

# **Stimulering eigen verantwoordelijkheid**

## Zorgen dat producenten en consumenten zorgen voor voedselveiligheid

Volkert Beekman  
Marcel Kornelis  
Bram Pronk  
Joost Teeuw  
Anita Smelt

Projectcode 20418

Mei 2006

Rapport 5.06.05

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Stimulering eigen verantwoordelijkheid; Zorgen dat producenten en consumenten zorgen voor voedselveiligheid

Beekman, V., M. Kornelis, B. Pronk, A. Smelt en J. Teeuw

Den Haag, LEI, 2006

Rapport 5.06.05; ISBN-10: 90-8615-075-6; ISBN-13: 978-90-8615-075-5

Prijs €10 (inclusief 6% BTW)

42 p., fig., tab., bijl.

Dit rapport is een samenvatting van negen studies die zijn uitgevoerd in het kader van het beleidsondersteunende onderzoeksprogramma 429 *Consumenten en risicobeheersing*. Dit programma levert een bijdrage aan het beantwoorden van de vraag hoe het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) de eigen verantwoordelijkheid van consumenten en producenten rond voedselveiligheid kan stimuleren en hoe dit beleid kan bijdragen aan het herstel van het consumentenvertrouwen en de verhoging van het beschermingsniveau.

This report is a summary of nine studies carried out within the framework of the policy-supporting programme 429 *Consumenten en risicobeheersing* (Consumers and risk management). This programme contributes to answering the question of how the ministry of Agriculture, Nature and Food Quality could stimulate the sense of responsibility of consumers and producers regarding food safety and how this policy could contribute to restoring customer confidence and raising the level of protection.

**Bestellingen:**

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [publicatie.lei@wur.nl](mailto:publicatie.lei@wur.nl)

**Informatie:**

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [informatie.lei@wur.nl](mailto:informatie.lei@wur.nl)

© LEI, 2006

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.



# Inhoud

	Blz.
<b>Woord vooraf</b>	7
<b>Samenvatting</b>	9
<b>Summary</b>	11
<b>1. Inleiding</b>	13
<b>2. De plaatsing van de studies</b>	14
2.1 Welke relaties zijn wel en niet onderzocht?	14
2.2 Aandacht voor beleidsinstrumenten	16
2.3 Schakels in de keten	18
2.4 Gehanteerde methodiek	19
<b>3. Overzicht van de onderzoeksresultaten</b>	21
3.1 Werkwijze analyse onderzoeksresultaten	21
3.2 Eigen verantwoordelijkheid en consumentenvertrouwen	21
3.3 Consumenteninteractie en -participatie en risicobeheersing	25
3.4 Overige conclusies en aanbevelingen voor beleid en onderzoek	26
<b>4. Conclusies en aanbevelingen</b>	30
<b>Literatuur</b>	33
<b>Bijlagen</b>	34
1 Begrippen	34
2 Samenvattingen	36



## Woord vooraf

Dit rapport is een samenvatting van negen studies die zijn uitgevoerd in het kader van het beleidsondersteunende onderzoeksprogramma 429 *Consumenten en risicobeheersing*. Dit programma levert een bijdrage aan het beantwoorden van de vraag hoe het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) de eigen verantwoordelijkheid van consumenten en producenten rond voedselveiligheid kan stimuleren en hoe dit beleid kan bijdragen aan het herstel van het consumentenvertrouwen en de verhoging van het beschermingsniveau. Deze samenvatting is gemaakt door een projectgroep bestaande uit onderzoekers van het LEI en het RIKILT. Het rapport concludeert dat het samenspel tussen overheden, consumenten, producenten en andere relevante actoren in de samenleving complex is en dat om de eigen verantwoordelijkheid te stimuleren in veel gevallen maatwerk nodig zal zijn. Daarom dienen de beleidsinstrumenten afgestemd te zijn op de specifieke situatie van bedrijven, ketens en netwerken, en de consumenten.

Ik wil de volgende mensen bedanken voor hun betrokkenheid bij programma 429: Peter van Velzen, Martin van den Broeke, Willem Roeterdink, Celia Steegmann (allen ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid) en Marcel Mengelers (Voedsel en Waren Autoriteit) als opdrachtgevers; en Hans Dagevos, Koos de Vlioger (beiden LEI), Ine van der Fels en Joop van der Roest (beiden RIKILT) als projectleiders.



Dr. J.C. Blom  
Algemeen directeur LEI B.V.





# Samenvatting

## *Inleiding*

Dit rapport is een samenvatting van negen studies die zijn uitgevoerd in het kader van het beleidsondersteunende onderzoeksprogramma 429 'Consumenten en risicobeheersing'. Dit programma levert een bijdrage aan het beantwoorden van de vraag hoe het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) de eigen verantwoordelijkheid van consumenten en producenten rond voedselveiligheid kan stimuleren en hoe dit beleid kan bijdragen aan het herstel van het consumentenvertrouwen en de verhoging van het beschermingsniveau.

## *Eigen verantwoordelijkheid*

Het samenspel tussen overheden, consumenten, producenten en andere relevante actoren in de samenleving is complex en om de eigen verantwoordelijkheid te stimuleren zal in veel gevallen maatwerk nodig zijn. Daarom dienen de beleidsinstrumenten afgestemd te zijn op de specifieke situatie van bedrijven, ketens en netwerken, en de consumenten. Op basis van de studie kan een (groe) tweedeling gemaakt worden in deze beleidsinstrumenten: wetgeving en communicatie (waar ook voorlichting onder valt).

Met betrekking tot de wetgeving dient de overheid de kaders en normstelling aan te geven waarbinnen een risicobeheersing door het bedrijfsleven plaatsvindt. Op dit vlak kan nog het een en ander gedaan worden. Verder dient de overheid aan te geven welke wettelijke eisen relevant zijn om op te nemen in private systemen. De eigenaren van private stelsels dienen aan te geven op welke wijze welke wettelijke eisen zijn opgenomen in het systeem. Wet- en regelgeving speelt bij consumenten niet of nauwelijks een rol, want consumenten beslissen zelf welke voedselproducten ze kopen en hoe ze het thuis bereiden. De overheid kan hier geen gedrag opleggen door middel van wetten en regels.

Dit suggereert dat communicatie het enige beleidsinstrument is dat ingezet kan worden om het gedrag van consumenten in een volgens de overheid wenselijke richting te beïnvloeden. Dan is het belangrijk om in ogenschouw te nemen dat consumenten niet allemaal dezelfde voorkeur voor informatiebronnen hebben. Als de overheid de eigen verantwoordelijkheid van consumenten wil stimuleren, is het van belang hier rekening mee te houden.

## *Consumentenvertrouwen*

Stimulering van de gepercipieerde gezondheidsbeheersing onder consumenten heeft waarschijnlijk positief effect op het vertrouwen van consumenten in de voedselveiligheid, want consumenten die hoog scoren op de gepercipieerde gezondheidsbeheersing geven aan zich minder zorgen te maken. Vertrouwen in de overheid en de effectiviteit van beleid speelt een belangrijke rol bij het maken van afspraken over toezicht op controle. Het is dan ook wenselijk meer inzicht te geven in het eigen controlesysteem, bijvoorbeeld via het publiceren van controlelijsten. De overheid moet hierin niet al te terughoudend zijn.

### *Consumenteninteractie en -participatie*

Er is meer communicatie noodzakelijk. We kunnen hierbij denken aan het stimuleren van de rol van de VWA als klankbord, de meldingsverplichting voor primaire schakels en het communiceren over traceerbaarheid en recalls richting consumenten. Belangrijk om hierbij op te merken is dat het niet altijd zo hoeft te zijn dat interactie tussen consumenten onderling bijdraagt aan het herstel of behoud van consumentenvertrouwen, want als consumenten hun sociale netwerk als meest belangrijke informatiebron gebruiken gaan ze zich eerder meer dan minder zorgen maken. Persoonskenmerken lijken hierbij een belangrijke rol te spelen.

### *Risicobeheersing*

Er kunnen verschillende maatregelen getroffen worden om de risicobeheersing verder te optimaliseren. In een aantal gevallen zou de monitoring verbreed kunnen worden. Transparantie dient meer en meer op ketenniveau te worden gereguleerd, waarbij de eisen van de afnemende/verwerkende industrie wel eens de sterkste prikkel kunnen vormen. De overheid kan hierbij een faciliterende rol spelen. Er zijn dus voor de overheid nog veel uitdagingen met betrekking tot risicobeheersing.

### *Aanbevelingen*

Het in kaart brengen van de totale portfolio aan beleidsinstrumenten met betrekking tot voedselveiligheid zien we als een interessant thema voor toekomstig onderzoek. Ook bij het reactiegedrag op wetgeving van actoren in de voedselketen is omgeven door een zekere mate van onzekerheid. Het uitvoeren van empirisch onderzoek met betrekking tot de effectiviteit van wet- en regelgeving zien we dan ook als een interessant thema voor toekomstig onderzoek. Het zou ook interessant zijn om de communicatie tussen de primaire sector, de verwerkende industrie en de consument onder de loep te nemen. Een ander mogelijk thema voor toekomstig onderzoek is de interactie tussen de detailhandel en de consument, wanneer het gaat om 'vertrouwen', 'eigen verantwoordelijkheid' en 'risicobeheersing' op het gebied van voedselveiligheid. Het zou ook interessant zijn om de rol van de media te onderzoeken met betrekking tot de primaire sector, de verwerkende industrie, de detailhandel en de horeca.

# Summary

Stimulating responsibility; Ensuring that producers and consumers take responsibility for food safety

## *Introduction*

This report is a summary of nine studies carried out within the framework of the policy-supporting programme 429 *Consumenten en risicobeheersing* (Consumers and risk management). This programme contributes to answering the question of how the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality could stimulate the sense of responsibility of consumers and producers regarding food safety and how this policy could contribute to restoring customer confidence and raising the level of protection.

## *Own responsibility*

The interaction between government bodies, consumers, producers and other relevant actors within society is complex, and tailoring will be required in many cases to stimulate a sense of responsibility. For this reason, the policy instruments should be tailored to suit the specific situations of holdings, chains and networks, as well as the consumers. On the basis of the study, a rough division can be made in these policy instruments: legislation and communications (which also covers information provision).

With respect to the legislation, the government should indicate the frameworks and norms within which risk management can be carried out by the industry. In this regard, there is still plenty that can be done. In addition, the government should indicate the relevant legal requirements to be included in private systems. The owners of private systems should indicate the way in which particular legal requirements have been included in the system. Legislation and regulations scarcely play a role (if at all) for consumers, since consumers decide themselves which food products to buy and how to prepare them at home. The government cannot impose any particular kind of behaviour in this regard by means of laws and rules.

This suggests that communication is the only policy instrument that can be used to influence the behaviour of consumers in a desirable direction (from the point of view of the government). It is then important to bear in mind that consumers have different preferences when it comes to sources of information. If the government wants to stimulate the sense of responsibility of consumers, it is important to take this into account.

## *Consumer confidence*

The stimulation of consumer awareness regarding health policy probably has a positive effect on the confidence of consumers in food safety, since the greater the consumer awareness, the greater the confidence. Confidence in the government and the effectiveness of policy play an important role in making agreements on supervision of controls. It is therefore also desirable to provide greater insight into one's own control system, for example

through the publication of control lists. The government must not be too reticent on this point.

#### *Consumer interaction and participation*

More communication is needed. Examples include the stimulation of the role of the Dutch Food and Non-Food Authority (VWA) as a sounding board, the duty of primary chain links to report back, and communications aimed at consumers regarding traceability and recalls. An important point to note here is that interaction between consumers does not always have to contribute to the restoration or maintenance of consumer confidence; if consumers use their social network as their most important source of information, they will generally have more concerns rather than fewer. Personal characteristics seem to play a major role in this.

#### *Risk management*

Various measures can be taken in order to further optimise the risk management. In a number of cases, monitoring could be expanded. Transparency should be regulated more and more at chain level, whereby the requirements of the purchasing/processing industry could form the strongest stimulus. The government can play a facilitating role in this. Consequently, there are still many challenges for the government relating to risk management.

#### *Recommendations*

We see the mapping out of the total portfolio of policy instruments relating to food safety as an interesting topic for future research. The types of response to legislation of various actors in the food chain are also characterised by a certain amount of uncertainty. We therefore also consider the execution of empirical research relating to the effectiveness of legislation and regulations to be an interesting topic for future research. It would also be interesting to take a close look at the communications between the primary sector, the processing industry and the consumer. A further possible topic for future research is the interaction between retailers and consumers with regard to 'confidence,' 'one's own responsibility,' and 'risk management' in the field of food safety. It would also be interesting to research the role of the media with regard to the primary sector, the processing industry, the retail sector and the hotel and catering industry.

# 1. Inleiding

Dit rapport is een samenvatting van negen studies die zijn uitgevoerd in het kader van het beleidsondersteunende onderzoeksprogramma 429 *Consumenten en risicobeheersing*. Dit programma levert een bijdrage aan het beantwoorden van de vraag hoe het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) de eigen verantwoordelijkheid van consumenten en producenten rond voedselveiligheid kan stimuleren en hoe dit beleid kan bijdragen aan het herstel van het consumentenvertrouwen en de verhoging van het beschermingsniveau.

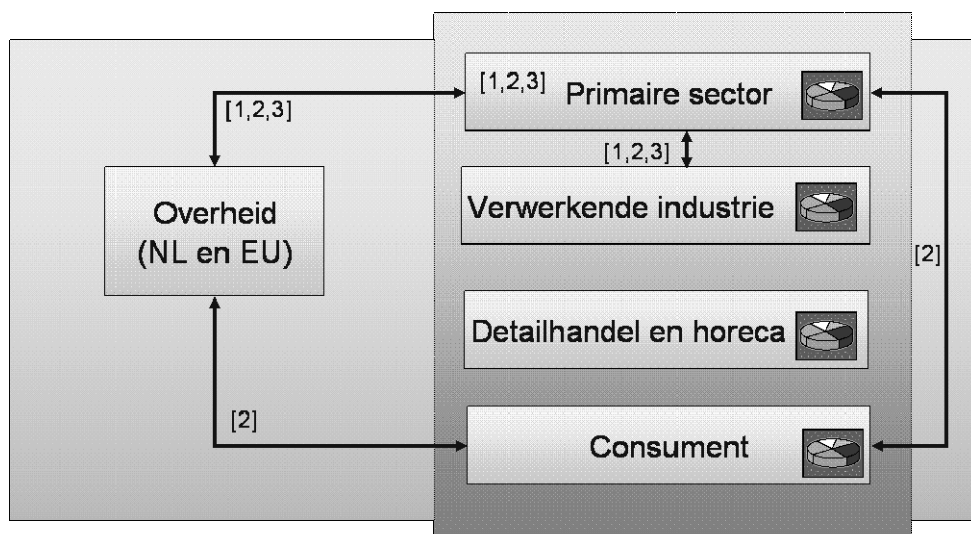
In deze rapportage zijn de aanbevelingen van de negen studies overzichtelijk samengevat. Daarbij is de nadruk komen te liggen op een aantal aspecten die uit de studies naar voren zijn gekomen. Zo zijn bijvoorbeeld de beleidsinstrumenten wet- en regelgeving alsmede communicatie in ogenschouw genomen, waarbij de nadruk ligt op het potentiële gebruik van deze instrumenten om het beleid te helpen verbeteren. De studies geven ook inzicht in de relaties die er bestaan tussen de diverse schakels binnen de voedselketen en de verhoudingen binnen de schakels. Verder zijn de studies ingedeeld op basis van de begrippen heterogeniteit en homogeniteit, waardoor indirecte conclusies kunnen worden getrokken met betrekking tot de toepassing van de beleidsinstrumenten. De meeste studies zijn ook ingegaan op de eigen verantwoordelijkheid - en de aansturing daarvan - en het vertrouwen met betrekking tot voedselveiligheid. Aan de hand van trefwoorden zijn per studie de belangrijkste bevindingen, conclusies en beleids- en onderzoeksaanbevelingen kort en bondig verwoord.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt beschreven welk gedeelte van de voedselketen door de negen afzonderlijke studies is onderzocht, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de beleidsinstrumenten met betrekking tot voedselveiligheid. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten, terwijl in hoofdstuk 4 de conclusies en aanbevelingen aan de orde komen. Het rapport besluit met een literatuurlijst met de titels van de onderliggende rapporten en de betreffende auteurs, en bijlagen met een lijst met een aantal relevante begrippen en korte samenvattingen van de onderliggende rapporten.

## 2. Plaatsing van de studies

### 2.1 Welke interacties zijn wel en niet onderzocht?

Figuren 2.1 tot en met 2.3 geven aan welk gedeelte van de voedselketen door de negen studies is onderzocht.<sup>1</sup> De nummers corresponderen met de publicaties en rapporten, zoals genoemd in de tabellen en de literatuurlijst. De pijlen in de figuren geven de interactie weer tussen de schakels, zoals beschreven in de diverse studies. De eerste drie studies (zie figuur 2.1) concentreren zich op de primaire sector. Studie (1) beschrijft en evalueert integrale risicobeheersing<sup>2</sup> aan de hand van drie casestudies: a) de varkensvlees- en zuivelsector; b) de mosselsector; en c) de plantaardige sector. Studie (2) is een verdieping van studie (1) met specifieke aandacht voor de sectoren varkensvlees, mosselen en aardappelen. Vooral de verhoging van het beschermingsniveau wordt ten aanzien van de primaire schakels van deze drie sectoren aan de orde gesteld (van diervoer tot aan de slachterij, van vangst/import tot de verwerking, en van het zaaien tot aan de oogst). Studie (2) betreft ook communicatie tussen overheid, primaire sector en consument in de analyse. Studie (3) gaat in op de mate waarin de zuivel- en varkensvleesketens voldoen aan de Europese eis voor tracerbaarheid die is vastgelegd in de Algemene Levensmiddelen Verordening (ALV).

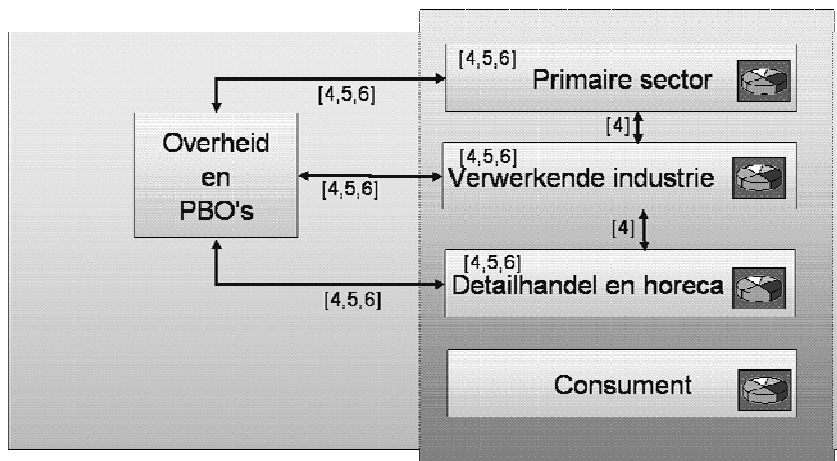


Figuur 2.1 De overheid en de primaire sector

<sup>1</sup> De drie figuren geven *niet* het relatieve belang aan van de verschillende schakels in de keten (dat is niet de focus van het rapport), maar ze vormen de grafische weerslag van de plaatsing van de negen studies ten opzichte van elkaar.

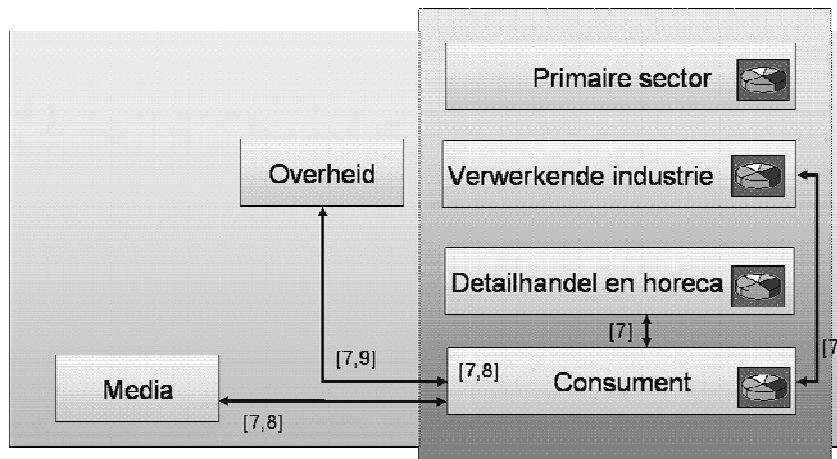
<sup>2</sup> Integraal verwijst hier naar (verticale) integratie van risicobeheersing in de keten.

Figuur 2.2 laat zien waar de studies (4), (5) en (6) geplaatst kunnen worden. Studie (4) richt zich op Nederlandse levensmiddelenketens, waarbij niet alleen de verticale maar ook de horizontale ketenvorming in de analyse betrokken is. Een achttal cases, waaronder bijvoorbeeld zuivel en kaas, brood en gebak, en vis, schaal- en schelpdieren, worden beschreven met betrekking tot kwaliteitssystemen. Studie (5) onderzoekt de methodiek voor het inschatten van veiligheid van voedsel en het overheidsbeleid inzake voedselveiligheid. Studie (6) richt zich op de relevante wet- en regelgeving ten aanzien van de nationale en internationale private stelsels met betrekking tot voedselveiligheid. In dit kader wordt één case, IKB-varkens, uitgewerkt.



Figuur 2.2 De overheid en de voedselketen

Figuur 2.3, ten slotte, geeft weer waar de laatste drie studies geplaatst kunnen worden. Deze studies richten zich op de consumenten. Studie (7) bestrijkt het breedste terrein. Deze studie onderzoekt welke informatiebronnen de voorkeur genieten onder consumenten, wanneer deze een vraag hebben over voedselveiligheid. Die informatiebronnen kunnen zich bevinden bij de overheid, maar ook in de media (journalisten, opiniemakers) en in de voedselketen (detailhandel, verwerkende industrie). Studies (8) en (9) heb een smallere focus gehanteerd. Studie (8) richt zich op de informatie die de consument bereikt en de manier waarop de consument daarmee omgaat in de bereiding van voedsel. Studie (9) richt zich op de verhouding tussen overheid en consument en de manier waarop deze verhouding verbeterd zou kunnen worden.



Figuur 2.3 De overheid, de consument en de media

Het is interessant om te kijken naar zogeheten 'witte vlekken', deelgebieden waar de negen studies zich niet op gericht hebben en die mogelijke terreinen voor toekomstig onderzoek kunnen vormen. Als eerste valt op dat de communicatie over en weer tussen de overheid, de primaire sector en de consument alleen in studie (2) wordt besproken. Het zou ook interessant zijn om de communicatie tussen de primaire sector, de verwerkende industrie en de consument onder de loep te nemen. Een ander mogelijk thema voor toekomstig onderzoek is de interactie tussen de detailhandel en de consument, wanneer het gaat om 'vertrouwen', 'eigen verantwoordelijkheid' en 'risicobeheersing' op het gebied van voedselveiligheid. Ten slotte valt op dat de rol van de media alleen onderzocht is met betrekking tot de consument. Het zou ook interessant zijn om de rol van de media te onderzoeken met betrekking tot de primaire sector, de verwerkende industrie, de detailhandel en de horeca.

## 2.2 Aandacht voor beleidsinstrumenten

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de beleidsinstrumenten die door de negen rapporten in ogenschouw zijn genomen. Zoals is te zien in tabel 2.1 hebben de eerste drie studies betrekking op zowel wet- en regelgeving als communicatie, waarbij de nadruk ligt op het potentiële gebruik van deze instrumenten om het beleid te helpen verbeteren. Studie (1), bijvoorbeeld, geeft aan dat het EU-breed afstemmen van wetgeving van groot belang is, maar dat hierbij ook duidelijke normstellingen en kaders relevant zijn. Ook de uitvoering van wetgeving verdient meer aandacht, vooral ook gelijke uitvoering in alle Europese lidstaten. Dit is met name van belang omdat binnen sectoren en daarbuiten verschil in interpretatie is van de wetgeving dan wel onbekendheid met regels. Ten slotte verdient ook de communicatie over de wet- en regelgeving meer aandacht. Niet alleen omdat de primaire sector de wetten en regels dient uit te voeren, maar ook omdat de consument beter op de hoogte gebracht zou moeten worden over het systeem van monitoring. Studie (2) geeft aan dat, met betrekking tot wetgeving, de overheid duidelijk dient aan te geven wat wel en niet kan in de



primaire sector. Ook hierbij is de kaderstelling belangrijk, waarbij het bedrijfsleven meer ruimte krijgt om zaken zelf in te vullen. Verder geldt dat de communicatie tussen bedrijfsleven, overheid en consument relevant is om het belang van bijvoorbeeld de inhoud van keurmerken en het meewegen van maatschappelijke randvoorwaarden bij het produceren te verduidelijken. Studie (3) concludeert dat de harmonisatie van wetgeving over de EU-landen noodzakelijk is. Daarbij zou meer aandacht moeten uitgaan naar het gebruik van eenduidige begrippen. Communicatie met het bedrijfsleven over de wet- en regelgeving is van groot belang, omdat blijkt dat er veel onbekendheid en onduidelijkheid bestaat omtrent wet- en regelgeving.

Studies (4) tot en met (6) vertonen een iets ander beeld. Al deze drie studies richten zich op wet- en regelgeving. De huidige stand van zaken is in ogenschouw genomen in dit drietal studies. Communicatie speelt nauwelijks een rol. Naar verhouding is de wet- en regelgeving het meest dominant aanwezig in studie (6), waarbij de nadruk ligt op een kwantitatieve beschrijving van de wet- en regelgeving en de kwaliteitssystemen.

Tabel 2.4 Aandacht voor beleidsinstrumenten in de studies

Schakel	Corresponderende studie	Wet- en regelgeving	Communicatie
Primaire sector	(1) Van der Roest et al. (2005a)	***	*
	(2) Van der Roest et al. (2005b)	***	*
	(3) Van der Fels-Klerx et al. (2005)	***	***
Verwerkende industrie	(4) Bondt et al. (2005a)	*	
	(5) Deneux et al. (2005)	*	
	(6) Bondt et al. (2005b)	***	
Consumenten	(7) Kornelis et al. (2005)		***
	(8) Kole et al. (2005)		***
	(9) Dagevos et al. (2005)	*	*

a) Het belang wordt weergegeven door het aantal asterisken

Bij de drie consumentenstudies (7) tot en met (9) ligt de nadruk op communicatie. Wet- en regelgeving speelt niet of nauwelijks een rol. Een verklaring voor deze bevinding zou kunnen zijn dat consumenten in liberaal-democratische samenlevingen zelf beslissen welke voedselproducten ze kopen en hoe ze dat thuis bereiden. De overheid kan hier geen gedrag opleggen middels wetten en regels. Dit suggereert dat communicatie het enige beleidsinstrument is dat ingezet kan worden om het gedrag van consumenten in een volgens de overheid wenselijke richting te beïnvloeden. Studie (7) behelst de rol van informatiebronnen bij communicatie over voedselveiligheid. Voorbeelden van informatiebronnen zijn: dokter, ministerie van LNV, supermarkt, Postbus 51, maar ook buurtbewoners, vrienden en familieleden. Op basis van een *enquête*, gehouden onder een representatief gedeelte van de Nederlandse bevolking, concluderen de auteurs dat er vijf groepen consumenten geïdentificeerd kunnen worden die elk een andere voorkeur voor informatiebronnen hebben. Studie

(8) onderzoekt de manier waarop de informatie wordt gecommuniceerd. Wordt de boodschap zakelijk gegeven, of juist op emotionele wijze? Vervolgens is in deze studie, middels een experiment, gekeken wat de diverse gevolgen kunnen zijn op het gedrag van de consument. Studie (9), tenslotte, onderzoekt hoe beleidsmakers binnen de verschillende directies van diverse ministeries, waaronder het ministerie van LNV, denken over de participatie van burgers bij besluitvorming, wat er al op dat terrein is ondernomen en wat de ambities zijn. Deze studie houdt zich, in vergelijking met studie (7) en (8), in mindere mate bezig met voorlichting, al speelt dit instrument wel een rol bij de analyse. Interessant is dat ook wetgeving in studie (9) in ogenschouw genomen wordt, maar dan in de betekenis van *reductie* van wet- en regelgeving. Anders gezegd, hoe kan de overheid een andere invulling aan haar beleid geven, waarbij met minder wetgeving de eigen verantwoordelijkheid van burgers en consumenten gestimuleerd kan worden.

### 2.3 Schakels in de ketens

In tabel 2.2 beschouwen we twee andere dimensies waarop de negen studies kunnen worden ingedeeld. De eerste heeft betrekking op de diverse schakels in de voedselketen, zoals primaire sector, verwerkende industrie en consument. Wat opvalt is dat de eerste drie studies zich voornamelijk richten op de relaties *tussen* de schakels (aangegeven met de term 'Inter' in tabel 2.2) van de primaire sector tot de verwerkende industrie. Dit volgt met name uit de beschrijving en evaluatie van kwaliteitssystemen en de wijze waarop schakels gezamenlijk werken aan voedselveiligheid en -kwaliteit. De tweede set studies (4) tot en met (6) richt zich zowel op de relaties tussen de schakels als op de verhoudingen *binnen* de schakels (aangegeven met de term 'Intra' in tabel 2.2). Met betrekking tot de consument wordt er niet of nauwelijks aandacht besteed aan de interacties tussen consumenten en andere schakels in de voedselketen. De studies (7) tot en met (9) spelen zich af binnen de vraagkant van de voedselketen en de rol die de overheid en de media daarbij spelen. De communicatie over en weer tussen de consumenten en de andere schakels van de voedselketen zien we als een interessant gebied voor toekomstig onderzoek.

Tabel 2.2 Aandacht voor schakels in de ketens in de studies

Studies	Schakels	
	Inter	Intra
(1) Van der Roest et al. (2005a)	**	*
(2) Van der Roest et al. (2005b)	**	*
(3) Van der Fels-Klerx et al. (2005)	**	*
(4) Bondt et al. (2005a)	*	*
(5) Deneux et al. (2005)	*	*
(6) Bondt et al. (2005b)	*	*
(7) Kornelis et al. (2005)		**
(8) Kole et al. (2005)		**
(9) Dagevos et al. (2005)		**

## 2.4 Gehanteerde methodiek

Met betrekking tot de gehanteerde methodiek in de studies zien we een onderscheid. Studies (1) en (2) maken gebruik van drie casestudies. Daarnaast trekt studie (1) conclusies op basis van een workshop en gebruikt studie (2) interviews om conclusies te trekken. Studie (3) is een beschrijving van de wijze waarop de traceerbaarheidseis van de ALV ingevoerd kan worden. Studies (4) tot en met (6) maken gebruik van respectievelijk een beschrijving van een achttal ketens (4), een beschrijving (5) en één casestudie (6). Studies (7) tot en met (9) maken gebruik van respectievelijk een survey, een experiment en gestructureerde interviews.

Tabel 2.3 De gehanteerde methodiek in de studies

Studies	Methode
(1) Van der Roest et al. (2005a)	Literatuurstudie/Casestudie
(2) Van der Roest et al. (2005b)	Literatuurstudie/Casestudie
(3) Van der Fels-Klerx et al. (2005)	Literatuurstudie/Workshop
(4) Bondt et al. (2005a)	Literatuurstudie
(5) Deneux et al. (2005)	Literatuurstudie
(6) Bondt et al. (2005b)	Casestudie
(7) Kornelis et al. (2005)	Enquête/Segmentatie
(8) Kole et al. (2005)	Experiment
(9) Dagevos et al. (2005)	Gestructureerd interview

Samenvattend concluderen we dat de negen studies samen de gehele voedselketen en de rol van de overheid en de media in ogenschouw hebben genomen. Bij de primaire sector is zowel de wet- en regelgeving als de communicatie in de analyse betrokken. Bij de verwerkende industrie is gekeken naar wet- en regelgeving bij de consumenten naar communicatie. Ook hebben we in dit hoofdstuk verschillen besproken tussen interacties binnen en tussen schakels en de gehanteerde methodiek. Op basis van al deze bovengenoemde dimensies kunnen de studies ingedeeld worden. Ten slotte zijn er in dit hoofdstuk ook mogelijke terreinen voor toekomstig onderzoek besproken.

## 3. Overzicht van de onderzoeksresultaten

### 3.1 Werkwijze analyse onderzoeksresultaten

De centrale vraag van programma 429 (Consumenten en risicobeheersing) was:

'Hoe kan het ministerie van LNV stimuleren dat producenten en consumenten hun eigen verantwoordelijkheid nemen rond voedselveiligheid en hoe kan dit stimulerende beleid bijdragen aan herstel van het consumentenvertrouwen en verhoging van het beschermingsniveau?'

Deze brede vraag is onderverdeeld in een aantal deelvragen, die betrekking hebben op:

- eigen verantwoordelijkheid;
- consumentenvertrouwen;
- consumenteninteractie en -participatie;
- risicobeheersing.

Daarnaast is er ook specifieke aandacht voor:

- conclusies;
- beleidsaanbevelingen;
- onderzoeksaanbevelingen.

Met de bovenstaande punten in het achterhoofd zijn de negen projecten van het onderzoeksprogramma geanalyseerd. Dit heeft geresulteerd in tabellen 4, 5 en 6. Tabel 4 en 5 beantwoorden de centrale vraag door deze in de vier deelvragen te splitsen. Tabel 6 geeft overige conclusies weer en geeft de aanbevelingen voor beleid en onderzoek aan. Voor het overzicht zijn steekwoorden in de tabellen gebruikt. De uitleg van deze steekwoorden is in de tekst te vinden.

### 3.2 Eigen verantwoordelijkheid en consumentenvertrouwen

#### *Eigen verantwoordelijkheid*

- Stimulans op status:  
Het bedrijfsleven geeft aan dat een stimulans moet ontstaan om de zwaarst besmette vleesvarkensbedrijven naar een betere salmonellastatus te krijgen. Dit kan centraal geregisseerd zijn (verplichte maatregelen) of aangestuurd worden vanuit de afnemerskant (leveringsvoorwaarden). Uit oogpunt van naleving en integrale keten-aanpak verdienen leveringsvoorwaarden van slachterijen de voorkeur.

*Tabel 3.1 Eigen verantwoordelijkheid en consumentenvertrouwen*

Studie	Eigen verantwoordelijkheid	Consumentenvertrouwen
(1)	Stimulans op status Food safety objectives (FSO) HACCP-systematiek	Communicatie monitoringsgegevens
(2)	Aansturing door actoren Checklist voor zelfevaluatie	
(3)	Vaststellen batchgrootte Interpretatie EU wetgeving	Verbeterde communicatie
(4)	Specifieke wetgeving	
(5)	Maatschappelijke kosten en baten	
(6)	Private stelsels	Terughoudendheid
(7)	Consumentenpreferenties	Gepercipieerde gezondheidsbeheersing
(8)	Persoonlijk belang	Feitelijke informatie
(9)	Vertrouwen (in beleid)	Betrek de burger

- Food safety objectives (FSO):  
De overheid dient de kaders en normstelling aan te geven waarbinnen een risicobeheersing door het bedrijfsleven dient plaats te vinden en waaraan het product moet voldoen. Bijvoorbeeld, er bestaan in wetgeving geen specifieke (maximum-)normen voor Salmonella in diervoeders, varkens of varkensvlees. Bovenwettelijk hebben GMP+ en IKB wel maatregelen op dit vlak genomen.
- HACCP-systematiek:  
Met de komst van de General Food Law (GFL) krijgen ondernemers, waaronder varkenshouders, steeds meer eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de beheersing van voedselveiligheid op het eigen bedrijf. Uit oogpunt van haalbaarheid voor de primaire sector verdient een vorm van gefaseerde invoering van HACCP (Hazard Analysis Critical Control Points) op maat nader onderzoek.
- Aansturing door actoren:  
In de varkenssector wordt de verantwoordelijkheid vooral sterk aangestuurd vanuit de verwerkende industrie die bepaalde eisen stelt. Via stuur- en werkgroepen van PVV weet men elkaar te vinden. In de mosselsector stuurt de retail de verantwoordelijkheid, via werkgroepen wordt geanticipeerd op de collectief gestelde eisen. De schelpdiersector beschikt over door de overheid getoetste protocollen waarin de minimum eisen staan vermeld. Hier kunnen andere sectoren een voorbeeld aan nemen.
- Checklist voor zelfevaluatie:  
In de aardappelsector heeft een checklist voor zelfevaluatie (EUREPGAP) bijgedragen tot bewustwording bij primaire bedrijven ten aanzien van hun verantwoordelijkheid voor risicobeheersing.

- Vaststellen batchgrootte:  
Het vaststellen van de minimale traceerbare batchgrootte wordt een bedrijfseconomische aangelegenheid gevonden. Wel heeft de overheid een rol bij het opstellen van de definities van onveilige en ongeschikte producten als ook over het creëren van nulpunten binnen productieprocessen.
- Interpretatie EU-wetgeving:  
De algemene formulering en interpretatievrijheid leiden er toe dat er verschillende interpretaties aan de ALV worden gegeven, resulterend in verschillende eisen in verschillende landen. Er is een noodzaak om concrete, eenduidige en geharmoniseerde interpretaties tussen de EU-landen te bewerkstelligen. Multinationals met vestigingen in de verschillende EU-landen en bedrijven met veel internationaal handelsverkeer ondervinden vooral last. Voor de veehouder is het ook onduidelijk of deze een traceerbaarheidsprocedure op papier moet zetten. Verder is de bruikbaarheid van EU (DG SANCO) en nationale (VWA) werkdocumenten (de meldwijzer) zeer onduidelijk, aangezien ze geen wettelijke status hebben. Daarbij komt ook dat er een discrepantie tussen beide documenten is die vraagtekens oproept rondom het leveren van de tracementgegevens binnen 4 uur en het uitvoeren van een interne tracinganalyse. Van de nieuwe EU-hygiëneverordeningen komt hoogst waarschijnlijk geen Europees interpretatie document. Momenteel is wel veel discussie over de wijze waarop deze nieuwe verordeningen geïnterpreteerd moeten worden. Voor de veehouders is het moeilijk in schatten wat te doen. Hier ligt een taak voor de brancheorganisaties om dit te begeleiden.
- Specifieke wetgeving:  
Door de complexiteit van het geheel zal in veel gevallen maatwerk nodig zijn, afgestemd op de specifieke situatie van bedrijven, ketens en netwerken. Zo'n situatie vraagt om wetgeving gericht op te bereiken doelen, waarbij het bedrijfsleven op eigen wijze kan bepalen hoe ze die doelen wil realiseren. Daarnaast kan de overheid door onderlinge afstemming en samenwerking te stimuleren invloed uitoefenen op het niveau van voedselveiligheid en traceerbaarheid en de efficiency waarmee dat wordt bereikt.
- Maatschappelijke kosten en baten:  
Vanaf 1 januari 2005 moeten bedrijven, bij het in de handel hebben gebracht van een onveilig product of diervoeder, binnen vier uur alle informatie boven tafel hebben die nodig is om deze producten te kunnen traceren. De specificiteit van de informatie die binnen deze tijdslimiet wordt geleverd bepaalt het aantal afnemers die betrokken zijn en geïnformeerd moeten worden. Momenteel is het beleid dat de bedrijven zelf een risicobeoordeling moeten doen en dan uitkomen op een batchgrootte die traceerbaar is. De overheid gaat hierbij af op een bedrijfseconomische kosten-batenanalyse van het bedrijf. Maatschappelijke kosten en baten worden hierin waarschijnlijk niet meegenomen. Het verdient aanbeveling dat dit wel gebeurt, waardoor men op andere batchgroottes zou kunnen uitkomen.
- Private stelsels:  
De overheid dient aan te geven welke wettelijk eisen relevant zijn om op te nemen in private systemen. De eigenaren van private stelsels dienen aan te geven op welke wijze welke wettelijk eisen zijn opgenomen in het systeem.

De overheid kan het kwaliteitsdenken en de risicobeheersing bij het bedrijfsleven stimuleren via financieel beleid (subsidies, fiscale regelingen), kaderstellend beleid (zelfregulering, toezichtarrangementen, aansprakelijkheidswetgeving) en informatiebeleid (jaarverslagen, transparantie van de keten, demonstratieprojecten). Om tot toezicht op controle over te kunnen gaan dient de overheid het aspect van een 'adequate' controle en sanctionering verder uit te werken, zodat duidelijk is aan welke eisen moet worden voldaan. Tevens is het wenselijk meer inzicht te geven in het eigen controlesysteem, bijvoorbeeld via het publiceren van controlelijsten.

- Consumentenpreferenties:  
Het blijkt dat consumenten niet allemaal dezelfde voorkeur voor informatiebronnen hebben. Als de overheid de eigen verantwoordelijkheid van consumenten wil stimuleren via communicatiestrategieën is het van belang hier rekening mee te houden.
- Persoonlijk belang:  
Samen met de bevinding dat meer gepercipieerde controle bezorgdheid kan doen afnemen, zou feitelijke informatie gericht kunnen worden op persoonlijk belang en consumenten overtuigen dat ze controle over hun eigen voedsel(veiligheid) hebben.
- Vertrouwen (in beleid):  
Het van overheidswege winnen van consumentenvertrouwen in beleid gaat vooraf aan consumenten die zelf verantwoordelijkheid nemen voor voedselveiligheid.

#### *Consumentenvertrouwen*

- Communicatie monitoringsgegevens: De dialoog tussen verschillende maatschappelijke partijen zou meer genuanceerd kunnen plaatsvinden als de overheid dit faciliteert op een speciale webpagina. Op deze wijze zou polarisatie kunnen worden verminderd. Ook zou de overheid richting consument meer transparant moeten zijn over monitoringsgegevens van residuen en gegevens van bedrijven die bij herhaling goedkope, onveilige producten aanbieden.
- Verbeterde communicatie: Er is meer communicatie noodzakelijk, zowel richting de varkensvlees- en zuivelsectoren als richting de consument. Voorbeelden zijn de wettelijke status van het interpretatie document van DG SANCO en van de VWA, de rol van de VWA als klankbord, meldingsverplichting voor primaire schakels en consumenteninformatie over traceerbaarheid en recalls.
- Terughoudendheid: Bij het maken van afspraken over toezicht op controle speelt vertrouwen een belangrijke rol. De overheid moet hierin niet al te terughoudend zijn. In dat kader zijn communicatie en samenwerking met het bedrijfsleven cruciaal. Daarbij dient voorkomen te worden dat de 'open' normen in de wetgeving via toezichtarrangementen door de overheid weer volledig worden dichtgetimmerd. Verder verdient het aanbeveling planmatig te werk te gaan. Hiertoe is een stappenplan ontwikkeld.
- Gepercipieerde gezondheidsbeheersing: Stimulering van de gepercipieerde gezondheidsbeheersing ('perceived health control') heeft waarschijnlijk een positief effect op het vertrouwen van consumenten, want consumenten die hoog scoren op de gepercipieerde gezondheidsbeheersing geven aan zich minder zorgen te maken.



- Feitelijke informatie: Het lijkt erop dat, als men vertrouwen wil versterken, het beter is om informatie in feiten weer te geven dan om overredingskracht of emoties te gebruiken.
- Betrek de burger: Voor de (praktische) organisatie van initiatieven die burgerparticipatie als oogmerk hebben, geldt dat uitvoeringsorganisatie als VWA, Voedingscentrum of GGD een belangrijke taak hebben in het opschroeven van maatschappelijke bekendheid met en betrokkenheid bij voedselveiligheid

### 3.3 Consumenteninteractie en -participatie en risicobeheersing

Tabel 3.2 *Consumenteninteractie, -participatie en risicobeheersing*

Studie	Consumenteninteractie en -participatie	Risicobeheersing
(1)	Consumentenperceptie ter attentie van decontaminatie	Monitoring verbreden
(2)	Risico-evaluaties scheiden van publiekscommunicatie	Transparantie op ketenniveau Kwaliteitssysteem
		Afstemming meldpunten
(7)	Sociale netwerk	
(9)	Burgerparticipatie	

#### *Consumenteninteractie en -participatie*

- Consumentenperceptie ten aanzien van decontaminatie: Mogelijkheid inventariseren dat het bedrijfsleven de consumentenperceptie ten aanzien van decontaminatie onderzoekt.
- Risico-evaluaties scheiden van publiekscommunicatie: De drie varkens-, aardappel- en mosselsectoren hebben als overeenkomst dat in het overheidsbeleid een goede afstemming tussen verschillende aandachtsvelden in regelgeving en normering ontbreekt. Het is daarom aan te bevelen om vooral bij plantaardige producten en visproducten risico-evaluaties strikt te scheiden van communicatie naar het publiek. Daarnaast is het belangrijk om het publiek, vooral als het gaat om verzorgers van kwetsbare groepen, van goede, praktische informatie te voorzien. Juist omdat de kwaliteit van een zelfde certificaat internationaal vaak variabel is moeten consumenten hun eigen afwegingen kunnen maken.
- Sociale netwerk: Het is niet altijd zo dat consumenteninteractie bijdraagt aan het herstel of behoud van consumentenvertrouwen, want als consumenten hun sociale netwerk als meest geprefereerde informatiebron gebruiken gaan ze zich eerder meer dan minder zorgen maken. Persoonskenmerken lijken hierbij een belangrijke rol te spelen.
- Burgerparticipatie: Het verdient geen aanbeveling dat de inschakeling van externe deskundigen ertoe leidt dat beleidsmedewerkers zichzelf ontslaan van bemoeienis met burgers.

### *Risicobeheersing*

- Monitoring verbreden: Er worden vier acties voorgesteld om de monitoring te verbreden: 1) monitoringsgegevens relateren aan certificatie; 2) parameters seizoensgewijs opnemen; 3) signalerende kengetallen opnemen; en 4) registratiedocumenten import gebruiken.
- Transparantie op ketenniveau: Verdergaande transparantie dient op ketenniveau te worden gereguleerd. Eisen van afnemende/verwerkende industrie zullen daarbij de sterkste prikkel vormen. Overheid kan hierbij een faciliterende rol spelen.
- Kwaliteitssysteem: Bij de mosselsector staan certificaten voor een gedeelte van de sector nog in de kinderschoenen, bij varkens en aardappel heeft ook enige wildgroei plaatsgevonden met overlap met publieke regelgeving. De sector mosselen kan lering trekken uit deze wildgroei. Het dient te worden bevorderd dat één gezamenlijk basis-systeem met integratie van wettelijke en minimale bovenwettelijke eisen op varkensbedrijven wordt opgezet. Dit is een actie voor het bedrijfsleven in afstemming met overheid.
- Afstemming meldpunten: Het melden in de keten zou meer gestructureerd aangepakt moeten worden. Verschillende meldpunten zouden beter op elkaar afgestemd kunnen worden.

### **3.4 Overige conclusies en aanbevelingen voor beleid en onderzoek**

#### *Overige conclusies*

- Europese afstemming methoden: De wijze van ophalen monitoringsgegevens blijkt verschillend over Europa te zijn en daarmee zijn de gegevens niet goed vergelijkbaar.
- Afstemming overheid - bedrijfsleven: Betere afstemming tussen wetgeving en uitvoering controles tussen overheden en bedrijfsleven vereist. Bijvoorbeeld de positie van de Nederlandse overheid binnen de EU op het gebied van voedselveiligheid van plantaardige producten: de monitoring op pesticiden en hun residuen in Nederland.

Tabel 3.3 Overige conclusies en aanbevelingen voor beleid en onderzoek

Studie	Overige conclusies	Beleidsaanbevelingen	Onderzoeksaanbevelingen
(1)	Europese afstemming methoden		
	Afstemming overheid - bedrijfsle- ven		
(2)	Regulering van residuen	Onafhankelijke certificering	Samenwerking en blokkades
	Voedselveiligheid integraler mee- nemen	Transparantie op ketenniveau	
		Risico-evaluaties scheiden van pu- bliekscommunicatie	
(3)	ALV bekendheid		
	Onduidelijkheid meldwijzer VWA		
	IKB-regeling voldoende		
	Uitwisseling tussen databases		
(5)			Raamwerk
(6)			Win-win-situatie
(7)	Vijf consumentengroepen	Effectieve communicatie	Domeinspecifiek onderzoek
(8)	Hoge mate van onveiligheid	Directe informatie	
(9)	Beleidswereld	Leereffecten uitwisselen	

- Regulering van residuen: Voor de regulering voor de mosselsector kan men leren van hoe het in de andere sectoren is geregeld.
- Voedselveiligheid integraler meenemen: Voor alle sectoren geldt voedselveiligheid integraler in beleid meenemen.
- ALV-bekendheid: In zijn algemeenheid heerst de mening dat de verschillende actoren in de varkens- en melkveesector, primaire bedrijven en hun directe toeleveranciers en afnemers, goed op de hoogte zijn van de bepalingen in de ALV, en dat de ondernemingen hieraan kunnen voldoen.
- Onduidelijkheid meldwijzer VWA: Het blijkt in de praktijk onduidelijk te zijn wanneer gemeld moet worden. De meldwijzer van de VWA wordt door primaire bedrijven en hun directe toeleveranciers niet tot matig in de besluitvorming gebruikt, afhankelijk van product en mate van afwijking. De meldwijzer is namelijk niet specifiek genoeg. Het is bijvoorbeeld onduidelijk wat bedoeld wordt met de genoemde 'veiligheidsgrens' en op welke wijze de afwijking in het product hieraan gerelateerd dient te worden. Een complicerende factor bij het melden door de diervoedersector is dat partijen die uit de handel genomen worden in principe vernietigd moeten worden. In de levensmiddelensector zijn er meer alternatieven voor uit de handel genomen partijen.

- IKB-regeling voldoende: Het bedrijfsleven is van mening dat de bestaande IKB-regeling voldoende moet zijn om aan de eisen van de ALV, en in belangrijke mate ook aan de eisen van de nieuwe EU-hygiëneverordeningen, te voldoen. IKB en GMP+ sluiten op elkaar aan: IKB-varkenshouders mogen alleen GMP-waardig voer gebruiken. Op de IKB-bedrijven wordt het diergeneesmiddelengebruik geregistreerd. Het is te achterhalen welke koppels varkens zijn behandeld met welke diergeneesmiddelen.
- Uitwisseling tussen databases: Het blijkt dat een grote centrale database met hierin relevante tracementinformatie uit de hele keten niet haalbaar is. Wel zouden er afspraken gemaakt moeten worden zodat, indien nodig, de benodigde informatie uit elkaars database gehaald kan worden. Het bedrijfsleven regelt dit het liefst zelf.
- Vijf consumentengroepen: De Nederlandse samenleving kan in vijf consumentengroepen opgedeeld worden. Deze groepen kunnen op basis van preferenties, persoonskenmerken en socio-demografische variabelen beschreven worden.
- Hoge mate van onveiligheid: Wanneer de informatie een grote mate van onveiligheid weergeeft, dan neemt de bezorgdheid en angst toe en neemt het gevoel van controle af. Dit wordt versterkt wanneer de informatie indirect via een internetsite wordt gegeven.
- Beleidswereld is primaire doelgroep van beleid met burgers: De doelgroep van beleid met burgers is niet zozeer of alleen de burgers maar eerst en vooral de beleidsmedewerkers zelf. Zij dienen zich leren open te stellen voor diverse referentiekaders om zodoende oog en oor te hebben voor de meervoudige werkelijkheid.

#### *Beleidsaanbevelingen*

- Onafhankelijke certificering: Certificering van onafhankelijke bedrijfsbegeleiding in kwaliteitssystemen opnemen.
- Transparantie op ketenniveau: Verdergaande transparantie dient op ketenniveau te worden gereguleerd. Eisen van afnemende/verwerkende industrie zullen daarbij de sterkste prikkel vormen. Overheid kan hierbij een faciliterende rol spelen.
- Risico-evaluaties scheiden van publiekscommunicatie: In het overheidsbeleid ontbreekt een goede afstemming tussen verschillende aandachtsvelden in regelgeving en normering. Het zou daarom aan te bevelen zijn om vooral bij plantaardige producten en visproducten risico-evaluaties strikt te scheiden van communicatie naar het publiek. Daarnaast is het belangrijk om het publiek, vooral als het gaat om verzorgers van kwetsbare groepen, van goede, praktische informatie te voorzien. Juist omdat de kwaliteit van een zelfde certificaat internationaal vaak variabel is moeten consumenten hun eigen afwegingen kunnen maken.
- Effectieve communicatie: De effectiviteit van de communicatie met consumenten zou wel eens verbeterd kunnen worden door deze communicatie doelgroepengericht te maken. Van tevoren zouden bijvoorbeeld 'kwetsbare' groepen geïdentificeerd kunnen worden (bijvoorbeeld ouderen of gezinnen met hele jonge kinderen) die vervolgens bereikt worden met de informatiebronnen van hun voorkeur.
- Directe informatie: Meer dan informatie van een internetsite lijkt directe informatie die op papier staat en bij het product gesloten is een positieve houding ten opzichte van de kwaliteit van de informatie (in termen van betrouwbaarheid, helderheid en de wens om gelijksoortige informatie vaker te krijgen) teweeg te brengen.

- Leereffecten uitwisselen en verdergaande afstemming realiseren: Ervaringen van bepaalde ministeries en beleidsdirecties met bijvoorbeeld convenanten, task forces en andere vormen van burgerparticipatie dienen met andere ministeries en directies te worden besproken om te bezien of deze (werk)vormen ook wenselijk en haalbaar zijn om op andere terreinen te implementeren.

#### *Onderzoeksaanbevelingen*

- Samenwerking en blokkades: Er kunnen vraagtekens worden gezet bij de ontwikkeling van eigen borgingssystemen van grote verwerkende industrieën (Dumeco, Royal Friesland Foods). In hoeverre is de onafhankelijkheid van dergelijke systemen gegarandeerd en wat is de positie van certificeringinstellingen hierbij?
- Raamwerk: Een raamwerk dat levensmiddelen indeelt op basis van productkenmerken en bedrijfsaspecten naar voedselveiligheid zal een bruikbaar instrument kunnen zijn in vervolgonderzoek dat zich richt op ketenvorming ten behoeve van voedselveiligheid.
- Win-win situatie: Verantwoordt het openbaar maken van controlegegevens, de invulling van het verscherpte toezicht door de overheid op niet-deelnemers aan private systemen en de wijze waarop middels toezicht op controle een win-win situatie kan worden gecreëerd?
- Domeinspecifiek onderzoek<sup>1</sup>: Het zou interessant zijn om te onderzoeken of domeinspecifieke gezondheidsaspecten dezelfde consumentengroepen opleveren. In een dergelijke aanpak wordt consumenten niet gevraagd welke bronnen ze raadplegen als ze een vraag hebben over voedselveiligheid 'in het algemeen' maar als ze een vraag hebben over bijvoorbeeld de 'vogelpest' in het bijzonder.

---

<sup>1</sup> Deze aanbeveling staat niet in het rapport maar is op basis van het rapport door de eerste auteur getrokken.

## 4. Conclusies en aanbevelingen

### *Eigen verantwoordelijkheid*

Het samenspel tussen overheden, consumenten, producenten en andere relevante actoren in de samenleving is complex en om de eigen verantwoordelijkheid te stimuleren zal in veel gevallen maatwerk nodig zijn. Daarom dienen de beleidsinstrumenten afgestemd te zijn op de specifieke situatie van bedrijven, ketens en netwerken, en de consumenten. Op basis van de studie kan een (grote) tweedeling gemaakt worden in deze beleidsinstrumenten: wetgeving en communicatie (waar ook voorlichting onder valt). Met betrekking tot de wetgeving dient de overheid de kaders en normstelling aan te geven waarbinnen een risicobeheersing door het bedrijfsleven plaatsvindt. Op dit vlak kan nog het een en ander gedaan worden. Er bestaan bijvoorbeeld in de wetgeving geen specifieke (maximum-)normen voor salmonella in diervoeders, varkens of varkensvlees, hetgeen door diverse actoren wel wenselijk wordt geacht. Verder dient de overheid aan te geven welke wettelijke eisen relevant zijn om op te nemen in private systemen. De eigenaren van private stelsels dienen aan te geven op welke wijze welke wettelijke eisen zijn opgenomen in het systeem. Wet- en regelgeving speelt bij consumenten niet of nauwelijks een rol, want consumenten (in de liberaal-democratische samenlevingen tenminste) beslissen zelf welke voedselproducten ze kopen en hoe ze het thuis bereiden. De overheid kan hier geen gedrag opleggen door middel van wetten en regels. Dit suggereert dat communicatie het enige beleidsinstrument is dat ingezet kan worden om het gedrag van consumenten in een volgens de overheid wenselijke richting te beïnvloeden. Dan is het belangrijk om in ogenschouw te nemen dat consumenten niet allemaal dezelfde voorkeur voor informatiebronnen hebben. Zo prefereert bijvoorbeeld de ene consument de overheid als belangrijkste bron van informatie, terwijl de andere consument een voorkeur heeft voor buurtbewoners, vrienden of familieleden. Als de overheid de eigen verantwoordelijkheid van consumenten wil stimuleren, is het van belang hier rekening mee te houden.

### *Consumentenvertrouwen*

Stimulering van de gepercipieerde gezondheidsbeheersing onder consumenten heeft waarschijnlijk positief effect op het vertrouwen van consumenten in de voedselveiligheid, want consumenten die hoog scoren op de gepercipieerde gezondheidsbeheersing geven aan zich minder zorgen te maken. Vertrouwen in de overheid en de effectiviteit van beleid speelt een belangrijke rol bij het maken van afspraken over toezicht op controle. Het is dan ook wenselijk meer inzicht te geven in het eigen controlesysteem, bijvoorbeeld via het publiceren van controlelijsten. De overheid moet hierin niet al te terughoudend zijn.

### *Consumenteninteractie en -participatie*

Er is meer communicatie noodzakelijk. We kunnen hierbij denken aan het stimuleren van de rol van de VWA als klankbord, de meldingsverplichting voor primaire schakels en het communiceren over traceerbaarheid en recalls richting consumenten. Belangrijk om hierbij op te merken is dat het niet altijd zo hoeft te zijn dat interactie tussen consumenten onderling bijdraagt aan het herstel of behoud van consumentenvertrouwen, want als consumenten hun sociale netwerk (waaronder vrienden en familie) als meest belangrijke informatiebron gebruiken gaan ze zich eerder meer dan minder zorgen maken. Persoonskenmerken lijken hierbij een belangrijke rol te spelen.

### *Risicobeheersing*

Er kunnen verschillende maatregelen getroffen worden om de risicobeheersing verder te optimaliseren. In een aantal gevallen zou de monitoring verbreed kunnen worden. Transparantie dient meer en meer op ketenniveau te worden gereguleerd, waarbij de eisen van de afnemende/verwerkende industrie wel eens de sterkste prikkel kunnen vormen. De overheid kan hierbij een faciliterende rol spelen. In sommige sectoren (zoals de sector mosselen), staan certificaten voor een gedeelte van de sector nog in de kinderschoenen. In andere sectoren (zoals de varkenssector) dient te worden bevorderd dat één gezamenlijk basissysteem met integratie van wettelijke en minimale bovenwettelijke eisen wordt opgezet. Er zijn derhalve voor de overheid nog veel uitdagingen met betrekking tot risicobeheersing.

### *Indirecte conclusies*

Op basis van de negen rapporten kunnen indirecte conclusies getrokken worden met betrekking tot het begrip *heterogeniteit*. We kunnen heterogeniteit waarnemen in de toepassing van de beleidsinstrumenten. In de primaire sectoren, bijvoorbeeld, is de toepassing van het zogeheten HACCP-systeem als 'niet haalbaar en niet verplicht' geclassificeerd, terwijl HACCP wel voor de andere schakels in de voedselketen verplicht is. Ook zien we heterogeniteit in de aansturing van initiatieven met betrekking tot voedselveiligheid. Zo worden dierlijke sectoren sterk aangestuurd door de verwerkende industrie, de plantaardige sectoren door zowel wetgeving als de verwerkende industrie, terwijl de schelpdiersector vooral vanuit de *retail* wordt aangestuurd. Ook met betrekking tot de bedrijfskenmerken is er sprake van heterogeniteit. In de verwerkende industrie zijn er verschillen waar te nemen tussen bedrijfstypen en bedrijfsgroottes in de manier waarop ze met voedselveiligheidsvraagstukken omgaan. Naast de bedrijfstypen en -groottes draagt het grote aantal garantiesystemen op voedselveiligheidsgebied ook bij aan een grote diversiteit aan benaderingen en werkwijzen ter attentie van voedselveiligheid. Bij de consumenten, tenslotte, is er ook sprake van heterogeniteit. Consumenten percipiëren risico's en baten niet op dezelfde manier, hebben verschillende voorkeuren voor informatiebronnen en vertonen verschillen in gedrag. Een adequate inschatting van de effecten van heterogeniteit op overheidsmaatregelen kan helpen bij het beoordelen en evalueren van die overheidsmaatregelen. Toekomstig onderzoek op dit terrein zou wel eens zeer relevant kunnen zijn.

Aan de andere kant is er de wens voor *homogeniteit*. Zo wordt aangegeven dat boerenbedrijven een eigen variant op HACCP zouden moeten krijgen en wordt er een generieke benadering geambieerd met betrekking tot voedselveiligheid, omdat er daarvoor al wetge-

ving ligt die voor een groot deel hetzelfde is voor alle sectoren. De vraag in hoeverre overheidsbeleid nu homogeen of heterogeen dient te zijn om het gewenste effect te behalen, zien we daarom als een interessant thema voor toekomstig onderzoek.

#### *Aanbevelingen en toekomstig onderzoek*

Als eerste stellen we ons de vraag of alle potentiële beleidsinstrumenten zijn beschouwd. Bestaat het gehele portfolio van de beleidsinstrumenten uit wet- en regelgeving en communicatie? Of zijn er nog andere instrumenten te onderzoeken die kunnen helpen bij het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid inzake de voedselveiligheid? We kunnen bijvoorbeeld hierbij denken aan financieel beleid (subsidies, fiscale regelingen) en kaderstellend beleid (zelfregulering, toezichtarrangementen, aansprakelijkheidswetgeving). Het in kaart brengen van de totale portfolio aan beleidsinstrumenten met betrekking tot voedselveiligheid zien we als een interessant thema voor toekomstig onderzoek.

Ook bij het reactiegedrag op wetgeving van actoren in de voedselketen is omgeven door een zekere mate van onzekerheid. Die onzekerheid kan bijvoorbeeld voortkomen uit interpretatieverschillen. Het uitvoeren van empirisch onderzoek met betrekking tot de effectiviteit van wet- en regelgeving zien we dan ook als een interessant thema voor toekomstig onderzoek.

Verder valt op dat de communicatie over en weer tussen de overheid, de primaire sector en de consument alleen in studie (2) wordt besproken. Het zou ook interessant zijn om de communicatie tussen de primaire sector, de verwerkende industrie en de consument onder de loep te nemen. Een ander mogelijk thema voor toekomstig onderzoek is de interactie tussen de detailhandel en de consument, wanneer het gaat om 'vertrouwen', 'eigen verantwoordelijkheid' en 'risicobeheersing' op het gebied van voedselveiligheid. Ten slotte valt op dat de rol van de media alleen onderzocht is met betrekking tot de consument. Het zou ook interessant zijn om de rol van de media te onderzoeken met betrekking tot de primaire sector, de verwerkende industrie, de detailhandel en de horeca.



## Literatuur

Fels-Klerx, I. van der, J. van der Roest, O. de Jong en M. Bokma-Bakker, *Traceerbaarheid in varkens- en zuivelsector*. RIKILT, Wageningen 2005 (manuscript).

Roest, J. van der, M. Poelman, M. Noordam, M.H. Bokma-Bakker, O. de Jong en C. Schomaker, *Beschrijving en evaluatie integrale risicobeheersing*. RIKILT, Wageningen, 2005a.

Roest, J. van der, M. Poelman, M.H. Bokma-Bakker, M. Swanenburg, C. Schomaker en T. Been, *Integrale risicobeheersing*. RIKILT, Wageningen, 2005b.

Bondt, N., S.D.C. Deneux, J. van der Roest, G.M. Splinter, S.O. Tromp en J.J. de Vlieger, *Nederlandse levensmiddelenketens*. LEI, Den Haag 2005a (rapport).

Deneux, S.D.C., H.J. van der Fels-Klerx, S.O. Tromp en J.J. de Vlieger, *Factoren van invloed op voedselveiligheid*. LEI, Den Haag 2005 (rapport).

Bondt, N., S.D.C. Deneux, I. van Dijke, O. de Jong, A. Smelt, G. Splinter en J.J. de Vlieger, *Voedselveiligheid, ketens en toezicht op controle*. LEI, Den Haag 2005b (manuscript).

Kornelis, M., J. de Jonge, L. Frewer en H. Dagevos, 'Classifying consumer groups on the basis of their intended use of food safety information sources', *Risk Analysis* (submitted).

(Kole, A., G. Dijksterhuis en C. van der Heijden, *The effect of food safety information communication on safety related behaviour: an experimental study*. A&F, Wageningen 2005 (manuscript).

Dagevos, H., S. van der Kroon en E. van Wijk-Jansen, *Consumentenbeleid dat op de toekomst is voorbereid: Bespiegelingen van betrokkenen*. LEI, Den Haag 2006 (manuscript).

## Bijlage 1. Begrippen

- *Agrocomplex*: een samenhangende keten die het hele scala aan directe en indirecte activiteiten in verband met de Nederlandse land- en tuinbouw omvat.
- *Algemene Levensmiddelen Verordening (ALV)*: Europese wetgeving die per 1 januari 2005 is ingegaan, betreffende voorwaarden voor het produceren, verwerken en opslaan van levensmiddelen en hun ingrediënten.
- *Batchgrootte*: hoeveelheid grondstoffen die als één levering van schakel op schakel wordt gezien; bepaalt de grootte aan grondstofaantallen waarmee terug in de keten getraceerd kan worden.
- *Beleidsinstrument*: methoden waarmee overheden pogen politiek geformuleerde beleidsdoelstellingen te realiseren in de samenleving. In het algemeen wordt onderscheiden tussen juridische (wet- en regelgeving), financiële (heffingen, subsidies) en communicatieve (voorlichting) beleidsinstrumenten.
- *Bovenwettelijk*: regels die zijn afgesproken die gelden boven op de door de overheid opgestelde wetten en regels.
- *Communicatie*: koepelterm voor activiteiten als voorlichting, informatieoverdracht en maatschappelijke dialoog.
- *Consumenteninteractie en -participatie*: het betrekken van consumenten, en hun meningen en opvattingen, bij besluitvorming rondom voedselveiligheid.
- *Food safety objectives (FSO)*: de maximum frequentie en/of concentratie van een (microbiel) gevaar in voedsel op het punt van consumptie dat zorg draagt voor het appropriate level of protection (ALOP) (conceptdefinitie Codex Alimentarius).
- *Informatieoverdracht*: eenzijdige vorm van communicatie, waarbij een zender een bepaalde boodschap via een bepaalde drager overbrengt naar een ontvanger. Informatieuitwisseling is de tweezijdige variant van deze vorm van communicatie.
- *Informatiebronnen*: personen en organisaties die als bron van informatie aangewezen kunnen worden. Voorbeelden zijn: Postbus 51, buurtbewoners, artsen, voedselproducenten, VWA en LNV.
- *Integrale risicobeheersing*: het beheersen van voedselveiligheid middels systemen voor de gehele keten en netwerken, op het gebied van organisatie, verantwoordelijkheid, informatie en dergelijke, met als doel veiliger voedsel te produceren.
- *Keten*: een keten wordt gevormd tussen één of meerdere opeenvolgende schakels in de productiekolom en kan naast verticale relaties ook horizontale samenwerkingverbanden omvatten.
- *Kwaliteitssysteem*: een kwaliteitssysteem is de organisatorische structuur, verantwoordelijkheden, procedures, processen en voorzieningen voor het ten uitvoer brengen van kwaliteitszorg.
- *Meldwijzer VWA*: document van de VWA, waarmee de VWA enkele ALV-vereisten praktisch toepasbaar heeft gemaakt voor het bedrijfsleven. De meldwijzer geeft aan

hoe bedrijven om moeten gaan bij het constateren van een abnormaliteit aan het product.

- *Monitoring*: de organisatie rondom het meten, registreren en waar nodig volgen van gevaren in de keten. Naast deze activiteiten wordt ook het uitwisselen van deze gegevens vaak betrokken onder het begrip monitoring.
- *Private stelsels*: Regels die het bedrijfsleven zelf in het leven heeft geroepen om als sector meer gelijkheid in uitvoering van werk te krijgen.
- *Socio-demografische eigenschappen*: persoonskenmerken van consumenten zoals leeftijd, geslacht en huwelijks staat; veelal gebruikt in combinatie met sociaal-economische (opleiding, inkomen) en sociaal-culturele (lifestyle, kerkelijkheid) eigenschappen ten einde individuen van elkaar te onderscheiden.
- *Survey*: kwantitatieve sociaal-wetenschappelijke onderzoeksmethoden waarbij respondenten een veelal gesloten vragenlijst dienen te beantwoorden. Tegenwoordig gebeurt dit vaak via internet.
- *Transparantie*: inzichtelijk maken hoe keuzes in de voedselketen worden gemaakt en de informatie daarvoor beschikbaar stellen.
- *Voorlichting*: eenzijdige vorm van communicatie. Er wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen informatieve voorlichting (informatieoverdracht) en persuasieve voorlichting die de ontvangers van de boodschap tot andere gedachten of gedrag wil brengen.

## Bijlage 2. Samenvattingen

### **B2.1 Van der Roest et al., 2005**

Het doel van dit rapport is inzicht te geven in de manier waarop primaire bedrijven en hun toeleveranciers en afnemers in staat kunnen worden gesteld om effectieve en efficiënte borging van voedselveiligheid binnen ketens te realiseren. Daarbij is de vraag van belang of voordeel behaald kan worden door samenwerking tussen de verschillende ketenactoren te realiseren. Blokkades, knelpunten en mogelijke prikkels voor het realiseren van integrale risicobeheersing worden daarbij inzichtelijk gemaakt.

Voor de dierlijke sector varkens en zuivel zijn de aanbevelingen voor de overheid: 1) het aangeven van heldere kaders en normstelling (food safety objectives) waarbinnen het bedrijfsleven kan produceren; en 2) het inventariseren van consumentenpercepties ten aanzien van decontaminatie.

Voor de schelpdiersector zijn de aanbevelingen voor de overheid dat er meer afstemming tussen waterkwaliteits- en voedselveiligheidsprogramma's dient te komen. Daarbij zou ook rekening moeten worden gehouden met het opnemen van niet gereguleerde parameters als *Vibrio*, *Campylobacter* en virussen in monitoringsprogramma's. Het gebruik maken van registratiedocumenten zou het toezicht op importen uit EU-lidstaten kunnen verbeteren. Het afstemmen van methoden op Europees vlak kan bijdragen aan een verbetering van de risicobeheersing.

Voor de plantaardige sector geldt de aanbeveling voor de overheid dat er een betere afstemming tussen overheden en bedrijfsleven op het gebied van wetgeving en uitvoering controles dient te zijn. Daarnaast zouden de monitoringsgegevens moeten worden gerelateerd aan certificatie om de bijdrage van certificaten aan voedselveiligheid te onderzoeken. Om het imago van de Nederlandse plantaardige sectoren rond pesticiden en hun residuen in acht te nemen dient de Nederlandse overheid te overwegen welke positie zij inneemt inzake voedselveiligheid en de strenge monitoring van plantaardige producten op EU-niveau.

### **B2.2 Van der Roest et al., 2005b**

Doelstelling van dit rapport is het formuleren van aanbevelingen ter verbetering van (integrale) risicobeheersing op primaire bedrijven en hun toeleveranciers en afnemers. Wat betreft het oppakken van de eigen verantwoordelijkheid is van belang dat in de varkenssector de verantwoordelijkheid sterk wordt aangestuurd vanuit de verwerkende industrie. Via stuur- en werkgroepen van PVV weet men elkaar te vinden. In de aardappelsector heeft een checklist voor zelfevaluatie (EUREPGAP) bijgedragen tot bewustwording bij primaire bedrijven ten aanzien van hun verantwoordelijkheid voor risicobeheersing. In de mosselsector stuurt de retail de verantwoordelijkheid, waarbij werkgroepen anticiperen op de collectief

gestelde eisen. De schelpdiersector geeft een goed voorbeeld voor andere sectoren op het vlak van door de overheid getoetste protocollen waarin de minimum eisen staan vermeld.

Leerpunt op het vlak van inhoudelijke hiaten en tekortkomingen in regelgeving en normering is het ontbreken van heldere Food Safety Objectives (FSOs) in alle sectoren. Uit FSOs kunnen performance criteria worden afgeleid waaraan individuele schakels moeten voldoen. Het vaststellen van FSOs is nadrukkelijk een verantwoordelijkheid van de overheid. De mosselsector kan als voorbeeld fungeren voor andere sectoren op het vlak van regulering van residuen. Verder blijkt het van belang voor alle sectoren om de voedselveiligheid integraler in beleid mee te nemen.

Wat betreft de afstemming tussen publieke en private normering is van belang dat de sector mosselen lering kan trekken uit de wildgroei van certificaten bij varkens en aardappelen. Het is van belang om één sectorbreed kwaliteitssysteem te ontwikkelen met integratie van minimale kwaliteitseisen (publiek en privaat) met aanvullende kwaliteitsmodules die daarop in kunnen pluggen. Binnen de schelpdiersector wordt veel gemonitord, echter de afstemming van de monitoring laat te wensen over. Binnen de varkenssector wordt de afstemming beter gereguleerd.

Informatie-uitwisseling over beheersing van voedselveiligheidsaspecten (bijvoorbeeld Salmonella) is in alle sectoren nog minimaal. Oorzaken kunnen zijn: 1) het ontbreken van adequate monitoringssystemen; 2) het ontbreken aan concrete prikkels op de primaire bedrijven om de voedselveiligheidsproblematiek aan te pakken; en/of 3) de (ervaren) gevoeligheid van bedrijfsinformatie en de onwil uit concurrentie-overwegingen om transparant te zijn. Aanbeveling is dat certificering van onafhankelijke bedrijfsbegeleiding in kwaliteitssystemen opgenomen wordt. Sectorbrede protocollen, als bij de schelpdiersector, kunnen duidelijkheid creëren in regelgeving en invoering daarvan. Verdergaande transparantie dient gereguleerd te worden op ketenniveau. Eisen van afnemende/verwerkende industrie zullen daarbij de prikkel vormen. Overheid kan hierbij een faciliterende rol spelen.

In het overheidsbeleid wordt niet goed afgestemd tussen verschillende aandachtsvelden in regelgeving en normering. Een aanbeveling is om bij plantaardige en visproducten risico-evaluaties te scheiden van communicatie naar het publiek. Daarnaast is het belangrijk om het publiek, vooral verzorgers van kwetsbare groepen, van praktische informatie te voorzien. Consumenten moeten hun eigen afwegingen kunnen maken, omdat de kwaliteit van een zelfde certificaat internationaal vaak variabel is. Verder is een toezien oog zeer wenselijk op de ontwikkelingen van eigen borgingssystemen van grote verwerkende industrieën en de garanties omtrent de onafhankelijkheid van dergelijke systemen en de certificeringinstellingen.

### **B2.3 Van der Fels-Klerx et al., 2005**

Doelstelling van dit rapport is het inzichtelijk maken van knelpunten en witte vlekken met betrekking tot de uitvoering van wetgeving rond traceerbaarheid in de agrarische productieketen/netwerk, met name op het primaire bedrijf. Tevens worden aanbevelingen geformuleerd over de uitvoering van deze wetgeving.

De algemene formulering en interpretatievrijheid van de ALV leiden er toe dat er verschillende interpretaties worden gegeven, resulterend in verschillende eisen in verschillende

landen. Daarnaast blijken bedrijven in de praktijk grote moeite te hebben om de interpretatievrijheid te concretiseren en daarmee te gebruiken. Het DG SANCO werkdokument en het VWA-advies hebben geen wettelijke status, waarmee de bruikbaarheid onduidelijk is. Daarnaast is er een discrepantie tussen beide documenten rondom het tijdsbestek waarbinnen tracementgegevens moeten worden aangeleverd (zo snel mogelijk respectievelijk binnen 4 uur) en het uitvoeren van een interne tracementanalyse (wel of niet nodig).

De verschillende actoren in de varkens- en melkveesector zijn goed op de hoogte van de bepalingen in de ALV en de ondernemingen kunnen hieraan voldoen. De wetgeving zelf is er echter niet duidelijk in of ook de veehouder een traceerbaarheidsprocedure op papier moet zetten. Interne traceerbaarheid is momenteel op het primaire bedrijf niet (tot nauwelijks) aanwezig en mogelijk. Voor de andere schakels in de keten zou dit wel wenselijk zijn.

De meldwijzer van de VWA wordt niet tot matig in de besluitvorming van bedrijven gebruikt, afhankelijk van product en mate van afwijking. De meldwijzer is namelijk niet specifiek genoeg. Het is bijvoorbeeld onduidelijk wat bedoeld wordt met de genoemde 'veiligheidsgrens' en op welke wijze afwijkingen in het product hieraan gerelateerd dienen te worden. De huidige organisatie van melden in de keten zou ook meer gestructureerd aangepakt moeten worden, waarbij de verschillende meldpunten beter op elkaar afgestemd kunnen worden. Een grote centrale database met hierin relevante tracementinformatie uit de hele keten zal er echter niet komen vanwege de gevoeligheid van de informatie. Wel zouden er afspraken gemaakt moeten worden zodat, indien nodig, de benodigde informatie uit verschillende databases gehaald kan worden. Het bedrijfsleven regelt dit het liefst zelf.

Er zal hoogst waarschijnlijk geen Europees interpretatiedocument komen van de nieuwe EU-hygiëneverordeningen. Dit maakt de interpretatie moeilijk. Momenteel is er discussie over de wijze waarop de nieuwe verordeningen geïnterpreteerd moeten worden. Voor de veehouders is het moeilijk in te schatten wat te doen. Hier ligt een taak voor de brancheorganisaties om dit te begeleiden.

De overheid zou moeten ambiëren om concrete, eenduidige en geharmoniseerde wetgeving en maatregelen tussen de EU-landen te hebben. Verschillen tussen landen in invulling van de ALV maken het vooral multinationals met vestigingen in de verschillende EU-landen en bedrijven met veel internationaal handelsverkeer lastig.

## **B2.4 Bondt et al., 2005a**

De consument is vervreemd geraakt van de wijze waarop voedsel wordt geproduceerd. Dit is vooral gebleken tijdens voedselcrises, zoals BSE, Dioxine en MKZ. Tegelijkertijd wordt gesignaleerd dat de aandacht voor dierenwelzijn, voedselveiligheid, milieu, duurzaamheid en vergelijkbare thema's toeneemt. Jarenlang is voeding vooral op een technologische manier benaderd, waardoor het 'natuurlijke' karakter van voeding is vervaagd. Kwaliteit wordt nu steeds meer gekoppeld aan het proces in de keten. Naast de intrinsieke kwaliteit van het product spelen nu ook andere zaken een rol die de consument belangrijk vindt. De consument vraagt onverkort garanties voor de kwaliteit van het voedsel. Mede daardoor neemt de vraag naar herkenning, herkomst en oorsprong van levensmiddelen toe.

Om tegemoet te komen aan de individuele eisen van de consument is een vraaggestuurde in plaats van een aanbodgerichte inrichting van de stroom agroproducten nodig. Het

gevolg is een toenemende macht van de retailer omdat deze een signaalfunctie heeft met betrekking tot de wensen van de consument. Uitingen van deze macht zijn het opleggen van EUREPGAP en BRC aan toeleveranciers.

De werkmethode van bedrijven rond voedselveiligheid en traceerbaarheid worden ondersteund door het gebruik van kwaliteitssystemen. Evenals in veel andere sectoren vinden ook in de voedings- en genotmiddelenindustrie snelle en ingrijpende veranderingen plaats. Niet alleen is de markt in beweging, maar er treden ook vrij fundamentele technologische en organisatorische wijzigingen op. In veel ketens bestaat een grote diversiteit in de structuur en de samenwerkingsvormen voor de daarbinnen vallende producten. Zo zijn de agrarische bedrijven meestal kleinschaliger dan toeleverende of verwerkende bedrijven. Daarnaast blijkt, dat in de meeste ketens nogal wat (relatief kleinschalige) handelaren actief zijn en dat er soms sprake is van omvangrijke im- en exportstromen. Voor de vorming van ketens betekent dit dat aan samenwerkende ketens vaak meerdere agrariërs deelnemen, die door onderlinge samenwerking in producentengroepen en dergelijke hun belangen willen waarborgen. Een keten zal daarom naast verticale relaties in bepaalde schakels ook horizontale samenwerkingsverbanden omvatten..

## **B2.5 Deneux et al., 2005**

In dit rapport wordt met name ingegaan op de ontwikkelde methodiek voor het inschatten van veiligheid van voedsel en het overheidsbeleid inzake voedselveiligheid en de controle daarop. Gevaren die de voedselveiligheid (negatief) kunnen beïnvloeden zijn ingedeeld in een drietal hoofdgroepen: 1) pathogene micro-organismen; 2) toxische stoffen; en 3) fysische deeltjes. De aanwezigheid en concentratie van elk van de gevaren in een bepaald product wordt in belangrijke mate bepaald door een combinatie van intrinsieke en extrinsieke eigenschappen van het product en specifieke bewerkingsprocessen die het product ondergaan heeft. Naast productgerelateerde bedrijfsprocessen kunnen ook andere typen bedrijfsprocessen, zoals op het gebied van hygiëne en management, van invloed zijn op het voedselveiligheidsrisico van het product.

Met betrekking tot het bovenstaande is getracht te komen tot een definiëring en afbakening van ketens uitgaande van consumenteindproducten. Gekozen is voor de indeling zoals die wordt gehanteerd door het Centraal Bureau Levensmiddelen (CBL). De volgende indeling in afdelingen wordt hierbij onderscheiden: 1) vlees en vleeswaren, wild en gevogelte; 2) aardappelen, groente en fruit; 3) zuivel en kaas; 4) eieren; 5) brood en gebak; 6) vis, schaal- en schelpdieren; 7) samengestelde maaltijden en salades; en 9) kruidenierswaren. De genoemde afdelingen bestaan uit velerlei producten die niet per definitie een gelijk voedselveiligheidsrisico hebben. In de risicoklasse 'hoog' vallen bijvoorbeeld de afdelingen vlees en vleeswaren, wild en gevogelte; eieren; vis, schaal- en schelpdieren; en samengestelde maaltijden en salades. De afdelingen aardappelen, groente en fruit; en zuivel en kaas behoren tot de risicoklasse 'matig', terwijl de afdelingen brood en gebak; en kruidenierswaren ingedeeld zijn in de risicoklasse 'laag'.

De hoofdverantwoordelijken voor veilige levensmiddelen zijn de verschillende schakels van de voedselketen en de consument moet op een verantwoorde manier omgaan met voedsel. De controle op de verschillende schakels van de voedselketen gebeurt door de indi-

viduele lidstaten. In Nederland is dat de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). De VWA heeft twee werkmaatschappijen: de Keuringsdienst van Waren (KvW) en de Rijksdienst voor de keuring van vee en vlees (RVV). KvW controleert de naleving van wetten zoals de Drank- en Horecawet en de Wet op de dierproeven. Daarnaast controleert de keuringsdienst consumentenartikelen. RVV controleert of dierlijke producten voldoen aan de wettelijke eisen. De Rijksdienst houdt toezicht op de gezondheid en het welzijn van dieren. Medewerkers controleren levende en geslachte dieren in slachthuizen, visafslagen en vis- en vleesverwerkende bedrijven.

## **B2.6 Bondt et al., 2005b**

In dit rapport wordt een overzicht gegeven van de relevante wet- en regelgeving en van de in Nederland gebruikte nationale of internationale private stelsels met betrekking tot voedselveiligheid. De basis voor de wet- en regelgeving is de Codex Alimentarius, die is ontwikkeld door de FAO en de WHO met als doel veiligheid en eerlijkheid in de handel met voedingsmiddelen te realiseren. De afspraken die in de Codex zijn vastgelegd worden in de Europese Unie neergelegd in haar wet- en regelgeving en zo nodig vertaald in nationale wet- en regelgeving. De huidige basis voor de EU-wetgeving op voedselveiligheidsgebied is de General Food Law. Daarin staan algemene principes en voorschriften betreffende de verantwoordelijkheden van producenten van levensmiddelen, de introductie van het 'voorzorgsbeginsel' en de verplichting om tracking- en tracingsystemen in te voeren.

In Nederland is er de Warenwet die zich richt op de deugdelijkheid van levensmiddelen en andere consumentenproducten. De Warenwet is een kaderwet, hetgeen betekent dat de wet bestaat uit een algemeen deel met vaste uitgangspunten waaraan allerlei besluiten en regelingen zijn toegevoegd. Deze worden zonodig aangepast om de wetgeving actueel te houden. Op naleving van de Warenwet wordt toegezien door de Voedsel en Waren Autoriteit.

Om meer inzicht te krijgen in de mate waarin wettelijke eisen deel uitmaken van private normenstelsels is een concrete casus bestudeerd. Gekozen is voor IKB-varkens, waaraan ook de GMP+ regeling voor diervoer is gekoppeld. Gekeken is in hoeverre wettelijke normen worden afgedekt in dit private stelsel, hoe het stelsel is georganiseerd en welk sanctiebeleid wordt gehanteerd.

## **B2.7 Kornelis et al., 2005**

De gedachte dat informatie en communicatie belangrijk zijn in de strijd om het consumentenvertrouwen heeft in het afgelopen decennium stevige grond onder de voeten gekregen in het Europese en nationale voedselveiligheidsbeleid. De optimistische verwachting is dat wanneer consumenten beter zijn geïnformeerd over de waarborging van voedselveiligheid dit een positief effect heeft op hun vertrouwen. Er is echter veel onbekend over de relatie van het vertrouwen in voedselveiligheid en de informatievoorziening.

Deze blijkt gecompliceerder dan een verondersteld enkelvoudig positief verband. Zo is het weinig realistisch om over 'de' consument te spreken, omdat het in de praktijk om een



grote verscheidenheid van levensmiddelenconsumenten gaat. Een doelgroepencommunicatie lijkt beter toegesneden op de heterogeniteit tussen consumenten dan massacommunicatie. Als we consumenten kunnen clusteren in een aantal onderscheiden groepen, zodanig dat de verschillen tussen de leden van zo'n groep veel kleiner zijn dan tussen de leden van verschillende groepen, dan bieden die groepen coördinatiepunten in de zee van heterogeniteit.

Voor het uitvoeren van het empirisch onderzoek is een representatieve steekproef genomen (2.104 respondenten) van de heterogene Nederlandse consumentenbevolking. Om de consumentengroepen te bepalen zijn clustertechnieken gebruikt. Consumenten zijn in groepen verdeeld op basis van hun voorkeuren voor specifieke informatiebronnen (preferenties), persoonlijkheidskenmerken en socio-demografische eigenschappen. De benaderingswijze waarvoor in deze studie is gekozen leidt ertoe dat vijf verschillende consumentengroepen kunnen worden onderscheiden. De vijf groepen zijn vervolgens beschreven aan de hand van hun preferenties, persoonskenmerken en socio-demografische achtergrond.

## **B2.8 Kole et al., 2005**

Om consumentenvertrouwen in voeding te vergroten moet effectief gecommuniceerd worden. Vertrouwen wordt vergroot door een grotere ervaren kennis, onder andere omdat dit leidt tot meer ervaren controle. Als mensen hun gedrag veranderen in een bedoelde richting, dan is dit een betrouwbare aanwijzing voor het effect van communicatie.

In het onderzoek is een drietal communicatieparameters gemanipuleerd om te zien welke manier van communiceren het meeste effect heeft en waarop. De communicatieparameters zijn de bron van de boodschap, de beschikbaarheid van de boodschap en de emotionele zwaarte van de boodschap. De invloed van deze parameters is getest in een real-life situatie, waarbij bekeken is hoe de informatie het gedrag en de houding van respondenten beïnvloedt. Het panel respondenten bestond uit personeel van Wageningen UR en hun families.

Veranderingen in gedrag kunnen meer cognitief zijn en/of meer affectief. Deze effecten kunnen zich direct uiten, bijvoorbeeld door vlees langer te garen, of meer indirect door een hogere of lagere waardering van het product. Uit het onderzoek blijkt dat de communicatieparameters inderdaad invloed hebben op de waardering van het product en het gedrag in relatie tot de consumptie van het product. De studie concludeert dat aan producten gekoppelde informatieverstrekking gewaardeerd lijkt te worden. Het soort informatie is daarbij van belang: wetenschappelijke en directe informatie lijkt het hoogst gewaardeerd te worden. Informatie van gezaghebbende bronnen zal waarschijnlijk beter verwerkt worden, terwijl minder gezaghebbende bronnen vooral vertrouwen oproepen als de informatie persoonlijke relevantie heeft. Het gebruik van emotionele taal verhoogt de kans op afwijzing. Het lijkt daarom beter om feitelijke informatie te presenteren dan emotionele taal te gebruiken ten einde het vertrouwen te verhogen.

## **B2.9 Dagevos et al., 2005**

Er is een rondgang langs acht ministeries gemaakt. Dit heeft geresulteerd in een verkenning die zich goeddeels baseert op de bespiegelingen van de gesprekspartners. Zij zijn vrijwel allemaal beleidsmatig betrokken bij wat vaak betiteld wordt als 'beleid met burgers' of interactieve beleidsvorming. In de gesprekken zijn ze uitgenodigd om hun gedachten te laten gaan over wat burgerparticipatie in hun visie vermag en op welke wijze daden bij het woord worden gevoegd. In totaal zijn 15 gesprekken gevoerd met 22 personen die werkzaam zijn bij acht verschillende ministeries.

In algemene zin zijn er, grofweg, gesprekken gevoerd langs de lijnen van ambities ('theorie') en acties ('praktijk'). Aan de hand hiervan is geïnventariseerd hoe over het betrekken van burgerconsumenten wordt gedacht en wat eraan gedaan wordt. Zowel naar intenties en ideeën als naar praktijkvoorbeelden van initiatieven en concrete acties gaat de interesse uit. Beide immers zijn van betekenis om een beeld te geven van de manier waarop en de mate waarin burgerparticipatie leeft en wordt beleefd. Er worden enkele algemene conclusies getrokken en er wordt een beperkt aantal specifieke aanbevelingen gedaan ten behoeve van het ministerie van LNV.