

Risicobeheer in de land- en tuinbouw

Het belang van bewustwording en preventie



Risicobeheer in de land- en tuinbouw

Het belang van bewustwording en preventie

Harold van der Meulen

Marcel van Asseldonk

Jos Verstegen

LEI-nota 12-144

December 2012

Projectcode 2275000209

LEI Wageningen UR, Den Haag

Het LEI kent de volgende onderzoeksvelden:



Sector & Ondernemerschap



Regionale Economie & Ruimtegebruik



Markt & Ketens



Internationaal Beleid



Natuurlijke Hulpbronnen



Consument & Gedrag

Risicobeheer in de land- en tuinbouw; Het belang van bewustwording en preventie

Meulen, H.A.B. van der, M.A.P.M. van Asseldonk en J.A.A.M. Verstegen

LEI-nota 12-144

52 p., fig., tab., bijl.

Project BO-12.06-002-040, 'Risicobeheer'

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van het EZ-programma Beleidsondersteunend Onderzoek;
Thema: Ondernemerschap en Innovatie; Cluster: BO-03 Economisch Perspectiefvolle Agroketens.

Deze publicatie is beschikbaar op www.wageningenUR.nl/lei

© LEI, onderdeel van Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek, 2012
Overname van de inhoud is toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

Het LEI is ISO 9001:2008 gecertificeerd.

Inhoud

	Samenvatting	7
1	Inleiding	9
	1.1 Aanleiding	9
	1.2 Doelstelling	9
	1.3 Onderzoeksaanpak	9
	1.4 Effecten	10
	1.5 Leeswijzer	10
2	Theoretisch kader	11
	2.1 Aanleiding	11
	2.2 Theorie van Gepland Gedrag	11
	2.3 Integrale risicobeheersing	13
3	Fytosanitaire risico's	16
	3.1 Inleiding	16
	3.2 Strategieën bewustwording en preventie (bureau inventarisatie)	16
	3.2.1 Communicatie	16
	3.2.2 Bedrijfstechnische maatregelen	18
	3.3 Praktijkcase	19
	3.4 Extra maatregelen	19
	3.5 Blokkades	20
	3.6 Wie moet actie ondernemen	21
	3.7 Hoe risicobeheer versterken	22
4	Veterinaire risico's	24
	4.1 Inleiding	24
	4.2 Strategieën bewustwording en preventie (bureau-inventarisatie)	24
	4.2.1 Communicatie	24
	4.2.2 Bedrijfstechnische maatregelen	25
	4.3 Praktijkcase	25
	4.4 Extra maatregelen	26
	4.5 Blokkades	27
	4.6 Wie moet actie ondernemen	27
	4.7 Hoe risicobeheer versterken	28
5	Weerrisico's	30
	5.1 Inleiding	30
	5.2 Strategieën bewustwording en preventie (bureau-inventarisatie)	30
	5.2.1 Communicatie	30
	5.2.2 Bedrijfstechnische maatregelen	30
	5.3 Praktijkcase	31
	5.4 Extra maatregelen	31

5.5	Blokkades	32
5.6	Wie moet actie ondernemen	33
5.7	Hoe risicobeheer versterken	33
6	Markt- en prijsrisico's	35
6.1	Inleiding	35
6.2	Strategieën bewustwording en preventie (bureau-inventarisatie)	35
6.2.1	Communicatie	35
6.2.2	Bedrijfstechnische maatregelen	35
6.3	Praktijkcase	36
6.4	Extra maatregelen	36
6.5	Blokkades	37
6.6	Wie moet actie ondernemen	38
6.7	Hoe risicobeheer versterken	38
7	Reflectie en agenda voor de komende jaren	40
7.1	Inleiding	40
7.2	Voorlichting en educatie	41
7.3	Maatregelen van financieel-economische aard	43
7.4	Regelgeving en ondersteuning	44
7.5	Actielijst voor de overheid	45
	Literatuur en websites	47
	Bijlagen	49
1	Deelnemerslijst workshop Risicobeheer 29 juni 2011	49
2	Radarplots vragen workshop Risicobeheer	50
3	Belangenanalyse Fytosanitaire risico's	52

Samenvatting

S.1 Belangrijkste uitkomsten

Bewustwording van risico's bij agrarische ondernemers moet verbeteren voor de vier onderzochte risicogebieden: fytosanitair, veterinair, weer, en markt en prijs.

De overheid kan risicobewustwording bij agrarische ondernemers bevorderen en risicopreventie stimuleren door [\(zie hoofdstuk 7\)](#):

1. In navolging van de communicatiestrategie voor fytosanitaire risico's ook een communicatiestrategie opstellen voor veterinaire, weer- en markt- en prijsrisico's. Dit moet een gezamenlijk initiatief van alle betrokken partijen - overheid, bedrijfsleven, belangenbehartiging en onderwijs - zijn. Financiering en uitvoering passen binnen het topsectorenbeleid van Agro & Food en Tuinbouw en Uitgangsmaterialen.
2. Bij de invulling van de communicatiestrategie moet aandacht besteed worden aan:
 - Focus op meest risicovolle en kansrijke groepen en sectoren.
 - Heldere informatie verzorgen via knooppunten binnen de ketens en voor agrarische ondernemers geschikte zoekmedia.
 - Agendasetting vanuit alle partijen op dit onderwerp bij agrarische ondernemers.
 - Maatregelen om meldgedrag en certificering te stimuleren, indien van toepassing.
3. Differentiatie van de heffing via collectieve fondsen bij veterinaire en fytosanitaire risico's.
4. Vanuit de rol als toezichthouder in samenspraak met banken, verzekeraars en accountantskantoren een gedragscode opstellen over de verstrekking van financieringen.

Tabel S.1 Actielijst voor de overheid voor het stimuleren van risicobewustwording en risicopreventie per risicogebied^{a)}				
Actie Overheid	Fytosanitair risico	Veterinair risico	Weer- risico	Markt- en prijsrisico
<i>Voorlichting en educatie</i>				
Opstellen communicatiestrategie	n.v.t.	++	++	++
Informeren via website overheid	++	++	-	-
Versterken onderwijs en cursussen met betrekking tot risico	++	++	++	++
Interactieve internettools	+	+	+	+
Stimuleren studiegroepen	+	+	+	+
Informeren via vakbladen	-	-	-	-
<i>Financieel-economisch</i>				
Differentiatie heffing via collectief fonds	++	++	-	-
Differentiatie heffing vrijwillige verzekering	-	-	+	-
<i>Regelgeving en handhaving</i>				
Opstellen convenanten bestrijding fytosanitaire en veterinaire risico's	++	++	-	-
Opstellen hygiëneprotocollen	++	++	-	-
Gedragscode financiering	-	-	+	+

a) + = redelijk voor de hand liggend type beleidsinstrument; ++ = in sterke mate voor de hand liggend; - = niet vanzelfsprekend. N.v.t. = reeds ontwikkeld.

S.2 Overige uitkomsten

Belangenbehartiging, onderwijs en ketenpartners moeten op de vier risicogebieden - fytosanitair, veterinair, weer, en markt en prijs - een belangrijke rol spelen om ondernemers bewust te maken van de risico's (zie de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6).

De overheid wordt gezien als de aangewezen partij bij fytosanitaire en veterinaire risico's. Deze risico's kenmerken zich vaak door hun catastrofale karakter. Door mogelijk marktfalen is het zowel in publiek als privaat belang om samen de risicobewustwording en risicopreventie te verbeteren (zie hoofdstuk 2).

Voor weerrisico's en markt- en prijsrisico's vervult de overheid een faciliterende rol. De Nederlandse overheid heeft ervoor gekozen om, afgezien van de Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen, bij schade als gevolg van extreme weersomstandigheden geen ad hoc hulp te verlenen. Overheidsbetrokkenheid gebeurt via financiële bijdrage aan de brede weersverzekering waaraan verzekeraars nadere invulling aan geven. Bij markt- en prijsrisico's geeft de overheid invulling aan het vangnet binnen het GLB. Deze typen risico moeten worden aangepakt met strategieën op bedrijfsniveau en door private partijen (zie de hoofdstukken 2 en 7).

Voor een efficiënte en effectieve benadering van risicomanagement in de land- en tuinbouw moet er aandacht zijn voor interactie en trade-off tussen verschillende risico's, strategieën en beleid. Dit vraagt om een holistische benadering en geen benadering op afzonderlijke risico's, strategieën en beleid. In de holistische benadering moet een prominente plek zijn ingeruimd voor de strategie van de ondernemers en zijn risicohouding (zie de hoofdstukken 2 en 7).

Voor de vier risicogebieden is er een mix van communicatiemiddelen nodig. Uit de theorie van het 'Gepande Gedrag' blijkt dat wanneer je wilt sturen in gedrag van ondernemers je eerst in kaart moet brengen met welk instrument, met welke boodschap en via welk kanaal je welke doelgroep het meest effectief kan bereiken of tot gedragsverandering kan brengen (zie hoofdstukken 2 en 7).

S.3 Achtergrond en methode

Het ministerie van EZ wil de komende jaren naar een vorm van integraal risicobeheer met aandacht voor risicobewustwording en preventie. Hiermee wordt de vraag relevant hoe de overheid in wisselwerking met bedrijfsleven, belangenbehartiging en onderwijs het gedrag van ondernemers kan beïnvloeden, zodat ze zich meer bewust zijn van de risico's en meer aan risicopreventie doen om schade te voorkomen (zie hoofdstuk 1).

Een bruikbaar theoretisch kader voor risicobeheer is door een literatuurstudie geïnventariseerd (zie hoofdstuk 2).

De deskstudie en de uitkomsten van een workshop, met deelnemers uit de financiële dienstverlening, belangenbehartiging, onderwijs, onderzoek en beleid, zijn gebruikt om antwoord te geven op de vraag: waarom, door wie en hoe ondernemers te ondersteunen met hun risicobewustwording en preventie. Dit is geïnventariseerd voor de risicogebieden fytosanitair, veterinair, weer, en markt en prijs (zie de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6).

De uitkomsten van de workshop zijn tegen het licht gehouden en door de onderzoekers in een breder perspectief geplaatst (zie hoofdstuk 7).

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Risico's zijn onderdeel van het dagelijks leven van agrarische ondernemers. Het Nederlandse beleid om agrarische risico's te beschouwen als normaal ondernemersrisico en als overheid steeds minder vaak in te grijpen, 'komt zelden voor in de wereld'. Echter, het belang van risicobeheer wordt, in een situatie met steeds grotere bedrijven, ketenafspraken en toename in internationale handel, alleen maar groter. Zo concludeerde ook de OECD tijdens haar seminar over risicomangement op 19 mei 2011 op het ministerie van EZ.

Het ministerie van EZ wil de komende jaren naar een vorm van integraal risicobeheer met aandacht voor bewustwording en preventie. Als ondernemers zich bewust zijn van de risico's die ze lopen en op de hoogte zijn van de mogelijkheden om deze risico's te reduceren is afdekking van risico's minder belangrijk. Ook zullen de instrumenten die de belangrijkste 'minder beheersbare' risico's wel afdekken meer kans van slagen hebben. Ondernemers beseffen immers wat het belang hiervan is, bovendien betekent een gedragsverandering dat risico's minder vaak tot schade leiden en instrumenten goedkoper kunnen worden. Meer accent op risicobeheer is een strategische keuze waarin Nederland zich verder kan onderscheiden van de rest van de wereld. Kan de Nederlandse agrarische sector tot een sterkere marktpositionering komen als risico's worden gereduceerd en daardoor betere kwaliteit kan worden gegarandeerd?

Hiermee wordt de vraag actueel hoe bewustwording en preventie van risico's door agrarische ondernemers in de toekomst gestimuleerd kan worden en welke rol andere ketenpartijen, erfbetreders en/of sectororganisaties daarbij kunnen vervullen. Dit geldt ook voor de rol van de overheid die via onderzoek en opleiding een belangrijke rol kan spelen om (aan de voorkant) risico's te beperken in plaats van ze in geval van schade af te dekken.

1.2 Doelstelling

De indruk bestaat dat ondernemers bij fytosanitaire risico's, veterinaire risico's, weerrisico's en prijsrisico's zich nog beter moeten realiseren in welke mate zij zich blootstellen aan risico's. De mogelijkheden van risicopreventie kunnen, samen met de overheid, beter benut worden.

De onderzoeksvraag is tweeledig:

1. Hoe kan de overheid in de wisselwerking met het onderwijs en bedrijfsleven risicobewustzijn bij agrarische ondernemers bevorderen?
2. Hoe kan de overheid in de wisselwerking met het onderwijs en bedrijfsleven risicopreventie stimuleren, dan wel de mogelijkheden van preventie onder de aandacht brengen?

Bij de beantwoording van de onderzoeksvraag is het vanzelfsprekend van belang rekening te houden met de positie van private en publieke partijen en het feit dat de overheid steeds minder zelf actief ingrijpt, maar zich beperkt tot faciliteren en stimuleren. Het is daarmee niet vanzelfsprekend dat de overheid zelf de uitvoering van een agenda ter hand neemt.

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is met de volgende activiteiten aangepakt:

1. Deskstudie, waarin op basis van de literatuur door de auteurs gezocht is naar een bruikbaar theoretisch kader voor risicobeheer. De deskstudie is ook gebruikt om te inventariseren welke initiatieven vanuit

- ondernemers, overheid, onderwijs en bedrijfsleven er al lopen op het gebied van risicobewustwording en preventie. Dit is uitgevoerd voor de risicogebieden fyto-sanitair, veterinaire, weer, en markt en prijs.
2. Een workshop van een dagdeel met een 20-tal deelnemers die kennis hebben van risicobeheer en inzage hebben hoe agrarische ondernemers omgaan met risico's. De deelnemers waren afkomstig uit: de financiële dienstverlening, belangenbehartiging, onderwijs, onderzoek en beleid. Zie bijlage 1 voor de deelnemerslijst. Tijdens de workshop zijn de vier risicogebieden behandeld door gebruik te maken van praktijkcases:
- fyto-sanitaire risico: Clavibacter uitbraak 2007 - heden;
 - veterinaire risico: AI 2003;
 - weerrisico: vorstschade opengrondsgroente 2009;
 - markt- en prijsrisico: lage melkprijs 2009.

Elk risicogebied werd kort ingeleid door een praktijkdeskundige. Vervolgens is aan de deelnemers gevraagd om voor minimaal twee praktijkcases op vier vragen scores van 1 tot 5 te geven bij de genoemde antwoorden. Ook bestond de mogelijkheid om niet-genoemde antwoorden als oplossing toe te voegen. De vier vragen die centraal stonden waren:

- Welke extra maatregelen hadden ondernemers moeten nemen om de geleden schade te minimaliseren?
- Wat waren de blokkades voor ondernemers voor het nemen van aanvullende maatregelen?
- Wie moet actie ondernemen om de ondernemers bewust te maken dat ze risico's lopen/ervoor zorgen dat extra maatregelen genomen worden?
- Hoe moet de informatie worden verstrekt aan de ondernemers ter versterking van het risicobeheer?

In bijlage 2 zijn in radarplots per vraag de scores van de vier risicogebieden weergegeven. Ten slotte is met de deelnemers een gezamenlijke discussie gevoerd naar aanleiding van de scores.

3. Reflectie van de onderzoekers op wat er vanuit de theorie en de workshop naar voren is gekomen.

1.4 Effecten

Het resultaat van dit onderzoek is een notitie met een agenda waarin per risicogebied voor alle betrokken partijen staat hoe bewustwording en preventie van risico's bij agrarische ondernemers kan worden versterkt.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt het theoretisch kader voor risicobeheer uiteengezet. In de hoofdstukken 3 tot en met 6 wordt op basis van deskstudie en een georganiseerde workshop met deelnemers uit de financiële dienstverlening, belangenbehartiging, onderwijs, onderzoek en beleid ingegaan op bewustwording en preventie voor de risicogebieden fyto-sanitair, veterinaire, weer, en markt en prijs. Ten slotte worden in hoofdstuk 7 de uitkomsten van de workshop en de aansluitende gezamenlijke discussie tegen het licht gehouden en in een bredere context geplaatst. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een actielijst voor de overheid met betrekking tot risicobeheer.

2 Theoretisch kader

2.1 Aanleiding

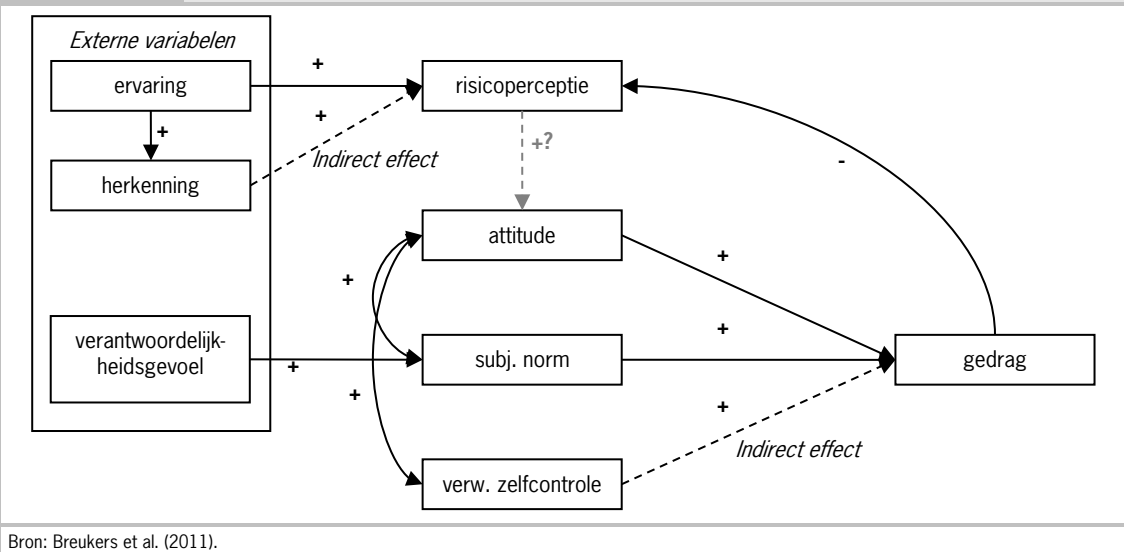
Het ministerie van EZ wil de komende jaren naar een vorm van integraal risicobeheer met (allereerst) aandacht voor bewustwording en preventie. Er is een politieke ontwikkeling gaande waarbij de overheid steeds vaker de verantwoordelijkheid voor risicoafdekking bij de sector zal neerleggen, waardoor er een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid en bedrijfsleven (sector) ontstaat. Hiermee wordt de vraag relevant hoe de overheid in samenwerking met bedrijfsleven, belangenbehartiging en onderwijs het gedrag van ondernemers kunnen beïnvloeden, zodat ze zich meer bewust zijn van de risico's en meer aan risicopreventie doen om schade te voorkomen en daardoor beter in staat om overblijvende risico's zelf af te dekken. Dit is een taak voor alle stakeholders (bedrijfsleven, overheid, belangenbehartiging) rondom de agrarische ondernemer. Het is in belang van de ondernemer en stakeholders om voor het uitbreken van een mogelijke calamiteit zoveel mogelijk gedaan te hebben aan risicobeoordeling en preventie zodat een eventuele schade minimaal is. De acties zijn dus gericht op de fase voor een calamiteit (in de zogenaamde 'Disaster Risk Reduction (DRR) period'). De beoogde (beleids)verandering is om in de interactie tussen overheid en bedrijfsleven de overwegende aandacht voor de recoveryfase te verleggen naar de DRR-periode.

In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de vraag welke theorie bruikbaar is om inzicht te krijgen waardoor het gedrag van ondernemers wordt beïnvloedt. In paragraaf 2.3 staat het verband tussen de verschillende typen risico's en de te hanteren risicomanagement strategieën centraal. Zodoende wordt duidelijk welke betrokkenheid, sturende rol wenselijk is bij verschillende typen risico's. Hierin worden ook de vier risicogebieden die in dit onderzoek centraal staan in dit perspectief geplaatst.

2.2 Theorie van Gepland Gedrag

Ondernemers gaan verschillend om met bedrijfsrisico's. Verschillen in risicogedrag van ondernemers worden mede veroorzaakt door de risicohouding (ook wel risico-attitude genoemd) en risicoperceptie. De overheid heeft behoefte aan inzicht in risicobeheersing op bedrijfsniveau en mogelijkheden voor sturing hierin. Breukers et al. (2011) concluderen dat de Theorie van Gepland Gedrag (TPB) bruikbaar is in het begrijpen en sturen van fytosanitaire risicobeheersing op bedrijfsniveau, mits risicobeheersing is uitgedrukt in het totaal aan maatregelen die een ondernemer treft.

Figuur 2.1 Het analytisch kader, aangepast op basis van de resultaten van de praktijktoetsing



Bron: Breukers et al. (2011).

Ik zou de vier blokken in de figuur groter maken om de twee afkortingen in de laatste twee blokken te vermijden; dit leest veel beter.

Deze theorie stelt dat feitelijk gedrag vrijwel rechtstreeks voortkomt uit gedragsintentie. Iemand's intentie tot een handeling wordt bepaald door zijn attitude, subjectieve norm en verwachte zelfcontrole. Attitude is de persoonlijke houding ten aanzien van het bestudeerde gedrag. Deze volgt uit de persoonlijke overtuigingen ('personal beliefs') door de gevolgen van dat gedrag, en de evaluatie van deze gevolgen. De subjectieve norm verwijst naar de sociale druk om het gedrag uit te voeren. Subjectieve norm is het product van de overtuigingen ten aanzien van de verwachtingen van belangrijke personen of partijen ('normative beliefs') en de motivatie om hieraan te voldoen. Verwachte zelfcontrole staat voor de mate waarin iemand in staat denkt te zijn om het gedrag daadwerkelijk uit te voeren. Verwachte zelfcontrole is samengesteld uit de factoren die volgens de betreffende persoon van invloed zijn op het kunnen uitvoeren van het gedrag en de mate waarin hij deze als belemmerend vergemakkelijkend ervaart.

Attitude, subjectieve norm, en verwachte zelfcontrole zijn, direct of indirect, van invloed op het gedrag van een ondernemer. Deze determinanten bieden dus ingangen voor beïnvloeding van het gedrag. Sturing via een bepaalde determinant heeft alleen zin als de score voor deze determinant nog verbeterd kan worden. Als ondernemers al hoog scoren op een bepaalde determinant lijkt deze het nemen van maatregelen niet in de weg te staan en spelen er blijkbaar andere factoren (andere determinanten of omstandigheden die buiten het model vallen) een rol.

Het door Breukers et al. (2011) getoetste analytisch kader bestaat uit de TPB, uitgebreid met risicoperceptie en achtergrondvariabelen (zie figuur 2.1). Zij veronderstellen dat *risicoperceptie* van invloed is op attitude en daardoor indirect het gedrag beïnvloedt. Gedrag dat een bepaald risico verkleint, wordt aantrekkelijker naarmate dat risico in de ogen van de uitvoerder groter is. De gevolgen van dat gedrag zullen dan dus hoger worden gewaardeerd. Externe variabelen vertegenwoordigen factoren gerelateerd aan het risico, de persoon in kwestie en zijn omgeving, die van invloed zijn op de determinanten van gedrag. Ze kunnen een rol spelen in de verklaring voor verschillen in gedrag tussen personen.

Ook zonder een grootschalige aanpak zoals toegepast door Breukers et al. (2011), kan het analytisch kader van waarde zijn. Zowel de aangetoonde relaties tussen elementen in het kader als sectorspecifieke uitkomsten kunnen benut worden in de verdere optimalisering van risicobeheersing in sectoren. Hieronder wordt daartoe een aantal handreikingen gedaan.

- Als je wilt sturen in gedrag, op welke maatregelen focus je dan? Maatregelen die vrijwel iedereen treft vormen blijkbaar geen probleem. Voor maatregelen die vrijwel niemand neemt geldt dat er wellicht een dieperliggend probleem achter zit, die eerst moet worden opgelost voordat de maatregel praktisch uitvoerbaar is. Meer winst valt er te halen in de middenmoot: maatregelen die een aantal ondernemers

wel treft en dus blijkbaar praktisch uitvoerbaar zijn, maar die bij een aantal ondernemers op weerstand stuiten. Gedragssturing gericht op deze laatste groep ondernemers biedt het meeste perspectief, qua haalbaarheid en rendement.

- Attitude, subjectieve norm en verwachte zelfcontrole zijn, direct of indirect, van invloed op het gedrag van een ondernemer. Deze determinanten bieden dus ingangen voor beïnvloeding van het gedrag. Sturing via een bepaalde determinant heeft alleen zin als de score voor deze determinant nog verbeterd kan worden. Als ondernemers al hoog scoren op een bepaalde determinant lijkt deze het nemen van maatregelen niet in de weg te staan en spelen er blijkbaar andere factoren (andere determinanten of omstandigheden die buiten het model vallen) een rol.
- De attitude staat voor het 'willen' nemen van maatregelen: ziet men het belang ervan? Uit de praktijktoets blijkt dat het met de attitude van ondernemers meestal wel goed zit. Sturing door middel van communicatie over het belang van risicobeheersing is dus weinig efficiënt; blijkbaar zijn er andere redenen die het nemen van maatregelen in de weg staan.
- Subjectieve norm staat voor het gevoelsmatig 'moeten' nemen van maatregelen en geeft inzicht in de kanalen waarlangs ondernemers op dit moment bereikt worden, dan wel waar ze gevoelig voor zijn. Uit de praktijktoets blijkt dat dit nogal wisselt tussen ondernemers, zowel binnen als tussen sectoren. Deze kennis kan benut worden in de communicatie over fytosanitaire risico's en beheersing ervan.
- Verwachte zelfcontrole staat voor het 'kunnen' nemen van maatregelen. Hoewel ondernemers zichzelf gemiddeld goed in staat achten maatregelen te treffen, ervaren zij wel degelijk belemmeringen hierin, zo blijkt uit de praktijktoets. Die belemmeringen verschillen per sector en zelfs binnen sectoren. Door deze belemmeringen weg te nemen wordt de drempel voor het treffen van maatregelen verlaagd. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het bieden van inzicht in het effect en nut van specifieke maatregelen (psychische belemmeringen) of het aanreiken van betaalbare maatregelen die bovendien qua tijd in te passen zijn in de bedrijfsvoering (fysieke belemmeringen).
- Of de risicoperceptie van een ondernemer bepalend is voor zijn gedrag kan op basis van dit onderzoek niet met zekerheid gesteld worden. Volgens bestaande literatuur is deze relatie tijdsafhankelijk. Op het moment dat iemands risicoperceptie substantieel verandert, zal deze persoon *mogelijk* ook zijn gedrag hierop aanpassen. Daarbij spelen echter ook andere factoren een rol. Een voorbeeld van een dergelijke verandering is een nieuwe uitbraak of persoonlijke betrokkenheid.
- In het onderzoek is van een aantal externe variabelen aangetoond dat zij van invloed zijn op één of meerdere determinanten van gedrag, voor één of meer sectoren. Voor zover deze variabelen te beïnvloeden zijn kan hiervan gebruik gemaakt worden in de sturing op gedrag. Sommige variabelen, zoals verantwoordelijkheidsgevoel en al dan niet productie van uitgangsmateriaal, zijn echter eigenschappen die als gegeven moeten worden beschouwd. Wel zijn deze eigenschappen soms waardevol in het gericht benaderen van bepaalde groepen ondernemers, doordat ze onderscheidend vermogen aanbrenge(n) in een sector.

Zowel de aangetoonde relaties tussen elementen in het analytisch kader (zie figuur 2.1) als sector-specifieke uitkomsten kunnen benut worden in de verdere optimalisering van risicobeheersing in sectoren. Vandaar dat we in de workshop het analytisch kader voor perceptie en beheersing van fytosanitaire risico's willen gebruiken en toetsen of die ook van toepassing kunnen zijn op de risicogebieden veterinair, weer en markt- en prijs.

2.3 Integrale risicobeheersing

Uit een recent OECD rapport over risico management (OECD, 2011) blijkt dat voor een efficiënte en effectieve benadering van risicomangement in de land- en tuinbouw er aandacht moet zijn voor interactie en trade-off tussen verschillende risico's, strategieën en beleid. Dit vraagt om een holistische benadering en geen benadering op afzonderlijke risico's, strategieën en beleid. In de holistische benadering moet een prominente plek zijn ingeruimd voor de strategie van de ondernemers en zijn risicohouding en voorkeur.

Voor de overheid is het hierbij belangrijk dat ondernemers beschikking hebben over relevante informatie en tools om zelf met risico's om te kunnen gaan. Dit vraagt aandacht van communicatie, training en onderwijs.

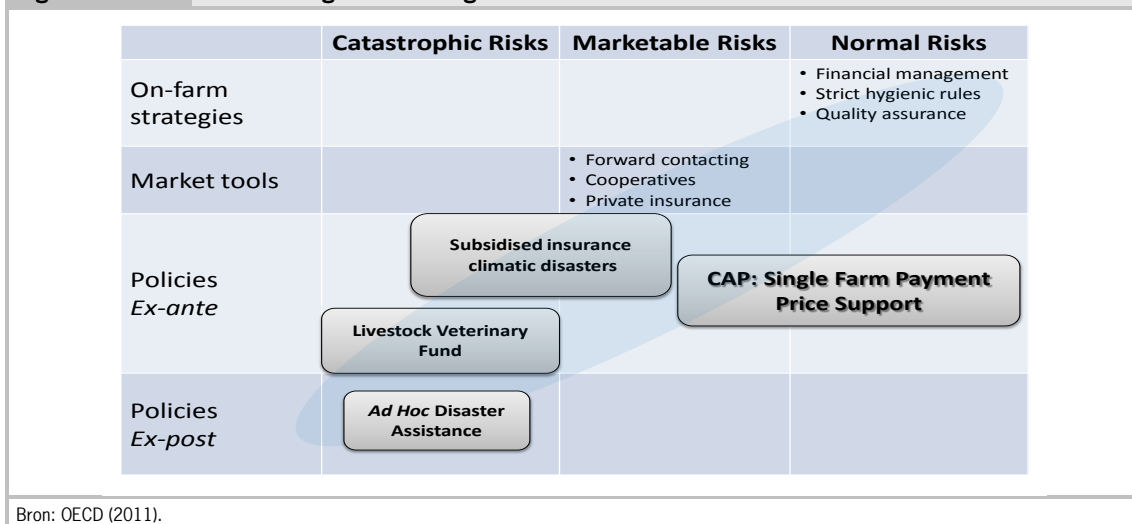
In figuur 2.2 zijn voor Nederland de verschillende risicomanagementstrategieën en beleid weergegeven voor verschillende typen risico (bron: OECD, 2011). De onderscheiden typen risico zijn:

- Normale risico's: op bedrijfsniveau te beheersen.
- Risico's die de ondernemer kan overdragen aan private marktpartijen.
- Catastrofe risico's: risico's buiten de invloed van ondernemers en markt. Betrokkenheid overheid is wenselijk.

Uit figuur 2.2 blijkt dat bemoeienis van de overheid in de visie van de OECD beperkt moet blijven tot catastrofes. De OECD concludeert dat catastrofes buiten de capaciteit van ondernemers en markt liggen wat overheidsbetrokkenheid rechtvaardigt. De OECD signaleert dat er onduidelijkheid bestaat over de vraag of de overheid ingrijpt bij een calamiteit. Doordat ondernemers hierop anticiperen (gesteund door precedenten), wordt het gedrag niet veranderd, en maken marktinitiatieven minder kans.

Overheidsbetrokkenheid bij weersverzekeringen moet gezien worden als vervanger van ad hoc bemoeienis. Dit is het domein van verzekeraars, waarbij de overheid het gebruik financieel kan ondersteunen als daarbij nadrukkelijk wordt aangegeven dat er geen ad-hoc betalingen zullen plaatsvinden. Echter, de 'Wet tegemoetkoming schade bij rampen' (WTS)¹ is een beperkt aantal keren voor landbouwers van toepassing verklaard. De extreme regenval in het najaar van 1998 was zo'n incident waarvoor twee ministeriële regelingen zijn opgesteld ('WTS1' en 'WTS2'). Uit de review blijkt ook het belang om te blijven werken aan het verbeteren van het risicobewustzijn van alle betrokkenen in de agro-food keten. Een voldoende mate van risicobewustzijn is een vereiste voor stakeholders om hun verantwoordelijkheid ten aanzien van risicomanagement in te zien. Dit is nodig voor de verdere ontwikkeling van individuele en collectieve risicomanagement strategieën.

Figuur 2.2 Risicomanagementstrategieën in Nederland



¹ De 'Wet tegemoetkoming schade bij rampen' (WTS) regelt de tegemoetkoming in de schade in geval van overstromingen door zoet water, aardbevingen of andere rampen, zoals extreme weerrisico's. Bij koninklijk besluit kan deze wet ook van toepassing worden verklaard in geval van een ramp die van ten minste vergelijkbare orde is als een overstroming door zoet water of een aardbeving. Waarbij een gedupeerde géén recht op een tegemoetkoming in de schade of de kosten heeft, voor zover:

- de schade of de kosten redelijkerwijs verzekeraar waren;
- de gedupeerde uit anderen hoofde een tegemoetkoming kan verkrijgen;
- de schade is veroorzaakt door eigen schuld;
- de gedupeerde onvoldoende maatregelen heeft getroffen ter voorkoming of beperking van die schade.

Een belangrijke vraag bij het beheren van risico's is: 'Wie is risicodrager?'. Het is van groot belang om direct in de beginfase vast te stellen of er een rol voor de overheid is. Bremmer en Slobbe (2011, p. 44) hebben voor fyto-sanitaire risico's een bestuurskundig kader ontwikkeld waaruit af te leiden valt welke sturing gewenst is (zie diagram in bijlage 3). Vertrekpunt in dit sturingsmodel is de vraag 'wie loopt het risico?'. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen puur private of publieke sector risico's. In een aantal gevallen lopen zowel publieke - en private sector risico's. Op basis van deze vraag concluderen Bremmer en Slobbe (2011) dat er drie sturingsmodellen van toepassing kunnen zijn op overheidsingrijpen bij schadelijke organismen. Te weten, zelfsturing waarbij overheid terughoudend of niet aanwezig is, netwerksturing en hiërarchische sturing. Voor fyto-sanitaire risico's komen zij met voorbeelden waarin duidelijk wordt dat de drie sturingsmodellen van toepassing kunnen zijn.

In een 2012 uit te voeren studie door het LEI wordt op verzoek van het ministerie van EZ voor Nederland een ex ante framework ontwikkeld voor hulp bij rampen en calamiteiten. Hierin wordt op basis van het bestuurskundig kader uit Bremmer en Slobbe (2011) ook een nadere uitwerking gemaakt van de rechtvaardiging van overheidsinterventie (op welke manier of met welke instrumenten) bij andere calamiteiten dan fyto-sanitaire risico's.

3 Fytosanitaire risico's

3.1 Inleiding

Fytosanitaire risico's worden gekenmerkt door een kleine kans, maar met grote gevolgen, en lijken dus vaak ver weg te zijn. Maar ze zijn de laatste jaren aan de orde van de dag. Van Clavibacter in vruchtgroenten tot de Oost-Aziatische boktor in de boomkwekerij. Vondsten van zogenaamde Quarantaineorganismen (Q-organismen) kunnen resulteren in een ruiming van besmette partijen op meerdere bedrijven. Quarantaineorganismen zijn organismen die op de Annex IAI en de annex IAll, de Annex IIAI en annex IIAll van de Fytorichtlijn 2000/29/EG staan. IAI staat voor organismen die in de gehele EU niet ingevoerd mogen worden, IAll is de lijst met organismen die in delen van de EU niet ingevoerd mogen worden. Annex IIAI staat voor organismen die niet via bepaalde planten en plantaardige producten mogen binnenkomen in de gehele EU en Annex IIAll staat voor organismen die niet via bepaalde planten en plantaardige producten mogen binnenkomen in delen van de EU.

In de internationale handel in planten en dieren en hun producten, wordt genoemd in het WTO SPS verdrag, kent de risicoanalyse een formele plek. In dat kader zijn de Risk Assessment (RA)procedures van de OIE, Codex en IPPC leidend. Deze adviezen zijn wel gericht op overheden en niet op ondernemers.

In dit hoofdstuk staan we eerst stil bij wat er vanuit de deskstudie gevonden is over strategieën die al worden toegepast door ondernemers op het gebied van risicobewustwording en preventies. Ook wordt een overzicht gegeven van wat er vanuit onderzoek bekend is over hoe ondernemers worden gestimuleerd om aandacht te besteden aan risicobewustwording en preventie (paragraaf 3.2). Vervolgens gaan we verder met de uitkomsten van de workshop. Paragraaf 3.3 beschrijft de praktijkcase Clavibacter (staat op annex IIAll). Vervolgens komen de volgende vragen aan de orde:

- Welke extra maatregelen hadden ondernemers moeten nemen om de geleden schade te minimaliseren? (paragraaf 3.4).
- Wat waren de blokkades voor ondernemers voor het nemen van aanvullende maatregelen? (paragraaf 3.5).
- Wie moet actie ondernemen om de ondernemers bewust te maken dat ze risico's lopen/ervoor zorgen dat extra maatregelen genomen worden? (paragraaf 3.6).
- Hoe moet de informatie worden verstrekt aan de ondernemers ter versterking van het risicobeheer? (paragraaf 3.7).

3.2 Strategieën bewustwording en preventie (bureau inventarisatie)

3.2.1 Communicatie

Uit Breukers et al. (2011) blijkt dat de risicoperceptie rond fytosanitaire risico's verschilt tussen de sectoren. Zo wordt risicobeheersing in de ene sector als collectieve morele verantwoordelijkheid gezien, terwijl de houding in een andere sector meer individualistisch is. Ook de gewenste rol van de overheid varieert per sector, van zo weinig mogelijk bemoeienis tot gezamenlijk optrekken. Ondernemers zijn zich in zekere zin wel bewust van fytosanitaire risico's, maar doen er niet altijd iets mee op hun bedrijf. Dat komt omdat (andere) bedreigingen, zoals de groeiende marktmacht van supermarkten, hoge energieprijzen en het strenger wordend gewasbeschermingsbeleid, vaak voorrang krijgen.

Fytosanitaire risico's worden gekenmerkt door een kleine kans (maar met grote gevolgen) en lijken dus vaak ver weg te zijn. Ook twifelen ondernemers aan het nut van maatregelen zolang niet iedereen in de keten meedoet. Een betere keten brede beheersing vergt dus vertrouwen in elkaar. Probleem daarbij is dat fytosanitaire risico's nog vaak omgeven zijn door een taboesfeer.

Belangrijkste bevinding ten aanzien van de doelgroepen is het verschil in risicoperceptie tussen ondernemers in de verschillende schakels. Het blijkt dat ondernemers in het begin van de keten een hogere risicoperceptie hebben dan ondernemers in de teelt en handel. De risicoperceptie bij telers wordt in diverse teelten als nog onvoldoende aangemerkt, als het gaat om de sector in de breedte. Het zijn de grote bedrijven (grote financiële risico's, professionele werkwijze) en zij die eerder een calamiteit hebben meegemaakt, die preventie hoog in het vaandel hebben. De handel is de schakel waar grote in- en uitsleeprisico's bestaan. Het lijkt alsof de risicoperceptie minder groot is dan bij de eerdere schakels in de keten. Duidelijk is dat de handel nadrukkelijk bij het versterken van fyto-sanitair bewustzijn betrokken moet worden, maar dat daarvoor mogelijk meer moeite gedaan moet worden dan bij de eerdere schakels. Op dit moment is de handel nog onvoldoende in kaart gebracht om een specifieke aanpak te kunnen voorstellen (Maatschap voor Communicatie, 2010).

Om in de toekomst tot een verbeterde beheersing van fyto-sanitaire risico's in de sectoren zelf te komen zijn de volgende acties wenselijk (Breukers et al., 2011):

- Focus niet op individuele maatregelen maar op het totaalpakket aan maatregelen dat een ondernemer treft. Sommige maatregelen zijn op het ene bedrijf makkelijker te implementeren dan op een ander bedrijf. Afhankelijk van de specifieke bedrijfssituatie kan het pakket aan maatregelen er per bedrijf anders uitzien, maar kwalitatief vergelijkbaar zijn.
- Door ondernemers in een getroffen sector zoveel mogelijk te betrekken bij de gevolgen van een uitbraak worden zij beter bekend met het betreffende organisme: de risico's, mogelijke symptomen, en relevantie van maatregelen. Transparantie en brede communicatie in het vervolgotraject draagt bij aan bewustwording.
- Anticipeer op ondernemerschap bij interventie in fyto-sanitaire risicobeheersing op bedrijfsniveau. Een sector bestaat uit verschillende typen ondernemers, die ieder hun eigen aanknopingspunten hebben voor verandering in het gedrag. Dat geldt voor de personen die ze belangrijk vinden, hun drijfveren voor het nemen van maatregelen, en de belemmeringen die ze daarbij ervaren.
- Benadruk in de communicatie over risico's datgene wat de betreffende personen belangrijk vinden. Voor telers zijn dit voornamelijk de consequenties op bedrijfsniveau, en minder de consequenties elders in de keten. Ook al zien telers het collectieve belang ervan in, dan nog hebben zij geen invloed op andermans handelen en wordt hun leed niet gedragen door anderen.
- Ondernemers hebben sprekende voorbeelden nodig om het algemene belang van fyto-sanitaire risicobeheersing in te zien. Daarbij is het onderscheid tussen q en k minder relevant. In de communicatie hierover is het dan ook beter om de boodschap te illustreren met sprekende praktijkvoorbeelden dan met imponerende cijfers.
- Benut de informatiekanalen waar ondernemers het meest gebruik van maken: vakbladen, studieclubs, adviseurs (tomaten- en aardbeisector) en gewasbeschermingsmiddelenhandel (tulpenbollen). De aantrekkelijkheid van andere informatiekanalen kan daarnaast vergroot worden door meer het accent te leggen op ervaringen en praktijkvoorbeelden.

Naast wetenschappelijk onderzoek naar fyto-sanitaire risico's is er in mei 2010 ook een *communicatiestrategie fyto-sanitaire risico's* opgesteld door de Maatschap voor Communicatie. Hierbij is onder andere gebruik gemaakt van beschikbare rapporten en presentaties, zoals beschreven in 3.2.1.

In de communicatiestrategie wordt gesteld dat preventief handelen in vele malen effectiever en efficiënter is dan controle en regelgeving. Preventie moet daarom in ieder bedrijf onderdeel vormen van de reguliere bedrijfsvoering. Iedere ondernemer moet:

- kennis hebben van fyto-sanitaire risico's en maatregelen;
- actief de belangrijkste voorzorgsmaatregelen treffen;
- kwaliteit borgen door elkaar aan te spreken op gedrag en
- direct melding doen van gesignaleerde gevaarlijke ziekten of plagen.

Voor effectieve communicatie is het van belang de risicoperceptie van ondernemers te beïnvloeden en de communicatieactiviteiten te richten op:

- Inzicht in de potentieel grote bedrijfsrisico's en kennis over maatregelen om daarmee de attitude ten aanzien van fyto-sanitair beleid te verbeteren.
- Communicatie binnen ketens met collega's en bekende adviseurs, voorbeelden van cases bij collega's en voorbeeldgedrag binnen de eigen sociale groep om de sociale norm te beïnvloeden.
- Voorbeelden en goede terugkoppeling van effecten. Ondersteuning bij het omgaan met fyto-sanitaire risico's en het invoeren van preventieve maatregelen om de verwachte zelfcontrole positief te beïnvloeden.

De behoeften die telers hebben en de mate waarin er aandacht is voor preventief handelen verschillen. Dit pleit voor een keten-specifieke aanpak in het bereiken van de doelstelling: 'voorkomen bij de bron'.

Overheid en bedrijfsleven willen dat er meer aandacht voor fyto-sanitaire risico's komt bij ondernemers in de keten en de tijd is er rijp voor. Het belang van fyto-sanitair beleid is de laatste jaren gestegen en neemt in belang toe. Het gaat hierbij om een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid, waarbij voorkomen bij de bron centraal staat. Communicatie kan een belangrijke bijdrage leveren om het gewenste preventieve gedrag te bevorderen.

Advies

1. Focus op de meest risicovolle en kansrijke groepen en sectoren.
2. Heldere informatie verzorgen via knooppunten binnen de ketens en voor agrarische ondernemers geschikte zoekmedia.
3. Agendasetting van fyto-sanitair beleid bij - individuele - ondernemers.
4. Maatregelen om meldgedrag en certificering te stimuleren.

Overige acties voortgekomen uit de communicatiestrategie zijn:

- Ontwikkelen van een fytoplatform boomkwekerij. De boomkwekerijsector moet een fytoplatform oprichten waarin productie en handel zijn vertegenwoordigd. Dat staat in een nota over het fyto-sanitair beleid van de Nederlandse boomkwekerij. Het platform moet sturing geven aan een fyto-sanitaire agenda voor de sector. Opsteller van de nota is Anthos-voorzitter Henk Westerhof. 'Het is tijd om als sector meer probleemoplossend te gaan werken, in plaats van alleen maar probleemopvangend.' Volgens de nota wordt de boomkwekerijsector geconfronteerd met ernstige fyto-sanitaire problemen. Om aan deze problemen het hoofd te bieden, moet een fytoplatform worden opgericht met vertegenwoordigers van Anthos en de NBvB.
- Website voor het onderwijs: fytoquest (www.fytoquest.nl). Deze 'fytoquest' omvat lesmateriaal dat leerlingen van groen mbo niveau 4 en HAVO/VWO klas 4 zelfstandig kunnen uitvoeren. Maar ook voor het groene HBO is de fytoquest een leuke kennismaking met allerlei praktijkvragen die telers, handelsbedrijven, keurmeesters en beleidsmakers tegenkomen
- Fyto-ondernemerscheck via internet (www.fyto-ondernemerscheck.nl). Agri-holland heeft in opdracht van EL&I de fyto-ondernemerscheck ontwikkeld. Een zelftoets voor agrarische ondernemers om de risico's die zij nemen met hun fyto-sanitaire maatregelen te beoordelen. Het doel van de fyto-ondernemerscheck is:
 - Telers aan het denken zetten over de consequenties van bepaalde keuzes die ze maken in hun bedrijfsvoering door hen te confronteren met de mening van collega-telers.
 - Het informeren van telers over fyto-sanitaire risico's van bepaalde teelten.

3.2.2 Bedrijfstechnische maatregelen

Ondernemers nemen zelf ook preventieve maatregelen om de schade van fyto-sanitaire risico's te voorkomen. Voorbeelden hiervan zijn hygiëne maatregelen en deelname aan certificeringssystemen waardoor risico's sterk kunnen worden verminderd.

3.3 Praktijkcase

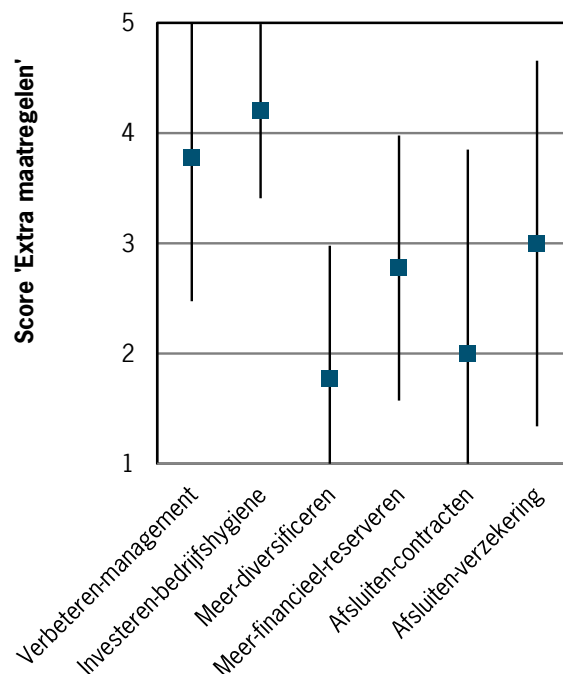
Tijdens de workshop zijn de Clavibacter-uitbraken vanaf 2007 tot en met 2011 als typische praktijkcase geanalyseerd voor een fytosanitaire risico. De volgende korte beschrijving is gegeven als achtergrondinformatie. Clavibacter is de veroorzaker van de bacterieverwelkingsziekte. Clavibacter heeft in de EU de Q-status. Clavibacter komt tot op heden binnen via besmet zaad, waarlangs de ziekte zich verticaal door de keten verspreidt. Horizontale verspreiding tussen planten vindt plaats via water (onder andere irrigatie) en teelthandelingen (bijvoorbeeld snoeien: verontreinigde mesjes). In totaal zijn in 2007 veertien besmettingen gevonden. In 2008 waren negen teeltbedrijven besmet. Ook in 2009 is Clavibacter diverse keren aangetroffen (acht bedrijven). De uitbraken in 2007 en in 2008 hebben geleid tot een geschatte schade voor ondernemers van respectievelijk 3,5 en 7 mln. euro. Dat laatste schadebedrag voor telers is uiteindelijk verlaagd met enkele miljoenen euro's omdat er door de leverancier een schadevergoeding is betaald.

Een praktijkervaringsdeskundige heeft als inleiding op de invuloefening door de deelnemers een 4-tal vragen beantwoord. Vervolgens zijn de deelnemers aan de workshop actief aan de gang gegaan door voor deze cases een 4-tal vragen voorzien van antwoorden een score te geven van 1 tot en met 5. Ook hadden zij de mogelijkheid antwoordcategorieën zelf toe te voegen. In totaal hebben negen deelnemers de vragen voor de Clavibacter-case beantwoord. Zie de paragrafen 3.4 tot en met 3.7 voor de scores.

3.4 Extra maatregelen

In figuur 3.1 staan de scores vermeld op de vraag: Welke extra maatregelen hadden ondernemers moeten nemen om de geleden schade te minimaliseren? (score 1 = niet aan te bevelen/geen ruimte voor verbetering/niet van belang; score 3 = neutraal; score 5 = aanbevelingswaardig/veel ruimte voor verbetering).

Figuur 3.1 Extra maatregelen om de geleden schade te minimaliseren ^{a)}



a) Gemiddelde en plus en min één keer de standaarddeviatie.

Vier extra antwoordcategorieën zijn door de deskundigen toegevoegd, namelijk:

- Aansprakelijk stellen: n=3 met scores 3, 4 en 5.
- Eisen aan uitgangsmateriaal: n=1 met score 4.
- Melding/vroegtijdig ingrijpen: n=1 met score 5.
- Contracten met leverancier uitgangsmateriaal: n=1 met score 5.

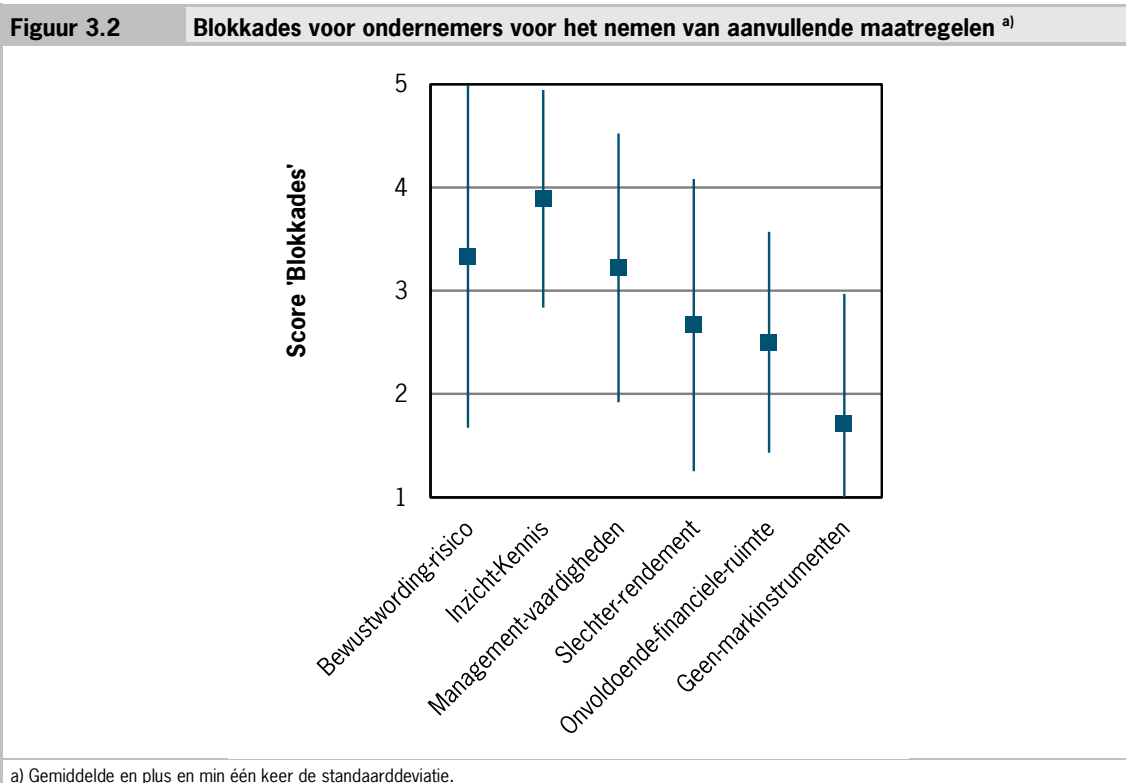
Extra maatregelen die de hoogste prioriteit dienen te krijgen volgens de deskundigen zijn het investeren in bedrijfshygiëne en het verbeteren van het management. Het afsluiten van contracten, diversifiëren of reserveren wordt als minder effectief beoordeeld.

De indruk bestaat dat een aantal gedupeerde ondernemers de besmetting niet tijdige gemeld heeft. Voornaamste reden is de angst voor maatregelen. Ondernemers schrikken van een waslijst aan op te volgen regels om preventief te handelen.

Door een aantal deelnemers wordt opgemerkt dat het een ziekte is met een klein risico voor de primaire ondernemer. De meeste telers kunnen er weinig aan doen omdat de transmissie plaatsvindt via toelevering/keten/logistiek/vrachtwagens. Echter, andere deskundigen vinden dat een ondernemer zelf bepaalt met welke ketenpartijen zaken worden gedaan. Meer consensus bestaat er over de behoefte aan gezamenlijke afspraken. Je kunt niet van de ondernemer verwachten dat hij overal keuzes in moet maken. Ondernemer heeft het al druk met vele andere zaken. In het kader van ketenaansprakelijkheid worden er al convenanten opgesteld en gewerkt aan hygiëne-protocollen en toets-methoden.

3.5 Blokkades

In figuur 3.2 staan de scores vermeld op de vraag: Wat waren de blokkades voor ondernemers voor het nemen van aanvullende maatregelen? (score 1 = geen belemmering voor het nemen van aanvullende maatregelen; score 3 = neutraal; score 5 = grote belemmering voor het nemen van aanvullende maatregelen).



Vier extra antwoordcategorieën zijn door de deskundigen toegevoegd, namelijk:

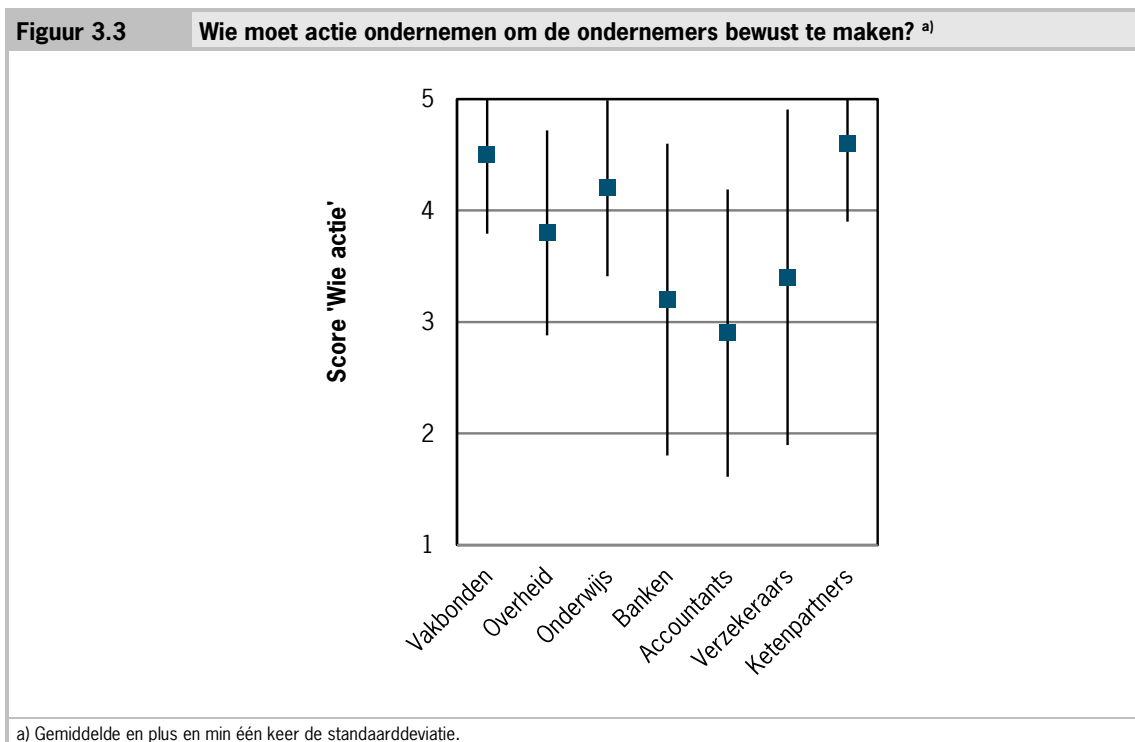
- Effect maatregelen niet zichtbaar en praktisch: n=3 met score 5.
- Tijd primair product afleveren: n=1 met score 5.
- Afhankelijk van toeleveranciers/afnemer: n=1 met score 5.
- Individuele inspanning versus collectieve afhankelijkheid: n=1 met score 4.

Belangrijkste blokkades die een grote belemmering vormen voor het nemen van aanvullende maatregelen hebben betrekking op een beperkt inzicht en kennis, gevolgd door te weinig bewustwording van het risico.

De discussie onder de deelnemers aan de workshop richt zich vooral op de vraag of er sprake is van het niet kunnen nemen van effectieve maatregelen. Nut van de maatregel? Wat levert het de ondernemer op? Onzekerheid over de effectiviteit van de maatregelen. Teler maakt afweging van het risico. Hoe groot is het risico? In dit geval is het risico relatief beperkt en heeft hij wel andere/belangrijkere zaken aan zijn hoofd. Clavibacter was geen vreemd organisme voor de ondernemer; in 2007 al bekend. Wel bewust, maar kans op uitbraak en consequentie onderschat.

3.6 Wie moet actie ondernemen

In figuur 3.3 staan de scores vermeld op de vraag: Wie moet actie ondernemen om de ondernemers bewust te maken dat ze risico's lopen/ervoor zorgen dat extra maatregelen genomen worden? (score 1 = geen (regie)rol van betekenis; score 3 = neutraal; score 5 = belangrijke regierol).



Vier extra antwoordcategorieën zijn door de deskundigen toegevoegd, namelijk:

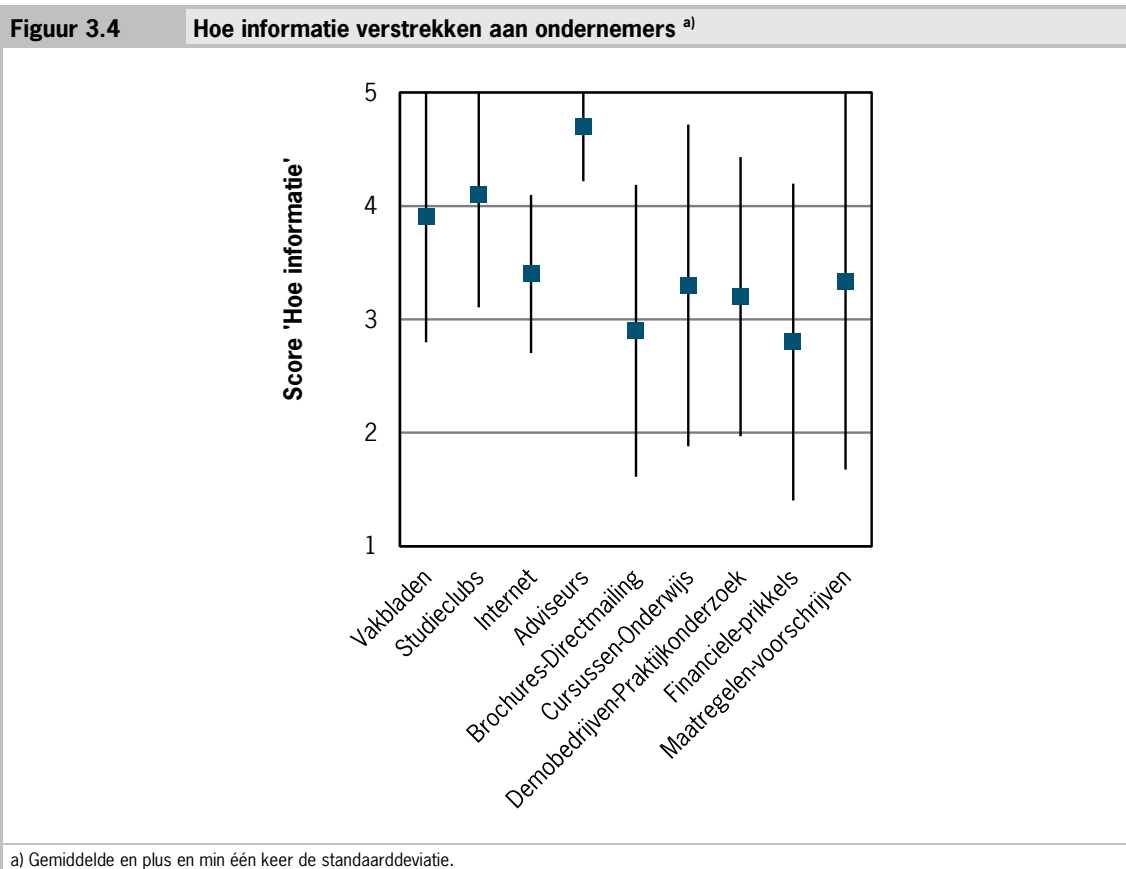
- Voorlichters: n=2 met scores 4 en 5.
- Dienstverleners: n=1 met score 5.
- Keuringsdiensten: n=1 met score 4.
- Certificeerders: n=1 met score 4

Belangrijkste stakeholders die actie moeten ondernemen, zijn met name ketenpartijen en belangenbehartigers, gevolgd door onderwijs en overheid.

De deskundigen vinden dat de focus van risicobeheer voor dit specifieke risico te sterk wordt gericht op de primaire sector. Risico's worden steeds meer afgewenteld op primaire bedrijven. De keten zou ook hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Helderheid in communicatie erg belangrijk. In het kader van ketenaansprakelijkheid worden er al convenanten opgesteld. Eventueel zouden primaire ondernemer collectief eisen moeten stellen aan ketenpartners.

3.7 Hoe risicobeheer versterken

In figuur 3.4 staan de scores vermeld op de vraag: Hoe moet de informatie worden verstrekt aan de ondernemers ter versterking van het risicobeheer? (score 1 = niet van belang; score 3 = neutraal; score 5 = belangrijke wijze van communicatie).



Door de deskundigen zijn twee extra antwoordcategorieën door de deskundigen toegevoegd, namelijk:

- Gedragcodes: n=2 met scores 3 en 5;
- Ketenaanpak/benadering met gedragcodes en hygiëneprotocollen: n=1 met score 5.

Belangrijkste manier van het verstrekken van informatie is via adviseurs, vakbladen en studieclubs.

Ten aanzien van communicatie valt er nog veel te winnen. Helderheid in communicatie is erg belangrijk. Maak het hanteerbaar op het bord van de ondernemer. Vertaalslag maken. Nu blijft het steken in de laatste praktische vertaalslag. Hierbij moet er sprake zijn van samenwerking van ketenpartijen (onder andere groeiservice), primaire ondernemer en overheid (nVWA). Communicatie heeft pas zin als je het met elkaar doet. Bij virus en bacterie werkt het wel met goede gedragcodes.

Valkuil van studieclubs is dat het de voorlopers betreft die het al goed doen en zich beter bewust zijn van het onderhavige risico. De achterban die je wilt meekrijgen zit niet in de studieclubs. Vraag is dan ook hoe je die groep kunt bereiken.

Clavibacter is een voorbeeld waarin de gevolgen voor de sector groot zijn en de risico's voor de ondernemer klein. Je moet in dit geval wel een methodiek toepassen waarin je kunt afdwingen. Je kunt het bijvoorbeeld privaat regelen met een certificaat. Zonder certificaat kun je niet leveren. Eventueel de overheid als stok achter de deur gebruiken.

4 Veterinaire risico's

4.1 Inleiding

Veterinaire risico's worden gekenmerkt door een kleine kans met grote gevolgen, en lijken dus vaak ver weg te zijn. Ze zijn de laatste jaren echter aan de orde van de dag geweest. Veterinaire risico's zijn bijvoorbeeld besmettelijke dierziekten, zoals Mond- en Klauwzeer, Varkenspest en Aviaire Influenza (AI).

In dit hoofdstuk staan we eerst stil bij wat er vanuit de deskstudie gevonden is over strategieën die al worden toegepast door ondernemers op het gebied van risicobewustwording en preventie. Ook wordt een overzicht gegeven van wat er vanuit onderzoek bekend is over hoe ondernemers worden gestimuleerd om aandacht te besteden aan risicobewustwording en preventie (paragraaf 4.2). Vervolgens gaan we verder met de uitkomsten van de workshop. Paragraaf 4.3 beschrijft de praktijkcase AI. Vervolgens komen hierbij aan de orde:

- Welke extra maatregelen hadden ondernemers moeten nemen om de geleden schade te minimaliseren? (paragraaf 4.4).
- Wat waren de blokkades voor ondernemers voor het nemen van aanvullende maatregelen? (paragraaf 4.5).
- Wie moet actie ondernemen om de ondernemers bewust te maken dat ze risico's lopen/ervoor zorgen dat extra maatregelen genomen worden? (paragraaf 4.6).
- Hoe moet de informatie worden verstrekt aan de ondernemers ter versterking van het risicobeheer? (paragraaf 4.7).

4.2 Strategieën bewustwording en preventie (bureau-inventarisatie)

4.2.1 Communicatie

Begin 2011 is er vanuit het ministerie van EZ een 'Leidraad risicoanalyse bij dierziekten' (2011), een praktische gids voor beleidsmakers en andere betrokkenen, verschenen. Deze leidraad biedt beleidsmakers een handvat om een samenwerking tot stand te brengen tussen wetenschappers en beslissers, uitvoerders en belangenbehartigers, en hierover open te communiceren met de samenleving. Met een model voor risicoanalyse wordt stap voor stap beschreven om welke activiteiten het gaat en wat daarin de rol is van de wetenschap enerzijds en van beleidsmakers anderzijds.

Het model in deze leidraad is een uitwerking van baselere modellen van de Office International des Epizooties (OIE) en FAO (food safety risk analysis, 2006) rekening houdend met de moderne risicobenadering. Dit betekent dat 'voorzorg' niet gezien moet worden als een radicale vorm van preventie, maar 'als uitdrukking van het besef dat de kwetsbaarheid van mens en samenleving een proactieve omgang met onzekerheden vergt'. Dit betekent dat voorzorg iets is wat georganiseerd moet worden, bij voorkeur in nauwe samenwerking met alle betrokkenen. Vooral in dossiers waar sprake is van onvolledige kennis, is het van belang dat de overheid gebruik maakt van de bij de verschillende betrokken partijen aanwezige kennis en expertise. Daarbij moet er aandacht zijn voor de beleving van de risico's in de samenleving. Voor de uitwerking in diverse stappen is onder andere gebruik gemaakt van een recent 'biosecurityframework' van Nieuw-Zeeland (2009). In de leidraad zijn onder andere de inzichten verwerkt van de Better Regulation Commission en de Risk and Regulation Advisory Council, commissies van de Britse overheid die na de omvangrijke MKZ- en BSE-crisis in Engeland aanbevelingen hebben gedaan voor een nieuwe omgang met risico's.

Het model heeft wel iets weg van een fruitmachine, met drie cirkelvormige stroken die onafhankelijk van elkaar kunnen bewegen. Op de linkerstrook (blauw) staan de aspecten van het zogenoemde 'risk assessment': activiteiten die bij voorkeur worden uitgevoerd door onafhankelijke deskundigen, de zogenoemde 'risk assessors'. De rechterstrook (oranje) geeft de aspecten weer van risk management, die thuishoren bij de risk managers. Dat zijn de beleidsmedewerkers en hun leidinggevendenden, inclusief de politieke top. Beide kanten worden verbonden door de groene strook in het midden: hierop is aangegeven welke zaken moeten worden gedocumenteerd in een zogenoemd 'bridging document'. Dit openbare document vormt de basis voor communicatie en dialoog tussen de spelers onderling en met de samenleving. Zoals dat ook bij fruitmachines het geval is, draaien de drie stroken niet synchroon. Risicoanalyse is een iteratief proces dat in de praktijk vrijwel nooit in gescheiden, opeenvolgende fasen verloopt. Omwille van de eenvoud en herkenbaarheid wordt in het model toch de gebruikelijke volgorde aangehouden van risicoidentificatie (fase 1), projectmanagement (fase 2), risicobeoordeling (fase 3) en risicobeheersing (fase 4).

Reflectie

Focus van dit onderzoek is inzage krijgen hoe je ondernemers bewust kunt maken van risico's en kunt aanzetten tot meer preventie. In het hierboven beschreven model en leidraad is de rol van de ondernemer, de houder van de dieren, niet nadrukkelijk in kaart gebracht. In fase 4, risicobeheersing, staan de maatregelen centraal en niet het gedrag van de ondernemers. Het model en de leidraad moeten gezien worden als eerste stap: theoretisch kader scheppen. Het is nu aan de betrokkenen om dit verder te communiceren en inhoud te geven. Hierbij kan gekeken/geleerd worden van de werkwijze bij fytosanitaire risico's aangezien het hier ook een publiek-privaat belang betreft. Zo ligt een vervolgstap naar een communicatiestrategie voor de hand waarin voor de verschillende betrokken partijen een actieplan is opgesteld.

4.2.2 Bedrijfstechnische maatregelen

Ondernemers kunnen met technische maatregelen preventief omgaan met diergezondheidsrisico's, zodat het totale bedrijfsrisico sterk verminderd kan worden:

- Hygiënemaatregelen tegen dierziekten.
- Aanpassing bedrijfsvoering (all-in en all-out, meerweken-systeem, hygiënesluizen, gescheiden aan- en afvoeroute op/naar het bedrijf).
- Stallen op meerdere locaties eventueel locatie(s) in het buitenland.

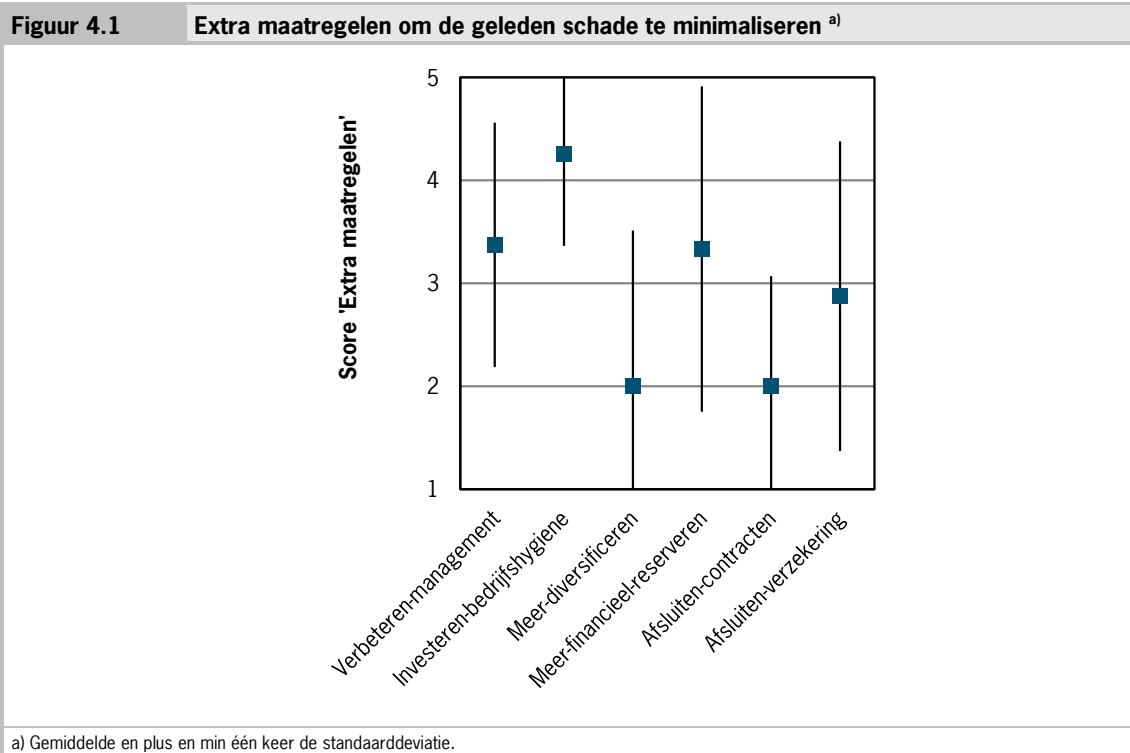
4.3 Praktijkcase

Tijdens de workshop is de AI-uitbraak in 2003 geanalyseerd als typische praktijkcase voor een veterinair risico. De volgende korte beschrijving is gegeven als achtergrondinformatie. In 2003 was er een grote AI-uitbraak à € 270 mln. (Backer et al., 2011). Het totaal aantal geruimde dieren was circa 30 mln. stuks pluimvee. Uitgaande van een gespecialiseerd pluimveebedrijf met een gemiddelde omvang bedroeg de inkomensderving in geval van een ruiming ongeveer € 25.000 tot € 40.000 bij een drie maanden durende AI-uitbraak. Met name leghebbedrijven buiten de toezichtgebieden of buiten de getroffen (=preventief geruimde) regio's realiseerden in 2003 een sterke verbetering van hun gezinsinkomen. Echter, in het jaar na de AI-uitbraak ontstond al snel een overproductie waardoor de prijzen een dieptepunt behaalden.

Een praktijkervaringsdeskundige heeft als inleiding op de invuloefening door de deelnemers vier vragen beantwoord. Vervolgens zijn de deelnemers aan de workshop actief aan de gang gegaan door voor deze cases vier vragen voorzien van antwoorden een score te geven van 1 tot en met 5. Ook hadden zij de mogelijkheid antwoord-categorieën zelf toe te voegen. In totaal hebben zeven deelnemers de vragen voor de AI-case beantwoord. Zie de paragrafen 4.4 tot en met 4.7 voor de scores.

4.4 Extra maatregelen

In figuur 4.1 staan de scores vermeld op de vraag: Welke extra maatregelen hadden ondernemers moeten nemen om de geleden schade te minimaliseren? (score 1 = niet aan te bevelen/geen ruimte voor verbetering/niet van belang; score 3 = neutraal; score 5 = aanbevelingswaardig/veel ruimte voor verbetering).



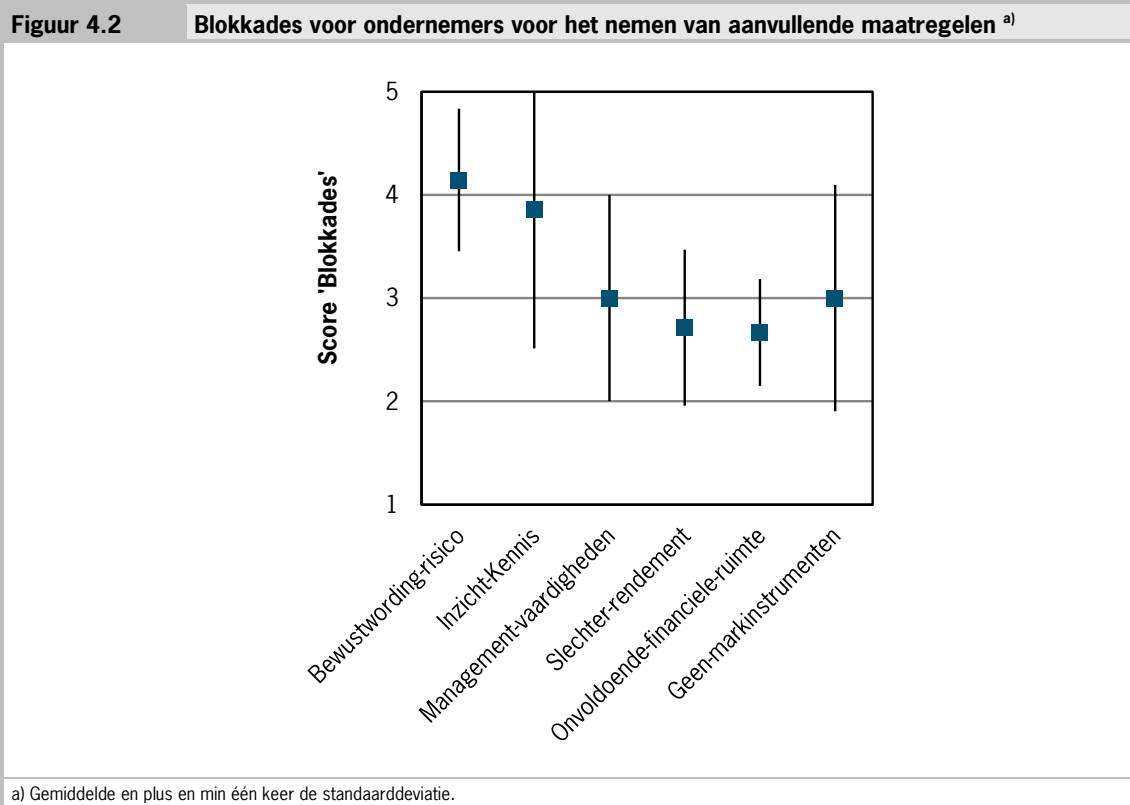
Eén extra antwoordcategorie is door een deskundige toegevoegd, namelijk het vroeg signaleren en melden ($n=1$ en score 5). Extra maatregelen die de hoogste prioriteit moeten krijgen volgens de deskundigen zijn het investeren in bedrijfshygiëne, gevolgd door het verbeteren van het management en financieel reserveren. Diversifiëren of het afsluiten van contracten wordt minder belangrijk ervaren. Vertrekpunt van de discussie is dat hygiëne een vanzelfsprekende maatregel is. Echter, dit is een lastige case omdat volgens een aantal deelnemers het virus vooral door de lucht de veestapel kan besmetten. Momenteel is er sprake van 'vredetijd' en zijn de aanvullende preventieve maatregelen die getroffen worden beperkt. Een extra maatregel die belangrijk gevonden wordt is een overdekte uitloop zodat kans op AI-virus insleep wordt verkleind.

Belangrijk is dat er een adequate compensatie is wanneer een uitbraak gemeld wordt. Een tijdige melding heeft consequenties voor de directe omgeving. Meldingsplicht voor dierziekten kent een hogere bereidheid bij agrariërs dan die voor plantenziekten. Bij plantenziekten is er ook geen relatie met de volksgezondheid en doorgaans ook een minder snelle verspreiding.

Q-koorts is volgens de deelnemers een berucht voorbeeld. Sociale druk is positief en negatief. Kinderen konden tijdelijk niet naar school. Lessons learned van deze uitbraak zijn belangrijk. Oplossing is dat preventief beter is dan genezen. Goed communiceren en compensatie. Dit staat ook in draaiboeken.

4.5 Blokkades

In figuur 4.2 staan de scores vermeld op de vraag: Wat waren de blokkades voor ondernemers voor het nemen van aanvullende maatregelen? (score 1 = geen belemmering voor het nemen van aanvullende maatregelen; score 3 = neutraal; score 5 = grote belemmering voor het nemen van aanvullende maatregelen).



Twee extra antwoordcategorieën zijn door de deskundigen toegevoegd, namelijk:

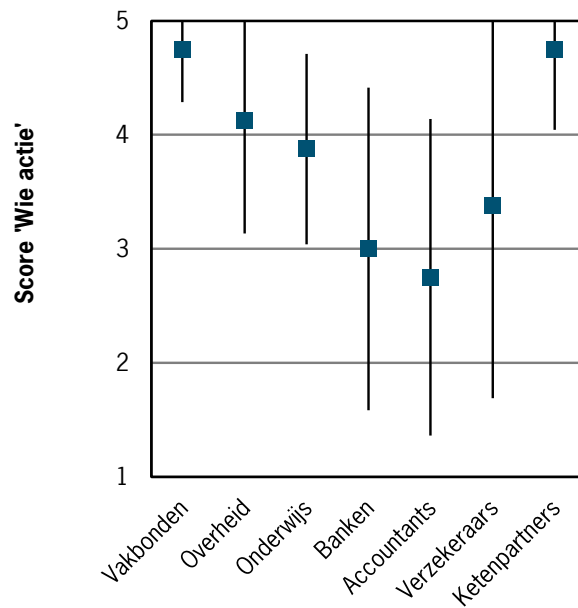
- Angst om te melden/sociale druk: n=1 en score 5;
- Tegengestelde belangen: n=1 en score 5.

Belangrijkste blokkades die een grote belemmering vormen voor het nemen van aanvullende maatregelen hebben betrekking op een beperkt inzicht en kennis, gevolgd door te weinig bewustwording van het risico.

4.6 Wie moet actie ondernemen

In figuur 4.3 staan de scores vermeld op de vraag: Wie moet actie ondernemen om de ondernemers bewust te maken dat ze risico's lopen/ervoor zorgen dat extra maatregelen genomen worden? (score 1 = geen (regie)rol van betekenis; score 3 = neutraal; score 5 = belangrijke regierol).

Figuur 4.3 Wie moet actie ondernemen om de ondernemers bewust te maken? ^{a)}



a) Gemiddelde en plus en min één keer de standaarddeviatie.

Belangrijkste stakeholders, die actie moeten ondernemen, zijn met name ketenpartijen en belangenhouders, gevolgd door mensen uit het onderwijs en medewerkers van de overheid.

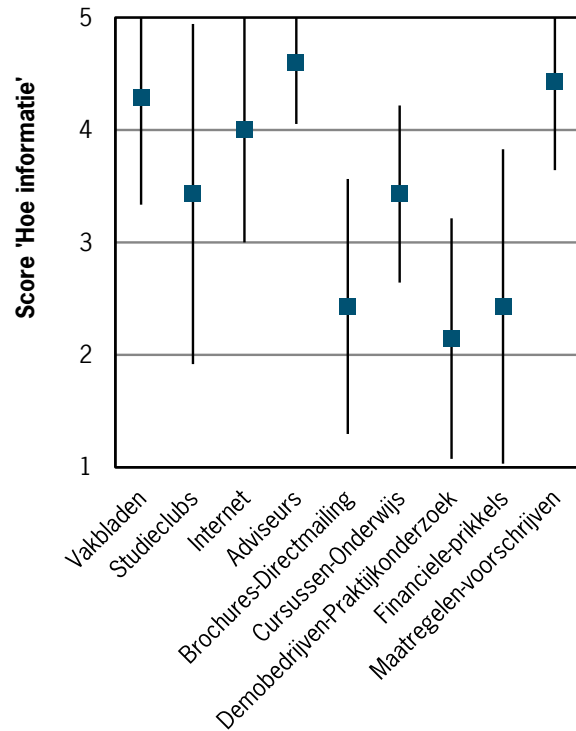
Als voorbeeld van ketenpartners die een rol kunnen spelen volgens de deelnemers zijn de Gezondheidsdienst voor Dieren (GD) en slachterijen genoemd. GD heeft zowel een rol richting de overheid en richting ondernemers. Geldt ook voor slachterijen (vertaalslag naar consumptie van vlees). Met ketenprogramma's kunnen zij prikkels leggen.

Banken zijn faciliterend en kunnen ondernemers voorzien van financiering bij investeringen in het afdekken van de uitloop. Echter, zij stellen dit niet als voorwaarde bij een financiering. Het is geen criterium bij een investeringsplan.

4.7 Hoe risicobeheer versterken

In figuur 4.4 staan de scores vermeld op de vraag: Hoe moet de informatie worden verstrekt aan de ondernemers ter versterking van het risicobeheer? (score 1 = niet van belang; score 3 = neutraal; score 5 = belangrijke wijze van communicatie).

Figuur 4.4 Hoe informatie verstrekken aan ondernemers ^{a)}



a) Gemiddelde en plus en min één keer de standaarddeviatie.

Eén extra antwoordcategorie is door de deskundigen toegevoegd, namelijk: Ketenpartners/kwaliteitsprogramma's (n=2 met score 5).

Belangrijkste wijze van het verstrekken van informatie is via adviseurs, vakbladen en het voorschrijven van maatregelen.

Het verplicht voorschrijven van maatregelen wordt als een effectieve strategie bestempeld, eventueel aangevuld met een communicatiestrategie van 'no naming/shaming'. Sprake van een collectief publiek-privaat belang.

Voor banken en verzekeraars (en hun adviseurs) is risico van een AI-uitbraak niet nadrukkelijker in beeld. Brandverzekering is veel meer algemeen geaccepteerd terwijl hier de kans op overkomen ook klein is.

5 Weerrisico's

5.1 Inleiding

De afgelopen jaren is de agrarische sector dikwijls geconfronteerd met weegerelateerde incidenten, zoals hevige regen, vorst en zware sneeuwval. In dit hoofdstuk staan we eerst stil bij wat er vanuit de deskstudie gevonden is over strategieën die al worden toegepast door ondernemers op het gebied van risicobewustwording en preventies. Ook wordt een overzicht gegeven van wat er vanuit onderzoek bekend is over hoe ondernemers worden gestimuleerd om aandacht te besteden aan risicobewustwording en preventie (paragraaf 5.2). Vervolgens gaan we verder met de uitkomsten van de workshop. Paragraaf 5.3 beschrijft de praktijkcase 'Vorstschade 2009'. Vervolgens komen hierbij aan de orde:

- Welke extra maatregelen hadden ondernemers moeten nemen om de geleden schade te minimaliseren? (paragraaf 5.4).
- Wat waren de blokkades voor ondernemers voor het nemen van aanvullende maatregelen? (paragraaf 5.5).
- Wie moet actie ondernemen om de ondernemers bewust te maken dat ze risico's lopen/ervoor zorgen dat extra maatregelen genomen worden? (paragraaf 5.6).
- Hoe moet de informatie worden verstrekt aan de ondernemers ter versterking van het risicobeheer? (paragraaf 5.7).

5.2 Strategieën bewustwording en preventie (bureau-inventarisatie)

5.2.1 Communicatie

Stimuleren van de bewustwording van wat de gevolgen kunnen zijn van weerrisico's is een activiteit die ligt bij de belangenbehartiging en het bedrijfsleven. Voorbeelden hiervan zijn:

- Gebruik maken van de risicobarometer akkerbouw die via een internetapplicatie kan worden ingevuld.
- Door middel van artikelen in vakbladen waarin voormannen/boegbeelden het belang van risicobeheer onderstrepen.
- Mogelijkheden voor telers helder in beeld krijgen met een internetmodule om met eigen bouwplan een offerte samen te stellen voor een brede weersverzekering. OWV heeft ten opzichte van vorig jaar meer flexibiliteit ingebouwd. Beter dan vorig jaar een passend product aanbieden voor elke ondernemer in Nederland. Boeren willen maatwerk.

Marien Boersma van AgriVer ziet vooral belangstelling voor een brede weersverzekering van ondernemers uit regio's waar de afgelopen jaren schade als gevolgen van bijzondere weersomstandigheden is opgetreden. Hij verwacht echter dat niet meer dan 10% van de ondernemers een verzekering af zal sluiten.

5.2.2 Bedrijfstechnische maatregelen

Ondernemers kunnen naast het afdekken van het risico door een verzekering op de volgende wijze preventief omgaan met weer gerelateerde risico's zodat totale bedrijfsrisico sterk verminderd kan worden:

- Technische maatregelen, zoals raskeuze (vermijden gevoelige rassen/gewassen), drainage/beregeningsapparatuur, hagelnetten of detectiemechanismen.
- Diversificatie van teelten/gewassen.

- Telen van gewassen op meerdere locaties.

Diversificatie en meerdere locaties hebben als nadeel dat schaalvoordelen verloren gaan.

5.3 Praktijkcase

Tijdens de workshop is de vorstschade in opengrondsgroente in 2009 geanalyseerd als typische praktijkcase voor een weerrisico. De volgende korte beschrijving is gegeven als achtergrondinformatie. De strenge vorst begin januari 2009 heeft in Noord-Limburg veel schade gegeven. Zeventig telers hebben zich bij de LLTB gemeld met schade in prei en spruiten. In totaal gaat het om ruim 500 ha. Verwacht schadebedrag is getaxeerd op € 6,5 mln.

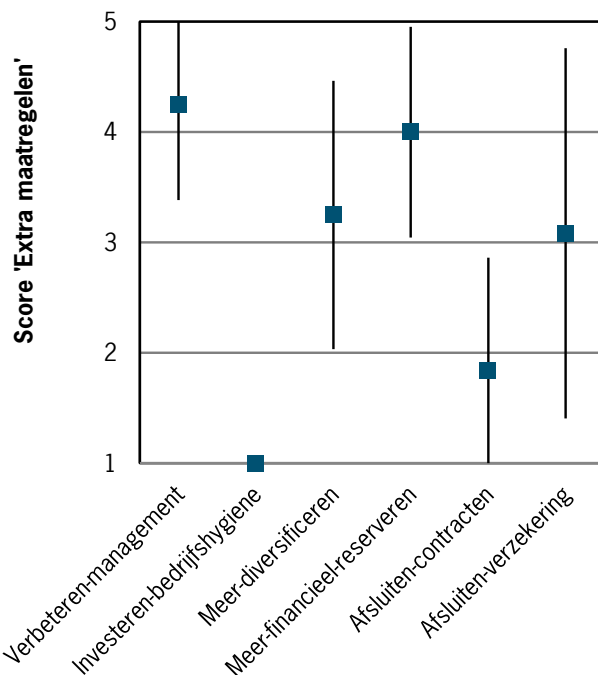
Een praktijkervaringsdeskundige heeft als inleiding op de invuloefening door de deelnemers vier vragen beantwoord. Vervolgens zijn de deelnemers aan de workshop actief aan de gang gegaan door voor deze cases vier vragen voorzien van antwoorden een score te geven van 1 tot en met 5. Ook hadden zij de mogelijkheid zelf antwoord-categorieën zelf toe te voegen. In totaal hebben elf deelnemers de vragen voor de Vorstschade-case beantwoord. Zie de paragrafen 5.4 tot en met 5.7 voor de scores.

5.4 Extra maatregelen

In figuur 5.1 staan de scores vermeld op de vraag: Welke extra maatregelen hadden ondernemers moeten nemen om de geleden schade te minimaliseren? (score 1 = niet aan te bevelen/geen ruimte voor verbetering/niet van belang; score 3 = neutraal; score 5 = aanbevelingswaardig/veel ruimte voor verbetering).

Extra maatregelen die de hoogste prioriteit moeten krijgen volgens de deskundigen zijn vooral het verbeteren van het management en financieel reserveren.

Figuur 5.1 Extra maatregelen om de geleden schade te minimaliseren ^{a)}



a) Gemiddelde en plus en min één keer de standaarddeviatie.

De deskundigen hebben de indruk dat in vergelijking tot de cases Clavibacter en AI het weerrisico moeilijker is te vermijden. Echter, bij vorstschade is duidelijk sprake van een eigen risico. 'Je hoeft geen prei te telen in de winter!' Echter, er is ook een publieke taak weggelegd, bijvoorbeeld in geval van droogte en extreme neerslag. Verantwoordelijkheid voor zoetwater om te kunnen beregenen is een overheidstaak/waterschap. Hetzelfde geldt voor de gemaalcapaciteit.

Uiteindelijk draait het bij het nemen van maatregelen om economisch rendement. Diversifiëren gaat ten koste van schaalvoordelen. Ook het beperken van het weerrisico vergt soms extra inspanning van arbeid en inzet van extra middelen.

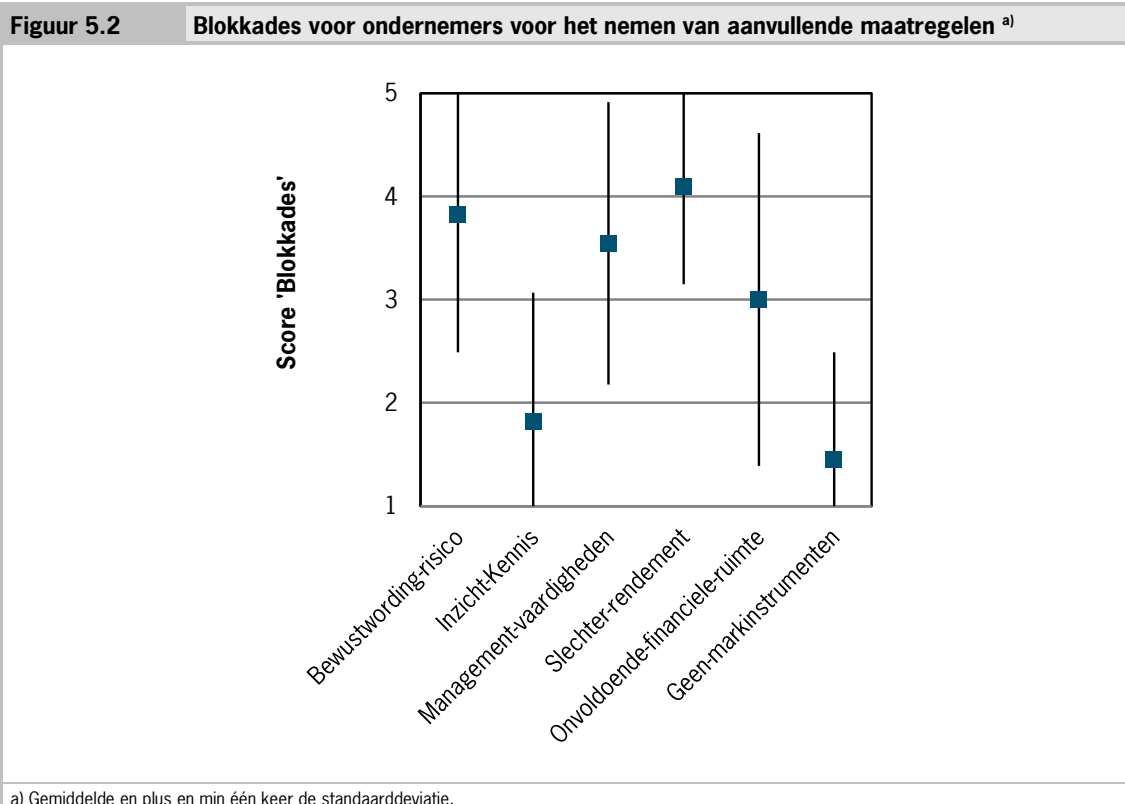
5.5 Blokkades

In figuur 5.2 staan de scores vermeld op de vraag: Wat waren de blokkades voor ondernemers voor het nemen van aanvullende maatregelen? (score 1 = geen belemmering voor het nemen van aanvullende maatregelen; score 3 = neutraal; score 5 = grote belemmering voor het nemen van aanvullende maatregelen).

Twee extra antwoordcategorieën zijn door de deskundigen toegevoegd, namelijk:

- Capaciteit/arbeid: n=1 met score 4.
- Vasthouden aan bewustzijn: n=1 met score 5.

Belangrijkste blokkades die een grote belemmering vormen voor het nemen van aanvullende maatregelen is dat dit zal resulteren in een slechter rendement. Overige blokkade heeft betrekking op te weinig bewustwording van het risico.



De discussie richt zich vooral op de keuzevrijheid van de ondernemer. Specialisatie is een bewuste keuze van de ondernemer. Hij verwacht een wanneer rendement. Wanneer hij twee van de drie jaar kan leveren is de prijs goed geweest om ook het risico van één jaar zonder op te vangen. De deskundigen in-

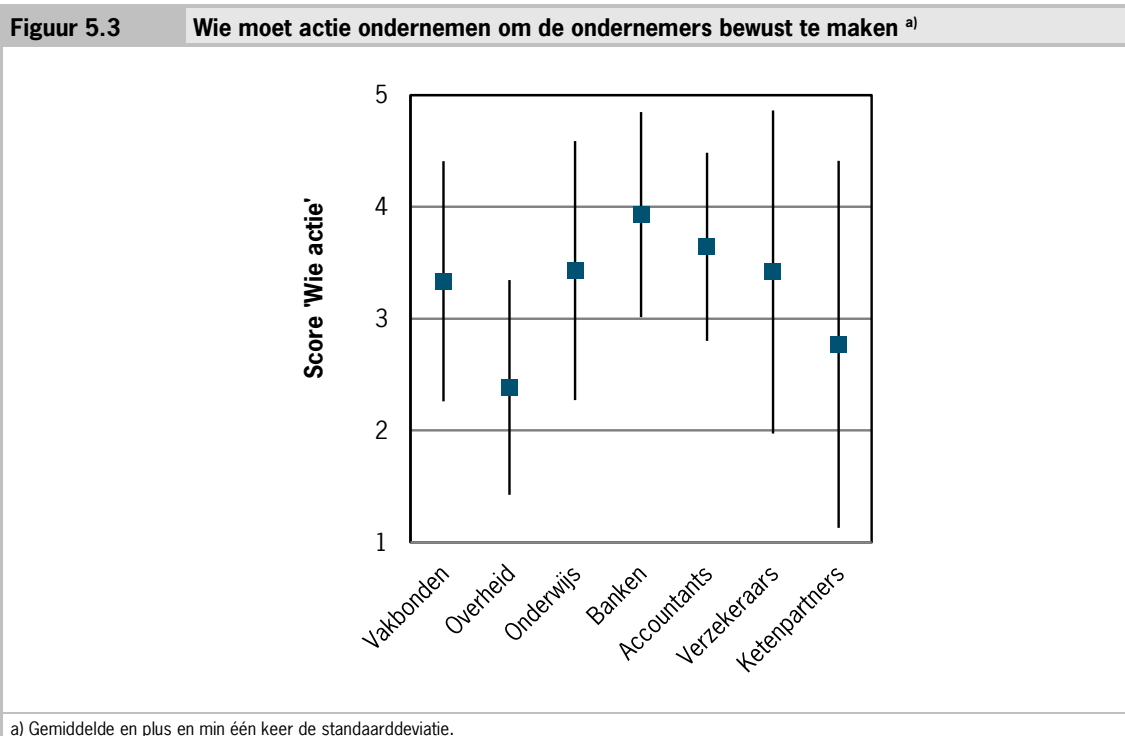
den dat het bewustzijn onvoldoende was, 'overkomen is de beste les voor bewustwording'. Ondernemers hebben hier een risico mee genomen. Geen preventie toegepast vanuit gemakzucht. Risico ingeschat en één keer in de zoveel jaar een misoogst door een strenge winter economisch ingecalculleerd.

De keten legt steeds vaker de druk bij de ondernemer neer om in een specifieke week te leveren. Men vindt dat er dan sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De teler moet zorgen voor zijn afzet. Als je uien wilt telen dan moet je zorgen dat je opslagmogelijkheden hebt, en anders moet je ze niet telen. Afspraken maken met afnemer over opslagcapaciteit is van evident belang.

5.6 Wie moet actie ondernemen

In figuur 5.3 staan de scores vermeld op de vraag: Wie moet actie ondernemen om de ondernemers bewust te maken dat ze risico's lopen/ervoor zorgen dat extra maatregelen genomen worden? (score 1 = geen (regie)rol van betekenis; score 3 = neutraal; score 5 = belangrijke regierol).

Er is een breed scala van belangrijke stakeholders die actie moeten ondernemen, zoals uit de figuur kan worden afgeleid.



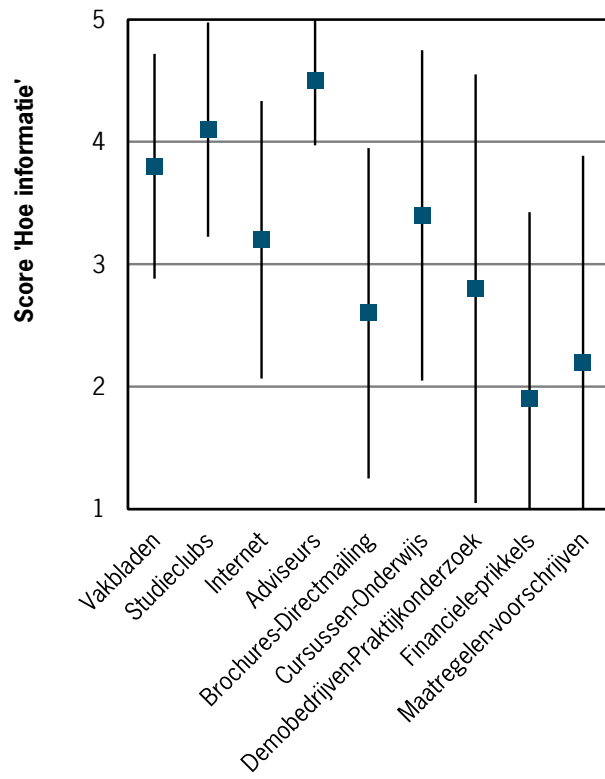
De deskundigen zijn van mening dat risicopreventie van het weerrisico meer bij het individu terwijl AI en Clavibacter op sectorniveau om aanpak vragen. Er wordt geuit dat sommige ondernemers zich opportunistisch gedragen door bij de overheid aan te kloppen voor schadevergoeding. Men vindt ook dat banken een rol kunnen spelen door bijvoorbeeld extra voorwaarde te stellen bij een financiering, zoals het afsluiten van een verzekering als reserveringen ontoereikend voor het afdekken van weerschade.

5.7 Hoe risicobeheer versterken

In figuur 5.4 staan de scores vermeld op de vraag: Hoe moet de informatie worden verstrekt aan de ondernemers ter versterking van het risicobeheer? (score 1 = niet van belang; score 3 = neutraal; score 5 = belangrijke wijze van communicatie).

Belangrijkste wijze van het verstrekken van informatie is via adviseurs, studieclubs en vakbladen.

Figuur 5.4 Hoe informatie verstrekken aan ondernemers ^{a)}



a) Gemiddelde en plus en min één keer de standaarddeviatie.

6 Markt- en prijsrisico's

6.1 Inleiding

Prijs- en marktrisico's zijn risico's die verband houden met de verandering in prijs die voor producten ontvangen wordt en met veranderingen in de prijs die voor grondstoffen betaald moet worden. Voor vrijwel alle producten geldt dat onder normale omstandigheden (afgezien van rampen en calamiteiten) de prijs- en marktrisico's groter zijn dan de productierisico's. Zelfs voor marktordeningsproducten is het prijsrisico vaak groter dan de productierisico's (zie Baltussen en Van Asseldonk, 2005 en Bunte et al., 2003).

In dit hoofdstuk staan we eerst stil bij wat er vanuit de deskstudie gevonden is over strategieën die al worden toegepast door ondernemers op het gebied van risicobewustwording en preventies. Ook wordt een overzicht gegeven van wat er vanuit onderzoek bekend is over hoe ondernemers worden gestimuleerd om aandacht te besteden aan risicobewustwording en preventie (paragraaf 6.2). Vervolgens gaan we verder met de uitkomsten van de workshop. Paragraaf 6.3 beschrijft de praktijkcase 'Lage melkprijs in 2009'. Vervolgens komen hierbij aan de orde:

- Welke extra maatregelen hadden ondernemers moeten nemen om de geleden schade te minimaliseren? (paragraaf 6.4).
- Wat waren de blokkades voor ondernemers voor het nemen van aanvullende maatregelen? (paragraaf 6.5).
- Wie moet actie ondernemen om de ondernemers bewust te maken dat ze risico's lopen/ervoor zorgen dat extra maatregelen genomen worden? (paragraaf 6.6).
- Hoe moet de informatie worden verstrekt aan de ondernemers ter versterking van het risicobeheer? (paragraaf 6.7).

6.2 Strategieën bewustwording en preventie (bureau-inventarisatie)

6.2.1 Communicatie

De initiatieven/verantwoordelijkheid om ondernemers bewust te maken van prijs- en marktrisico's en hen te attenderen op mogelijkheden die er zijn om aan preventie te doen en eventuele risico's af te dekken, ligt in principe op het bord van het bedrijfsleven en de belangenbehartiging. De overheid kan hierin faciliteren en speelt een rol bij het invulling geven aan het vangnet binnen het GLB (zie Risicobeheer in het GLB, LEI-rapport 2010-090). Vanuit het bedrijfsleven (banken, accountantskantoren en verzekeraars) zijn risicoscans en risicobarometers ontwikkeld en brochures uitgebracht om ondernemers meer bewust te maken van prijs- en marktrisico's. Op bijeenkomsten en cursussen worden deze tools gepresenteerd en ingezet.

6.2.2 Bedrijfstechnische maatregelen

Prijs- en marktrisico's kunnen door ondernemers sterk beperkt worden door:

- samen te werken met collega's ('poolen' in de aardappelteelt, producentenverenigingen in de tuinbouw);
- contracten af te sluiten met afnemers van producten;
- het prijsrisico af te dekken op de termijnmarkt;
- het bedrijf te diversifiëren.

Het beperken van het prijs- en marktrisico gaat vrijwel altijd gepaard met een verlaging van de gemiddelde prijs op de lange termijn. Verder geldt voor een fors aantal producten dat geen contract afgesloten kan worden en/of dat er geen termijnmarkt voor beschikbaar is (Baltussen et al., 2006).

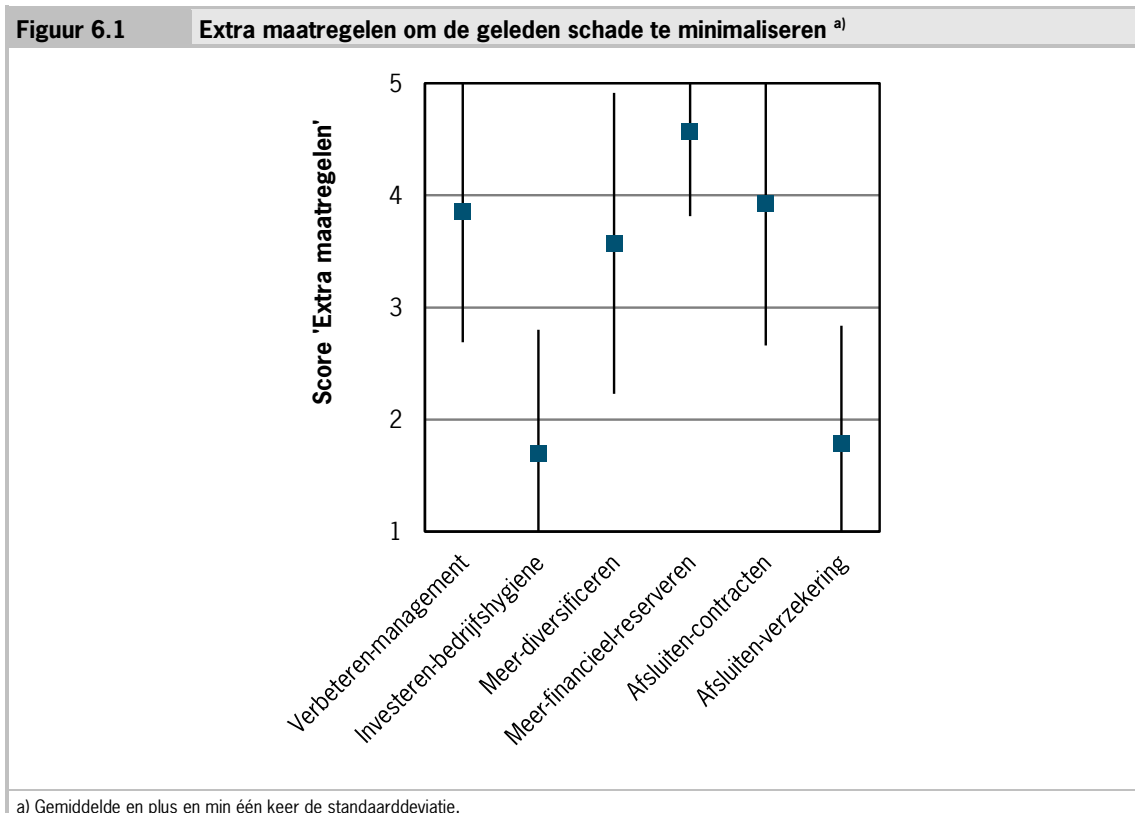
6.3 Praktijkcase

Tijdens de workshop is de lage melkprijs in 2009 geanalyseerd als typische praktijkcase voor een markt- en prijsrisico. De volgende korte beschrijving is gegeven als achtergrondinformatie. De melkprijs voor 2009 komt uit op 27 euro per 100 kilo melk. Ruim 70% van de bedrijven heeft echter een melkprijs van minimaal 30 euro nodig om alle betalingsverplichtingen te kunnen voldoen.

Een praktijkervaringsdeskundige heeft als inleiding op de invuloefening door de deelnemers vier vragen beantwoord. Vervolgens zijn de deelnemers aan de workshop actief aan de gang gegaan door voor deze cases vier vragen voorzien van antwoorden een score te geven van 1 tot en met 5. Ook hadden zij de mogelijkheid zelf antwoord-categorieën toe te voegen. In totaal hebben dertien deelnemers de vragen voor de Lage melkprijs-case beantwoord. Zie de paragrafen 6.4 tot en met 6.7 voor de scores.

6.4 Extra maatregelen

In figuur 6.1 staan de scores vermeld op de vraag: Welke extra maatregelen hadden ondernemers moeten nemen om de geleden schade te minimaliseren? (score 1 = niet aan te bevelen/geen ruimte voor verbetering/niet van belang; score 3 = neutraal; score 5 = aanbevelingswaardig/veel ruimte voor verbetering).

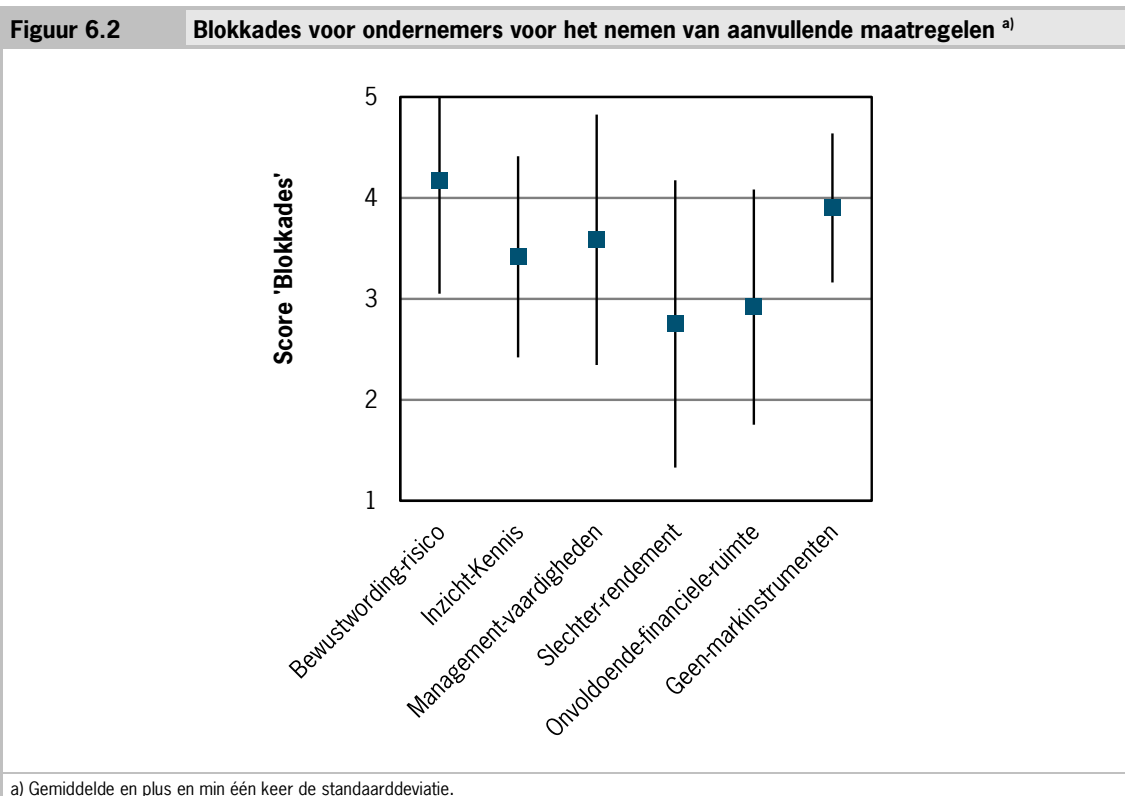


Eén extra antwoordcategorie is door een deskundigen toegevoegd, namelijk het investeren in eigen kennis (n=3 met score 5). Extra maatregelen die de hoogste prioriteit dienen te krijgen volgens de deskundigen is het meer financieel reserveren en het afsluiten van prijs-contracten. De deskundigen geven aan dat veel ondernemers niet goed in beeld hebben gebracht wat de worst case-scenario zou kunnen zijn en dat ze niet duidelijk strategieën hebben gemaakt om te anticiperen op de acties die ze moeten nemen als dit scenario zich voordoet.

Melkprijs treft de hele sector in tegenstelling tot de vorige cases. De kans van optreden is groter en zal nog groter worden en vraagt om urgentie. Marktprijs vraagt om buffer aanleggen op bedrijfsniveau. In tegenstelling tot de vorige cases zijn er ook minder technische maatregelen te nemen.

6.5 Blokkades

In figuur 6.2 staan de scores vermeld op de vraag: Wat waren de blokkades voor ondernemers voor het nemen van aanvullende maatregelen? (score 1 = geen belemmering voor het nemen van aanvullende maatregelen; score 3 = neutraal; score 5 = grote belemmering voor het nemen van aanvullende maatregelen).



Belangrijkste blokkades die een grote belemmering vormen voor het nemen van aanvullende maatregelen hebben betrekking op een beperkte bewustwording van het onderhavige risico, gevolgd door niet beschikbaar zijn van adequate marktinstrumenten.

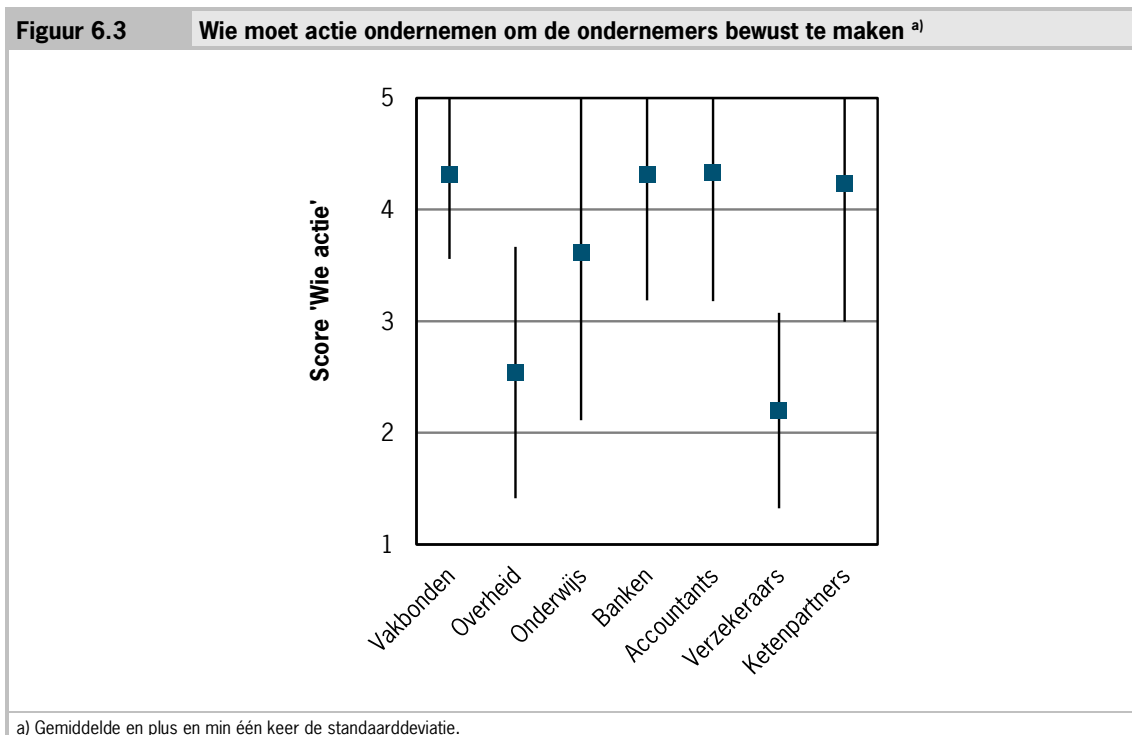
Gedupeerde ondernemers ware enigszins bewust dat ze blootstonden aan het risico, maar achteraf in onvoldoende mate. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat de opgetreden heftige schommeling in prijs een nieuw fenomeen was. Daarbij komt dat vanuit de landelijke pers en landbouwopinie in 2007 een sfeer werd geschapen van almaar stijgende voedselprijzen door verwachte schaarste in de komende jaren. Dit heeft melkveehouders minder alert op en bewust gemaakt van de risico's.

Men achtte de kans op worst case erg klein. Geen goede of gewenste antwoorden op de probleemvragen die daarbij ontstonden. Vaak hoorde men ook argumenten gebaseerd op historie: 'als we vroeger niet hadden geïnvesteerd in ... hadden we nu niet ...'. Dit wordt dan doorgetrokken naar het heden en de toekomst hoewel de context vaak heel anders is.

De deskundigen constateren dat de bedrijven steeds groter worden, terwijl de financiële buffer in termen van bijvoorbeeld solvabiliteit lager wordt zodat de kwetsbaarheid toeneemt. Een toename van de prijsvolatiliteit versterkt dit effect.

6.6 Wie moet actie ondernemen

In figuur 6.3 staan de scores vermeld op de vraag: Wie moet actie ondernemen om de ondernemers bewust te maken dat ze risico's lopen/ervoor zorgen dat extra maatregelen genomen worden? (score 1 = geen (regie)rol van betekenis; score 3 = neutraal; score 5 = belangrijke regierol).



Eén extra antwoordcategorie is door de deskundigen toegevoegd, namelijk dat ketenpartners en met name de retail een eerlijke prijs betalen. Belangrijkste stakeholders die actie moeten ondernemen zijn met name banken, accountants, belangenbehartigers en ketenpartijen.

Meer risicobereidheid bij investeren. Men was bereid een hogere financiering te accepteren. Soms werd zelfs tijdens het bouwproces besloten een stal groter te maken dan gepland. Hiervoor werd dan voor quotum gereserveerd geld gebruikt. De gedachte was dat door schaarste het quotum snel zou verdwijnen en de prijs hoog zou zijn. Hierdoor zijn ondernemers in problemen gekomen.

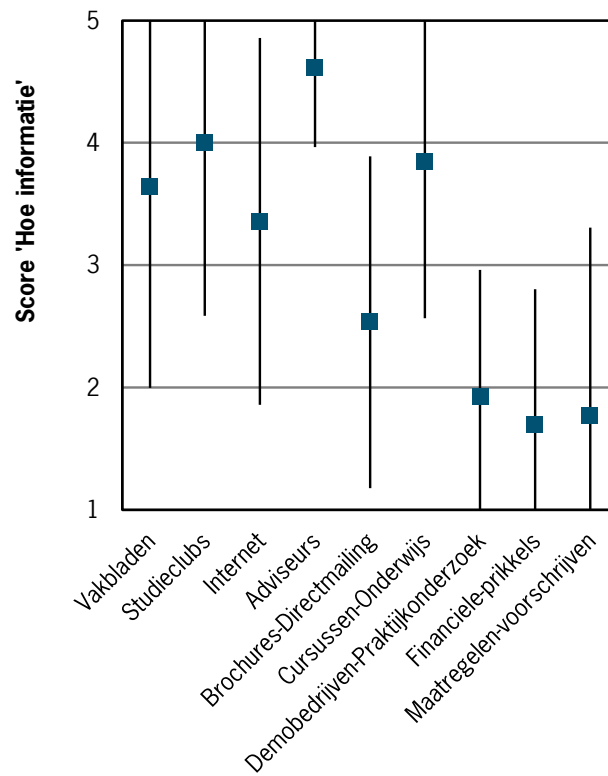
Deskundigen bemerken dat achteraf de melkprijs net op tijd genoeg weer gestegen, anders waren er onherroepelijk (meer) bedrijven in de verkoop gekomen. Diverse besprekingen daarover waren al gaande.

Ook partijen rondom de boer (accountants, kantoren en banken) hebben zichzelf de vraag gesteld hoe bewust zij zich waren van het risico. Zij hebben er ook van geleerd.

6.7 Hoe risicobeheer versterken

In figuur 6.4 staan de scores vermeld op de vraag: Hoe moet de informatie worden verstrekt aan de ondernemers ter versterking van het risicobeheer? (score 1 = niet van belang; score 3 = neutraal; score 5 = belangrijke wijze van communicatie).

Figuur 6.4 Hoe informatie verstrekken aan ondernemers ^{a)}



a) Gemiddelde en plus en min één keer de standaarddeviatie.

Een viertal extra antwoordcategorieën is door de deskundigen toegevoegd, namelijk ketenpartners (n=1 en score 5). Belangrijkste wijze van het verstrekken van informatie is via adviseurs, gevolgd door studieclubs, cursussen en onderwijs.

Tijdens de melkcrisis zijn liquiditeitsprognoses gemaakt in 2009 door accountantskantoren op verzoek van de banken. Vraag blijft hoe je de ondernemers bereikt met deze inzichten. Men is van mening dat men met name door een gesprek de ondernemer in beweging moet zien te krijgen.

7 Reflectie en agenda voor de komende jaren

7.1 Inleiding

Het ministerie van EZ wil de komende jaren naar een vorm van integraal risicobeheer met (allereerst) aandacht voor risicobewustwording en preventie. Hiermee wordt de vraag relevant hoe de overheid in wisselwerking met bedrijfsleven, belangenbehartiging en onderwijs het gedrag van ondernemers kan beïnvloeden, zodat ze zich meer bewust zijn van de risico's en meer aan risicopreventie doen om schade te voorkomen.

De deskstudie en de uitkomsten van de workshop dienen als vertrekpunt om te komen tot een agenda: WAAROM, door WIE en HOE ondernemers te ondersteunen met hun risicobewustwording en preventie? Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is het vanzelfsprekend van belang rekening te houden met de positie van private en publieke partijen en het feit dat de overheid steeds minder zelf actief ingrijpt, maar zich beperkt tot faciliteren en stimuleren. Het is daarmee niet vanzelfsprekend dat de overheid zelf de uitvoering ter hand neemt.

De vier verschillende risico's (fyto-sanitair, veterinaire, weer, en markt en prijs), zoals in dit rapport beschreven verschillen van elkaar in frequentie van optreden en de omvang van de gevolgen. Figuur 2.2 'Risicomanagement strategieën in Nederland van de OECD' (paragraaf 3.2) laat ook zien dat deze verschillen gevolgen hebben voor de aanpak van het risico en ook welke partijen daarbij een rol moeten spelen. Een helder en minder vrijblijvend kader zou kunnen bijdragen aan een beter integraal risicobeheer. Op verzoek van het ministerie van EZ wordt in 2012 door het LEI een ex-ante framework ontwikkeld voor hulp bij rampen en calamiteiten. Bremmer en Slobbe (2011) hebben een bestuurskundig kader ontwikkeld waaruit af te leiden valt welke sturing van de overheid gewenst is. Het huidige kabinet hecht aan een deugdelijk systeem van risicobeheer voor agrarische ondernemers om risicobeheerinstrumenten tijdelijk en degressief te kunnen faciliteren en optimaliseren (EL&I, 2011). De verantwoordelijkheid voor risicobeheer ligt wat het kabinet betreft immers primair bij landbouwers zelf. Het afdekken van risico's staat nooit op zich zelf en zal altijd samen moeten gaan met bewustwording en preventie.

Fyto-sanitaire en veterinaire risico's kenmerken zich vaak door hun catastrofale karakter. Vanwege mogelijk marktfalen is het zowel in publiek als privaat belang om samen de risicobewustwording en risicopreventie te verbeteren. Ook weerrisico's kunnen catastrofale gevolgen hebben. De Nederlandse overheid heeft ervoor gekozen om bij schade als gevolg van extreme weersomstandigheden geen ad hoc hulp te verlenen. Overheidsbetrokkenheid bij weersverzekeringen moet gezien worden als vervanger van ad hoc bemoeienis. Vanuit het huidige GLB wordt lidstaten de ruimte geboden om met EU-middelen een subsidie te geven op de premie van een brede weersverzekering. Het in de markt zetten van weersverzekeringen is overgelaten aan verzekeraars. Voor weerrisico's is de overheid hierdoor minder in beeld. Dit geldt ook voor markt- en prijsrisico's. Dit is in overeenstemming met het niveau waarop volgens de OECD (zie figuur 2.2) deze laatste typen risico's moeten worden aangepakt, namelijk met strategieën op bedrijfsniveau en door private marktpartijen. Het is hierbij belangrijk dat de overheid vasthoudt aan haar beleidslijn ten aanzien van deze risico's en dit blijft communiceren. Er wordt ten aanzien van weerrisico's en markt- en prijsrisico's veel verwacht van de banken, verzekeraars en accountants als belangrijke gesprekspartner van de agrarische ondernemer.

In dit syntheseshoofdstuk worden de sleutels voor verbetering aangedragen die de overheid in wisselwerking met bedrijfsleven en onderwijs heeft om risicobewustwording en -preventie bij agrarische ondernemers te bevorderen. Hierbij wordt een onderverdeling gemaakt in drie groepen van interventie-instrumenten, namelijk:

1. voorlichting en educatie;
2. maatregelen van financieel-economische aard;
3. regelgeving en ondersteuning.

7.2 Voorlichting en educatie

Voorlichting en educatie hebben betrekking op het verschaffen van informatie, argumenten, educatie, voorbeeldgedrag, aansporingen en waarschuwingen (tabel 7.1).

Voor fytosanitaire risico's is een communicatiestrategie ontwikkeld (Maatschap voor communicatie, 2010) en door Breukers et al. (2009 en 2011) onderzoek verricht naar fytosanitaire risico's vanuit de ondernemers bekeken. Ten aanzien van effectieve communicatie zijn hieraan *generieke adviezen* te ontleen ongeacht het risicogebied:

- Om risicoperceptie van ondernemers te beïnvloeden moeten de communicatie-activiteiten zijn gericht op:
 - Inzicht in de potentieel grote bedrijfsrisico's en kennis over maatregelen om daarmee de attitude ten aanzien van beleid te verbeteren. Focus op de meest risicovolle en kansrijke groepen en sectoren, biedt het meeste perspectief qua haalbaarheid en rendement.
 - Communicatie binnen ketens met collega's en bekende adviseurs, voorbeelden van cases bij collega's en voorbeeldgedrag binnen de eigen sociale groep om de sociale norm te beïnvloeden.
 - Voorbeelden en goede terugkoppeling van effecten. Ondersteuning bij het omgaan met risico's en het invoeren van preventieve maatregelen om de verwachte zelfcontrole positief te beïnvloeden.
 - De behoeften die ondernemers hebben en de mate waarin er aandacht is voor preventief handelen, verschilt. Dit pleit voor een keten specifieke aanpak in het bereiken van de doelstelling: 'voorkomen bij de bron'.
 - Maatregelen om meldgedrag en certificering te stimuleren.
- Voor een efficiënte en effectieve benadering van risicomanagement in de land- en tuinbouw moet er aandacht zijn voor interactie en trade-off tussen verschillende risico's, strategieën en beleid. Dit vraagt om een holistische benadering en geen benadering op afzonderlijke risico's, strategieën en beleid. In de holistische benadering moet een prominente plek zijn ingeruimd voor de strategie van de ondernemers en zijn risicohouding en voorkeur.

Het, in navolging van de communicatiestrategie fytosanitaire risico's, opstellen van een slimme *communicatiestrategie* richting ondernemers voor de andere risicogebieden is een vereiste om effectief de risicobewustwording van ondernemers te beïnvloeden en voor prioritering van mogelijke communicatieactiviteiten. Een communicatiestrategie bevat de volgende elementen (Maatschap voor communicatie, 2010):

- Overzicht van doelgroepen.
- Effectieve communicatiemiddelen die 'triggers' zijn voor de ondernemers.
- Passend en prikkelende communicatieboodschap.
- Passende infrastructuur met effectief gebruik van bestaande kanalen en netwerken.

Geconcludeerd kan worden dat voor alle vier risicogebieden er een mix van communicatiemiddelen nodig is. Uit de theorie van Gepland Gedrag blijkt dat wanneer je wilt sturen in gedrag van ondernemers je eerst in kaart moet brengen met welk instrument, met welke boodschap en via welk kanaal je welke doelgroep het meest effectief kan bereiken of tot gedragsverandering kan brengen. In dit kader past ook het opzetten van een communicatiestrategie volgend op de begin 2011 verschenen 'Leidraad risicoanalyse bij dierziekten' van het ministerie van EZ. Het opstellen van een communicatiestrategie richting ondernemers voor weerrisico's en markt- en prijsrisico's is van belang voor een consistente en heldere rol voor de overheid. Dit biedt de mogelijkheid om binnen de beleidskaders effectief gebruik te maken van bestaande kanalen en netwerken.

Tabel 7.1 Actielijst voor de overheid ter verbetering van voorlichting en educatie voor het stimuleren van risicobewustwording en risicopreventie per risicogebied ^{a)}				
Actie Overheid	Fytopaniteir risico	Veterinair risico	Weer- risico	Markt- en prijsrisico
Opstellen communicatiestrategie	n.v.t.	++	++	++
Informeren via website overheid	++	++	-	-
Versterken onderwijs en cursussen met betrekking tot risico	++	++	++	++
Interactieve internettools	+	+	+	+
Stimuleren studiegroepen	+	+	+	+
Informeren via vakbladen	-	-	-	-

a) + = redelijk voor de hand liggend type beleidsinstrument; ++ = in sterke mate voor de hand liggend, - = niet vanzelfsprekend. N.v.t. = reeds ontwikkeld.

Een duidelijke rol is weggelegd voor de overheid met betrekking tot het *informeren* van ondernemers over fytopanitaire en veterinaire risico's en preventieve maatregelen. De overheid informeert via haar eigen websites ondernemers (en burgers) over fytopanitaire risico's en veterinaire risico's. Het delen van ervaringen met uitbraken kan de bewustwording van deze risico's verbeteren. Voor weerrisico's en markt- en prijsrisico's is een dergelijke rol niet vanzelfsprekend voor de overheid weggelegd. Informatie over weer en marktprijzen worden al door marktpartijen beschikbaar gesteld.

Een langetermijnstrategie is het versterken van het *onderwijs* op het gebied van risicomanagement. Onderwijs heeft als taak om de ondernemers van morgen te onderwijzen. Partijen betrokken bij het aanbieden van onderwijs en cursussen zijn aan zet om ondernemers in staat te stellen te investeren in eigen kennis. Een beter kennisniveau stelt namelijk ondernemers in staat om een beter risicobeheer te voeren. Inmiddels worden verschillende onderwijsmodules en cursussen ontwikkeld en aangeboden aan studenten. Dit varieert in standaardstudieboeken waarin de basisprincipes van risicomanagement uit de doeken wordt gedaan tot interactieve tools. In dit kader is in 2010 het WURKS-project 'Risicomanagement in food en agriketens' van start gegaan, gefinancierd door het ministerie van EZ. Wageningen UR heeft in samenwerking met HAS Den Bosch, CAH Dronten en Hogeschool InHolland Delft een risicomanagement-onderwijsmodule ontwikkeld voor deze hogescholen (Meuwissen et al., 2012). Voortzetting van dit beleid is een effectieve manier om toekomstige ondernemers bewust te maken van het leren omgaan met risico's.

Voor de overheid is het belangrijk dat ondernemers de beschikking hebben over relevante informatie en tools om zelf met risico's om te kunnen gaan. Ondernemers hebben behoefte aan *cursussen* op het gebied van risicomanagement. Ondernemers redeneren soms te veel vanuit het verleden en kunnen maar moeilijk een voorstelling maken van toekomstige extreme situaties (Tversky en Kahneman, 1974). In zulke gevallen zouden bijvoorbeeld spelsimulaties uitkomst kunnen bieden met daarbij een vertaling naar de consequenties voor het eigen bedrijf. Gezien de conclusie dat verschillende doelgroepen een verschillende benadering van risicobeheer nodig hebben is maatwerk nodig. Dit vraagt om leertrajecten op maat voor ondernemers, op basis van een gezond verdienmodel waarin alle partijen (ondernemers, marktpartijen en overheid) betrokken zijn (Kortstee et al., 2011).

De overheid ondersteunt de ontwikkeling en het opzetten van *interactieve websites* financieel, voor het onderwijs en advisering van ondernemers (voorbeelden zijn fytoquest, fyto-ondernemerscheck en risicobarometers). Vervolgens is het aan het bedrijfsleven om dit verder te onderhouden en uit te rollen. De overheid ondersteunt ook financieel *studiegroepen*, echter het thema van risicomanagement staat nog onvoldoende in de belangstelling. Intensivering van dit beleid is een effectieve manier om ondernemers bewust te maken van het risico. Uit een recent uitgevoerde evaluatie van de Bedrijfsadviesdienst (BAD) wordt met het oog van vernieuwing van het instrumentarium van het GLB na 2013 de suggestie gedaan om het opstellen van plannen gericht op risicobeheer hierin op te nemen (Van der Knijff et al., 2011). In Nederland is de Dienst Regelingen (DR) uitvoerder en beheerder van de regeling BAD. Landbouwers die een advies op maat willen over de randvoorwaarden van het GLB en arbeidsveiligheidsnormen kunnen hiervoor subsidie aanvragen middels de BAD. De BAD is opgenomen in de Regeling LNV-Subsidies (RLS). Ook wordt de suggestie gedaan om de mogelijkheden te onderzoeken om ook voor groepsvoorlichting

(bijvoorbeeld aan studieclubs) subsidie te verlenen in het kader van de BAD-regeling. Hierbij kan de mogelijkheid van een zelfscan door de ondernemer worden betrokken.

Een brede communicatie (via bijvoorbeeld *vakbladen*) draagt bij aan bewustwording, waarbij sprekende voorbeelden het belang van risicobeheersing vanuit de praktijk geïllustreerd worden. Dit is in eerste instantie een taak van belangenbehartigers en andere partijen rond de ondernemer.

7.3 Maatregelen van financieel-economische aard

Maatregelen van financieel-economische aard zijn gericht op het financieel belonen en/of bestraffen van gedrag (tabel 7.2) zodat preventie gestimuleerd wordt.

Voor sommige veterinaire risico's vergoedt het Diergezondheidsfonds (DGF) een deel van de schade bij ondernemers. Het fonds wordt gevuld door bijdragen vanuit de sector. Een dergelijke opzet wordt momenteel ook verkend voor enkele fytosanitaire risico's. Er zijn gelijkenissen tussen het fytosanitaire risico en het veterinaire risico, dit geldt ook voor een aantal aanbevelingen en voorgestelde activiteiten. Belangrijk is namelijk dat er een adequate compensatie is wanneer een uitbraak van een dier- of plantziekte gemeld wordt. Een te late melding verhoogt de kans op een grote uitbraak. Het DGF is een fonds opgezet vanuit een publiek-private samenwerking waarin vooraf de verdeling van kosten tussen bedrijfsleven en overheid ingeval van bestrijdingsactiviteiten is geregeld. Het DGF vergoedt de directe schade waarbij per sector een verplichte bijdrage van veehouders geldt. *Differentiatie van de heffingen* op basis van objectief meetbare aspecten kan leiden tot aanzienlijke verschillen in de hoogte van de heffingen tussen de meer risicovolle en de minder risicovolle ondernemingen. Daarmee wordt een prikkel ingebouwd om risico's te vermijden. Het is aan de overheid en sector om bij de volgende convenants periode hiermee rekening te houden. Ook een *korting op de vergoeding* in geval van het niet naleven van de wetgeving is een goed instrument om risicopreventie te stimuleren.

Tabel 7.2 Actielijst overheidsmaatregelen van financieel-economische aard voor het stimuleren van risicobewustwording en risicopreventie per risicogebied ^{a)}				
Actie overheid	Fytosanitair risico	Veterinair risico	Weer- risico	Markt- en prijsrisico
Differentiatie heffing via collectief fonds	++	++	-	-
Differentiatie heffing vrijwillige verzekering	-	-	+	-

a) + = redelijk voor de hand liggend type beleidsinstrument; ++ = in sterke mate voor de hand liggend, - = niet vanzelfsprekend.

De Nederlandse overheid heeft als standpunt om bij schade als gevolg van extreme weersomstandigheden geen ad hoc hulp te verlenen. Overheidsbetrokkenheid bij weersverzekeringen moet gezien worden als vervanger van ad hoc bemoeienis. Vanuit het huidige GLB wordt lidstaten de ruimte geboden om met EU-middelen een subsidie te geven op de premie van een brede weersverzekering. Ook in de nieuwe voorstellen voor het GLB 2014-2020 wordt geld beschikbaar gesteld voor een weersverzekering. Desondanks is de verwachting van verzekeraars dat de belangstelling van ondernemers vooralsnog beperkt zal blijven. Ondernemers hebben namelijk meerdere mogelijkheden om bedrijfsrisico's af te dekken. Ook worden ze niet actief genoeg benaderd door de verzekeringsmaatschappijen. De mogelijkheden voor de overheid om risico's te verminderen door actief te sturen op premiedifferentiatie en dekkingsvoorwaarden zijn beperkt. Ook de bewustmaking van ondernemers van het risico en de mogelijkheden van risicoafdekking door middel van deze gesubsidieerde polissen is een private aangelegenheid.

Komende tijd wordt er over de invulling van het nieuwe GLB 2014-2020 gesproken. Het kabinet is positief over de mogelijkheden op het gebied van risicobeheer die de Commissie introduceert in het nieuwe GLB. Risicomanagement is benoemd tot een van de zes prioriteiten van de tweede pijler. Hierin is geld beschikbaar voor dier-, plant- en weersverzekeringen. De betekenis hiervan neemt toe nu de inkomenslagen de komende jaren onder druk komen te staan. Recente initiatieven richten zich op het uitbreiden van onderlinge fondsen. Hierbij gaat het vooral om aanvullende dekkingen voor vaccinatieschade (melk-

veehouderij en varkenshouderij) en schade als gevolg van transportbeperkingen (in het bijzonder broedeieren in de pluimveehouderij). Naast een financiële bijdrage aan deze onderlinge fondsen is het van belang dat de overheid daar waar mogelijk, actief stuurt op *premiëdifferentiatie en dekkingsvoorwaarden*.

De rol van de overheid beperkt zich bij markt- en prijsinstrumenten tot een faciliterende rol bij het invulling geven aan het vangnet binnen het GLB (Van der Meulen et al., 2011). Met name ketenpartners, banken en belangenbehartigers zijn de belangrijkste stakeholders om de ondernemers bewust te maken van het risico. Ook zijn zij het die het gemis aan adequate marktinstrumenten moeten oppakken. Veel ondernemers kunnen ook zelf, als lid van een coöperatie, aandringen op de ontwikkeling van instrumenten om prijsrisico's af te dekken, bijvoorbeeld via jaarcontracten. In het najaar van 2011 hebben twee commerciële partijen Dairy Trading Online (DTO) opgericht en een Melkprijs Garantiecertificaat (MPGC) in de markt gezet, waarin melkveehouders de mogelijkheid hebben zelf hun melkprijs te bepalen. Met dit certificaat, een financieel product dat valt te vergelijken met een renteswap, kunnen melkveehouders de melkprijs voor een bepaalde periode vastzetten. Volgens DTO biedt dit de ondernemers een gegarandeerde melkprijs en financiële zekerheid, waar zij in hun bedrijfsvoering hun voordeel mee kunnen doen.

7.4 Regelgeving en ondersteuning

Regelgeving en handhaving hebben voornamelijk betrekking op wettelijke maatregelen, voorschriften en richtlijnen die de overheid opstelt en handhaaft (tabel 7.3).

Ondernemers kunnen meer investeren in bedrijfshygiëne om in de toekomst schade te minimaliseren (preventief). In het kader van ketenaansprakelijkheid worden er al tussen overheid en ketenpartijen *convenanten* opgesteld en gewerkt aan *hygiëneprotocollen* en een sluitend tracking and tracing/I&R-systeem. Het verplicht voorschrijven door de overheid van minimale bedrijfshygiëne-eisen is een effectief beleidsinstrument ter preventie van risico's.

Tabel 7.3 Actielijst voor de overheid met betrekking tot regelgeving en ondersteuning voor het stimuleren van risicobewustwording en risicopreventie per risicogebied^{a)}				
Actie overheid	Fytosanitair risico	Veterinair risico	Weer- risico	Markt- en prijsrisico
Opstellen convenanten bestrijding fyto-sanitaire en veterinaire risico's	++	++	-	-
Opstellen hygiëneprotocollen	++	++	-	-
Gedragcode financiering	-	-	+	+

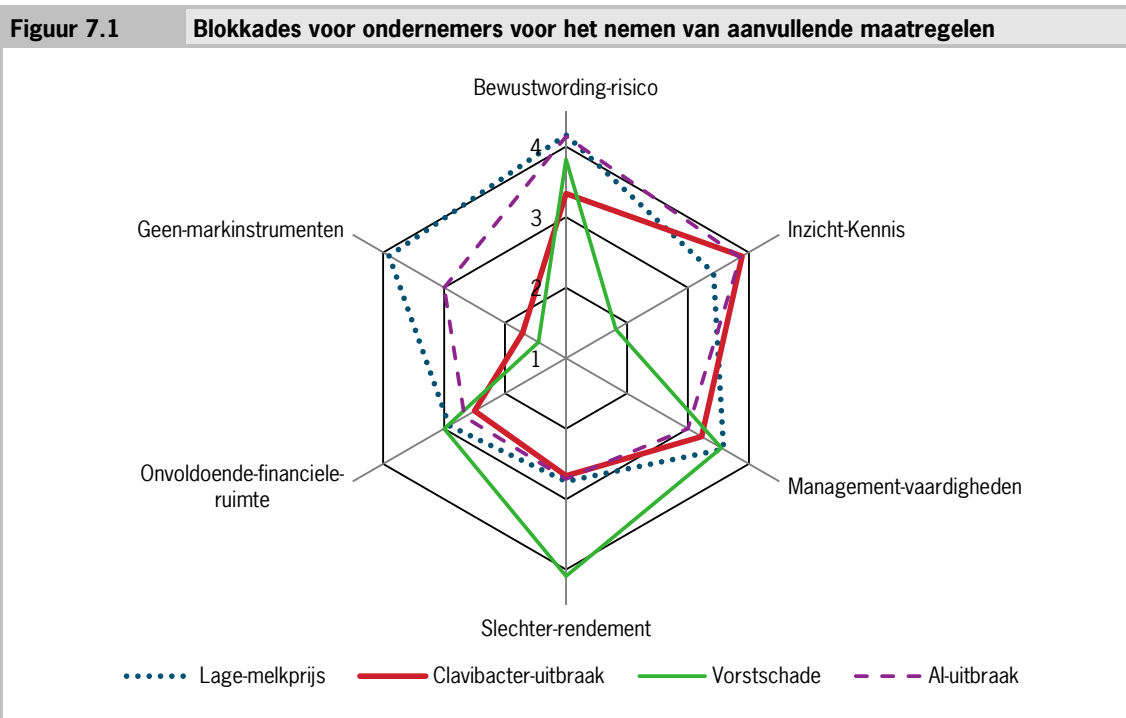
a) + = redelijk voor de hand liggend type beleidsinstrument; ++ = in sterke mate voor de hand liggend, - = niet vanzelfsprekend.

Niet zozeer de overheid maar de verzekeraars, banken en accountantsorganisaties zijn de belangrijkste stakeholders om ondernemers bewust te maken van weerrisico's en markt- en prijsrisico's. Dit wordt ook door de experts in de workshop onderstreept. Risicobewustwording en preventie moeten ingestoken worden op het niveau van de individuele ondernemer. Boeren wensen maatwerk. Financiële adviseurs moeten in een adviesgesprek de ondernemer attenderen op de gevolgen van een worst-case scenario. Banken kunnen in geval van onvoldoende financiële buffer bij de ondernemer bijvoorbeeld een weersverzekering verplicht stellen. Het zijn bij uitstek financiële adviseurs die in gesprekken met ondernemers moeten wijzen op het aanleggen van grotere financiële buffers in jaren, dat er 'goed' verdient wordt. De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) onderstreept het belang van een voldoende financiële buffer op het bedrijf. Aandacht voor financiële buffers past goed binnen risicobeheer. Zij schrijven in november 2011 in een Publieke Management Letter voor de glastuinbouwsector dat ondernemers de winst uit hun bedrijf niet direct moeten investeren in uitbreiding maar voldoende financiële buffers moeten kweken. Dat is noodzakelijk om prijsschommelingen van producten op te kunnen vangen. De NBA adviseert de eigen leden die werkzaam zijn in de glastuinbouw professioneel en kritisch te kijken naar te optimistische plannen en zo nodig de continuïteit van een onderneming ter discussie te stellen.

Financiële instellingen zijn faciliterend waarbij de ondernemer uiteindelijk verantwoordelijk is voor zijn bedrijf. Tussen banken is sprake van onderling concurrentie en daarmee heeft een bank de neiging net een stapje verder te gaan dan de concurrent. Maar financiële instellingen hebben ook een zorgplicht. De overheid dient na te gaan of de tijd rijp is dat banken een *gedragscode* opstellen met eventueel strengere leennormen (als tegenhanger van de nieuwe gedragscode banken voor particuliere hypotheek). Ook is het aan te bevelen dat er overeenstemming komt welke uitgangspunten er wordt doorgerekend in de stresstest. Dit moet in overleg gebeuren tussen overheid, banken, accountantskantoren en belangenbehartiging.

7.5 Actielijst voor de overheid

Voordat antwoord kan worden gegeven op de vraag hoe de overheid in wisselwerking met bedrijfsleven, belangenbehartiging en onderwijs bewustwording van risico's kan bevorderen en preventie kan stimuleren moet inzichtelijk zijn welke blokkades bij ondernemers moeten worden weggenomen. Uit dit onderzoek blijkt dat voor alle vier onderzochte risicogebieden bewustwording van risico's verbetering nodig is (zie figuur 7.1). Beperkt inzicht en kennis van het risico leverden ook een belangrijke blokkade op voor ondernemers, met uitzondering van de casus 'vorstschade'. De grootste blokkade bij de casus 'lage melkprijs' was het ontbreken van een marktinstrument.



Vervolgens is het belangrijk om te weten welke partij in actie moet komen om ondernemers bewust te maken. Uit dit onderzoek blijkt dat belangenbehartiging, onderwijs en ketenpartners op alle vier risicogebieden een belangrijke rol moeten spelen om ondernemers bewust te maken van de risico's. De overheid wordt gezien als de aangewezen partij bij fytosanitaire en veterinaire risico's. Dit geldt voor banken en accountantskantoren op het gebied van markt- en prijsrisico's en weerrisico's.

Op basis van dit onderzoek zijn de volgende actiepunten belangrijk en die door de overheid moeten worden opgepakt om de grootste blokkades bij ondernemers weg te nemen:

1. *Opstellen van een communicatiestrategie*

Om bewustwording, inzicht en kennis in de risico's te vergroten wordt in navolging van de communicatiestrategie fyto-sanitaire risico's, het opstellen van een slimme communicatiestrategie richting ondernemers voor de andere risicogebieden bepleit. Communicatie kan een belangrijke bijdrage leveren om gewenst preventief gedrag te stimuleren. Bij de invulling moet aandacht worden besteed aan:

- Focus op meest risicovolle en kansrijke groepen en sectoren.
- Heldere informatie verzorgen via knooppunten binnen de ketens en voor agrarische ondernemers geschikte zoekmedia.
- Agendasetting vanuit alle partijen op dit onderwerp bij agrarische ondernemers.
- Maatregelen om meldgedrag en certificering te stimuleren, indien van toepassing.

Het opstellen van een communicatiestrategie dient een gezamenlijk initiatief van alle betrokken partijen - overheid, bedrijfsleven, belangenbehartiging en onderwijs - te zijn. Financiering en uitvoering passen binnen het topsectorenbeleid van Agro & Food en Tuinbouw en Uitgangsmaterialen, zoals dat vanaf eind 2011 is vormgegeven. Er is sprake van een gemeenschappelijk belang en verantwoordelijkheid. Ook ten aanzien van markt- en prijsrisico en weerrisico, die gezien het type risico op het bord van de ondernemer en marktpartijen liggen, heeft de overheid een faciliterende rol. Binnen de communicatiestrategie dient de beleidslijn van de overheid duidelijk aangegeven te worden en zo min mogelijk afhankelijk te zijn van politieke omstandigheden. Voor weerrisico's is het standpunt om bij schade als gevolg van extreme weersomstandigheden geen ad hoc hulp te verlenen. Overheidsbetrokkenheid bij weersverzekeringen moet gezien worden als vervanger van ad hoc bemoeienis. Voor markt- en prijsrisico's bestaat er op EU-niveau een vangnet waarin de mogelijkheid bestaat om te interveniëren voor producten wanneer die zich begeven op een zodanig laag prijsniveau dat continuïteit van de onderneming in gevaar komt.

2. *Differentiatie heffing via collectief fonds*

Differentiatie van heffing op basis van objectief meetbare aspecten kan leiden tot aanzienlijke verschillen in de hoogte van de heffingen tussen de meer risicovolle en de minder risicovolle ondernemingen. Daarmee kan een prikkel ingebouwd worden om risico's te vermijden. Zo kan de overheid in overleg met de sector differentiatie promoten via het vernieuwen van het Diergezondheidsfonds bij de volgende convenantsperiode die begint in 2015. Deze actieve sturingsmogelijkheid van de overheid kan ook worden toegepast op recente initiatieven die zich richten op het uitbreiden van onderlinge fondsen.

3. *Gedragscode financiering*

Banken, verzekeraars en accountantsorganisaties zijn de belangrijkste partijen om ondernemers bewust te maken van de financiële consequenties van weerrisico's en markt- en prijsrisico's. Zij zijn bij uitstek de organisaties die ondernemers moeten wijzen op het aanleggen en het belang van financiële buffers. Hierin hebben zij een zorgplicht richting hun klanten. Wanneer de overheid vanuit de rol als toezichhouder van mening is dat dit in onvoldoende mate gebeurt, kan zij besluiten om in samenwerking met banken, verzekeraars en accountantskantoren een gedragscode op te stellen met afspraken over de verstrekking van financieringen. In dat kader passen ook voorwaarden voor het verzekerd zijn van objecten die banken nu al stellen voordat een lening wordt verstrekt.

Literatuur en websites

Baltussen, W.M.H., M.A.P.M. van Asseldonk en A.J. de Buck 2006. *Risicobeheer in de land- en tuinbouw; Een visie op de rol van de overheid*. Rapport 2.06.12. Den Haag: LEI.

Backer, J., R. Bergevoet, E. Fischer, G. Nodelijk, K. Bosman, H. Saatkamp en H. van Roermund 2011. *Control of Highly Pathogenic Avian Influenza; Epidemiological and economic aspects*. Rapport 2011-032. Den Haag: LEI.

Bremmer, J. en R. Slobbe 2011. *Naar Fytopia; Heroverweging van het fytosanitair beleid met behulp van een bestuurskundig kader*. Rapport 2011-020. Den Haag: LEI.

Breukers, M.L.H., Y. Dijkhoorn, J. Bremmer, M. van Asseldonk en J. Buurma 2011. *Fytosanitaire risico's vanuit de ondernemer bekeken; Praktijkttoetsing van een analytisch kader*. Rapport 2011-031. Den Haag: LEI.

Breukers, M.L.H., J. Bremmer, Y. Dijkhoorn en S.R.M. Janssens 2009. *Phytosanitary risk perception and management; Development of a conceptual framework*. Rapport 2009-078. Den Haag: LEI.

Bunte, dr. F.H.J., dr. W.E. Kuiper, drs. M.A. van Galen en S. Goddijn 2003. *Macht en Prijsvorming in Agrofoodketens*. Rapport 5.03.01. Den Haag: LEI.

EL&I 2011. *Kabinetsreactie wetgevingsvoorstellen Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*. Programmadirectie Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, Den Haag.

Knijff, A. van der, H. Prins, K. de Bont, J. Jager en G. Venema 2011. *Evaluatie Bedrijfsadviesdiensten; resultaten, ervaringen en aanbevelingen in het kader van GLB 2013*. Nota VR 11-003. Den Haag: LEI.

Kortstee, H., N. Hamers-van den Berkmortel, K. de Grip, H. Hermans, B. Smit, R. Stokkers en M. de Vlas 2011. *Een leven lang leren; Voortdurende ontwikkeling van ondernemerscompetenties in kenniscoalities*. Rapport 2011-069. Den Haag: LEI.

Maatschap voor communicatie 2010. *Kansen voor fytosanitair beleid; communicatiestrategie fytosanitaire risico's*. Utrecht.

MAF Biosecurity New Zealand 2009. *Biosecurity Strategy for New Zealand*.

Melyukhina, O. 2011. *Risk Management in Agriculture in The Netherlands*. OECD Food, Agriculture and Fisheries. Working Papers, No. 41, OECD Publishing.

Meulen, H.A.B. van der, M.A.P.M. van Asseldonk en R.W. van der Meer 2011. *Risicobeheer in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid; Invulling 'vangnet' na 2013*. Rapport 2010-090. Den Haag: LEI.

Meuwissen, M.P.M., A.P.M. van Asseldonk en L. Ge 2012. *Risicomangement in food en agri ketens*. Reader voor agrarische scholen. Wageningen UR.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie januari 2011. *Risicoanalyse bij dierziekten; model en leidraad*. Den Haag.

Tversky, A. en D. Kahneman 1974. *Judgments under uncertainty: Heuristics and biases*. In: *Science* 185 (4157): pp. 1124-1131.

Websites

www.fytoquest.nl

www.fyto-ondernemerscheck.nl

Bijlage 1

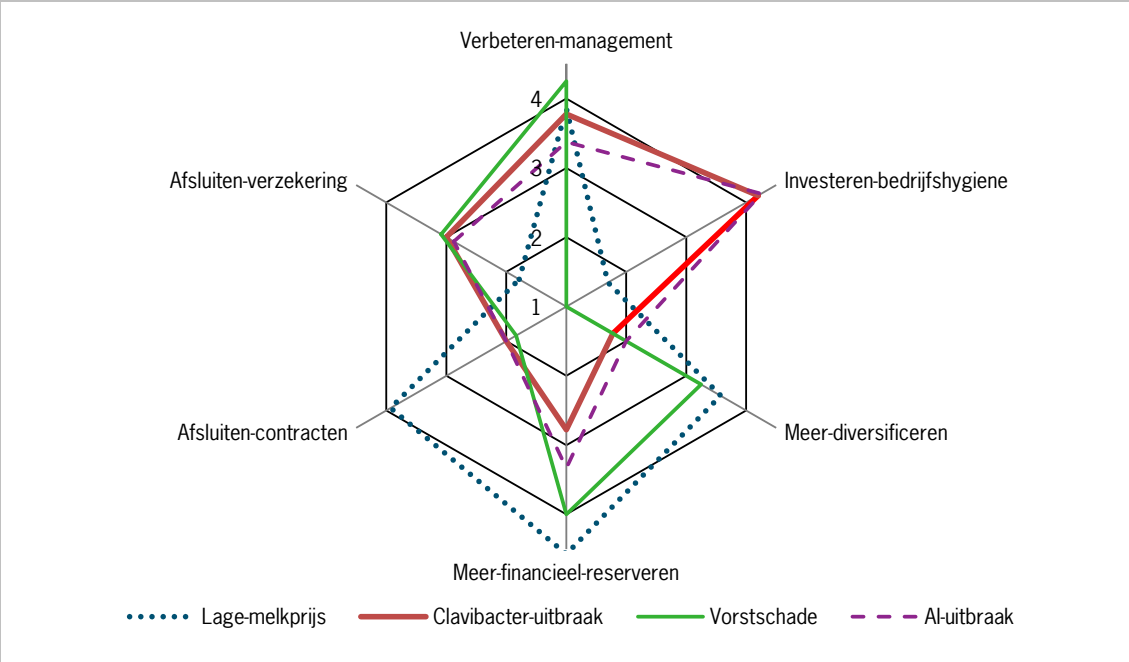
Deelnemerslijst workshop Risicobeheer 29 juni 2011

Naam	Organisatie
Pierre Berntsen	ABN AMRO
Marien Boersma	Agriver
Sake Kooistra	Alfa Accountants
Jolanda Berntsen	CAH Dronten
Pieter Greijdanus	CAH Dronten
Gerdien van Schaik	GD
Alex van der Heiden	Groeiservice
Annemarie Breukers	LEI Wageningen UR
Harold van der Meulen	LEI Wageningen UR
Jos Verstegen	LEI Wageningen UR
Marcel van Asseldonk	LEI Wageningen UR
Olaf Hietbrink	LEI Wageningen UR
Ron Bergevoet	LEI Wageningen UR
Anneke van Dijk	LTO
Henk Schollaart	Ministerie van EZ
Frans Janssen	nVWA
Hans Meerman	nVWA
Jolanda van der Vaart-van de Ven	nVWA
Maarten Steeghs	nVWA
Miranda Meuwissen	BEC, Wageningen UR
Frank van Oirschot	ZLTO

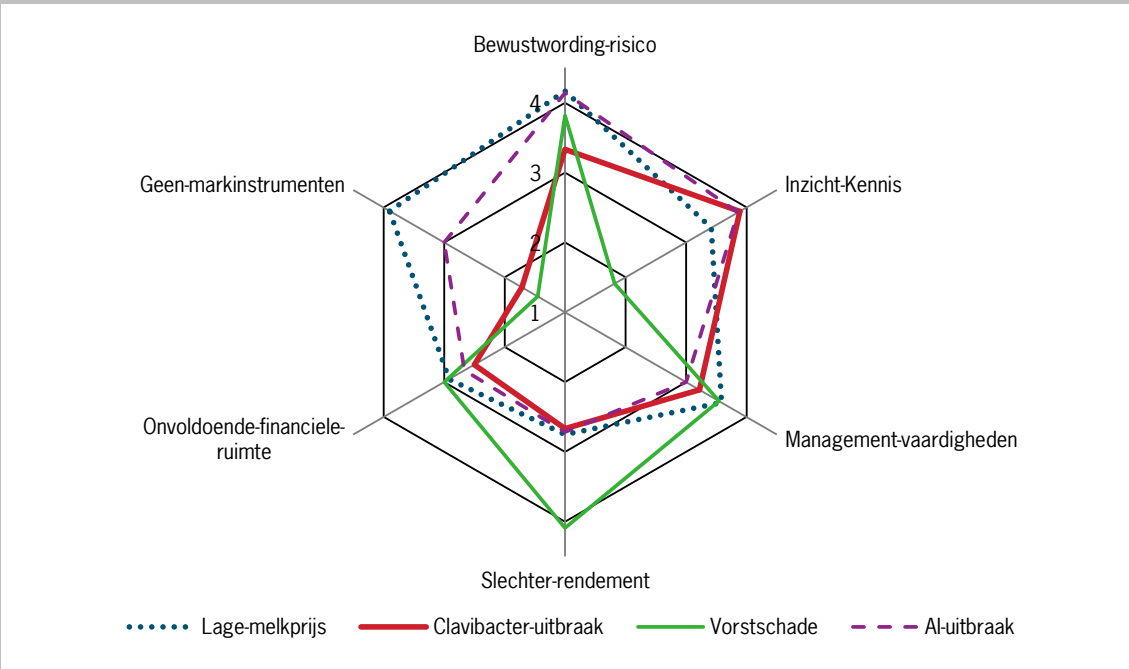
Bijlage 2

Radarplots vragen workshop Risicobeheer

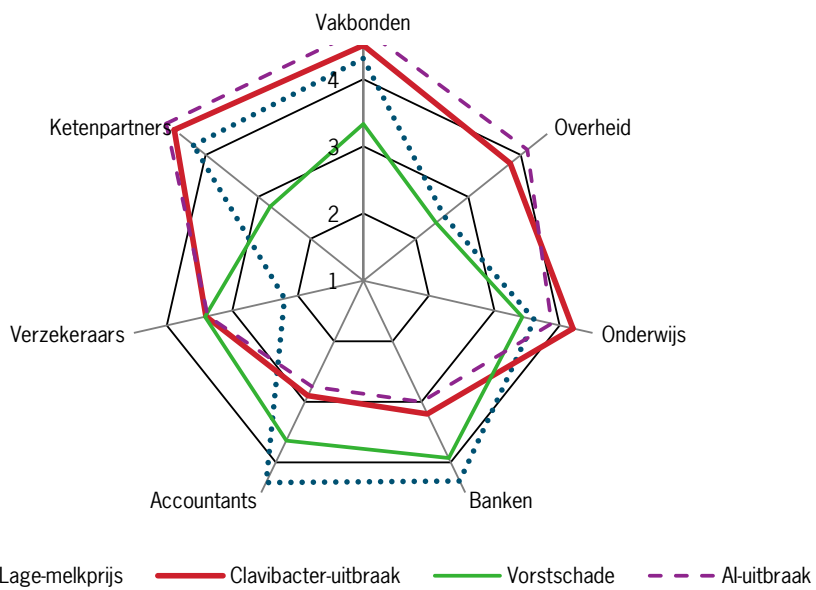
Figuur B2.1 Extra maatregelen om de geleden schade te minimaliseren



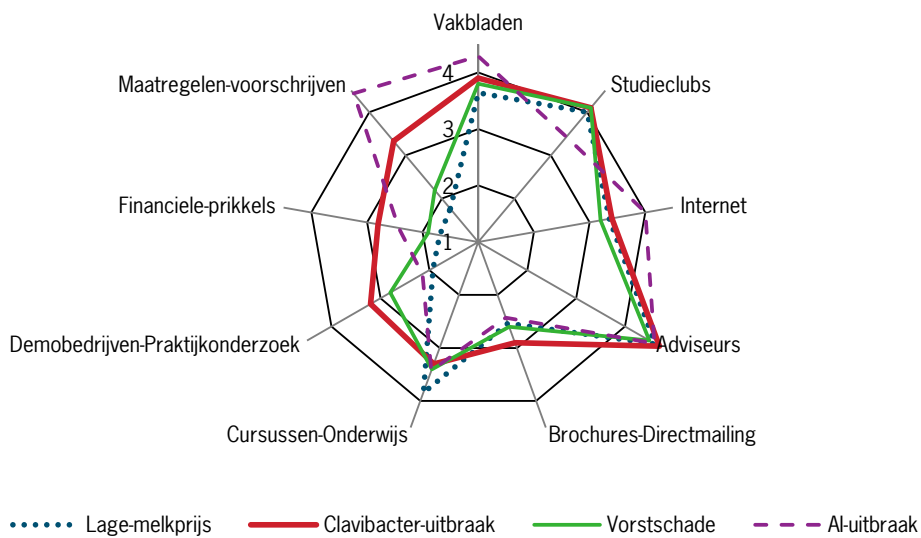
Figuur B2.2 Blokkades voor ondernemers voor het nemen van aanvullende maatregelen



Figuur B2.3 **Wie moet actie ondernemen om de ondernemers bewust te maken**



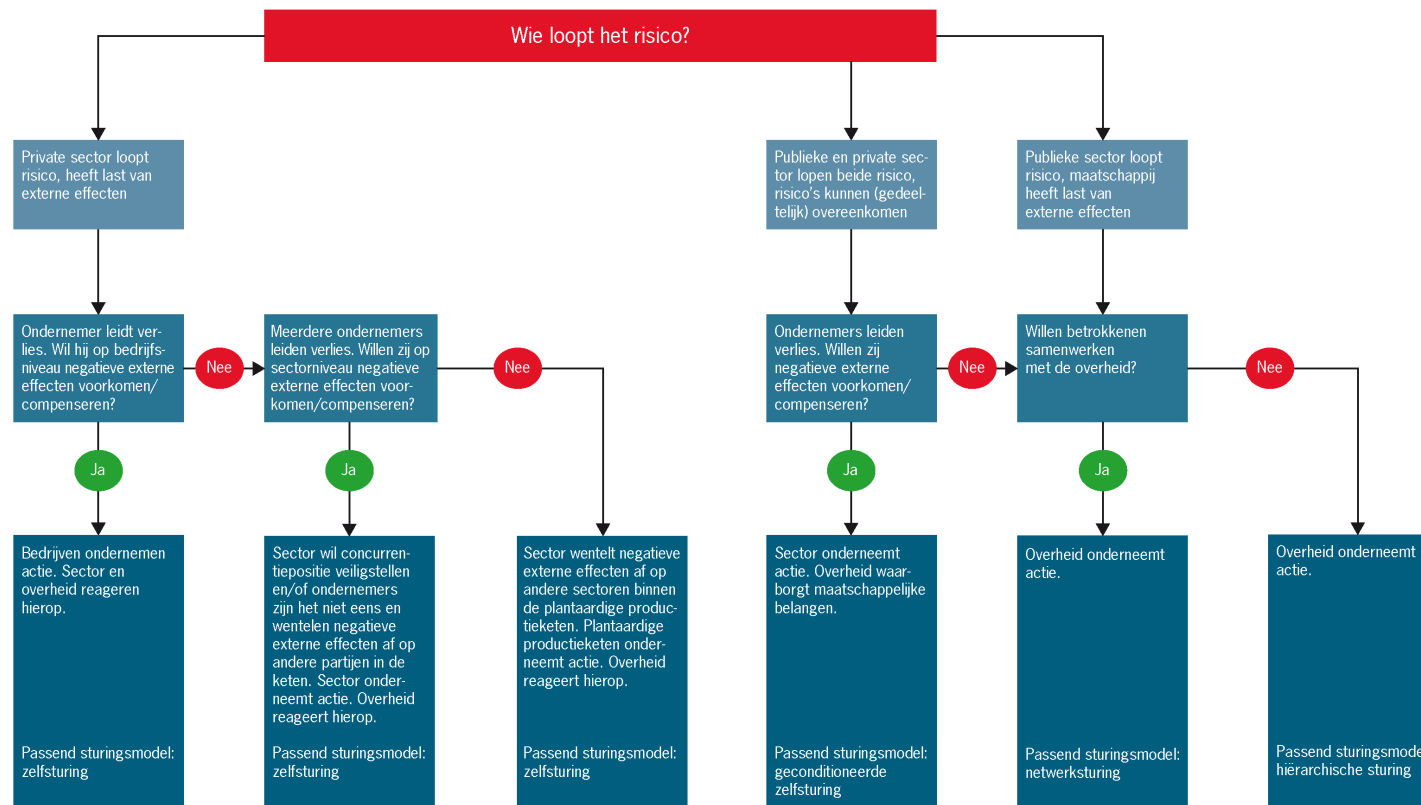
Figuur B2.4 **Hoe informatie verstrekken aan de ondernemers**



Bijlage 3

Belangenanalyse Fytosanitaire risico's

Hulp bij keuze voor passend sturingsmodel



LEI Wageningen UR ontwikkelt voor overheden en bedrijfsleven economische kennis op het gebied van voedsel, landbouw en groene ruimte. Met onafhankelijk onderzoek biedt het zijn afnemers houvast voor maatschappelijk en strategisch verantwoorde beleidskeuzes.

LEI Wageningen UR vormt samen met het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen University en het Wageningen UR Centre for Development Innovation de Social Sciences Group.

Meer informatie: www.wageningenUR.nl/lei