verkopen.

2.3.2 Vleeskuikensector

De eerste stappen in de vleeskuikenketen zijn identiek aan die in de legsector. Daarvoor verwijzen we dus naar de vorige paragraaf.

- De kuikens die worden geboren bij opfokbedrijven gaan naar vermeerderingsbedrijven.

- De broedeieren worden vervolgens uitgebroed bij een broederij, en de kuikens die uit deze eieren worden geboren, zijn de zogeheten eendagskuikens.

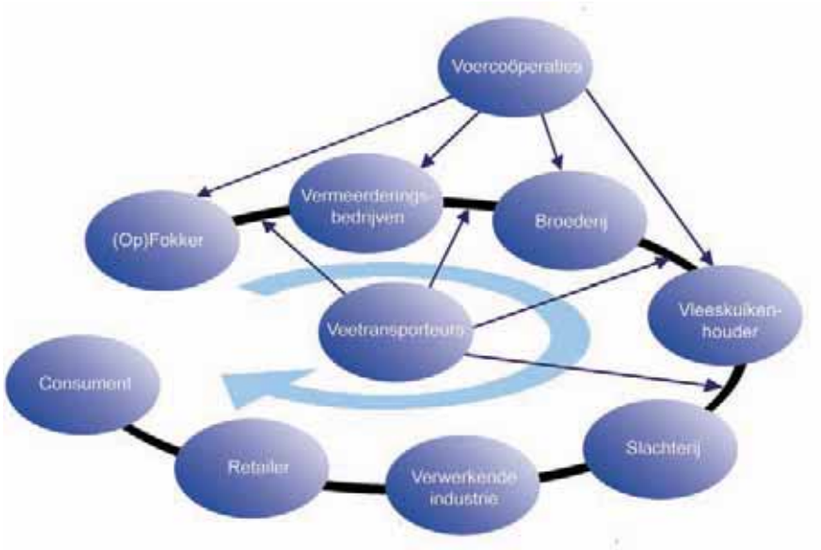
- Nog op de dag van hun geboorte worden de eendagskuikens naar de vleeskuikenhouder gebracht. In zes weken tijd zijn de kuikens volgroeid.

- Na een controle door een officieel aangestelde dierenarts gaan de dieren naar de slachterij en de uitsnijderij.

- Ten slotte worden de delen van de kip verkocht aan de detailhandel, en via de detailhandel komt het vlees bij de consument terecht.

In de figuur is de productieketen nog eens weergegeven. Niet zichtbaar is dat de vleeskuikensector sterk geïntegreerd is. Circa 95% van de vleeskuikens wordt op basis van contracten gehouden. In de contracten - in veel gevallen afgesloten met mengvoederproducenten - zijn

vaak de leveranciers van de eendagskuikens, het voer en de afnemer van de vleeskuikens vastgelegd. In de vleeskuikensector is aldus sprake van een behoorlijke in- en uitvoer van vlees. Deze markt is dus ook hier redelijk internationaal.



2.3.3 Varkenssector

De productieketen in de varkenssector begint ook met de fokkers.

- De fokkerijen fokken hun eigen varkensrassen. Het Nederlands Varkens Stamboek registreert zuivere foklijnen.

- Biggen met de gewenste genetische eigenschappen worden doorverkocht aan subfokbedrijven. Het subfokbedrijf fokt gelten (een zeug die nog niet heeft gebigd) en verkoopt deze aan vermeerderingsbedrijven.

- De vermeerderingsbedrijven hebben als eindproduct biggen voor vleesproductie.

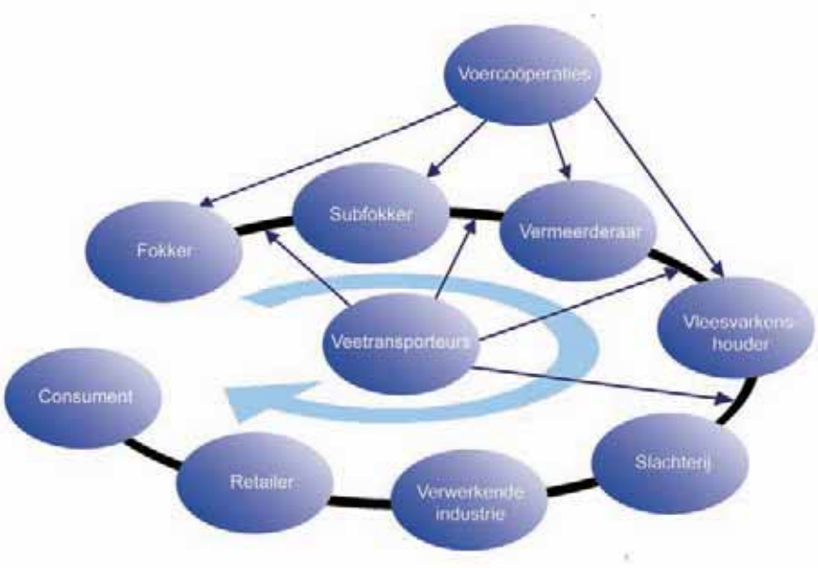
- Op het vleesvarkenbedrijf worden de varkens afgemest. Dit duurt ongeveer honderd dagen, waarin ze van 25 kilo tot 100 à 110 kilo groeien.

- Als ze zijn afgemest, gaan ze naar de slachterij en uitsnijderij, waar het vlees in delen wordt uitgesneden.

- Ten slotte komt het vlees via de detailhandel bij de consument terecht.

Een bedrijf kan overigens zowel een subfokbedrijf als een vermeerderingsbedrijf zijn, of een vermeerderingsbedrijf én een vleesvarkenbedrijf. Dit wordt een gesloten bedrijf genoemd. Belangrijk voordeel van

een dergelijk bedrijf is dat de varkens minder verplaatst worden, waardoor de kans op ziekten afneemt.



In de voorgaande figuur is de gehele productieketen zichtbaar gemaakt. Van de totale brutoproductie in Nederland wordt ongeveer een vijfde deel levend uitgevoerd. De uitvoer van levende varkens is ongeveer 10 maal zo groot als de invoer van de dieren. Bij het vlees is deze verhouding iets kleiner, namelijk vijf maal zo groot. Met name bij de levende dieren vindt vrijwel alle handel plaats binnen de Europese Unie.

De brutoproductie is tussen 1990 en 2004 gedaald met een kwart, terwijl de levende invoer behoorlijk is gegroeid. Over het algemeen is de handel in vlees veel groter dan de handel in levende dieren. De invoer van vlees en vleesbereidingen is in de genoemde periode sterk gestegen (van 61 naar 263), terwijl de uitvoer van vlees en vleesbereidingen gedaald is van 1067 naar 873. Tegelijkertijd is de consumptie gedaald van 45,2 kg per hoofd van de bevolking naar 42,3 kg.
De totale varkensstapel bedroeg in 2004 ongeveer 11 miljoen varkens, waarvan bijna de helft vleesvarkens. Ook in deze sector heeft een flinke schaalvergroting plaatsgevonden.

2.3.4 Verwerkende industrie

Het totale vleescomplex is de afgelopen jaren sterk geconcentreerd, zo valt te lezen in de nota “Perspectieven voor de Agrarische Sector in Nederland”. Dat zien we zeker in de verwerkende industrie. De zes grootste varkensslachterijen hebben volgens het rapport 95% van de markt in handen, en maar liefst 65% wordt gedekt door één bedrijf (Dumeco). Het rapport spreekt tevens van een flinke concentratie in de pluimveesector, hoewel deze geringer is dan in de varkenssector.

Daarnaast hebben we al eerder opgemerkt dat de productieketen behoorlijk geïntegreerd is. Deze integratie vindt vaak zijn oorsprong in

de verwerkende industrie. Dominante partijen in deze sector sluiten productiecontracten af met boeren en toeleveranciers, waardoor de zelfstandige boer in de praktijk vaak onder strakke regie van de verwerkende industrie werkt.

Op het gebied van vlees is er in de verwerking een tweetal problemen inzake dierenwelzijn. Om te beginnen is er de beperkte traceerbaarheid van producten. Doordat een dier in stukken wordt gesneden, is moeilijk te achterhalen waar deze stukken blijven - in tegenstelling tot eieren, die allemaal een code krijgen. Dit maakt het ingewikkelder om keurmerken of labels in te voeren. Het is bovendien duur voor verwerkers om hun productielijnen toe te snijden op kleine en onzekere volumes die gepaard gaan met meer specialisatie in het productenaanbod.

Een tweede probleem betreft de zogenoemde vierkantsverwaarding. Alleen die delen van het dier dat diervriendelijk is gehouden die in Nederland eindigen, kunnen voor meer geld worden verkocht. De andere delen gaan gewoon de internationale markt op. Dat betekent dat de kosten van diervriendelijk produceren moeten worden verhaald op de delen van het dier die hier worden verkocht. Dat zorgt voor onevenredige kostenstijgingen, waarmee die delen minder aantrekkelijk worden.

2.3.5 Retail

De verkoop van levensmiddelen via de detailhandel komt voor ongeveer 82% voor rekening van de supermarkten. Het aandeel van kleine detaillisten in de verkoop neemt steeds verder af. Van de supermarktomzet komt in totaal 70% voor rekening van slechts enkele concerns. Ondanks deze grote marktposities zien we de laatste jaren een flinke prijsdruk, mede door de internationale concurrentie. In de concurrentieslag is de inkoopmacht van de ketens een belangrijk onderdeel, zo wordt in de nota “Perspectieven voor de Agrarische Sector in Nederland” gesteld. De retailers wordt dan ook vaak een grote inkoopmacht toegedicht.

Voor eieren geldt eveneens dat een steeds groter gedeelte van de verkoop via de supermarkten plaatsvindt. Dit zien we terug in onderstaande tabel.

Huishoudelijke aankopen eieren naar afzetkanaal (procentuele verdeling o.b.v. volume)

	1990	**2003**
Totaal eieren	100	100
supermarkt	63,4	83,5
markt	5,4	4,2
speciaalzaak	8,1	2,6
producent/particulier	13,3	5,2
overige afzetkanalen	9,7	4,4

Inkoop van vlees door supermarkten gebeurt momenteel voor 95% in eigen land, maar als het economisch rendabel is om in het buitenland (bij) te kopen, gebeurt dat ook (bijvoorbeeld Greenfields-rundvlees uit Ierland, rundvlees uit Argentinië, kippenvlees uit Brazilië). Verwacht mag worden dat inkoop van varkensvlees in het buitenland zal toenemen onder invloed van de margedruk door de prijsoorlog en de toegenomen schaalgrootte in de inkoop door de retail (WUR/LEI, 2004). De vier grootste organisaties hebben meer dan 85% van de markt in handen.

Volgens het CBL en de Jumbo-supermarkten, die wij voor dit onderzoek hebben gesproken, hebben ook supermarkten belang bij productdifferentiatie. Dan kunnen er immers hogere marges ontstaan. Tegelijkertijd blijkt het lastig om in Nederland dergelijke differentiatie tot stand te brengen. Volgens Jumbo is één van de problemen dat er wel initiatieven zijn, vooral bij boeren, maar dat men er moeilijk in slaagt om de gehele keten daarop in te richten.

2.4 Nationale wet- en regelgeving

2.4.1 Varkens

In 1991 heeft de EU de Richtlijn 91/630/EEG van de Raad van 19 november 1991 over minimumnormen ter bescherming van varkens vastgesteld. Deze richtlijn is in Nederland vertaald in het Varkensbesluit. Hierin is het nodige rondom dierenwelzijn vastgelegd. Het Varkensbesluit stelt een aantal minimumeisen aan het houden van varkens, die varkens meer en kwalitatief betere leefruimte geven en die de mogelijkheden tot onderling contact vergroten. Enkele van de basiseisen van het Varkensbesluit zijn groepshuisvesting in stabiele groepen, vergroting van het leefoppervlak van dieren, minimaal acht uur per dag licht, en verstrekking van stro en enig ruwvoer.

Normen voor welzijn zijn vastgelegd op Europees niveau, via Nederlandse nationale wetgeving en via enkele private regelingen in Nederland. De belangrijkste zijn de Regeling Scharrelvarkenshouderij en de Regeling Biologische Varkenshouderij. Op de rol van deze vrijwillige regelingen komen we later terug.

2.4.2 Pluimvee en eieren

De productie, verwerking en handel van kippenvlees in de EU zijn aan talrijke wetten en voorschriften gebonden. De voorwaarden voor het houden van vleeskuikens zijn vastgelegd in de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren. De Voedingsmiddelenwet bepaalt welke voedingsstoffen en welke toevoegingen de dieren mogen krijgen.

Over het dierenwelzijn in de vleespluimveehouderij is de laatste jaren in de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) intensief gesproken. De afspraken die in de RDA gemaakt zijn over het houden van vleeskuikenouderdieren en vleeskalkoenen zijn inmiddels door het Productschap Pluimvee en Eieren vastgelegd in verordeningen. Daardoor stemmen ook pluimveeorganisaties (zoals NOP) in met de verordeningen. Wat in deze regelingen is vastgelegd, beschrijven we hieronder kort.

Vleeskuikenouderdieren

Voor vleeskuikenouderdieren is het nodige vastgelegd voor de levensfase na 22 weken, maar niet voor de huisvesting en verzorging van vleeskuikenouderdieren tijdens de opfokfase. De Verordening welzijnsnormen vleeskuikenouderdieren 2003 legt verplichtingen op die te maken hebben met de bedrijfsadministratie, de verzorging en controle van de dieren alsmede de huisvesting en voervoorziening van de dieren.

De handhaving van deze verordeningen is door het productschap toegewezen aan het Controlebureau Dierlijke Sector (CBD). Indien niet wordt voldaan aan de gestelde regels, kan het CBD een berechtingsrapport opmaken dat ter beoordeling wordt voorgelegd aan de tuchtrechter. Die kan een berisping, een boete van ten hoogste € 4.500,- en/of openbaarmaking van de getroffen maatregel opleggen.

Vleeskalkoenen

De Verordening welzijnsnormen vleeskalkoenen 2003 is op 24 mei 2003 van kracht geworden. Deze verordening verplicht de kalkoenhouders dagelijks een aantal bedrijfsgegevens bij te houden. Voorts moet van elke afgeleverde partij kalkoenen, het uitvalpercentage worden berekend en vastgelegd.

Verder worden er eisen gesteld aan de verzorging en de uit te voeren controles, aan de maximumbezettingsgraad en aan de huisvesting, het vangen, laden en transporteren van de dieren. Het Controlebureau Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE) te Barneveld is door het bestuur van het PPE aangewezen om toezicht te houden op de naleving van de verordening.

Huisvesting van kippen

Per 1 januari 2003 is het verboden om nieuwe legbatterijen te bouwen. In de bestaande batterijen moet de beschikbare oppervlakte per leghen sinds 1 januari 2003, 550 cm^2 bedragen. Tevens moet een passende voorziening in elke kooi zijn aangebracht waardoor het doorgroeien van de nagels wordt voorkomen. Per 2012 geldt een verbod op de huidige batterijsystemen. Het is wel toegestaan om kippen in verrijkte kooisystemen te houden.

2.5 Dierenwelzijn op europees niveau

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is vijftig jaar geleden tot stand gekomen. In het GLB werd aanvankelijk de productie van basisvoedsel gesubsidieerd met het oog op zelfvoorziening. Nu ligt in het GLB de nadruk op rechtstreekse steun aan de landbouwers als de

beste manier om te zorgen voor de boereninkomens, voor een veilige voeding van hoge kwaliteit en voor een milieuvriendelijke productie.

De Commissie ontwikkelt sinds dertig jaar wetgeving op het gebied van dierenwelzijn. De eerste communautaire wetgeving inzake dierenwelzijn voor landbouwdieren werd goedgekeurd in 1974 en betrof het bedwelmen van dieren vóór slachting. Daarnaast zijn in het Verdrag van Amsterdam de vijf fundamentele vrijheden van dieren (vrijheid van ongemak, van honger en dorst, van vrees en nood, van pijn, verwonding en ziekte en vrijheid om natuurlijk gedrag uit te drukken) opgenomen als principes bij het vaststellen van maatregelen om het dierenwelzijn te beschermen.

Op het moment gaan de volgende Europese richtlijnen over dierenwelzijn:

- Directive 98/58/EC - Algemene minimumstandaarden voor boerderijdieren;
- Directive 91/629/EEC, 97/2/EC & 97/182/EC - Kalveren;
- Directive 91/630/EEC, 2001/88/EC & 2001/93/EC - Varkens;
- Directive 1999/74/EC & 2002/4/EC - Legkippen;
- Regulation EC 1/2005 - Transport van dieren.

Daarnaast zijn er nog twee belangrijke regelingen van de EU die te maken hebben met standaarden voor dierenwelzijn. In de eerste plaats de EU-regeling op diervoeder en voedselcontrole. Volgens deze richtlijn moeten lidstaten actieplannen maken voor het ontwikkelen van standaarden voor dierenwelzijn vanaf 1 januari 2007.

De EU heeft diverse praktische maatregelen getroffen om dierenwelzijn te verbeteren, met name tijdens transport. In deze lijn past ook het communautaire actieplan voor de bescherming en het welzijn van dieren, dat door de Europese Commissie op 23 januari 2006 is goedgekeurd. Dit actieplan moet gezien worden als aanvulling op en verdieping van bestaande regelingen.

Dit plan geeft handen aan voeten aan de principes van het Protocol inzake de Bescherming en het Welzijn van Dieren van het EEG-verdrag. Dit Protocol erkent dat dieren gevoelige wezens zijn en verplicht de Europese Instellingen om ruim aandacht aan de welzijnsvereisten van dieren te schenken bij het formuleren en het ten uitvoer leggen van communautaire wetgeving.

In de Raad voor Ministers heeft Nederland invloed op de besluitvorming. Binnen de Raad wordt altijd gestreefd naar consensus.
De uitbreiding naar 25 lidstaten compliceert wetgeving inzake dierenwelzijn. In de nieuwe lidstaten is dit minder een issue dan bijvoorbeeld in Scandinavië en Nederland.

Het communautaire actieplan bevat de volgende actielijnen:

1. De huidige minimumnormen voor dierenbescherming en -welzijn verhogen.

2. Een hoge prioriteit geven aan het stimuleren van beleidsgericht onderzoek naar dierenbescherming en -welzijn.
3. Standaardindicatoren voor dierenwelzijn introduceren.
4. Zorgen dat zowel personen die dieren houden of die ermee omgaan als het publiek, meer betrokken raken bij en beter geïnformeerd worden over de huidige normen voor dierenbescherming en -welzijn, en zich ten volle bewust worden van hun eigen rol in het bevorderen daarvan.
5. Nieuwe internationale initiatieven opzetten en ondersteunen, om bij te dragen aan een grotere bewustwording en meer consensus inzake dierenwelzijn.

2.6 Actie in de sector - keurmerken

In 2002 is Albert Heijn samen met zijn toeleverancier en het ministerie van Landbouw gestart met de ontwikkeling van een betere en betrouwbare kipketen. Getracht wordt om in de gehele keten verbeteringen te bewerkstelligen. Zo is er aandacht voor de huisvesting en verzorging van kippen op de boerenbedrijven. De internationale kwaliteitsstandaard Safe Quality Food (SQF) is de basis voor controles.

Dergelijke private initiatieven zien we op meer gebieden ontstaan en deze krijgen vaak hun weerslag in een bepaalde certificatie- of keurmerkregeling. Een voorbeeld hiervan is ook het 4 Granen Kip-paspoort. Op het etiket van de *4 Granen Kip* staat een code. Door dit unieke nummer is de hele keten, van ei tot kip, te volgen. De werking van keurmerken wordt dus, in het geval van tafeleieren, bevorderd doordat het ei zelf ook een code krijgt waarmee het te traceren valt.

Dat er steeds meer keurmerken komen, wordt bevestigd in de nota “Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland”. Daarin wordt geconstateerd dat ketens in toenemende mate eisen stellen die boven de wettelijke minima uitgaan. Het gaat hierbij om een veelheid aan keurmerken. Naast allerlei Nederlandse initiatieven is een belangrijke rol voor EUREPGAP (Euro Retail Produce Working Good Agricultural Practice) weggelegd.

In een onderzoek naar de werking van keurmerken is bekeken in hoeverre de consument waarde hecht aan dergelijke keurmerken. Een van de verwachtingen bij dat onderzoek was dat consumenten langzamerhand de weg niet meer weten in de veelheid aan keurmerken. In de praktijk blijkt dit mee te vallen. Tegelijkertijd blijkt overigens ook dat keurmerken in veel sectoren weinig invloed hebben op het keuzegedrag van consumenten.

Zowel voor kippen- en varkensvlees als voor eieren bestaan IKB- en EKO-keurmerken. Die zijn facultatief en strenger dan de normen die worden gesteld door de wet. Een andere overeenkomst is dat beide keurmerken flinke bekendheid hebben bij de consument in Nederland. Opvallend is ook dat producten onder beide keurmerken diervriendelijker

worden geproduceerd dan gewoon vlees, maar dat dierenwelzijn niet de achterliggende gedachte is voor het maken van de keurmerken. Bij IKB is voedselveiligheid de hoofdoverweging en bij EKO biologische productiemethoden die het milieu zo min mogelijk belasten.

Naast deze overeenkomsten zijn er ook verschillen. Over het algemeen zijn de eisen van het EKO-keurmerk strenger. Daarnaast verschilt de controle. Het IKB-keurmerk wordt door de sector zelf gecontroleerd terwijl dat bij het EKO-keurmerk gebeurt door het ministerie van LNV. Het EKO-keurmerk is een bij wet beschermd keurmerk dat ook bij wet gestelde eisen vertegenwoordigt. Het IKB-keurmerk is natuurlijk ook beschermd maar alleen via het reguliere merkenrecht. De regels zijn niet bij wet vastgelegd maar worden door het IKB-platform vastgesteld.

Opvallend is dat op het gebied van eieren wordt gesproken over de integratie van het Duitse KAT-systeem met het Nederlandse IKB-systeem. Dat laat zien dat de normen in keurmerken internationaal convergeren; wellicht sneller dan nationale wet- en regelgeving.

Keurmerken worden vaak door retailers gehanteerd als kwaliteitseis voor leveranciers. Het voordeel hiervan is dat de normen voor alle leveranciers gelden, dus ook voor buitenlandse. Dit zorgt voor internationale spreiding van de normen en de handhaving. Deze handhaving is, volgens de geïnterviewde vertegenwoordigers uit de sectoren, namelijk vaak intensiever dan die van de overheid. Bovendien is de naleving beter, doordat er vaak meer draagvlak is voor normen op basis van keurmerken dan voor die in wet- en regelgeving. Zo zien we de volgende voor- en nadelen van keurmerken ten opzichte van wet- en regelgeving. Overigens wordt een van de bekendste labels op dit gebied, het label “biologisch”, door veel betrokkenen als mislukt beschouwd. Het marktaandeel is gering (2-3%) en er zit weinig groei in. Deze mislukking lijkt af te stralen op andere initiatieven op het gebied van dierenwelzijn.

	Voordeel	**Nadeel**
Wet- en regelgeving	Bodem in de markt Helderheid	Weinig draagvlak Handhaving beperkt Gericht op overtreders
Private labels en keurmerken	Handhaving steviger Beloont voorlopers Bereikt alle leveranciers, ook in buitenland Normen internationaliseren	Risico van free riders

2.6.1
Meer actie

Keurmerken zijn vooral effectief om kwaliteitsverbetering te realiseren. Machtige partijen in de markt gebruiken ze om normen op te leggen aan andere schakels. Tegelijkertijd hebben we in ons onderzoek begrepen dat er behoorlijk wat initiatieven tot innovatie in de primaire sectoren bestaan. Boeren hebben hier belang bij omdat ze door innovatie kunnen komen tot productdifferentiatie, wat voorkomt dat zij slechts op prijs kunnen concurreren.

Binnen de sectoren worden nieuwe initiatieven, zo vertellen vertegenwoordigers uit de sectoren, vaak met enige scepsis begroet. Vaak blijkt het bovendien moeilijk om een bepaalde innovatie op te schalen tot brede toepassing. Zo lijkt het erop dat partijen die belang hebben bij innovatie, en dus mogelijk bij verbetering van dierenwelzijn - de boeren - hierin succesvoller zouden kunnen worden.

2.6.2
Actie in het VK

Tesco is een grote retailer in het Verenigd Koninkrijk met een dominante positie in de keten. Deze positie zet Tesco in om dierenwelzijn te verbeteren. Daartoe heeft Tesco het zogenoemde Freedom Food-keurmerk opgezet. Een van de onderdelen is dat van al het vlees dat Tesco verkoopt, de herkomst dient te kunnen worden getraceerd. Ook dieren die niet direct als Tesco-vlees worden verkocht, neemt Tesco mee in de keten.

Tesco heeft The Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals (RSPCA) bereid gevonden haar naam aan het Freedom Food-logo te verbinden - net als Jumbo in Nederland de Dierenbescherming daartoe bereid heeft gevonden (zie ook verderop in dit rapport). De controle op de producenten en toeleveranciers van Tesco geschiedt onder auspiciën van de RSPCA. De RSPCA kan haar doelstellingen beter bereiken omdat zij via de consument op deze manier diervriendelijke productie kan afdwingen. Het bijzondere aan het Freedom Food-logo is dat ook andere retailers en lokale slagers het keurmerk gebruiken.

Opvallend is dat in de publicaties over Freedom Food naast dierenwelzijn ook andere criteria worden benadrukt. Zo wordt er aandacht besteed aan de voedselveiligheid en herkomst alsmede aan het natuurlijke karakter van de producten die zouden leiden tot onder andere betere smaak.

Naleving

Om effectief te zijn dient een arrangement niet alleen bepaalde normen te hanteren, maar dienen deze vooral nageleefd te worden. Dat geldt voor wet- en regelgeving van de overheid maar ook voor eigen initiatieven (zoals keurmerken). In het rapport “Economic Evaluation of Farm Animal Welfare Policy” van de universiteit van Reading beschrijven onderzoekers de effectiviteit van verschillende instrumenten (wet- en regelgeving, eisen van retailers, adviezen, et cetera).

Als het gaat om varkens zijn de zogenoemde *farm assurance schemes* (certificatie) het meest effectief. Probleem is wel dat lang niet alle boeren deze schemes hanteren, zodat het totale effect beperkt is. Hoewel de verschillen klein zijn, blijkt wel dat wet- en regelgeving en adviezen aan boeren het minst effectief zijn om dierenwelzijn in de praktijk te bevorderen. De effectiviteit van eisen van retailers scoort middelmatig.

Overigens zorgen verbindingen tussen maatregelen voor toenemende effectiviteit. Zo zijn de aanbevelingen van de Britse FAWC-commissie behoorlijk effectief, omdat deze aanbevelingen zijn opgenomen in diverse *assurance schemes.*

2.7 Het beeld van burgers

In het rapport "Imago van de Boer" is onderzocht hoe burgers in Nederland aankijken tegen de agrarische sector als geheel (LNV, 2005a). Interessant is dat de agrarische sector een negatiever beeld van de eigen sector heeft dan burgers. Het beeld van de burgers over de agrarische sector is volgens de boeren gestoeld op verouderde ideeën over het boerenbedrijf. Zo hebben boeren het idee dat de sector bij mensen een "Ot en Sien-gevoel" oproept, terwijl de boer zichzelf ziet als moderne en innovatieve ondernemer.

Veel burgers hebben een positief beeld van de agrarische ondernemer, zowel van de persoon als van de bedrijfstak, overigens op basis van beperkte kennis van de agrarische sector. Volgens het onderzoek vinden de meeste burgers "diervriendelijkheid" niet echt een kenmerkende eigenschap van de sector. Desondanks zijn de meeste burgers (69%) wel van mening dat de varkens- en pluimveeboeren goed voor het welzijn van hun dieren zorgen. Biologische landbouwbedrijven hebben een heel positief imago. Volgens burgers treden die natuur- en milieuvriendelijk op. Bovendien zijn ze volgens hen zowel kleinschalig als modern en innovatief.

Meer in het algemeen blijkt uit het onderzoek dat burgers veel waarde hechten aan het bestaan van de sector in Nederland (87%). Maar liefst 90% van de burgers vindt dat de sector een belangrijke bijdrage levert aan de samenleving (90%). Nog groter is het aantal mensen dat vindt dat de sector een belangrijke historische waarde heeft. Tweederde van de bevolking zegt geraakt te worden door slecht nieuws over de agrarische sector. Dit gevoel is sterker onder ouderen dan onder jongeren.

2.7.1 Consumentengedrag

Een belangrijke succesfactor voor het slagen van nieuwe sturingsmechanismen is het gedrag van consumenten. Belangrijk is hoe consumenten keuzes maken als ze in de winkel staan. En vooral belangrijk is de vraag in hoeverre dierenwelzijn hierbij een rol speelt.

In een onderzoek onder het LNV Consumentenpanel uit 2005 gaf 20% van de respondenten aan altijd rekening te houden met de diervriendelijkheid bij het aanschaffen van vlees, en 40% nooit (LNV, 2005b). Daarmee is het belang iets kleiner dan dat van bijvoorbeeld prijs (27% denkt hier altijd aan), maar groter dan milieuvriendelijkheid (16%). Kwaliteit is met 62% in dit opzicht het belangrijkste criterium. Op de vraag hoe men kon zien dat vlees diervriendelijk werd geproduceerd, gaf een kwart van de respondenten aan dit niet te kunnen zien.

Bij meer duidelijkheid op het etiket over de productiewijze zegt 71% meer rekening te gaan houden met diervriendelijkheid. Driekwart van deze mensen zegt dan vaker diervriendelijk vlees te zullen kopen. Overigens zegt bijna een kwart van de consumenten (24%) dat men niet meer rekening met diervriendelijkheid zou houden, ook al geeft het etiket duidelijk aan dat het vlees diervriendelijk is geproduceerd.

Dit onderzoek laat zien dat kiezende consumenten relatief beperkt rekening houden met dierenwelzijn (ter illustratie een cartoon uit NRC Handelsblad van 21 januari 2006). Dit komt deels doordat mensen onvoldoende inzicht hebben in de productiewijze van vlees.

TEKENING RUBEN L. OPPENHEIMER

2.7.2 Trends in consumptie

Als consumenten relatief weinig oog hebben voor dierenwelzijn, wat bepaalt dan wel hun keuze? Mensen besteden aandacht aan verschillende aspecten bij het kopen van vlees. Er zijn globaal zes trends in de preferenties van consumenten te ontdekken (WUR/LEI, 2004): gezondheid, genieten, gemak, prijs, dierenwelzijn en veiligheid. Deze trends kunnen elkaar versterken, maar kunnen ook met elkaar op gespannen voet staan. Zo kunnen maatregelen om voedselveiligheid te garanderen, leiden tot vlees dat duurder is (veilig vs. goedkoop) of kan smaakvoller vlees meer vet bevatten (gezond vs. genieten). Er zijn in potentie ook wederzijds versterkende effecten. Zo bestaat het vermoeden dat dieren uit welzijnsvriendelijkere systemen meer weerstand tegen ziekten opbouwen (dierenwelzijn en voedselveiligheid) en dat

vlees van dieren die hebben gescharreld, smaakvoller is (dierenwelzijn en genieten).

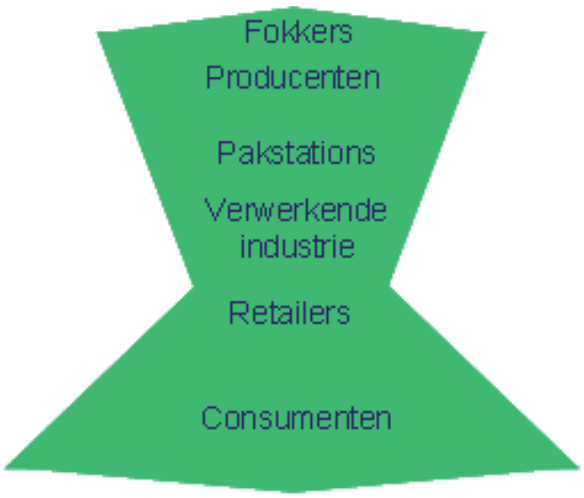
Eén van de sturingsconcepten die in hoofdstuk 5 worden gepresenteerd, gaat dieper in op deze trends in consumptie en beschrijft hoe de wederzijdse effecten kunnen worden aangewend om dierenwelzijn te borgen.

3. Krachtenveld-analyse

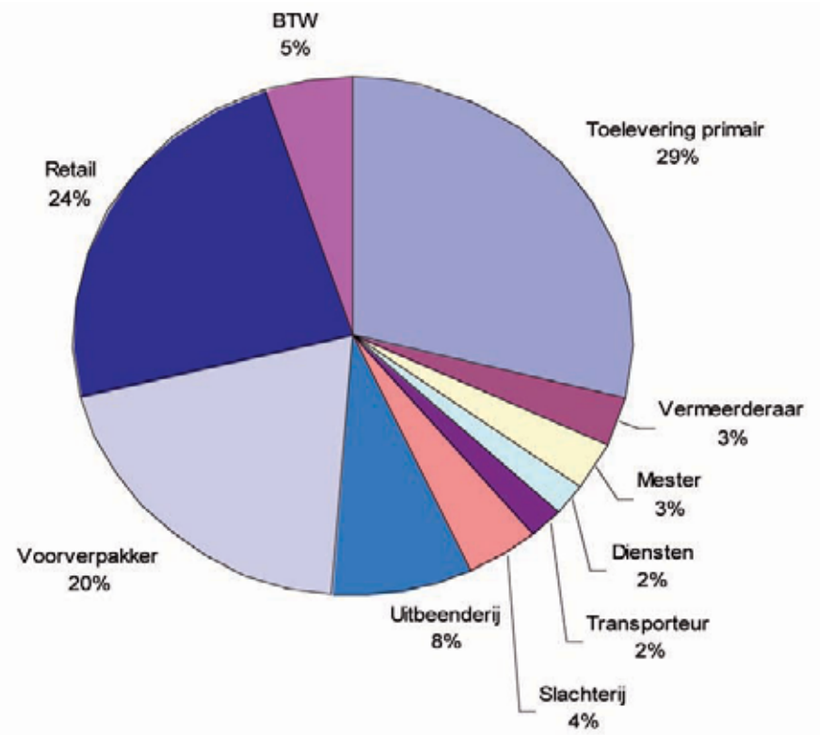
In dit hoofdstuk gaan we verder in op het krachtenveld rond beide cases - kippen en varkens. We onderzoeken wie veel macht heeft, en wie minder. Wie heeft belang bij dierenwelzijn, wie minder?

3.1 Macht in de keten

Niet alle schakels in de keten zijn even breed. Dat laat onderstaande figuur zien. Er zijn veel meer consumenten dan primaire producenten. Er zijn nog minder verwerkers en retailers. Deze smallere schakels hebben in beginsel meer mogelijkheden om zich te organiseren, en daarmee hun opvattingen te formuleren.

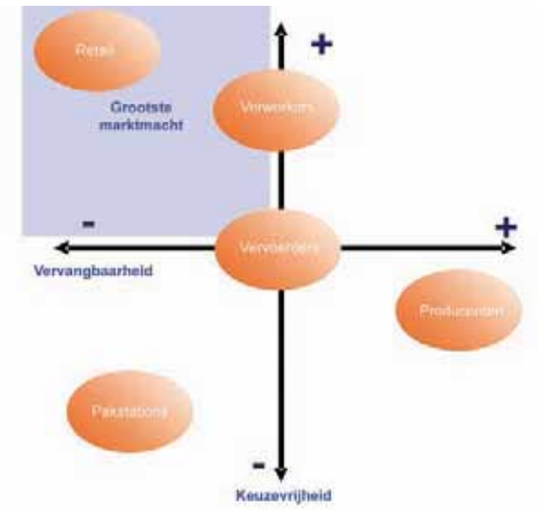


We hebben ook gekeken naar de verdeling van kosten (of omzet) in de keten. De onderstaande figuur maakt voor de varkenssector inzichtelijk dat de retail en de verpakkers, naast de primaire producenten, de grootste omzet maken (WUR/LEI, 2004).



Op basis van voorgaande gegevens en interviews in de sectoren hebben wij de marktmacht van de diverse schakels op twee assen weergegeven. Dat is hieronder te zien, waarbij de pakstations alleen betrekking hebben op de eiersector.

De horizontale as betreft de vervangbaarheid van partijen uit een schakel voor hun klanten. Dan zien we dat retailers, door hun grote omvang, moeilijk vervangbaar zijn voor hun klanten, de consumenten. Tegelijkertijd zijn de primaire producenten relatief gemakkelijk vervangbaar voor hun afnemers. Op de verticale as is weergegeven in hoeverre schakels keuzevrijheid hebben in hun toeleveranciers. Dan zien we dat retailers veel te kiezen hebben, maar pakstations niet.



Zo zien we dat de retailers linksboven eindigen en dat deze dus de grootste marktmacht hebben. Producenten zijn daarentegen weinig machtig, doordat ze relatief gemakkelijk vervangbaar zijn en zelf in beperkte mate keuzevrijheid hebben in leveranciers.

Hieronder vatten we kort een aantal conclusies samen die we op basis van deze paragraaf en het vorige hoofdstuk kunnen trekken:

- Belang van internationale handel. De cijfers tonen dat de internationale handel groeit. De internationale handel is voor een groot deel Europese handel.

- Schaalvergroting in de productie. In alle sectoren zien we schaalvergroting en intensivering. Voor de productie geldt dat er in ieder geval veel minder kleine bedrijven zijn dan begin jaren negentig. Voor enkele sectoren geldt dat er tevens steeds meer grote bedrijven zijn gekomen.

- Oligopolie in de verwerkende industrie. In de verwerkende industrie is vooral in de vleessectoren in toenemende mate sprake van grote marktconcentratie.

- Grote macht retailers. De supermarkten zijn voor zowel eieren als vlees veruit het grootste afzetkanaal. Bovendien wordt deze markt gedomineerd door enkele grote spelers. Dit geeft deze schakel in de keten grote invloed op de eerdere schakels in de productieketen.

3.2 Partijen en hun belang bij dierenwelzijn

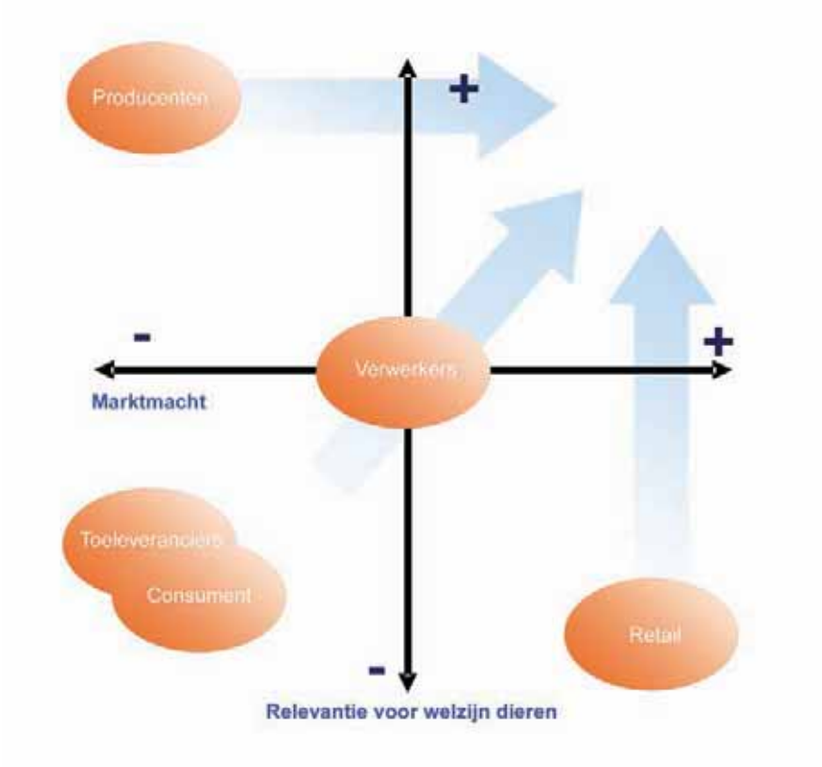
Binnen de sectoren zijn de volgende partijen actief:
- Primaire producenten;
- Toeleveranciers (voer, transport);
- Verwerking (slachterijen en pakstations);
- Dierenwelzijnsorganisaties;
- Retail;
- Consumenten.

In de tabel hieronder is samengevat welke rol deze partijen spelen. De eerste kolom geeft de directe invloed aan die ze hebben op dierenwelzijn. Voor boeren en handelaren is dit hoog - zij gaan immers om met levende dieren - terwijl retail slechts verkoopt. De kolom “marktmacht” gaat over de invloed die partijen op andere schakels kunnen hebben. De derde kolom betreft de eigen initiatieven die in de schakels nu zichtbaar zijn als het gaat om dierenwelzijn.

De laatste kolom geeft aan welke belangen in sectoren mogelijk een positieve of negatieve bijdrage aan dierenwelzijn kunnen opleveren.

	Relevantie voor welzijn dieren	Marktmacht	Eigen initiatieven	Belangen congruent aan dierenwelzijn
Boeren	Hoog	Beperkt	Kleinschalig	+ Specialisatie & Innovatie - Prijsconcurrentie
Toeleveranciers (inclusief vervoerders)	Middel / hoog	Beperkt	-	-
Verwerking	Middel	Middel	-	+ Specialisatie - Aantasting efficiëntie bedrijfsproces
Dierenwelzijnorganisaties	-	Potentieel in combinatie met consument	Externe druk organiseren	+ Positie in publiek debat behouden - door zorg over imago beperking in meewerken aan diervriendelijke zaken
Retail	Beperkt	Groot	Certificaten	+ Onderscheidend product + Goede naam (negatieve prikkel) - Druk op prijzen
Consument	Beperkt	Hoge potentie	Beperkt	+ intrinsieke behoefte - andere elementen aan product vlees hebben prioriteit

Op basis van de voorgaande tabel is, met enige voorzichtigheid, de volgende figuur op te stellen. Hierin is zichtbaar gemaakt welke marktmacht partijen hebben en hoe belangrijk hun eigen acties kunnen zijn voor dierenwelzijn. Een partij die rechtsboven zit, heeft zowel marktmacht als relevantie voor dierenwelzijn. Een nieuw sturingsarrangement kan vooral effectief zijn als het zich richt op partijen met marktmacht die direct relevant zijn voor dierenwelzijn. Mogelijk kan de overheid zich richten op het wijzigen van machtsverhoudingen ten faveure van partijen die een belang hebben bij dierenwelzijn en de mogelijkheid hieraan iets te verbeteren.



Deze figuur geeft aanleiding om vanuit een sectoroverstijgend (maatschappelijk) perspectief op sturing, in ieder geval óók nog eens na te denken over (a) het veranderen van het keuzegedrag van consumenten, waardoor zij wel marktmacht zouden kunnen ontwikkelen en (b) het versterken van de positie van producenten.

3.3 Beleidsnetwerk

De landbouwsector kenmerkt zich door een bonte verzameling van organisaties. Voor maatschappelijke sturing is van belang welke dit zijn. Hierbij kan een vierdeling worden aangebracht in partijen die betrokken zijn bij respectievelijk beleidsvorming, beleidsuitvoering, toezicht en handhaving, en belangenbehartiging. Tussen deze partijen vindt veelvuldig afstemming plaats.

Het in kaart brengen van de divergerende belangen en opvattingen van partijen biedt inzicht in het krachtenveld ten aanzien van dierenwelzijn in de landbouwsector. Van de betrokken partijen geven we aan wat hun belangrijkste opvattingen zijn ten aanzien van dierenwelzijn, op welke wijze ze invloed kunnen uitoefenen op de keten, en hoe ze zich in de afgelopen jaren daadwerkelijk hebben gemanifesteerd.

Beleidsvorming en -uitvoering

Dit vindt plaats op Europees en nationaal niveau. Landbouw is van oudsher een beleidsterrein waarop de Europese Unie veel invloed uitoefent. De onderstaande partijen zijn betrokken bij de beleidsvorming rond dierenwelzijn in de landbouwsector:

- Europese Commissie;
- Nationale overheid;
- Belangengroeperingen uit de sectoren en platforms zoals productschappen.

Op Europees niveau is de aandacht voor dierenwelzijn de afgelopen decennia toegenomen, getuige bijvoorbeeld het verbod op kistkalveren en scherpere eisen ten aanzien van legbatterijen. Nederland is niet voornemens om nieuw nationaal beleid te introduceren dat stringenter is dan de Europese normen, zoals blijkt uit een nota van het ministerie van ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) uit december 2005. In de Tweede Kamer staat het onderwerp dierenwelzijn niet hoog op de agenda, ondanks een kritische houding ten opzichte van het gevoerde beleid van bijvoorbeeld D66 en SP.

De verantwoordelijkheid voor de beleidsuitvoering ligt in Nederland met name in handen van het ministerie van LNV. Het Productschap Vee, Vlees en Eieren is echter ook bevoegd om bindende verordeningen af te kondigen voor de hele bedrijfstak.

De productschappen zijn een platform voor de werknemers en werkgevers in de Nederlandse vee-, vlees- en eiersector. Zij komen in beeld als er collectieve belangen zijn waarmee één of meer schakels in de “pro-

ductiekolom" te maken hebben, bijvoorbeeld dierenwelzijn. De Productschappen Vee, Vlees en Eieren (PVE) zijn bevoegd om bindende verordeningen af te kondigen voor de hele bedrijfstak. Daarnaast kunnen de productschappen vrijwillige regelingen opstellen. De PVE zien er naar eigen zeggen op toe dat regelgeving niet leidt tot ongewenste financiële en administratieve lastenverzwaring.

Verschillende instanties zien erop toe dat de uitvoering van beleid ook daadwerkelijk conform wet- en regelgeving gebeurt. Dit zijn onder meer de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Voedsel- en Waren Autoriteit (VWA). De AID doet aan controle, opsporing, verificatie en handhavingcommunicatie. De VWA houdt toezicht op de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, en het welzijn van dieren. Uit de interviews voor dit project blijkt dat de controle-intensiteit van de AID overigens zeer beperkt is.

Belangenbehartiging

Het maatschappelijk middenveld, dat zich voornamelijk richt op belangenbehartiging, is in de landbouwsector sterk ontwikkeld. Tientallen organisaties komen op voor de belangen van de stakeholders in de keten: de producenten, de consumenten en de dieren. Daarbij is grofweg een indeling te maken in organisaties die de belangen behartigen van respectievelijk veehouders en -handelaren, de verwerkende industrie, consumenten en dieren.

Binnen dergelijke groepen zijn vaak verschillen van opvatting te vinden over de te dienen belangen en de wijze waarop dit gebeurt. Zo zijn er onder de dierenwelzijnsorganisaties partijen die een strategie van overleg met de overheid hanteren, maar ook partijen die vooral vertrouwen op het voeren van acties.

Met name de vertegenwoordigers van veehouders, veehandelaren en de verwerkende industrie zijn van mening dat verantwoordelijkheden op het gebied van dierenwelzijn door alle partijen gedragen moeten worden. Ze benadrukken vooral dat er een omslag moet plaatsvinden bij consumenten en retailers. Niet primair de overheid, maar de consument en de internationale markt zijn bepalend voor het dierenwelzijn, en daarmee voor het perspectief van de veehouderij in Nederland. Tegelijkertijd zegt de Consumentenbond juist dat de verantwoordelijkheid voor dierenwelzijn in zijn ogen vooral ligt bij de overheid en de boer, en in beperkte mate bij de consument.[5]

De dierenbelangenorganisaties staan op voorhand niet achter zelfregulering. Dierenwelzijn is primair een verantwoordelijkheid van de overheid, en niet van het bedrijfsleven. Deze partijen vrezen dat de bedrijven te veel invloed krijgen en vooral oog hebben voor de - voornamelijk economische - belangen van hun eigen achterban.

Overigens zijn er voorzichtige initiatieven van dierenwelzijnsorganisaties om betrokken te raken bij keurmerken. De Dierenbescherming zal bijvoorbeeld samen met Jumbo een proef starten. Het logo van de Dierenbescherming zal op pakjes kippenvlees verschijnen die volgens bepaalde afspraken zijn geproduceerd. Voor de Dierenbescherming is dat niet vanzelfsprekend. Enerzijds omdat delen van hun achterban

[5] *Bron: Opinie-onderzoek in opdracht van het ministerie van LNV in april 2005.*

het eten van vlees geheel afwijzen. Die leden zullen niet gelukkig zijn als de organisatie zich committeert aan de productie van dieren ten behoeve van consumptie. Een tweede bezwaar is dat een belangenorganisatie op deze manier een bepaald niveau van dierenwelzijn acceptabel verklaart, terwijl er altijd ruimte voor verbetering moet blijven. Zo zien we dat dierenwelzijnsorganisaties terughoudend zijn om zich te verbinden aan initiatieven in de markt.

3.4 Nogmaals, dierenwelzijn

In dit hoofdstuk en het voorgaande is opgevallen dat dierenwelzijn pas de afgelopen decennia nadrukkelijke aandacht heeft gekregen. Deze aandacht heeft vooral geleid tot activiteit van overheden. In wet- en regelgeving is steeds meer vastgelegd rondom dierenwelzijn. Dat gebeurt vaak op detailniveau, bijvoorbeeld de precieze lengte van een zitstok voor kippen. In de ontwikkeling van regelgeving is Europa een bepalende factor geworden.

Tegelijkertijd zien we dat regelgeving in Nederland in overleg met de sector en belangengroeperingen tot stand is gekomen en wordt uitgevoerd. De sector zelf heeft instellingen gecreëerd die verantwoordelijk zijn voor de controle op regelingen. Het dilemma én de verbinding tussen economische belangen en dierenwelzijn worden daar vaak zichtbaar. Tegelijkertijd zien we dat de primaire sectoren voordelen zien in productdifferentiatie en een hoog kwaliteitsniveau, en ter zake initiatieven ondernemen.

Naast een groeiende rol van de overheid zien we de afgelopen jaren keurmerken steeds prominenter worden. Interessant is dat daarin soms strengere eisen worden gesteld dan in wet- en regelgeving. Bovendien is de handhaving bij keurmerken vaak intensiever. De keurmerken die wij hebben besproken, worden door dominante marktpartijen geïnitieerd. Overigens blijkt dat consumenten weliswaar belang hechten aan dierenwelzijn, maar dat dit slechts beperkt doorwerkt in hun keuzes. Keurmerken bieden daarin slechts beperkt een hulpmiddel.

In de interviews blijkt vooral negatieve publiciteit effectief om veranderingen te bewerkstelligen. Dat is het duidelijkst bij kooi-eieren. Onder druk van de publieke opinie en acties van dierenwelzijnsorganisaties liggen er helemaal geen kooi-eieren meer in de schappen van supermarkten.

4.
Via Via ...

Vanaf dit hoofdstuk gaan we dieper in op het concept maatschappelijke sturing. Eerst behandelen we verschillende vormen van sturing: overheidsregulering, zelfsturing en maatschappelijke sturing. Aan het einde van dit hoofdstuk beschrijven we of, en zo ja hoe, maatschappelijke sturing toe te passen is als alternatief voor bestaande vormen van sturing.

4.1
Van overheidsregulering: normstelling, controle en sanctionering door de overheid

De afgelopen decennia ontwikkelde de landbouwsector in Nederland zich in de richting van intensivering en specialisatie. Deze ontwikkeling was niet steeds positief voor het dierenwelzijn. Onder druk van burgers en maatschappelijke organisaties heeft de overheid een grote rol genomen om het dierenwelzijn te garanderen. Zowel dierenbeschermingsorganisaties als private partijen zijn van mening dat er wat betreft dierenwelzijn een regelgevende en handhavende rol voor de overheid is weggelegd.

De zorg voor dierenwelzijn concentreert zich op inhoudelijke details, zoals de precieze omvang en kwaliteit van de leefomgeving van dieren. Die details zijn vastgelegd in regels die van overheidswege worden

gecontroleerd. Tot voor kort was dergelijke overheidsregulering het heersende paradigma in de landbouwsector. Bij overheidsregulering is normstelling een zaak van de overheid, evenals de controle op naleving van die normen en sanctionering bij handelen dat niet conform de normen is.

De overheid stelt de regels op en is verantwoordelijk voor toezicht op en handhaving van deze regels. De sector dient zich aan deze regels te houden en heeft daarnaast nog een eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid. Hierbij moet worden opgemerkt dat de landbouwsector zich van oudsher kenmerkt door een hoge organisatiegraad. Zelfstandige boeren verenigden zich onder andere in coöperaties. De landbouwsector is bovendien verweven met het bankwezen, de overheid en het bedrijfsleven.

4.2 Via zelfsturing: normstelling, controle en sanctionering door de sector

De aandacht voor dierenwelzijn heeft conform het idee van overheidsregulering in eerste instantie geleid tot het stellen van meer en strengere regels door overheden. In toenemende mate wordt echter óók actie verwacht van de sector zelf. De minister van LNV streeft naar meer verantwoordelijkheid van de partijen die in de sector actief zijn (en die dus een rol hebben in de keten) en vat die sturingsvisie samen als: “Van zorgen voor naar zorgen dat”.

In plaats van een sterk sturende overheid moet worden toegewerkt naar een overheid “die het mogelijk maakt dat ketenpartijen zelf de verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de inrichting van hun leven en leefomgeving”. Landbouw moet een sector worden met minder regels, een *level playing field* en meer verantwoordelijkheid voor de partijen in de keten zelf.

Op het gebied van dierenwelzijn betekent dit dat Nederland in principe geen nieuw nationaal beleid zal introduceren dat stringenter is dan de Europese normen, maar zich wel in Europees en mondiaal verband zal inzetten voor een verbetering van het dierenwelzijn (LNV, 2005c). Daarnaast zal het ministerie van LNV initiatieven ondersteunen die uit de sector zelf afkomstig zijn.

De overheid stuurt met andere woorden op de context; op de randvoorwaarden waaronder de landbouwsector zelf regels kan stellen, verantwoording kan afleggen en controles kan uitoefenen. Daarbij ziet de overheid er in het bijzonder op toe dat zwakke of afwezige belangen - dierenwelzijn, milieubelangen, gezondheidsbelangen - voldoende mogelijkheden tot articulatie hebben en dat deze in de sector voldoende mee worden gewogen. Opnieuw geldt dan als uitgangspunt dat deze belangen vooral door de partijen in de sector (als onderdeel van de keten) moeten worden behartigd.

Deze beweging van overheidsregulering naar zelfsturing is er één waarbij de verantwoordelijkheid wordt verlegd van de overheid naar de sector - meer in het bijzonder de partijen die een rol hebben in de keten. De minister van LNV stelt regels op ten aanzien van dierenwelzijn en heeft een systeemverantwoordelijkheid: in de gehele keten, van primaire sector tot retailers, moet worden voldaan aan de gestelde normen. Het bedrijfsleven is verantwoordelijk voor de naleving van wettelijke eisen en heeft een "maatschappelijke verantwoordelijkheid" in bredere zin.

De ketenpartijen in de voedselketen stellen (ook internationaal) eisen aan elkaar ten aanzien van onder meer dierenwelzijn (IKB, EUREPGAP). Consumenten zijn verantwoordelijk voor eigen keuzes bij aankoop en gebruik van voedsel. Aanvullend hierop kunnen maatschappelijke organisaties eisen stellen op het gebied van dierenwelzijn in de productieketen, bijvoorbeeld door middel van media-acties en lobbyactiviteiten.

4.3 Naar maatschappelijke sturing: normstelling, controle en sanctionering door de maatschappij

Bij zelfsturing krijgt de sector van de overheid ruimte om zelf verantwoordelijkheid te nemen en worden normstelling, controle en de sanctionering daarvan aan partijen in de keten overgelaten. Dierenwelzijn krijgt dan eerst en vooral invulling door inbreng van de direct belanghebbenden. Daar hoeft het niet bij te blijven. Het perspectief op sturing kan nog breder worden getrokken. Dan vormt niet de sector (met alle direct belanghebbenden) maar heel de samenleving het referentiepunt. Niet slechts de keten dus, maar heel het brede netwerk dat zich rond dierenwelzijn heeft ontwikkeld dan wel (in potentie) ontwikkelen kan.

Vanuit een dergelijk perspectief op sturing verandert ook de rol van de overheid. In vervolg op de ontwikkeling naar zelfregulering is die rol in ieder geval eerder ruimtegevend dan richtinggevend, eerder mogelijkmakend dan beperkend, eerder ordenend dan sturend. Normstelling, controle en sanctionering op het vlak van bijvoorbeeld dierenwelzijn worden in het perspectief van maatschappelijke sturing gezien als verantwoordelijkheden waarin de maatschappij uiteindelijk zelf kan en zal willen voorzien.

Essentieel is naar ons idee dat de aandacht in dit perspectief verschuift van het voorzien en voorkomen van alle mogelijke risico's naar het organiseren van weerbaarheid en veerkracht, daar waar die risico's zich manifesteren. In het meer traditionele anticipatieperspectief worden mogelijke problemen en risico's vooraf in kaart gebracht en treft de

overheid nog vóór ze hebben plaatsgevonden voorzieningen om zich hiertegen te wapenen. Dit kan bijvoorbeeld door strenge eisen te stellen die het ontstaan van allerlei mogelijk ongewenste situaties helpen voorkomen - of althans lijken te helpen voorkomen. Als de ongewenste situaties toch optreden - en dat gebeurt zonder enige twijfel - moeten weer allerlei maatregelen ter compensatie worden getroffen of moet de bestaande regulering verder worden verfijnd om ongewenste situaties in de toekomst te voorkomen. Daarom ook dat in het klassieke paradigma regelverdichting vanzelfsprekend is.

In een perspectief van maatschappelijke veerkracht en weerbaarheid zijn partijen daarentegen zo toegerust dat ze, wanneer dergelijke situaties zich onverhoopt toch voordoen, hiertegen weerstand kunnen bieden, de gevolgen ervan kunnen pareren en zichzelf kunnen wapenen tegen het opnieuw voorkomen ervan. De overheid ziet er "slechts" op toe dat er in de samenleving voldoende *checks en balances* (blijven) bestaan of ontstaan die deze weerbaarheid en veerkracht organiseren en vormgeven.

De maatschappij centraal

Bij maatschappelijke sturing komt het erop neer dat wordt ingezet op een breed krachtenveld in de samenleving dat verantwoordelijkheid neemt voor dierenwelzijn. De overheid heeft vooral als functie ervoor te zorgen dat in de samenleving een dergelijk krachtenveld tot ontwikkeling kan komen. Een belangrijke politieke taak blijft immers de aanduiding van zwakke belangen die zichzelf niet als vanzelfsprekend kunnen representeren, articuleren en beschermen.

In plaats van of in aanvulling op overheidsregulering en zelfsturing in de keten wordt ruimte gemaakt voor *checks and balances* die breder gaan dan alleen het belang van de partijen in de keten. De overheid doet dit door zowel de sector als de maatschappij toe te rusten. De overheid zet in op veerkracht in de maatschappij door partijen in positie te brengen, maar intervenieert niet direct. De overheid past metasturing toe door erop toe te zien dat sturing door de maatschappij mogelijk is.

Bij maatschappelijke sturing kan de maatschappij druk uitoefenen op de sector om diervriendelijk te produceren. Maatschappelijke organisaties zijn in staat en gelegitimeerd - door de overheid en/of de sector - om eisen te stellen op het gebied van dierenwelzijn in de productieketen. Daarnaast zijn maatschappelijke organisaties toegerust om maatschappelijke druk te organiseren, bijvoorbeeld door media-acties en lobbyen. Consumenten blijven onveranderd verantwoordelijk voor het maken van eigen keuzes bij de aankoop van voedsel. Ze moeten daarbij echter wel voldoende toegerust zijn om een goed afgewogen keuze te kunnen maken. Maatschappelijke sturing omvat meer dan het bieden van keuzevrijheid voor consumenten en belangenbehartiging door maatschappelijke organisaties. Ook partijen die (veel) verder afstaan van de sector kunnen in dit perspectief op sturing ruimte krijgen om invulling te geven aan dierenwelzijn.

Bij maatschappelijke sturing ligt de nadruk op het organiseren van veerkracht en weerbaarheid. De overheid beziet of, en zo nee bevordert dat, de maatschappij druk kan zetten op de sector als dierenwelzijn in de knel komt of dreigt te komen. Het verschil met zelfsturing door de sector is dat er doorgaans binnen de sector langs meer of minder vaste (belanggebonden) lijnen sturing plaatsvindt. Bij maatschappelijke sturing is de maatschappij betrokken via een complexe verzameling van partijen, die ruimer is en meer omvat dan de sector en die ook constant in beweging is en onderhevig aan verandering.

4.4 Maatschappelijke sturing: wat doet de overheid nog?

4.4.1 Een actieve overheid

Maatschappelijke sturing kan het beeld oproepen dat door het verschuiven van de verantwoordelijkheid voor het borgen van dierenwelzijn naar de maatschappij, de overheid minder actief hoeft te zijn op dit terrein. Dat is niet per definitie zo. Maatschappelijke sturing vraagt allereerst een andere rol van de overheid. Een belangrijke vraag daarbij is wat de overheid moet blijven doen in een systeem van maatschappelijke sturing.

Allereerst is het goed om te benadrukken dat de “bodem” in de regelgeving in de nabije toekomst nog altijd in Brussel wordt bepaald. Hieraan verandert een beweging richting het primaat van de samenleving op korte termijn niets. De overheid zal zich met andere actoren in en buiten de sector in Europees en mondiaal verband blijven inzetten voor dierenwelzijn en erop blijven toezien dat aan de minimumeisen wordt voldaan.

Verder is maatschappelijke sturing niet iets wat vanzelf tot stand komt, gegeven de huidige situatie in de landbouwsector. De bestude-

ring van het krachtenveld in de sectoren liet zien dat retailers en de verwerkende industrie een sterke greep hebben op de sector. Daarnaast is de maatschappij onvoldoende bekend met de mogelijkheden van maatschappelijke sturing bij dierenwelzijn. Het is mede aan de overheid om uit te lokken dat de beweging richting maatschappelijke sturing wordt ingezet. Dat kan door - al dan niet samen met andere actoren - een maatschappelijk sturingsarrangement te initiëren.

Als zo'n arrangement tot stand komt, is het voor de overheid vervolgens geen kwestie van zaken "over de schutting gooien". Bij maatschappelijke sturing past geen passieve overheid, maar is juist een aandachtige houding van de overheid vereist. Maatschappelijke sturing vraagt om een vorm van metasturing, waarbij de overheid erop toeziet dat de maatschappelijke sturing mogelijk is en helpt om bijvoorbeeld een verschuiving in waardepatronen, het beschikbaar komen van relevante informatie en de totstandkoming van maatschappelijke coalities te realiseren.

Ze doet dit door zowel de sector als de maatschappij toe te rusten. De overheid zet in op veerkracht in de maatschappij door partijen in positie te brengen, maar intervenieert niet direct. De overheid past metasturing toe door erop toe te zien dat sturing door de maatschappij mogelijk is.

4.4.2 Maatschappelijke sturing leidt ook tot nieuwe vragen...

Maatschappelijke sturing biedt kansen maar werpt ook een aantal dilemma's op. Het is allereerst de vraag hoe om te gaan met mogelijke verschillen in normstelling die kunnen ontstaan door situationele verschillen. De regels, normen en richtlijnen worden door de maatschappij gevormd en zijn daardoor niet per se overal en voor alles hetzelfde. Maatschappelijke sturing zal leiden tot differentiatie in het aanbod van producten en dus ook in de gehanteerde normen bij de productie van het aanbod.

Zo kunnen er vleesproducten op de markt komen die verschillen in diervriendelijkheid. De vraag is of het normatief gezien te verantwoorden is dat het ene dier diervriendelijker wordt gehouden dan het andere dier. Wat als blijkt dat de maatschappij meer waardegevoel heeft bij kippen dan bij varkens en dat als gevolg daarvan kippen diervriendelijker worden gehouden dan varkens? De overheid komt vaak in de problemen als dit soort verschillen in normen ontstaan.

De overheid is nog steeds gevangen in het paradigma dat a priori onwenselijkheden via sturing moeten worden voorkomen. Gedeeltelijk bieden de minimumeisen die in wetgeving zijn vastgelegd hiervoor soelaas. Toch kunnen zich ongewenste effecten voordoen als de overheid de controle gedeeltelijk uit handen geeft door de normstelling aan de maatschappij over te laten. Daarin verschilt maatschappelijke sturing overigens niet van overheidssturing.

Tot slot een dilemma dat betrekking heeft op het proces van normstelling. De regels, normen en richtlijnen worden door de maatschappij gevormd en zijn daardoor aan verandering onderhevig en niet altijd op voorhand bekend. Een vraag is dan hoe een toezichthouder (inspectie) situaties moet beoordelen zonder dat de normen op voorhand gegeven zijn. Een mogelijke benadering is wat in de Amerikaanse literatuur wordt aanduid met de term *negotiated rule-making/regulation.* Onafhankelijke *regulators* kunnen daarin een belangrijke rol spelen en bijdragen aan *checks and balances*.

Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat regels of normen niet per definitie vanuit een expertbenadering door de toezichthouder ontwikkeld hoeven te worden, maar dat deze ook in een participatief proces tussen de betrokken partijen kunnen ontstaan, met de toezichthouder als mediator of facilitator. Dit gaat dus aanmerkelijk verder dan de openbare consultaties die op dit moment doorgaans vanuit de toezichthouder plaatsvinden. Normontwikkeling is bij *negotiated rulemaking* het resultaat van een interactief opgezet proces van coproductie. Waar het op aan komt bij normontwikkeling in het kader van toezicht is het ontwerpen van een proces waarin stakeholders hun inbreng kunnen hebben en zich later ook gecommitteerd weten aan het nastreven van die normen.

4.4.3 Randvoorwaarden aan maatschappelijke sturing

In het rapport "De Last van Sturing" wordt de zoektocht naar nieuwe sturingsarrangementen aan twee kernpunten opgehangen. In plaats van verticale arrangementen, waarin de overheid centraal staat, moeten er meer horizontale systemen van *checks and balances* komen. Daarbij geldt het primaat van de samenleving, waarbij burgers als meebeslissende stakeholders en ook als consumenten worden gezien.

In hoeverre zijn de varkens- en de kippensector klaar voor maatschappelijke sturing? We grijpen terug op een aantal elementen uit het rapport "De Last van Sturing":

- **Eigen initiatief.** Om de mogelijkheden van maatschappelijke sturing in een sector te bevorderen, dient allereerst de bereidheid van partijen te bestaan om zelf het initiatief te nemen. We onderscheiden een tweetal typen initiatieven:

  - Het ene type betreft de inrichting van keurmerken. Dit zien we in de praktijk regelmatig terug. Retailers spelen een belangrijke rol, doordat zij bij sommige producten een certificaat vereisen. De voordelen en beperkingen van certificaten zijn eerder beschreven.

  - In producerende schakels zien we tegengestelde motieven. Enerzijds is er de angst dat maatregelen voor dierenwelzijn kostenverhogend zullen werken. Anderzijds zien ondernemers in dat zij alleen kunnen ontsnappen aan prijsconcurrentie door een kwalitatief hoog-

waardig product te leveren. Er zijn volgens onze respondenten behoorlijk wat initiatieven in de primaire sectoren om te komen tot productdifferentiatie. Probleem is dat deze sceptisch worden ontvangen en dat het lastig blijkt te zijn om dergelijke innovaties op te schalen.

- **Consumentengedrag.** Consumentengedrag kan uiteindelijk bepalend zijn voor het succes van bijvoorbeeld keurmerken voor diervriendelijk geproduceerd vlees. Juist het aanbodgestuurde karakter van de markt en het feit dat consumenten dierenwelzijn een van de minder belangrijke elementen bij het bepalen van hun keuze vinden, beperken hier de effectiviteit van horizontale sturingselementen. De diversificatie in preferenties van consumenten heeft bovendien tot gevolg dat niet alle consumenten op dezelfde wijze benaderd kunnen worden.

- **Beperkte prijsdruk.** Vooral om het risico van free riders te beperken is het belangrijk dat er sprake is van beperkte prijsdruk. Geconstateerd moet worden dat in de agrarische sector deze druk juist groot is. De machtige positie van de retailers geeft druk op de verkoopprijzen van de producenten. In het licht van de heersende prijsdruk geeft de machtige positie van de retail dus beperkingen aan de mogelijkheden om maatschappelijke sturing toe te passen.

- **Interne overeenstemming.** Een ander belangrijk punt uit het rapport is dat er interne overeenstemming in een sector moet bestaan. Dit mede om het risico van free riders te reduceren. De dominante marktposities van retailers en verwerkers in de agrarische sector biedt hiervoor juist kansen.

- **Minimumeisen.** Volgens veel respondenten vereist het risico van free riders dat er altijd zekere wettelijke minimumeisen blijven bestaan voor bedrijven die zich niet aan de regels houden.

- **Voldoende belang partijen bij differentiatie.** De ketens kenmerken zich door integratie en onderlinge afstemming. Investeringen van primaire producenten om hun productieproces aan te passen aan een veranderende vraag zijn kostbaar. Primaire producenten zijn om die reden gebaat bij langetermijncontracten, om zodoende verzekerd te zijn van een gegarandeerde afzet. Voor verwerkers betekenen die contracten leveringszekerheid, mits er voldoende omvang is en voldoende continuïteit.

- **Internationalisering.** Lang niet alle producten die in supermarkten in de schappen liggen, zijn in Nederland geproduceerd. Tevens wordt een deel van de in Nederland geproduceerde producten geëxporteerd. De sector opereert internationaal, terwijl de maatschappij zich beperkt tot Nederland, en dus ook slechts op onderdelen de sector kan sturen. Sturing die louter gericht is op de primaire sector kan er dus toe leiden dat het dierenwelzijnsniveau in Nederland is gewaarborgd, maar dat nog steeds een deel van de producten in de supermarkten dieronvriendelijk is geproduceerd. Voorts betekent druk op retailers om diervriendelijke producten op te nemen in hun assortiment, ook niet dat dieronvriendelijke productie volledig uit

Nederland wordt verbannen. Maatschappelijke sturing zal zich dus moeten richten op zowel de primaire sector als de retail om diervriendelijke productie en consumptie in Nederland te waarborgen. Dit laat onverlet dat producten die in het buitenland worden geproduceerd en geconsumeerd, met behulp van maatschappelijke sturing in Nederland nauwelijks te beïnvloeden zijn.

4.5 Maatschappelijke sturing, kan het?

In voorgaande delen van dit rapport zijn de sectoren in kaart gebracht en is het concept maatschappelijke sturing toegelicht. De vraag is nu of we op basis daarvan iets kunnen zeggen over de mogelijkheden die maatschappelijke sturing biedt. Daarover bestaat verschil van mening onder de betrokkenen bij dit onderzoek. Deze varieert van behoorlijk enthousiasme tot stevige scepsis. Enthousiasme dat vaak is gebaseerd op de aanname dat de maatschappij behoorlijk veerkrachtig zal reageren op het wegvallen van wet- en regelgeving, scepsis omdat mensen bijvoorbeeld belang hechten aan bepaalde minimumeisen.

Op basis van het verrichte onderzoek formuleren we ontwerpeisen voor een nieuw sturingsarrangement. Maatregelen die voldoen aan deze ontwerpeisen bieden kansen om maatschappelijke sturing ook daadwerkelijk mogelijk te maken. In het volgende hoofdstuk gebruiken we ze om een drietal concepten voor maatschappelijke sturing te presenteren.

Overweging	**Ontwerpeisen**
Het kan zinvol zijn machtige partijen in positie te brengen en ze normen te laten opleggen aan andere schakels. Dat is echter alleen zinvol als zij diervriendelijke normen hanteren	Stimuleer machtige partijen tot het opleggen van diervriendelijke normen
De maatschappij (consumenten in het bijzonder) kunnen normen opleggen. De maatschappij in positie brengen is echter alleen zinvol als dierenwelzijn een belangrijke waarde is	Stimuleer maatschappelijke actoren tot het opleggen van diervriendelijke normen
Andere waarden als kwaliteit en veiligheid zijn belangrijke beslisfactoren voor consumenten	Verbind dierenwelzijn met andere waarden
Preferenties van consumenten verschillen	Houd rekening met de verschillen in preferenties van consumenten
Zichtbaarheid van dierenwelzijn helpt bij het maken van keuzes door consumenten	Vergroot de zichtbaarheid van dierenwelzijn op het product
De sector opereert internationaal, terwijl de maatschappij zich beperkt tot Nederland en dus ook slechts op onderdelen de sector kan sturen	Houd rekening met de internationale dynamiek
Differentiatie wordt belemmerd door lange termijn contracten tussen de schakels	Zorg voor flexibiliteit in de keten en verklein de onderlinge afhankelijkheid
Risico's van free riders moeten worden beperkt	Zorg voor een normatieve bodem in de markt
Publiciteit blijkt belangrijk voor gedrag bedrijven	Bied kans op positieve of negatieve publiciteit
Herkenbaarheid van het primair product in het eindproduct (optimaal bij tafeleieren) bevordert de werking van keurmerken	Versterk de herkenbaarheid van primair product in het eindproduct

5. Naar een nieuw sturings-arrangement

In dit hoofdstuk worden drie strategieën beschreven om invulling te geven aan maatschappelijke sturing. Ze bieden aangrijpingspunten voor de overheid om te helpen bevorderen dat de maatschappij zelf invulling geeft aan dierenwelzijn in de kippen- en varkenssector. Tezamen vormen deze concepten voor ons het sturingsarrangement.

- Concept 1: naar een (hernieuwde) koppeling van waarden;
- Concept 2: naar een meer belevingsgerichte informatievoorziening;
- Concept 3: naar een slimmere verknoping van belangen en posities.

5.1 Concept 1: naar een (hernieuwde) koppeling van waarden

Eerder beschreven we al dat er vele trends zijn in de voedingssector (§2.7.2). Zo zien we de opkomst van voedsel met meerwaarde. Dat sluit aan op het toenemende belang van waarden zoals dierenwelzijn, milieu, natuur, landschap, genot (slow food-beweging), gemak, authenticiteit, rechtvaardigheid, et cetera.

Tegelijkertijd zijn er ook verschillen tussen diverse typen consumenten te zien. Trendwatchers onderscheiden bijvoorbeeld weekendkokers, impulskopers, gemakszoekers, inkoophaters, biofans, prijsgedrevenen, doe-maar-gewoon'ers en thuis-laten-bezorgers. In deze paragraaf

beschrijven we op systematische wijze een aantal trends gerelateerd aan “voedsel met meerwaarde”.

5.1.1 Voedsel met meerwaarde: zes trends die onderling op gespannen voet staan

Een belangrijke trend is de opkomst van voedsel met meerwaarde. Waarden worden steeds belangrijker gevonden. Consumentengedrag kan uiteindelijk bepalend zijn voor het succes van bijvoorbeeld keurmerken waarmee diervriendelijk vlees wordt aangemerkt.

Juist het aanbodgestuurde karakter van de markt en het feit dat consumenten dierenwelzijn een van de minder belangrijke elementen bij het bepalen van hun keuze vinden, beperken de effectiviteit van horizontale sturingselementen. Daar waar deze waarden op gespannen voet staan, kunnen andere waarden prevaleren boven dierenwelzijn.

De opkomst van voedsel met meerwaarde biedt echter ook kansen voor de borging van dierenwelzijn. Immers, daar waar de waarden elkaar versterken, draagt meer aandacht voor andere waarden in potentie bij aan het borgen van dierenwelzijn.

Grofweg zijn met betrekking tot voedsel met meerwaarde zes trends te onderscheiden (WUR/LEI, 2004):

- **Gezond:** De consument is zich meer bewust geworden van gezondheid. Dit uit zich bij vlees onder meer in magerder vlees. Varkens zijn al jarenlang gefokt op mager vlees. Het vlees is in de afgelopen decennia zo mager gemaakt dat het hiermee echter ook smaak is kwijtgeraakt. Als tegenreactie daarop wordt momenteel gekeken naar mogelijkheden voor smaakvoller vlees, bijvoorbeeld van oude varkensrassen met een flinke laag spek, zoals het Berkshire-ras.

- **Genieten:** Bij speciale gelegenheden wil de consument graag meer geld uitgeven om te kunnen genieten. Dit uit zich onder meer in een toenemend aandeel van buitenhuishoudelijke vleesconsumptie, zoals in (bedrijfs)restaurants. Opgemerkt moet worden dat genieten natuurlijk subjectief is: smaken verschillen.

- **Gemak:** Gemak is een sterke trend en uit zich in meer kant-en-klaar-maaltijden, in het toenemende gebruik van de magnetron en in een toename van de supermarkt als verkoopkanaal.

- **Goedkoop:** Nederland lijkt mee te liften op de Billig Kultur in Duitsland, waar de discounters veruit de sterkste supermarktformules zijn. De prijzenslag in de supermarkten heeft de vleesomzet in 2003 weliswaar vergroot, de omzet in euro’s is er niet door gestegen.

- **Diervriendelijk:** Aandacht voor het welzijn van dieren is de laatste jaren sterk toegenomen.

- **Veilig:** De aandacht voor veilig voedsel is sterk gegroeid in de laatste jaren. Veiligheid is in tegenstelling tot de andere factoren eerder een voorwaarde dan een meerwaarde.

5.1.2 Spanningen en versterkende effecten

Deze trends kunnen elkaar versterken maar ook op gespannen voet staan. Een identificatie van spanningen levert het volgende beeld op:

- Meer extensieve systemen met buitenuitloop hebben een hogere kwetsbaarheid voor besmetting van buitenaf of vanuit de bodem. Dit kan volksgezondheids- of voedselveiligheidsrisico's meebrengen (diervriendelijk vs. veiligheid).
- Maatregelen om voedselveiligheid te garanderen, leiden tot duurder vlees (veiligheid vs. goedkoop).
- Smaakvoller vlees bevat vaak meer vet (gezond vs. genieten).
- Kant-en-klaar gaat al snel ten koste van smaak (gemak vs. genieten).
- Mensen zijn enerzijds bereid meer geld uit te geven voor eten, maar kiezen anderzijds in de supermarkt vaak voor het goedkoopste vlees (genieten vs. goedkoop).
- Vlees wordt duurder door maatregelen om dierenwelzijn te bevorderen (dierenwelzijn vs. goedkoop).
- Gemak leidt ertoe dat mensen vaak ongezond eten (gemak vs. gezond).

Naast spanningen tussen waarden kunnen ook wederzijds versterkende effecten optreden:

- Er is een vermoeden dat dieren uit welzijnsvriendelijkere systemen meer weerstand tegen ziekten opbouwen (diervriendelijk en veilig).
- Vlees van dieren die hebben gescharreld, wordt vaak als smaakvoller ervaren (diervriendelijk en genieten).

5.1.3 Preferenties van consumenten

Producten die op alle categorieën hoog scoren, zullen de voorkeur van de consument genieten. Gezien de eerdergenoemde spanningen lijkt het echter onwaarschijnlijk dat producten kunnen worden geproduceerd die uitmuntend scoren op alle criteria. Niet alle consumenten hechten bovendien in dezelfde mate waarde aan alle criteria.

Levensgenieters met een goed gevulde beurs zullen vooral lekker willen eten, zijn bereid daarvoor te betalen en bekommeren zich minder om hun gezondheid. Studenten gaan daarentegen vaak voor goedkoop en gemakkelijk, moeders met kinderen voor gezond en veilig, en leden van de Dierenbescherming voor diervriendelijk. Vanuit het oogpunt van dierenwelzijn is die laatste groep het minst interessant. Die kopen, mits redelijk betaalbaar, toch wel biologische of scharrelproducten. De uitdaging ligt in het overhalen van die andere groepen om meer waarde te hechten aan dierenwelzijn.

5.1.4
Het koppelen van waarden in de kippen- en varkenssector: een maatschappelijk perspectief

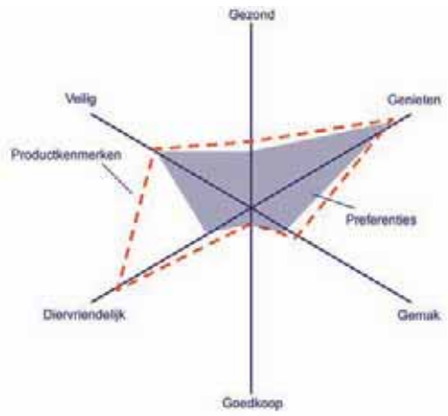
Op dit moment wordt voornamelijk geprobeerd om consumenten door middel van voorlichting te overtuigen van het belang van dierenwelzijn, om zo hun keuze te beïnvloeden. Erg succesvol is deze strategie niet. Onderzoek van LNV heeft uitgewezen dat 20% van de consumenten altijd rekening houdt met dierenwelzijn bij het aanschaffen van vlees, en 40% nooit (LNV, 2005b). Daarmee is het belang iets kleiner dan dat van bijvoorbeeld prijs (27% denkt hier altijd aan).

Een alternatieve strategie is het aanbrengen van verbanden tussen dierenwelzijn en de andere waarden. Als bijvoorbeeld blijkt dat op een diervriendelijke manier geproduceerd vlees smaakvoller is dan vlees uit de bio-industrie, zullen consumenten die veel waarde hechten aan kwaliteit hier eerder voor kiezen. Hetzelfde geldt voor veiligheid en gezondheid: als een diervriendelijke productie bijdraagt aan veilig en gezond vlees, dan zullen consumenten die gevoelig zijn voor deze criteria, meer waarde gaan hechten aan dierenwelzijn.

De strategie van koppeling vereist een gedifferentieerde aanpak. Preferenties van consumenten moeten allereerst in kaart worden gebracht, en op basis hiervan kan een aantal doelgroepen worden geïdentificeerd. Vervolgens moet per doelgroep bekeken worden hoe de *trade-offs* tussen waarden liggen. Hoeveel meer mogen diervriendelijke producten kosten? Tot op welke hoogte mag veiligheid ten koste gaan van genieten? Per doelgroep kan op basis hiervan een strategie worden geformuleerd hoe dierenwelzijn in lijn kan worden gebracht met de criteria waarvoor de betreffende doelgroep gevoelig is.

Ter illustratie is in de onderstaande tabel een indeling gemaakt naar doelgroepen. Per doelgroep is aangegeven welke waarden ze belangrijk vinden (groen) en welke minder (rood). Vervolgens is per doelgroep een voorbeeld gegeven hoe waarden gekoppeld kunnen worden. Tevens zijn voor de doelgroep "levensgenieters" in een spinnenweb de preferenties uitgezet tegen de kenmerken waaraan producten voor deze doelgroep moeten voldoen.

	Goedkoop	Gemak	Genieten	Gezond	Veilig	Diervriendelijk	Koppeling van waarden
Gemakzoekers							Website met tips over makkelijke maaltijden waarin diervriendelijke producten zijn verwerkt
Levensgenieters							Kookprogramma op televisie waarin genieten en exclusief eten met diervriendelijke ingrediënten centraal staan
Prijsgedrevenen							Website met tips over maaltijden waarin goedkope ingrediënten worden gecombineerd met 'dure' diervriendelijke producten
Gezondheidsgedrevenen							Onderzoek naar de gezondheidswaarde van diervriendelijke producten
Bodans							n.v.t.



Koppeling van waarden vindt bij sommige producten al plaats. Zuivelproducenten adverteren in toenemende mate met gezonde voeding. Het aantal zuivelproducten waarvan wordt geclaimd dat ze helpen tegen bijvoorbeeld een te hoog cholesterolgehalte en overgewicht, is ontelbaar. En producenten laten het daar in de meeste gevallen niet bij. Gezond leven is een imago. In aanvulling op hun reguliere producten worden diensten aangeboden met als doel om mensen gezonder te laten leven. Zo staat op de website van botermerk Becel informatie over gezond leven en kan de bezoeker een gezondheidstest doen.

5.1.5 Toetsen aan ontwerpeisen

Aan welke ontwerpeisen komt het hierboven uitgewerkte concept tegemoet? Het mag duidelijk zijn dat door het verbinden van waarden, aansluiting te vinden is bij de uiteenlopende preferenties van consumenten. Dierenwelzijn als productkenmerk wordt zichtbaar positief in verband gebracht met andere waarden. Voor machtige partijen in de keten zoals de retailers en de verwerkers werkt dit op twee manieren in hun voordeel. Ten eerste is dierenwelzijn daardoor niet langer slechts een kostenpost, maar een productkenmerk dat meerwaarde oplevert. Ten tweede biedt het mogelijkheden om hun inspanningen op het punt van diervriendelijkheid aan te wenden voor positieve publiciteit. Daarmee worden deze partijen (mede via publiciteitsimpulsen vanuit de maatschappij) gestimuleerd om te werken volgens diervriendelijke normen, en ook geprikkeld om dergelijke normen (al was het maar uit simpele concurrentieoverwegingen) zoveel mogelijk ook aan anderen op te leggen.

In de onderstaande tabel is samengevat aan welke ontwerpeisen dit concept in grote mate voldoet.

Voldoet concept 1 aan de ontwerpeisen?	
Stimuleer machtige partijen tot het opleggen van diervriendelijke normen	✓
Stimuleer de maatschappij tot het opleggen van diervriendelijke normen	✓
Verbind dierenwelzijn aan andere waarden	✓
Houd rekening met de verschillen in preferenties van consumenten	✓
Vergroot de zichtbaarheid van dierenwelzijn op het product	✓
Houd rekening met de internationale dynamiek	..
Zorg voor flexibiliteit in de keten en verklein de onderlinge afhankelijkheid	..
Zorg voor een normatieve bodem in de markt	..
Bied kans op positieve of negatieve publiciteit	✓
Versterk de herkenbaarheid van primair product in het eindproduct	✓

5.2 Concept 2: naar meer belevingsgerichte informatievoorziening

5.2.1 De waarde van vergelijkende informatie

In veel sectoren wordt vergelijkende informatie over eigenschappen van producten, productieprocessen, producenten of afnemers publiek bekendgemaakt met het doel een reputatie te beïnvloeden om zo een markt te sturen (SEO, 2003). Voorbeelden zijn er te over. Zo geeft het Bureau Krediet Registratie (BKR) aan financiële bedrijven door hoeveel schuld mensen al hebben, waardoor een betere inschatting te maken is of verdere leningen verantwoord zijn. Horecabedrijven waarschuwen elkaar op een site van Koninklijke Horeca Nederland voor wanbetalers. Eén van de bekendste voorbeelden is de consumentenboycot die ontstond na een oproep van Greenpeace. Shell werd hierdoor gedwongen om zijn beleid ten aanzien van Brent Spar aan te passen. Ook in de landbouwsector wordt vergelijkende informatie verschaft. Een EKO-keurmerk maakt bijvoorbeeld duidelijk dat de andere producten niet op een milieuvriendelijke manier zijn geproduceerd.

Een specifieke vorm van vergelijkende informatievoorziening is benchmarking. Bij benchmarks worden organisaties met elkaar vergeleken op een aantal indicatoren. Een bekend voorbeeld hiervan is de Michelin-gids met zijn sterren, die er al jaren voor zorgt dat consumenten een vergelijking kunnen maken tussen restaurants. Ook de beruchte jaarlijkse oliebollen- en haringtesten in de kranten behoren tot deze categorie. Michelin heeft als bandenfabrikant geen directe verbinding met voedsel en restaurants, behalve dan dat ze ook wegenkaarten maken en ooit bedacht hebben daar restaurants op te zetten die van goede kwaliteit zijn. De Michelin-sterren bevorderen de kwaliteit van restaurants. De toevoeging van een ster voor diervriendelijkheid zou restaurants kunnen stimuleren om meer diervriendelijke producten te gebruiken en zou ook bijdragen aan de bewustwording over dierenwelzijn.

Vergelijkende informatie is belangrijk omdat bij burgers onderscheid te maken valt tussen primaire en secundaire preferenties. Primaire preferenties zijn eigenschappen van het product die gemeten kunnen worden op basis van het product zelf, bijvoorbeeld de smaak van vlees. Secundaire preferenties hebben daarentegen betrekking op de achtergrond van het product en zijn over het algemeen minder zichtbaar. Dierenwelzijn is een goed voorbeeld van een secundaire preferentie.

Vergelijkende informatie is vaak gericht op de primaire preferenties van mensen. De effectiviteit ervan wordt bevorderd doordat de repu-

tatie bij het publiek belangrijk is voor de organisaties waarvan de prestaties meetbaar worden gemaakt. Zo is een bedrijf dat aan consumenten levert gevoeliger voor conflicten dan bedrijven die aan andere bedrijven leveren. Supermarkten zullen meer waarde hechten aan hun reputatie dan bijvoorbeeld verwerkers of primaire producenten.

Ook belangrijk voor het succes van *naming and shaming* is dat hetgeen dat meetbaar wordt gemaakt, ook belangrijk wordt gevonden door burgers of consumenten. Eerder is al genoemd dat de aandacht voor dierenwelzijn weliswaar toeneemt, maar dat bij de keuze van producten andere waarden als veiligheid en genot voor veel consumenten zwaarder wegen. Dierenwelzijn appelleert wel aan het normbesef bij burgers, maar vertaalt zich nog weinig in het koopgedrag van consumenten.

5.2.2 Verleiden en *naming & shaming* in de kippen- en varkenssector: een maatschappelijk perspectief

Consumenten kunnen mogelijk door informatie verleid - of afgeschrikt - worden om bepaalde producten te kopen. Dat idee wordt natuurlijk al op uiteenlopende manieren en op veel gebieden toegepast. Het is op zichzelf zeker geen nieuw concept en wordt ook in de landbouwsector al geruime gebruikt.

Het gebruik van keurmerken vormt hiervan een goed voorbeeld. De legbatterijcampagne van Wakker Dier kan dienen als goed voorbeeld op het gebied van dierenwelzijn. Na een langdurige campagne zijn vanaf januari 2005 alle supermarkten in Nederland gestopt met de verkoop van legbatterij-eieren. Daarnaast kennen we ook de Meetlat Supermarkten van de Dierenbescherming, een instrument waarmee de Dierenbescherming plaatselijk en landelijk de supermarkten tracht aan te sporen om hun aanbod van vleesvervangers en diervriendelijkere producten uit te breiden.

Naming and shaming biedt aanzetten voor maatschappelijke sturing. De maatschappij stelt eisen aan het niveau van dierenwelzijn in de sector en organiseert druk op de ketenpartijen om de eisen na te leven. De vormen van *naming and shaming* die op dit moment in de kippen- en varkenssector worden gebruikt, zijn echter vooral georganiseerd vanuit de keten zelf of door maatschappelijke organisaties die dicht tegen de keten aan zitten. Het ontbreekt veelal aan brede betrokkenheid van de maatschappij.

Maatschappelijke sturing is gestoeld op de gedachte dat partijen in de maatschappij worden gemobiliseerd om druk uit te oefenen op de sector of om druk te organiseren. Naast ketenpartijen en dierenwelzijnsorganisaties kunnen dat bijvoorbeeld ook uitgevers, televisieproducenten, restaurants, cateraars, verzekeraars en banken zijn.

In het tv-programma De Smaakpolitie van televisiezender SBS6 worden restaurants onderworpen aan een hygiënecontrole; kwaliteit van

eten en drinken staat hierbij centraal. De kijker wordt geconfronteerd met misstanden in Nederlandse restaurants. Voor zowel de individuele restaurants als de branche als geheel geeft dit een incentive om strenger toe te zien op hygiëne. Er zijn zelfs restaurants die adverteren met het feit dat ze zijn goedgekeurd door De Smaakpolitie.

Het idee van dit televisieprogramma kan ook worden aangewend om dierenwelzijn voor het voetlicht te brengen bij burgers. Behalve op hygiëne kunnen restaurants ook worden gecontroleerd op het gebruik van diervriendelijke producten. Maar ook supermarkten, verwerkers en varkens- en kippenhouders kunnen worden onderworpen aan een dergelijke televisiecontrole.

5.2.3 Naar een (meer) belevingsgerichte informatievoorziening

Bij het presenteren van vergelijkende informatie over publieke waarden zoals dierenwelzijn, wordt vaak gekozen voor objectieve informatie die volstrekt ondubbelzinnig van karakter is. Zo vergelijkt de Dierenbescherming in Meetlat Supermarkten de supermarkten op het aantal diervriendelijke producten dat ze aanbieden, en maken de bestaande keurmerken inzichtelijk welke producten wel en welke niet diervriendelijk geproduceerd zijn. Over het "verhaal" achter de producten komen consumenten weinig te weten, terwijl subjectieve, belevingsgerichte informatie effectief kan zijn om keuzegedrag te beïnvloeden.

Naar ons idee zijn er ten minste twee belangrijke oorzaken voor deze behoefte aan subjectieve en belevingsgerichte informatie. Ten eerste zegt dergelijke informatie veel meer over de context van iets, over het gevoel dat daarbij ontstaat en over de interpretatie van bijvoorbeeld objectieve gegevens. Ten tweede komt de behoefte aan subjectieve informatie voort uit de beperkingen die zo kenmerkend zijn voor objectieve informatie, of: die kenmerkend zijn voor de processen waarin objectieve informatie tot stand komt. Wanneer de objectiviteit van informatie als uitgangspunt wordt genomen voor vergelijkingsinformatie, dan komen al snel de strenge eisen aan de betrouwbaarheid, vergelijkbaarheid en houdbaarheid naar voren. Het resultaat is dat de objectieve informatie bij een omstreden begrip als dierenwelzijn niet verder gaat dan een simpel "ja" of "nee". Erg objectief, betrouwbaar en absoluut houdbaar in de tijd, maar tegelijkertijd weinig interessant. Daarom zou subjectieve informatievoorziening in aanvulling op objectieve informatie veel meer aandacht moeten krijgen.

Kijken we naar andere sectoren, dan zijn er legio voorbeelden te vinden van producten die worden vergeleken met behulp van subjectieve, belevingsgerichte informatie. In diverse gevallen speelt het medium internet een belangrijke rol. Voorbeelden die ons bijzonder intrigeren zijn in dit verband www.bol.com (boekenverkoop), www.funda.nl (koop- en huurwoningen), www.lonelyplanet.com (reisinformatie) en www.chatcity.nl (een chatsite). Ze zijn interessant omdat ze veel variëteit tonen in de wijzen waarop de subjectieve informatie wordt ingewonnen en gebruikt.

Bij Funda levert de aanbieder (de makelaar) de subjectieve informatie, terwijl bij Bol en Lonely Planet de gebruikers ervaringen inbrengen. Gaat het om kwaliteitscontrole, dan vindt bij Chatcity geen controle van ingebrachte subjectieve informatie plaats, terwijl bij Lonely Planet de site de informatie controleert en verifieert die door de reiziger wordt aangeleverd. Tot slot onderscheiden de sites zich in de mate van maatwerk. Funda is aanbodgeoriënteerd, weinig interactief en levert dus geen informatie op maat. Op Chatcity daarentegen spreken gebruikers één-op-één met elkaar, en verkrijgen via die weg informatie op maat. Die variëteit geeft een indruk van het scala aan mogelijkheden en tegelijkertijd van het scala aan concrete keuzes waarvoor we ons dan gesteld zien.

Hoe interessant en leerzaam de bovenstaande voorbeelden ook mogen zijn, ze zijn niet één-op-één te vertalen naar dierenwelzijn. Dierenwelzijn is een secundaire preferentie die betrekking heeft op de achtergrond van het product en die minder zichtbaar is dan bijvoorbeeld smaak of prijs. Consumenten staan daardoor bij de keuze voor producten minder stil bij dierenwelzijn. Desalniettemin is dierenwelzijn geschikt voor gebruik als belevingsgerichte informatie, omdat dierenwelzijn heel sterk appelleert aan emoties van mensen.

De uitdaging is om de gevoelens die mensen hebben voor dieren mee te laten wegen bij de keuze voor producten. De beleving van mensen dient versterkt te worden door de relatie tussen dier en eindproduct expliciet te maken, bijvoorbeeld door initiatieven als Circus “Boer”, waarbij boerderijdieren worden gebruikt in plaats van uitheemse dieren, of het opzetten van scholingsprogramma’s waarbij kinderen langs boerderijen gaan. Ook het combineren van functies zoals kamperen en recreëren met landbouw vergroot de beleving van mensen.

De versterkte beleving van dierenwelzijn bij mensen biedt de basis voor het vergelijken van producten op basis van subjectieve, belevingsgerichte informatie over de wijze waarop dieren gehouden worden. Een voorbeeld hiervan is het organiseren van een toer langs boerderijen, waarbij mensen scores geven voor de wijze waarop dieren worden gehouden. De uitkomsten kunnen vervolgens op een website worden gepubliceerd, tezamen met foto’s of webcambeelden van de betreffende boerderij. Met behulp van codes die op de verpakkingen van de eieren of het vlees staan, kunnen consumenten opzoeken van welke boer de producten afkomstig zijn, en op basis daarvan een keuze maken tussen producten.

5.2.4 Toetsen aan ontwerpeisen

Aan welke ontwerpeisen komt het hierboven beschreven concept tegemoet? Helder is dat het concept “belevingsgerichte informatie” inspeelt op de betekenisgeving van mensen door de relatie tussen dier en eindproduct zichtbaar te maken. Het verkleint op die manier als het ware de afstand tussen de maatschappij en de sector. Dit kan zowel door in te zoomen op positieve verhalen rond dierenwelzijn als door aandacht te besteden aan de excessen. Het stimuleert hierdoor de

maatschappij en de machtige partijen in de keten tot het hanteren van diervriendelijke normen; al was het maar om risico's op het vlak van reputatieschade te verminderen. Het stimuleert bovendien niet alleen de diervriendelijkheid van lokaal geproduceerde en geconsumeerde producten, maar speelt naar ons idee ook in op de internationale dynamiek van de sector. Immers, ook producten uit het buitenland kunnen worden onderworpen aan het principe van belevingsgerichte informatievoorziening. Bijvoorbeeld door belevingsgerichte verhalen te vertellen over Braziliaanse of Argentijnse kippen die hier worden gekocht en die hier gegeten zijn (overigens zowel positieve als negatieve) - verhalen die van invloed zijn op het koopgedrag van de Nederlandse consument. En ook omgekeerd zijn er (positieve en negatieve) verhalen te vertellen over dieren die hier worden gehouden voor de buitenlandse markt, die de Nederlandse burger zeker in actie kunnen brengen (protest of juist adhesiebetuigingen). Alleen niet in de rol van consument, want dat is de Nederlandse burger natuurlijk niet in het geval van export. Maar bijvoorbeeld weer wel in de rol van participant in een belangengroep die aandringt op minimumnorm bij het houden van dieren of in de rol van een journalist die kritische reportages maakt over wat er gebeurt in slachthuizen of op de veemarkt, of maar gewoon in de rol van deelnemer aan het maatschappelijk debat over dierenwelzijn van in Nederland geproduceerde varkens en kippen.

In de onderstaande tabel is samengevat aan welke ontwerpeisen dit concept in grote mate voldoet.

Voldoet concept 2 aan de ontwerpeisen?	
Stimuleer machtige partijen tot het opleggen van diervriendelijke normen	✓
Stimuleer de maatschappij tot het opleggen van diervriendelijke normen	✓
Verbind dierenwelzijn aan andere waarden	..
Houd rekening met de verschillen in preferenties van consumenten	..
Vergroot de zichtbaarheid van dierenwelzijn op het product	✓
Houd rekening met de internationale dynamiek	✓
Zorg voor flexibiliteit in de keten en verklein de onderlinge afhankelijkheid	..
Zorg voor een normatieve bodem in de markt	..
Bied kans op positieve of negatieve publiciteit	✓
Versterk de herkenbaarheid van primair product in het eindproduct	✓

5.3 Concept 3: naar een slimmere verknoping van belangen en posities

Eerder is al opgemerkt dat de maatschappelijke druk om diervriendelijk te produceren op dit moment nog vooral vanuit de sector zelf komt en van partijen die dicht tegen de sectoren aan opereren, bijvoorbeeld dierenwelzijnsorganisaties. Meer belevingsgerichte informatie kan worden ingezet om partijen te mobiliseren die op het oog weinig met de sectoren te maken hebben.

Het voorbeeld van de Michelin-sterren laat zien hoe een organisatie die op het oog geen direct belang heeft bij de ontwikkeling in een sector, daarop toch bij toeval grote invloed kan hebben: een bandenfabrikant die door scores de status van restaurants mee gaat bepalen. Dat is ook bij dierenwelzijn geen ondenkbare optie; ook daar is het van buitenaf mogelijk om druk te organiseren, om ervoor te zorgen dat de sectoren diervriendelijker gaan produceren.

Zie bijvoorbeeld hoe zorgverzekeraar VGZ in staat is gebleken om belangen te verknopen. VGZ is erbij gebaat dat mensen gezond leven, zodat ze minder aanspraak maken op verzekeringsgelden. Het bedrijf heeft ervoor gekozen mensen te stimuleren gezonder te leven door Becel pro-activ-producten te vergoeden. Behalve dat deze producten gezonder zijn, probeert VGZ zijn klanten bewuster na te laten denken over gezond leven.

Dierenwelzijn zou op een overeenkomstige manier verknoopt kunnen worden met andere belangen van partijen. Het is een secundaire preferentie, omdat het betrekking heeft op de achtergrond van het product en niet op de kenmerken van het product zelf. Daardoor is het voor consumenten lastig om diervriendelijkheid mee te wegen bij de aankoop en is de commerciële waarde van dierenwelzijn laag. Door dierenwelzijn te verknopen met andere, commerciëlere belangen, kan dierenwelzijn commerciële waarde krijgen.

Kijken we naar dierenwelzijn in de kippen- en varkenssector, dan is het bijvoorbeeld interessant om te onderzoeken of banken en verzekeraars hier een rol in kunnen spelen. Banken zouden producten kunnen ontwikkelen voor ketenpartijen die dierenwelzijn stimuleren. Denk bijvoorbeeld aan een speciale lening tegen gunstige voorwaarden voor primaire producenten die diervriendelijk produceren. De bank kan zich vervolgens profileren als de bank die niet alleen oog heeft voor mensen, maar die ook opkomt voor dieren. Hetzelfde gaat op voor een verzekeraar die lagere premies rekent voor producenten die diervriendelijk produceren.

En wat te denken van een bedrijf dat commercieel belang heeft bij het vervangen van de huidige stallen door meer diervriendelijke exemplaren? Een dergelijk bedrijf zal uit markttechnische overwegingen al snel een groot voorstander blijken van een aanscherping van de normen hieromtrent. Of wat te denken van de marktpartij die ook op het terrein van vlees (net als Dell op de pc-markt) erop uit is de tussenpersoon uit te schakelen en direct te (onder)handelen met de eindgebruiker? Kan die niet gebaat zijn bij streekeigen producten met eigenschappen die in verband staan met een groter dierenwelzijn? Of wat te denken van slagerijen die door de Dierenbescherming worden geëxploiteerd (zoals de ANWB nu al zijn eigen parkeergarages en benzinestations heeft)?

Het verknopen van dierenwelzijn hoeft overigens niet beperkt te blijven tot commerciële belangen. Recent kwam het bureau Wonder, dat met ludieke acties bepaalde maatschappelijke problemen onder de aandacht wil brengen, met een campagne over onderbelichte dierenrechten. Op de website www.sexvoordieren.nl valt te lezen:

"Sex voor Dieren strijdt voor de volgende onderbelichte dierenrechten:
- Het recht op sex;
- Het recht op voortplanting;
- Het recht op vrije partnerkeuze;
- Het recht op een gezinsleven.

Deze primaire dierenrechten komen helaas in de verdrukking, omdat kunstmatige vormen van voortplanting rendabeler zijn. Om dieren ook van de liefde te laten proeven, is dan ook een bijzondere inspanning nodig."

Op zich niet meer dan een grap natuurlijk. En tegelijk toch ook interessant omdat het bureau Wonder (met een verrassende invalshoek op dierenwelzijn) zo ongeveer alle nieuwsmedia wist te halen en zo ruimte creëerde om het thema te agenderen.

5.3.1 Toetsen aan ontwerpeisen

Aan welke ontwerpeisen komt het laatste van de drie door ons geïntroduceerde concepten nu tegemoet? Door op een slimme manier de belangen van partijen van buiten de sector (banken, verzekeraars, reisorganisaties, zorginstellingen, projectontwikkelaars, et cetera) te verknopen met de zorg voor dierenwelzijn van partijen binnen de sector, wordt vanuit de maatschappij druk opgelegd om diervriendelijke normen te hanteren. Dit leidt ertoe dat dierenwelzijn op een alternatieve manier bij mensen onder de aandacht wordt gebracht en dat de zichtbaarheid wordt vergroot. Tevens biedt het aangaan van verbindingen met partijen van buiten de sector, mogelijkheden voor bepaalde schakels in de keten om hun positie te versterken en hun afhankelijkheid van andere dominante (en eenzijdig kostengedreven) partijen te verkleinen.

In de onderstaande tabel is samengevat aan welke ontwerpeisen dit concept in grote mate voldoet.

Voldoet concept 3 aan de ontwerpeisen?	
Stimuleer machtige partijen tot het opleggen van diervriendelijke normen	¨
Stimuleer de maatschappij tot het opleggen van diervriendelijke normen	✓
Verbind dierenwelzijn aan andere waarden	✓
Houd rekening met de verschillen in preferenties van consumenten	¨
Vergroot de zichtbaarheid van dierenwelzijn op het product	✓
Houd rekening met de internationale dynamiek	¨
Zorg voor flexibiliteit in de keten en verklein de onderlinge afhankelijkheid	✓
Zorg voor een normatieve bodem in de markt	¨
Bied kans op positieve of negatieve publiciteit	¨
Versterk de herkenbaarheid van primair product in het eindproduct	¨

5.4 Tot slot: de kunst van het koppelen van concepten

Tussen de drie concepten bestaat samenhang. In volgorde biedt (a) het koppelen van waarden kansen om nieuwe producten aan te bieden die appelleren aan die waarden. Dan kan (b) de verbinding tussen die waarden en de producten gelegd worden met behulp van belevingsgerichte informatie. Dat schept (c) meer mogelijkheden om belangen van partijen met dierenwelzijn te verknopen. De sturingskracht kan worden ontwikkeld door de combinatie van alle drie concepten.

Nemen we het voorbeeld van gezonde zuivelproducten, dan biedt een koppeling tussen diervriendelijk en gezond ("Diervriendelijk geproduceerde producten zijn gezonder"), mogelijkheden om partijen als Becel (Unilever) en VGZ te betrekken bij het debat over dierenwelzijn.

Beschouwen we de concepten in samenhang en toetsen we het arrangement vervolgens aan de geformuleerde ontwerpeisen, dan blijkt tevens dat het arrangement aan alle ontwerpeisen voldoet, op één na (zie tabel hierna). Dit arrangement legt geen normatieve bodem in de markt. Het staat partijen binnen dit arrangement vrij om minder diervriendelijk te produceren. De maatschappij kan partijen weliswaar uitlokken, stimuleren, faciliteren en uitdagen om te komen tot diervriendelijke normen, maar ze kan normen niet dwingend opleggen.

Met behulp van wet- en regelgeving kan dit worden ondervangen. Eerder in het rapport werd al opgemerkt dat de "bodem" in de regelgeving in de nabije toekomst nog wel door de Europese Unie bepaald zal worden. De Nederlandse overheid zal zich op Europees niveau blijven inzetten voor een verbetering van het dierenwelzijn en erop toezien dat aan de minimumeisen wordt voldaan.

Voldoen de drie concepten in samenhang aan de ontwerpeisen?	**1**	**2**	**3**	**T**
Stimuleer machtige partijen tot het opleggen van diervriendelijke normen	✓	✓		✓
Stimuleer de maatschappij tot het opleggen van diervriendelijke normen	✓	✓	✓	✓
Verbind dierenwelzijn aan andere waarden	✓	¨	✓	✓
Houd rekening met de verschillen in preferenties van consumenten	✓	¨	¨	
Vergroot de zichtbaarheid van dierenwelzijn op het product	✓	✓	✓	✓
Houd rekening met de internationale dynamiek	¨	✓	¨	✓
Zorg voor flexibiliteit in de keten en verklein de onderlinge afhankelijkheid	¨	¨	✓	✓
Zorg voor een normatieve bodem in de markt	¨	¨	¨	¨
Bied kans op positieve of negatieve publiciteit	✓	✓	¨	✓
Versterk de herkenbaarheid van primair product in het eindproduct	✓	✓	¨	✓

Dat er in de sector al voorbeelden bestaan die, bewust of onbewust, deze driedeling hanteren, is te zien aan de reclametekst van Peter's Farm. Die beschrijft dat dierenwelzijn (secundaire preferentie) tot uiting komt in de kwaliteit en de smaak (primaire preferenties) van vlees. De voedselveiligheid (nog een primaire preferentie) wordt daar-

6. Naar een pilot

Eerder in dit rapport hebben we geconstateerd dat dierenwelzijn een maatschappelijk relevant en bovendien omstreden thema is. De bedrijven in de sector, de overheid en belangengroeperingen zijn al decennialang bezig met dierenwelzijn. Uit het onderzoek voor dit rapport blijkt dat consumenten weliswaar belang hechten aan dierenwelzijn, maar dat zij hun keuzegedrag slechts in beperkte mate laten leiden door dierenwelzijn.

Een van de verklaringen daarvoor is dat consumenten via de bestaande labels en keurmerken onvoldoende zicht krijgen op de daadwerkelijke effecten voor dierenwelzijn van deze producten. De ruimte om te kiezen is daardoor beperkt, en ook beperkter dan die op de gebieden zuivel en brood, waar van een eenduidige grondstof veel verschillende producten worden gemaakt.

Overigens speelt dierenwelzijn niet alleen bij de keuze van de consument als eindgebruiker maar juist ook in transacties tussen bedrijven in de keten. Zo hebben retailers er belang bij geen onderdeel te worden van een schandaal op het gebied van dierenwelzijn en juist wel om te komen tot productdifferentiatie. Retailers zijn dan ook actief in de weer met keurmerken en certificaten waarmee ze andere partijen in de keten verplichten om aan bepaalde normen te voldoen. Het effect hiervan op het gedrag van consumenten lijkt beperkt. Interessant is te zien welke effecten de nieuwe proef van Jumbo en de Dierenbescherming zal hebben. De laatste gaat zich nu zichtbaar verbinden aan een vleesproduct. Mogelijk heeft dat meer effect op het keuzegedrag van consumenten dan de huidige keurmerken en labels.

Een enigszins paradoxale verklaring voor de beperkte belangstelling van consumenten voor dierenwelzijn is dat ze denken dat het in

Nederland toch wel goed geregeld is. Zolang de overheid veel regelt, hebben extra maatregelen mogelijk weinig effect.

Dit komt overeen met de gordelparadox: mensen rijden met een gordel om harder, omdat ze denken dat een ongeluk dan toch minder snel ernstige consequenties heeft. Het stellen van (hoge) minimumnormen door de overheid lijkt wel op het dragen van een gordel. Juist daardoor hoeven consumenten zichzelf minder in te spannen. Het is heel lastig om daarin verandering aan te brengen, want wie zou het advies willen geven voortaan de gordel maar af te laten?

Loslaten

Het doel van dit project is om te komen tot een werkbaar arrangement waarin maatschappelijke sturing zodanig effectief is dat zij de rol van de overheid op het gebied van dierenwelzijn (deels) overbodig maakt. Het echt loslaten van een deel van de eisen is echter een nogal ongewis avontuur. Te verwachten valt dat in de samenleving wel voldoende druk ten gunste van diervriendelijk gedrag ontstaat, maar net als bij de autogordel blijft de kans op "ongelukken" nog steeds groot.

De sector zelf en belangengroeperingen vragen bovendien om de handhaving van ten minste basisnormen door de overheid. Daarom ligt hun voorkeur bij een arrangement waarin de overheid in ieder geval wel de minimumnormen handhaaft en daarbovenop ruimte maakt voor maatschappelijke sturing.

Naast de gordelparadox zien we ook nog een tweede paradox in het "toepassen" van maatschappelijke sturing. Er is eigenlijk geen heldere adressant voor een aanpak die zich richt op maatschappelijke sturing. Bij overheidssturing is dat de overheid, die een wet of regeling moet maken of anderszins interveniëren. En bij zelfsturing zijn het de partijen in de sector zelf. Maar wie is geadresseerd als het primaat bij "de" samenleving wordt gelegd?

Rolverdeling

Bij maatschappelijke sturing is er niet één vanzelfsprekende partij als adressant en initiatiefnemer. Het concept richt zich juist op het activeren van partijen die voorheen niet betrokken waren bij het probleem en die al helemaal niet tot de sector gerekend konden worden. Ook het begrip "activeren" suggereert de betrokkenheid van een regisserende partij. Die is er in een arrangement voor maatschappelijke sturing niet op voorhand.

Het vasthouden aan deze ideeën over maatschappelijke sturing heeft bezwaren. Een dergelijk sturingsarrangement komt op dit moment niet tot stand in de markt - of is althans niet voldoende sterk - en het lijkt er niet op dat dit op afzienbare termijn op betekenisvolle schaal zal gebeuren. De effectiviteit van een dergelijk sturingsarrangement kan dan nooit in de praktijk worden getoetst, en zodoende nooit op grote schaal worden ingevoerd.

Aan het einde van dit rapport is het daarom nodig om enkele concrete acties voor te stellen die juist ook met het oog op maatschappelijke sturing de betrokkenheid vragen van de klassieke partijen: overheid

en sector. Voorlopig is het naar ons idee gewenst dat de overheid wel degelijk actief blijft in het stellen en handhaven van minimumnormen op het gebied van dierenwelzijn. Daarnaast is nodig dat de overheid een rol speelt in het (helpen) initiëren van veranderingen die kunnen leiden tot succesvolle experimenten op het gebied van maatschappelijke sturing met betrekking tot dierenwelzijn.

In dat licht is het realiseren van maatschappelijke sturing dus veel meer het in gang zetten van een beweging dan het ontwerpen van een integraal concept. Dat kan bijvoorbeeld door succesvolle pilots op te zetten en uit te venten. Het succes van maatschappelijke sturingsarrangementen moet overtuigend worden aangetoond in de praktijk. Alleen dan zullen mensen en partijen de ruimte gaan zoeken om zelf initiatieven te nemen. Hierna beschrijven we verschillende mogelijkheden voor het ontwerpen en uitvoeren van pilots.

6.1 Verschillende pilots

Pilots moeten concrete veranderingen in de praktijk van sturing bij dierenwelzijn bewerkstelligen. Daartoe zijn eerder drie concepten in samenhang besproken. Dat zijn:

- Concept 1: Naar een (hernieuwde) koppeling van waarden;
- Concept 2: Naar een meer belevingsgerichte informatievoorziening;
- Concept 3: Naar een slimmere verknoping van belangen en posities.

We kiezen ervoor om twee naast elkaar staande “aanvliegroutes” voor de ontwikkeling van pilots te beschrijven. Het is belangrijk om vooraf op te merken dat een beweging alleen tot stand komt als verschillende pilots tegelijk worden uitgevoerd. Dat draagt bij aan variatie (als basis voor selectie). Het voorkomt bovendien dat een pilot (bij nader inzien) gericht is op het lanceren of marketen van een product waar slechts een specifieke partij commercieel belang bij heeft.

6.1.1 Per regio

Er zijn in dit onderzoek diverse knelpunten geconstateerd als het gaat om het aanbrengen van verschillen tussen diverse vleesproducten. Zo’n differentiatie is echter juist een kans voor producenten om meerwaarde toe te voegen en biedt de mogelijkheid om op kleinere schaal verbeteringen in het dierenwelzijn door te voeren. Een knelpunt in het bevorderen van differentiatie is de dominante positie van retail en verwerkers. Met name die laatste, zo bleek in de interviews en de workshop, hebben weinig belang bij het creëren van nieuwe productenstromen waarvan de aanvoer van grondstoffen bovendien niet gegarandeerd kan worden.

In deze eerste optie voor een pilot stellen we dan ook voor om differentiatie te bevorderen in een lokale productieketen. Een dergelijke

pilot houdt in dat we een aantal boeren en kleinere verwerkers - bijvoorbeeld de keurslagers - in een regio bereid vinden om een nieuwe, diervriendelijk geproduceerde productenlijn op de markt te brengen. Door die lokale focus ontsnappen we aan de dominantie van de grote verwerkers.

Er bestaan al een aantal van dit soort initiatieven (bijvoorbeeld Dukes of Berkshire). Probleem is echter vooral dat dit soort initiatieven op een gering schaalniveau blijven steken. Het is daarom van belang dat op diverse manieren de afzet van dit diervriendelijke product wordt gestimuleerd. De ambitie moet zijn om dergelijke initiatieven tot wasdom te brengen en vooral ook om ervoor te zorgen dat ze (wellicht ook door onderlinge verbinding en verknoping) een omvang krijgen die maakt dat ze ook van invloed zijn op de mainstream van de dierenhouderij. Om te beginnen is het in dat kader mogelijk om meer retailkanalen te openen. Zo zouden niet alleen de betrokken slagers het vlees kunnen verkopen, maar mogelijk zijn collega-slagers in de regio of zelfs de lokale vestigingen van de grote supermarktketens ook geïnteresseerd. Zo verandert de slager tevens in verwerker voor zijn collega's.

Naast het opzetten van de keten van productie tot verkoop is het van belang om in de regio te zoeken naar opties om waarden te verbinden en naar mogelijkheden om belevingsgerichte informatie te verspreiden. Om te beginnen zullen we proberen de waarde "lokaal" te verbinden aan "kwaliteit" en "dierenwelzijn". Dat doen we door die verbinding middels reclame en voorlichting over het product via diverse kanalen te leggen.

Door die verbinding wordt het opportuun om mogelijkheden te ontwikkelen om belevingsgerichte informatie te ontwerpen en te verspreiden. Daarvoor kunnen we bijvoorbeeld de lokale radio en pers inzetten. Enkele maanden iedere week een bijdrage over de meerwaarde van de productie in eigen streek en het gezin van de producenten, kan helpen om een emotionele verbinding met het product te leggen. Verder kunnen we bijvoorbeeld denken aan een "toer langs de boer" waarin consumenten worden uitgenodigd om kennis te maken met de boer en zijn gezin. Daarbij kan meteen vanaf de boerderij gekocht worden en organiseren we een streekgerechtenfestival op enkele van de betrokken boerderijen.

Deze aanpak ligt ook in het verlengde belang van veel andere partijen, zoals lokale overheden. Deze hebben belang bij toeristische inkomsten die mogelijk kunnen worden bevorderd door bezoeken aan de bedrijven tot een uitje te bestempelen. Alleen toerisme lijkt op voorhand weinig, maar we kunnen bijvoorbeeld ook zoeken naar mogelijkheden voor teambuilding bij de boer en excursies. Een mooi voorbeeld van een verbonden belang is het reisbureau dat recentelijk bij de ambassade van de Kaapverdische eilanden aandrong op hardere handhaving van de regelgeving tegen het grootschalig vissen op haaien rondom de eilanden. Het wegvissen van alle haaien maakt de reizen van het desbetreffende bureau stukken minder aantrekkelijk. Dat soort verbindingen is ook heel goed voorstelbaar rondom dierenwelzijn in Nederland.

Zo kunnen we de VVV en regionale ontwikkelingsmaatschappijen betrekken bij de ontwikkeling van toerisme rondom diervriendelijke boerderijen. Of zelfs de banken, die belang hebben bij groeiende inkomsten van boeren.

6.1.2
Per waarde

Een andere "aanvliegroute" is om op landelijke schaal op zoek te gaan naar de koppeling van een specifieke waarde aan de waarde dierenwelzijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan de waarde "gezond voor kinderen", die door velen belangrijk wordt geacht.

In dit geval ontwerpen we verbindingen juist op landelijke schaal door deze waarden in campagnes te leggen. Dat kan puur inhoudelijk (diervriendelijk vlees is gezonder voor lichaam en geest), maar misschien ook wel op een meer emotionele wijze (diervriendelijk vlees is beter voor onze beleving van lekker eten).

Deze aanpak vergt dat we juist via de grote verwerkers en retailers een productenserie apart in de schappen in Nederland proberen te krijgen, gericht op kinderen én de ouders. Het ontwikkelen van belevingsgerichte informatie gebeurt dan bijvoorbeeld door het verzorgen van een column in de Telegraaf, maar misschien ook wel door een blozende "biologische" boer mee te laten doen aan het tv-programma Boer zoekt vrouw.

Ook in deze pilot is het belangrijk om partijen te verbinden die afgeleide belangen hebben. Te denken valt aan kinderopvangorganisaties die uit willen stralen de kinderen aan goede voeding te helpen (extra afzetkanaal) of een verzekeringsmaatschappij die er brood in ziet om kinderen van gezond en verantwoord voedsel te voorzien.

6.2
Aan het werk!

Zeker in de fase van pilots blijft er voor de overheid nog genoeg te doen. Moeilijk te voorspellen is hoe dat zal zijn in een latere fase, als maatschappelijke sturing tot wasdom komt en kansen blijkt te bieden. De overheid kan nu haar rol invullen door partijen uit te lokken, te stimuleren, te faciliteren en uit te dagen om actie te ondernemen. Hoe het in de toekomst ook zij, voor nu betekent maatschappelijke sturing zeker niet dat de overheid zich zomaar terugtrekt en niets meer doet.

Hiervoor zijn enkele vormen van pilots beschreven. Los van de variant die mogelijk wordt gekozen, is het van belang om te kijken naar de wijze waarop een pilot zou kunnen worden opgezet. Een aantal stappen ligt voor de hand. Uitgangspunt is dat we de pilot zoveel mogelijk laten uitvoeren en sturen door maatschappelijke partijen, en minder door de overheid, terwijl die wel een rol blijft houden.

De stappen zijn - in het kort:

1. Opstarten van een vitale coalitie, ondernemend gezelschap of innovatieve alliantie. Van belang is om een proces op gang te brengen waarin relevante belanghebbende maar ook creatieve en innovatieve partijen en individuen zijn vertegenwoordigd. Het is de kunst om binnen de overheid mensen of groepen mensen te vinden die enthousiasme kunnen uitstralen en overdragen, initiatiefrijk zijn, verbindingen kunnen maken en van kracht kunnen voorzien, coalities kunnen smeden, organisatiekracht hebben en realisatievermogen bezitten.

2. Dit gezelschap kan binnen en buiten het departement worden gezocht. Zelfs meerdere gezelschappen zijn denkbaar die de onderlinge concurrentie aangaan om het mooiste initiatief te organiseren. Daarbij is het nodig dat binnen het departement een andere stijl van werken voorop komt te staan. Stimuleren en faciliteren vergt grote terughoudendheid in de neiging om nota's te schrijven en regels te maken.

3. Dat gezelschap stelt gezamenlijk een *quick scan* op met betrekking tot de kansen en knelpunten van de pilot. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande initiatieven. Kansrijke pilots worden geselecteerd, mede vanuit het perspectief van maatschappelijke sturing.

4. Aan bestaande ideeën worden elementen van maatschappelijke sturing toegevoegd conform de drie concepten. Partijen van buiten de sector en belangengroepen worden betrokken. Met deze partijen worden afspraken gemaakt over de verdeling van baten en lasten in de pilots en het eventuele vervolg. Daarbij wordt een keuze gemaakt tussen individuele afspraken tussen betrokken partijen of een collectief arrangement (alliantie) voor de pilot.

5. Vervolgens loopt de pilot 1 à 2 jaar. LNV heeft een initiërende en stimulerende rol. Het uitvoerend gezelschap bestaat daarnaast vooral uit partijen van de sector en de ruimere omgeving, met eventueel een enkele deskundige. Aan de hand van harde (hoeveelheid verkocht product, et cetera) en zachte (beleving consumenten van dit product) informatie, vindt na dat jaar een beoordeling plaats. Bij succes wordt de pilot uitgevent bij grotere/andere partijen of in andere regio's.

Deze stappen zijn nog algemeen en vergen in een pilot gedetailleerde uitwerking. Tegelijkertijd willen wij aan het eind van dit rapport een oproep doen om tot actie over te gaan. Er liggen al vele rapporten en ideeën over dierenwelzijn en de wijze waarop dit bevorderd zou kunnen worden. Hetzelfde geldt in bredere zin over de mogelijkheid van innovaties in deze en andere sectoren. Hoe nuttig ook, het is wat ons betreft nu tijd om daadwerkelijk dingen te gaan proberen en te kijken wat kan slagen en wat niet.

Bij de uitwerking is het van belang om een beeld te krijgen waarop de eerste serie pilots zich zou moeten richten. Heel belangrijk is wie

de leiding krijgt over een dergelijk programma. Bij iemand als Pierre Wind zal het programma een theatrale en mediamieke richting krijgen. Dat werkt uitstekend als het gaat om verbinding van waarden en belevingsgerichte informatie. Of moet het juist een heel bestuurlijk type zijn dat goed in staat is om verbindingen tussen partijen te maken en te bestendigen? Weer een andere mogelijkheid is om de trekkersrol toe te bedelen aan de ambtelijk (Directeur-Generaal?) of politiek leider (staatssecretaris nieuwe stijl?) die goed bekendstaat in het beleidsnetwerk en tegelijk in staat is om inspirerende verbindingen te leggen en interne impasses te doorbreken. Kortom, de keuze voor een aanvoerder kan bepalend zijn voor de richting van een pilot. Maar ook gezelschappen zijn mogelijk: een speciale commissie, een stichting, een werkgroep of een PPS-organisatie brengen heel verschillende competenties in.

Hoe dan ook, het is tijd om aan het werk te gaan! Iemand moet opstaan en daartoe de eerste aanzet geven.

Bijlage: Gebruikte bronnen

Interviews

Menno Binnekamp	Wageningen UR
Annechien ten Have	LTO Nederland
Siem Korver	Vion
Paul Ingenbleek	Wageningen UR
Mark Jansen	CBL
Marijke de Jong	Dierenbescherming
Hans Van Trijp	Wageningen UR
Jan Wolleswinkel	Nederlandse Organisatie voor Pluimveehouders

Participanten ontwerpsessie 31 augustus 2006

Menno Binnekamp	Wageningen UR
Rob de Bruin	Coop
Judith Elsinghorst	Ministerie van LNV
Marijke de Jong	Dierenbescherming
Paul Kuijpers	Kuijpers Kip
Miranda Vink	Ministerie van LNV
Elvi van Wijk	LEI/Wageningen UR
Jan Wolleswinkel	Nederlandse Organisatie voor Pluimveehouders

Met genoemde personen is van gedachten gewisseld over het vraagstuk van sturing en dierenwelzijn. De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de uitwerking berust volledig bij de opstellers van dit rapport.

Literatuur

Raad voor het Landelijk Gebied (2001), *Voor het kalf verdronken is: advies over de toekomst van de dierhouderij in Nederland.*

Wijffels, H. (2001), *Toekomst voor de veehouderij: Agenda voor een herontwerp van de sector.*

SEO (2003), *De meerwaarde van naming and shaming.*

WUR/LEI (2004), *Visie op de varkenskolom. Rapport 207.*

Brandsen, T., T.A. Cardoso Ribeiro, P.H.A. Frissen (2005), *De last van sturing: een nieuw perspectief voor de landbouw, Utrecht: InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.*

Ministerie van LNV (2005a), *Imago van de Boer, Den Haag.*

Ministerie van LNV (2005b), *LNV Consumentenplatform; Dierenwelzijn, willen we dat weten? Den Haag.*

Ministerie van LNV (2005c), *Nota "Invulling beleid dierenwelzijn landbouwhuisdieren", 25-10-2005. Den Haag.*

PVE (2005), *Statistisch Jaarrapport Vee, Vlees en Eieren in cijfers 2005.*

Wageningen UR (2005), *Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland (achtergrondrapport bij "Kiezen voor de Landbouw").*