

Evenwichtskunst

Op zoek naar een beleidsafwegingskader rond voedselkwaliteit

Volkert Beekman

Daniella Stijnen

Erik de Bakker

Marc Bracke

Joost Teeuw

Marjolein van der Spiegel

Ingrid de Jong

Kristina Jansson

Projectcode 20607

Februari 2007

Rapport 6.07.06

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

Evenwichtskunst; Op zoek naar een beleidsafwegingskader rond voedselkwaliteit
Beekman, V., D. Stijnen, E. de Bakker, M. Bracke, J. Teeuw, M. van der Spiegel, I. de Jong en K. Janssen
Den Haag, LEI, 2007
Rapport 6.07.06; ISBN/EAN: 978-90-8615-134-9
Prijs € 21,50
112 p., fig., tab., bijl.

Dit rapport is het resultaat van het project 'Beleidsafwegingskaders voedselkwaliteit'. Doelstelling van dit rapport is het ontwikkelen van denkrichtingen voor een combinatie/integratie van waarden als veiligheid, gezondheid, dierenwelzijn, natuur en milieu, eerlijke handel en economie in een beleidsafwegingskader rond voedselkwaliteit. De indruk is dat de ontwikkeling van een methodiek voor participatieve multi-criteria analyse kansen biedt om uit te groeien tot een operationeel beleidsafwegingskader voedselkwaliteit.

This report is the result of the project 'Decision-making frameworks food quality'. The objective of this report is to develop thoughts about a combination/integration of values such as safety, health, animal welfare, nature and environment, fair trade and economics in a decision-making framework with respect to food quality. The impression is that the development of a methodology for participatory multi-criteria analysis offers opportunities to evolve into an operational decision-making framework for food quality.

Bestellingen:
Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:
Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2007
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 gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	11
1. Inleiding	13
1.1 Achtergrond	13
1.2 Doelstelling	15
1.3 Methode	15
1.4 Waarden	17
1.5 Beleidsproces	19
1.6 Opbouw rapport	21
2. Casus EU-welzijnsrichtlijn vleeskuikens	22
2.1 Inleiding	22
2.2 Setting	22
2.3 Actoren	29
2.4 Waarden en hun betekenis	34
2.5 Discussie en conclusies	39
3. Casus kaderwet diervoeders	42
3.1 Inleiding	42
3.2 Beleidsmatige voorbereiding: een brede aanloop	43
3.3 De uiteindelijke wet: versmalling van het waardenscala	47
3.4 Implementatie: de dioxinecrisis in 2004	51
3.5 Samenvattend overzicht van waardenverschuiving	52
3.6 Conclusies en bevindingen	52
4. Beleidsafwegingskaders op andere terreinen en in andere landen	55
4.1 Inleiding	55
4.2 Voedselkwaliteitsbeleid	55
4.3 Nederland	59
4.4 Europese Unie	66
4.5 Elders in de wereld	73
4.6 Conclusies	77

	Blz.
5. Denkrichtingen	79
5.1 Inleiding	79
5.2 Interactieve beleidsvorming	80
5.3 Overzichtstabelmethode	81
5.4 Multi-criteria analyse	83
5.5 Maatschappelijke kosten-batenanalyse	85
5.6 Uitleiding	86
6. Conclusies en aanbevelingen	88
6.1 Conclusies	88
6.2 Aanbevelingen	89
Literatuur	91
Bijlagen	
1. Casus EU-welzijnsrichtlijn vleeskuikens	95
1.1 Overzicht relevante beleidsstukken	95
1.2 Afgewogen waarden, indicatoren en gekwantificeerde normen tijdens het beleidsafwegingsproces op Europees niveau	99
1.3 Afgewogen waarden, indicatoren en gekwantificeerde normen tijdens het beleidsafwegingsproces op nationaal niveau	106
2. Casus kaderwet diervoeders	111
2.1 Overzicht relevante beleidsstukken	111
3. Lijst met geïnterviewden	111

Woord vooraf

Dit rapport is het resultaat van het project 'Beleidsafwegingskaders voedselkwaliteit' dat in nauwe samenhang met de projecten 'Objectiveringsfunctie voedselkwaliteit' en 'Verbreding risicobeoordeling' is uitgevoerd binnen het nieuwe beleidsondersteunende thema 'Voedselkwaliteit'. Dit project uitgevoerd als samenwerkingsverband tussen het LEI, AFSG, ASG en RIKILT. Het beleidsondersteunende onderzoek rond voedselkwaliteit is één van de vervolgactiviteiten op de Strategische Dialoog Voedselkwaliteit zoals die in 2005 door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is gevoerd. Binnen dit thema is het algemene doel om consumentenvertrouwen in voedselkwaliteit te wekken en bewuste keuzes van consumenten rond voedselkwaliteit te faciliteren. Dit rapport draagt bij aan deze algemene doelstelling door te verhelderen hoe afwegingen gemaakt (kunnen) worden tussen waarden van voedselkwaliteit zoals volksgezondheid, dierenwelzijn, milieu en eerlijke handel.

De begeleidingscommissie van deze studie bestond uit Saskia van den Brink en Jan Willem van der Ham (directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid) en Eric Regouin en Cor Wever (directie Kennis) van het ministerie van LNV. Graag bedank ik met deze commissieleden voor hun betrokkenheid bij dit project over beleidsafwegingskaders voedselkwaliteit.



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

Samenvatting

Inleiding

Dit rapport is het resultaat van het project 'Beleidsafwegingskaders voedselkwaliteit' dat in nauwe samenhang met de projecten 'Objectiveringsfunctie voedselkwaliteit' en 'Verbreding risicobeoordeling' is uitgevoerd binnen het nieuwe beleidsondersteunende thema 'Voedselkwaliteit'. Binnen dit thema is het algemene doel om consumentenvertrouwen in voedselkwaliteit te wekken en bewuste keuzes van consumenten rond voedselkwaliteit te faciliteren. Dit rapport draagt bij aan deze algemene doelstelling door te verhelderen hoe afwegingen gemaakt (kunnen) worden tussen waarden van voedselkwaliteit zoals volksgezondheid, dierenwelzijn, milieu en eerlijke handel. Het beleidsondersteunende onderzoek rond voedselkwaliteit is één van de vervolgactiviteiten op de Strategische Dialoog Voedselkwaliteit zoals die in 2005 door het ministerie van LNV is gevoerd. Doelstelling van dit rapport is het ontwikkelen van denkrichtingen voor een combinatie/integratie van waarden als veiligheid, gezondheid, dierenwelzijn, natuur en milieu, eerlijke handel en economie in een beleidsafwegingskader rond voedselkwaliteit.

Methode

Het project dat ten grondslag ligt aan dit rapport omvatte een aantal stappen:

- inventarisatie impliciete beleidsafwegingskaders binnen het ministerie van LNV, waarbij is gekozen voor een casuïstische werkwijze die enkele beleidsdossiers aan een grondige inhoudelijke analyse heeft onderworpen: 1) Kaderwet diervoeders met speciale aandacht voor de dioxineaffaire uit 2004; en 2) EU-welzijnsrichtlijn vleeskuikens;
- workshop met beleidsmedewerkers binnen het ministerie van LNV, waarbij de voorlopige resultaten van de beide casusanalyses zijn besproken;
- inventarisatie beleidsafwegingskaders op andere beleidsterreinen en in andere landen, waarbij in beeld is gebracht of en hoe op andere beleidsterreinen in Nederland en rond voedselkwaliteit in andere landen aanzetten zijn geformuleerd tot de ontwikkeling van beleidsafwegingskaders die gehanteerd zouden kunnen worden ter inspiratie voor de ontwikkeling van een beleidsafwegingskader voedselkwaliteit voor het ministerie van LNV;
- denkrichtingen voor ontwikkeling beleidsafwegingskader voedselkwaliteit, waarbij de voor- en nadelen zijn uitgewerkt van een aantal opties voor combinatie/integratie van indicatoren rond waarden als veiligheid, gezondheid, dierenwelzijn, natuur/milieu, eerlijke handel en economie.

Resultaten

De casusanalyses illustreerden dat in ieder geval in de betreffende LNV-beleidsdossiers - vleeskuikens en diervoeders - geen gebruik is gemaakt van een expliciet beleidsafwegingskader terwijl een dergelijk kader wel behulpzaam zou kunnen zijn geweest in deze twee

beleidsvormingsprocessen. Ook bleek uit beide casusanalyses dat goed kwantificeerbare waarden als economie en voedselveiligheid de neiging hebben om een leidende rol te spelen in afwegingsprocessen. Er is geconstateerd dat soms onduidelijke omschrijvingen van en onderscheidingen tussen de uiteenlopende waarden van voedselkwaliteit gehanteerd worden. Dergelijke begripsverwarring draagt niet bij aan de transparantie van afwegingsprocessen in de besluitvorming rond voedselkwaliteit.

De inventarisaties van beleidsafwegingskaders op andere beleidsterreinen en in andere landen brachten in beeld dat ook elders behoefte bestaat aan een beleidsafwegingskader, dat daartoe ook op diverse plaatsen aanzetten bestaan maar dat nergens een methodiek voorhanden is die onmiddellijk toegepast zou kunnen worden als beleidsafwegingskader voedselkwaliteit. Het bleek vervolgens mogelijk om de aanzetten tot de ontwikkeling van een beleidsafwegingskader te ordenen naar de manier waarop zij pogen het beleidsafwegingsproces te ondersteunen: 1) in kaart brengen van relevante waarden; 2) wegen van relevante waarden; en 3) onder één noemer brengen van relevante waarden. Deze ordening was aanleiding om meer methodisch door te denken over de toepasbaarheid van achtereenvolgens overzichtstabelmethoden (in kaart brengen), multi-criteria analyses (wegen) en maatschappelijke kosten-batenanalyses (onder één noemer brengen).

Conclusies en aanbevelingen

Met het oog op de bruikbaarheid voor LNV is het eerst en vooral van belang om te werken aan een beleidsafwegingskader dat ondersteuning biedt bij zowel de organisatie van de participatie van belanghebbenden in afwegingsprocessen als het inhoudelijke afwegingsproces zelf. Voorts is het van belang om te werken aan een flexibel en transparant beleidsafwegingskader dat redelijkerwijs op niet al te lange termijn operationeel te maken is voor inzet in concrete beleidsafwegingsprocessen rond voedselkwaliteit. De indruk is dat de ontwikkeling van een methodiek voor participatieve multi-criteria analyse kansen biedt om uit te groeien tot een operationeel beleidsafwegingskader voedselkwaliteit. Het ontwikkelingsperspectief van maatschappelijke kosten-batenanalyse wordt lager ingeschat omdat deze methodiek minder flexibel en transparant is, terwijl zij bovendien een minder haalbare kwantificeringsopgave omvat. Het ontwikkelingsperspectief van overzichtstabelmethoden wordt lager ingeschat omdat deze methodiek waarden alleen in kaart brengt en niet afweegt.

Bij de verdere ontwikkeling van een beleidsafwegingskader voedselkwaliteit verdient het aanbeveling om volgestrekte helderheid te verschaffen over de positie van een dergelijk kader in de driehoeksverhouding tussen beleid, politiek en samenleving. Bij de verdere ontwikkeling van beleidsafwegingskader voedselkwaliteit verdient het voorts aanbeveling om studie te maken van de vele beschikbare methodieken voor multi-criteria analyse. Weliswaar lijkt een participatieve multi-criteria analyse (pMCA) de beste papieren te hebben om operationeel gemaakt te kunnen worden als transparant beleidsafwegingskader rond voedselkwaliteitswaarden, maar deze hypothese dient nog wel nader onderbouwd te worden. Het zou van wijsheid getuigen om daarbij bovendien te bouwen op ervaringen met methodieken voor multi-criteria analyse in andere EU-landen zoals België en Engeland.

Summary

A balancing act; searching for a decision-making framework for food quality

Introduction

This report is the result of a project on 'Decision-making frameworks for food quality', implemented in close connection with the 'Objectifying food quality' and 'Expansion of risk assessment' projects within the new policy-supporting topic of food quality. Within this topic, the general objective is to inspire consumer confidence in food quality and to make it easier for consumers to make conscious choices regarding food quality. This report contributes to this general objective by clarifying how considerations are made (or could be made) with regard to food quality values such as public health, animal welfare, the environment and fair trade. The policy-supporting research regarding food quality is one of the follow-up activities to the Strategic Dialogue on Food Quality as carried out by the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality in 2005. The objective of this report is the development of lines of thought for a combination/integration of values such as safety, health, animal welfare, nature and the environment, fair trade and economics within a decision-making framework for food quality.

Method

The project upon which this report is based comprised a number of stages:

- an inventory of implicit decision-making frameworks within the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, opting for a casuistic working method, whereby the content of a number of policy dossiers was subject to a thorough analysis: 1) Framework Act on animal feeds with special attention devoted to the dioxin affair of 2004; and 2) EU welfare guideline for broilers;
- a workshop for policy officers within the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, during which the provisional results of both case analyses were discussed;
- an inventory of decision-making frameworks in other policy areas and in other countries, mapping out whether and how initiatives are formulated in other policy areas in the Netherlands and regarding food quality in other countries for the development of decision-making frameworks that could be used as inspiration for the development of a food quality decision-making framework for the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality;
- the lines of thought for the development of a decision-making framework for food quality, whereby the advantages and disadvantages of a number of options have been elaborated regarding the combination/integration of indicators concerning values such as safety, health, animal welfare, nature/the environment, fair trade and economics.

Results

The case analyses illustrated that certainly in the policy dossiers concerned (of the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality), regarding broilers and animal feeds, no use was made of an explicit decision-making framework, whereas such a framework could have been useful in these two policy forming processes. The two case analyses also demonstrated that well-quantifiable values such as economics and food safety tend to take a leading role in consideration processes. The use of vague descriptions of and distinctions between the various values of food quality was observed. Such confusion does not improve the transparency of consideration processes in decision-making regarding food quality.

The inventories of decision-making frameworks in other policy areas and in other countries demonstrated that there is also a need for a decision-making framework elsewhere, and that initiatives to this end exist in various places, but that there is no methodology available anywhere that could be applied straight away as a decision-making framework for food quality. It also turned out to be possible to arrange the initiatives for the development of a decision-making framework according to the way in which they try to support the policy consideration process: 1) mapping out relevant values; 2) weighing up relevant values; and 3) collating relevant values. This arrangement formed the motivation for more methodical consideration regarding the applicability of overview table methods (mapping out), multi-criteria analyses (weighing up) and social cost-benefit analyses (considering matters as a whole), in that order.

Conclusions and recommendations

With an eye to the usefulness for the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, it is first and foremost important to work on a decision-making framework that offers support both for the organisation of the participation of interested parties in consideration processes and for the content-related aspects of the consideration process itself. It is moreover important to work on a flexible and transparent decision-making framework that could reasonably be made operational for use in concrete policy consideration processes regarding food quality within a relatively short space of time. The impression is that the development of a methodology for participatory multi-criteria analysis offers opportunities for growing into an operational decision-making framework for food quality. The development prospects of social cost-benefit analyses are estimated lower because this methodology is less flexible and transparent, and also comprises a less feasible quantification specification. The development prospects of overview table methods are estimated lower because this methodology only maps out values, rather than weighing them up.

In the further development of a decision-making framework for food quality, the recommendation is to provide absolute clarity regarding the position of such a framework within the triangular relationship between policy, politics and society. An additional recommendation in the further development of a decision-making framework for food quality is to carry out a study of the many methodologies available for multi-criteria analysis. While it is true that a participatory multi-criteria analysis (pMCA) appears to best meet the criteria for being made operational as a transparent decision-making framework regarding food quality values, this hypothesis still needs to be underpinned further. In this regard, it would also be wise to build upon experiences with methodologies for multi-criteria analysis in other EU countries such as Belgium and the UK.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Dit rapport is het resultaat van het project 'Beleidsafwegingskaders voedselkwaliteit' dat in nauwe samenhang met de projecten 'Objectiveringsfunctie voedselkwaliteit' en 'Verbreding risicobeoordeling' is uitgevoerd binnen het nieuwe beleidsondersteunende thema 'Voedselkwaliteit'. Binnen dit thema is het algemene doel om consumentenvertrouwen in voedselkwaliteit te wekken en bewuste keuzes van consumenten rond voedselkwaliteit te faciliteren. Dit rapport draagt bij aan deze algemene doelstelling door te verhelderen hoe afwegingen gemaakt (kunnen) worden tussen waarden van voedselkwaliteit zoals volksgezondheid, dierenwelzijn, milieu en eerlijke handel.

Het beleidsondersteunende onderzoek rond voedselkwaliteit is één van de vervolgtactiviteiten op de Strategische Dialoog Voedselkwaliteit zoals die in 2005 door het ministerie van LNV is gevoerd. Alvorens rechtstreeks op deze strategische dialoog in te gaan, zal eerst een iets ruimere historische achtergrond worden gegeven van het denken en doen rond voedselkwaliteit binnen het ministerie van LNV.

Kracht en kwaliteit

Het LNV-beleidsprogramma 'Kracht en kwaliteit' uit 1999 kan worden beschouwd als een eerste weerslag van politiek-maatschappelijke processen die hebben gezorgd voor andere prioriteiten in het beleid van het ministerie van LNV. In het derde hoofdstuk van dit beleidsprogramma wordt ingegaan op voedselkwaliteit. Daar wordt gewezen op de steeds sterker wordende eisen die consumenten stellen aan voedsel. De lat wordt door hen steeds hoger gelegd, niet alleen op het punt van voedselveiligheid maar ook ten aanzien van andere waarden zoals milieu en dierenwelzijn. Het bedrijfsleven wordt volgens dit beleidsprogramma geacht zowel te voldoen aan wettelijke minimumeisen als zich ook verantwoordelijk te voelen voor specifieke soms verdergaande eisen die consumenten hanteren. Ketenkwaliteitssystemen vormen een middel om te voldoen aan wettelijke eisen en deze zouden ook uitgebouwd kunnen worden om de consument helderheid te verschaffen over andere waarden zoals milieu en dierenwelzijn. Het ministerie zal, aldus het beleidsprogramma, zwaar inzetten op de veiligheid van de dierlijke productie, gezien incidenten uit het recente verleden en bedreigingen voor de toekomst (denk aan BSE, groeihormonen, salmonella, dioxine, vogelgriep), en daarbij zal het voorzorgsbeginsel een belangrijke rol spelen.

Voedsel en groen

De uitgangspunten van het beleidsprogramma 'Kracht en kwaliteit' zijn verder uitgewerkt in de visienota *Voedsel en groen* die in juni 2000 aan de Tweede Kamer werd aangeboden. Deze nota stelt dat de vertaling van consumentenwensen naar producteigenschappen en productiewijzen nog niet in alle schakels van de voedselketen voldoende ontwikkeld is.

Zorgen over dierenwelzijn en voedselkwaliteit nemen toe en daarmee wordt ook de vraag naar transparantie van de voedselproductie steeds urgenter. In het geschetste strategische perspectief wordt uitgegaan van een:

'Duurzaam werkend, op eigen kracht internationaal concurrerend agro-foodcomplex, dat midden in de samenleving staat en toonaangevend is binnen Europa.' (Tweede Kamerstukken, 1999-2000, 27232/2: 11)

Voedselproducenten dienen maatschappelijk verantwoord te produceren en met het gezicht naar de samenleving te staan. Een groot deel van de voedselproductie raakt namelijk direct aan waarden als voedselveiligheid, gezondheid, dierenwelzijn en milieu/natuur. In de vorm van mondige burgers/consumenten spreekt de samenleving de overheid ook steeds krachtiger aan op publieke verantwoordelijkheden. Van de overheid wordt door de samenleving verwacht dat ze marktpartijen met kracht tegemoet treedt en dat ze opkomt voor de belangen van de burger/consument (ibid: 14).

De minister en staatssecretaris van LNV benadrukten in de toelichting op de visienota dat de verantwoordelijkheid van de overheid op het gebied van voedsel niet ter discussie staat - de overheid blijft eindverantwoordelijk voor publieke waarden - maar dat de invulling van de verantwoordelijkheid wél aan verandering onderhevig zal zijn. Private organisaties zullen meer operationele verantwoordelijkheid krijgen en de overheid zal meer op afstand toezicht gaan houden op de door de private sector ontwikkelde controlesystemen (toezicht op controle). Door nieuwe bestuurlijke arrangementen te ontwikkelen wil de overheid recht doen aan consumentenzorgen over politiek-ethische kwesties die raken aan de kern van de inrichting van onze samenleving zoals voedselveiligheid, kwaliteit van natuur, milieu, dierenwelzijn en transparantie (ibid: 18). Maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) wordt gezien als een sleutel tot succesvol ondernemen omdat maatschappelijke waardering en vertrouwen essentiële voorwaarden zijn geworden voor het voortbestaan van voedselproducerende bedrijven. Bij MVO gaat het niet alleen om het vertrouwen van de samenleving in het product maar ook om vertrouwen in de productiewijze en de productieomgeving die hiermee is verbonden (ibid: 18).

Strategische dialoog voedselkwaliteit

Bij het aantreden van het kabinet Balkenende II kreeg het ministerie van LNV een nieuwe naam: Landbouw, Natuur en *Voedselkwaliteit*. Van oudsher hield het ministerie zich bezig met de basiskwaliteit van voedsel. Daarbij ging het om voedselzekerheid en voedselveiligheid. Daar kwam in 2002 voedselkwaliteit bij. Om zich op deze nieuwe rol te oriënteren, organiseerde LNV een Strategische Dialoog Voedselkwaliteit:

'Nu voedselzekerheid en -veiligheid nauwelijks maatschappelijke thema's meer zijn omdat ze goed geregeld zijn, is voedsel met meerwaarde steeds meer in opkomst. Gezondheid springt hierbij het eerst in het oog.' (LNV, 2006: 3)

Ook de beleving van voedsel (smaak, gemak, genot) is steeds belangrijker geworden. Daarnaast zijn maatschappelijke waarden zoals dierenwelzijn, milieuvriendelijkheid, eerlijke handel en ambachtelijkheid een toenemende rol gaan spelen in de waardering en be-

oordeling van de kwaliteit van voedsel. De samenleving kent LNV een steeds grotere verantwoordelijkheid toe op het gebied van voedselkwaliteit. Tegelijkertijd streeft LNV naar een minder regulerende rol van de overheid en naar overdracht van verantwoordelijkheden aan burgers en bedrijven. Op een aantal terreinen zorgt de consument voor zichzelf. Zo hoeft de overheid zich niet bezig te houden met zaken als gemak, genot en smaak. Andere waarden vragen echter om een actievere opstelling van de overheid. Veilig voedsel, gezond voedsel, dierenwelzijn, milieu en eerlijke handel vereisen een stimulerende, regulerende of controlerende overheid (LNV, 2006: 6).

Ambities voedselkwaliteit

De ambities van LNV op het gebied van de basiskwaliteit van voedsel (voedselzekerheid, voedselveiligheid en gezondheid) zijn om de voedselzekerheid te bewaken en het huidige hoge niveau van voedselveiligheid te garanderen. LNV wil daarbij voorkomen dat normen onnodige belemmeringen vormen en voedselproducenten stimuleren om het aanbod aan gezonde voedselproducten te vergroten. LNV wil ten slotte de informatievoorziening aan consumenten verbeteren opdat zij vaker voor gezonde producten kiezen. De ambitie op het gebied van voedsel met maatschappelijke meerwaarde is om met regelgeving en stimuleringsbeleid verbeteringen te realiseren rond dierenwelzijn en diergezondheid, natuur en milieu, en eerlijke handel. Daarnaast hecht LNV groot belang aan het eenvoudig kunnen achterhalen van de herkomst van ingrediënten met het oog op voedselveiligheid (traceerbaarheid) en het herkenbaar zijn hoe voedsel wordt voortgebracht met het oog op bewuste keuzes door consumenten (transparantie). Ten slotte wil LNV aan politiek en samenleving laten zien op welke manier de verschillende waarden van voedselkwaliteit zijn gewogen bij het formuleren van beleidsdoelen en maatregelen (LNV, 2006: 7-10).

1.2 Doelstelling

Doelstelling van dit rapport is het ontwikkelen van denkrichtingen voor een combinatie/integratie van waarden als veiligheid, gezondheid, dierenwelzijn, natuur en milieu, eerlijke handel en economie in een beleidsafwegingskader rond voedselkwaliteit. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft in het verleden in individuele beleidsdossiers al bredere afwegingen gemaakt rond voedselkwaliteit. In het aan dit rapport ten grondslag liggende onderzoek zijn een aantal van deze beleidsdossiers nader bestudeerd om inzicht te krijgen in de wijze waarop in het verleden waarden tegen elkaar zijn afgewogen. De gedachte is dat een beter inzicht waardevol is voor de ontwikkeling van denkrichtingen over de wijze waarop verschillende waarden rond voedselkwaliteit kunnen worden gecombineerd of geïntegreerd.

1.3 Methode

Het project dat ten grondslag ligt aan dit rapport omvatte een aantal stappen die hier kort zullen worden beschreven.

Inventarisatie impliciete beleidsafwegingskaders binnen het ministerie van LNV

Analyse van beleidsmaatregelen uit de afgelopen jaren en interviews met beleidsmedewerkers brachten de impliciete beleidsafwegingskaders binnen het ministerie van LNV in beeld. Er is gekozen voor een casuïstische werkwijze waarbij enkele beleidsdossiers aan een grondige inhoudelijke analyse zijn onderworpen en waarbij de analyse vervolgens is besproken met de verantwoordelijke beleidsmedewerkers. De volgende twee casussen zijn in de diepte uitgewerkt:

- kaderwet diervoeders met speciale aandacht voor de dioxineaffaire uit 2004 - dit beleidsdossier valt onder directie Voedselkwaliteit & Diergezondheid;
- EU-welzijnsrichtlijn vleeskuikens - dit beleidsdossier valt onder directie Landbouw.

Hoewel de casussen door twee verschillende groepen onderzoekers zijn geanalyseerd, is voor de analyse van beide casussen een gemeenschappelijk methodisch uitgangspunt gekozen. In de uitwerking zijn desondanks verschillen ontstaan om recht te doen aan de eigen aard van beide casussen:

- formulering van kernvragen die richtinggevend waren voor de analyse van de casussen:
 - wat - om welke waarde(n) gaat het?
 - wie - door wie wordt/worden deze waarde(n) naar voren gebracht?
 - wanneer - op welk moment gebeurt dit?
 - waar - in welke communicatieve setting gebeurt dit (bijvoorbeeld uitsluitend beleidsintern of juist met externe stakeholders)?
 - hoe - welke betekenis heeft/hebben de waarde(n) en welke argumenten worden gebruikt ter ondersteuning van deze waarde(n)?
 - hoeveel - zijn/worden de waarden gekwantificeerd? Zo ja, welke wel en hoe, en welke niet en waarom? Zo nee, waarom niet?
 - welke afweging van waarden is op het eerste gezicht zichtbaar?
 - welke (impliciete) scenario's zijn gehanteerd in de beleidsafweging tussen verschillende waarden?
 - zijn er ook waarden afwezig, waarvan het voorstelbaar is dat die bij de thematiek zouden worden meegewogen?
- kennismakingsgesprek tussen betrokken onderzoekers en LNV-dossierhouders met verzoek om inzage in het dossier en identificatie van mogelijk interessante andere gesprekspartners binnen en buiten het ministerie van LNV;
- eerste analyse van (kern)documenten en formulering van aanvullende vragen aan de dossierhouders. Deze stap omvatte een nadere afstemming over de werkwijze tussen de twee casussen;
- diepte-interview met de dossierhouders waarbij aanvullende informatie boven op de documentenanalyse aan het licht moest komen;
- aanvullende interviews met gesprekspartners binnen en buiten LNV die de analyse completeerden;
- opstellen conceptrapportage ter bespreking in de workshop op 27 juni 2006.

Workshop met beleidsmedewerkers binnen het ministerie van LNV

De voorlopige resultaten van de beide casusanalyses zijn in een intensieve workshop op dinsdagmiddag 27 juni 2006 besproken met beleidsmedewerkers en projectleiders van het beleidsondersteunende thema 'Voedselkwaliteit'.

Inventarisatie beleidsafwegingskaders op andere beleidsterreinen en in andere landen

Er is door middel van Internet- en literatuurstudie en gebruikmakend van netwerkcontacten binnen de projectgroep in beeld gebracht of en hoe op andere beleidsterreinen in Nederland en rond voedselkwaliteit in andere landen aanzetten zijn geformuleerd tot de ontwikkeling van beleidsafwegingskaders die gehanteerd zouden kunnen worden ter inspiratie voor de ontwikkeling van een beleidsafwegingskader voedselkwaliteit voor het ministerie van LNV. De internationale inventarisatie omvatte tevens het in kaart brengen in hoeverre de uitdaging van het ontwikkelen van een beleidsafwegingskader rond voedselkwaliteit ook geformuleerd is door andere ministeries met een verantwoordelijkheid op dit beleidsterrein binnen de Europese Unie.

Denkrichtingen voor ontwikkeling beleidsafwegingskader voedselkwaliteit

Een aantal denkrichtingen met hun voor- en nadelen is uitgewerkt voor combinatie/integratie van indicatoren rond waarden als veiligheid, gezondheid, dierenwelzijn, natuur/milieu, eerlijke handel en economie.

1.4 Waarden

Dit rapport hanteert een onderscheid tussen inhoudelijke en conditionele waarden rond voedselkwaliteit. In navolging van de uitkomsten van de strategische dialoog voedselkwaliteit worden de inhoudelijke waarden als volgt onderverdeeld:

- basiskwaliteit:
 - voedselzekerheid (garantie dat er voldoende voedsel van voldoende kwaliteit is in Nederland);
 - voedselveiligheid (veilig voedsel dat niet gevaarlijk is voor de gezondheid van de mens);
 - gezondheid (gezonde voedingspatronen);
 - economie (financiële overwegingen en economische belangen voor de sector en de consument).
- voedselbeleving:
 - productkwaliteit (authentiek en hoogwaardig voedsel).
- voedsel met maatschappelijke meerwaarde:
 - eerlijke handel (belang van rechtvaardige verdelingen en handelsrelaties);
 - dierenwelzijn (mate waarin dieren een goede kwaliteit van leven hebben, inclusief de mogelijkheid om soorteigen gedrag uit te voeren);
 - diergezondheid (de mate waarin ziekten en verwondingen afwezig zijn);
 - milieu/natuur (zorg voor schoon milieu, biodiversiteit, ook met het oog op de toekomst).

De trefwoorden achter bovenstaande waarden zijn bedoeld om het onderscheid tussen de verschillende waarden te verhelderen.¹ Helaas dient ook geconstateerd te worden dat het ministerie van LNV soms onduidelijke omschrijvingen en onderscheidingen van bovengenoemde waarden hanteert.² Het betreft hier eerst en vooral de begrippenclusters 'economie - level playing field - eerlijke handel', 'voedselveiligheid - gezondheid' en 'dierenwelzijn - diergezondheid'.

Binnen het eerste begrippencluster is het vooral het begrip 'level playing field' dat voor verwarring zorgt. Het maakt nogal wat uit of deze term wordt gehanteerd om de aandacht te vestigen op het probleem dat Nederlandse voedselproducenten niet in een achterstandspositie ten opzichte van concurrenten binnen en buiten Europa geplaatst moeten worden door in vergelijkende zin al te strikte wet- en regelgeving, of dat deze term wordt geïntroduceerd om de aandacht te vestigen op het probleem dat vooral kleine voedselproducenten in vooral ontwikkelingslanden niet in een achterstandspositie op de wereldmarkt geplaatst moeten worden door wet- en regelgeving met een handelsbelemmerend effect. De eerste interpretatie van het begrip maakt 'level playing field' duidelijk tot een economische deelwaarde, terwijl de tweede interpretatie van het begrip duidelijk een aspect is van eerlijke handel. Het is dan ook verwarrend dat het begrip 'eerlijke handel' soms gebruikt wordt om te refereren aan de economische interpretatie van 'level playing field'. Bewust of onbewust worden daarmee immers verkeerde suggesties gewekt in de ogen van burgers/consumenten die bij eerlijke handel niet aan de belangen van Nederlandse voedselproducenten denken.

Rond 'voedselveiligheid - gezondheid' bestaat de verwarring er vooral in dat soms de term 'gezondheid' wordt gebruikt, terwijl dan slechts wordt gerefereerd aan de afwezigheid van negatieve gezondheidseffecten in voedsel en dit in de regel beter aan te duiden valt als 'voedselveiligheid'. Het zou immers duidelijker zijn om consequent de term 'voedselveiligheid' te gebruiken ter aanduiding van de afwezigheid van negatieve gezondheidseffecten in voedsel en pas de term 'gezondheid' te gebruiken wanneer het ook gaat om positieve gezondheidseffecten en wanneer de aandacht verschuift van voedsel naar voeding. In die zin kan voedselveiligheid opgevat worden als een deelwaarde van gezondheid. Illustratief voor dit onderscheid is de verantwoordelijkheidsdeling tussen de ministeries van VWS (Volksgezondheid, Welzijn en Sport) en LNV in de gezamenlijke aansturing van de VWA.³

Iets vergelijkbaars speelt rond 'diergezondheid - dierenwelzijn'. Hoewel diergezondheid een noodzakelijke voorwaarde is voor dierenwelzijn is het geen voldoende voorwaar-

¹ De rapportage van het project 'Objectiveringsfunctie voedselkwaliteit' presenteert een veel uitgebreidere omschrijving van deze voedselkwaliteitswaarden.

² Overigens kan ook opgemerkt worden dat de indruk bestaat dat soms strategische overwegingen aanleiding zijn om begrippen op verwarrende wijze te gebruiken. Zowel bedoelde als onbedoelde begripsverwarring draagt niet bij aan de transparantie van afwegingsprocessen in de besluitvorming rond voedselkwaliteit.

³ Het ministerie van LNV is in hoofdzaak verantwoordelijk voor voedselkwaliteit en de primaire productie, bijvoorbeeld voor de veiligheid van diervoeders, de productie op landbouwbedrijven en de schakels in de vleesproductieketen maar ook voor maatschappelijke en/of wettelijke eisen en wensen die bestaan op het gebied van dierenwelzijn, milieu en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het ministerie van VWS is verantwoordelijk voor de volksgezondheid. Dit ministerie geeft de wettelijke kaders aan het bedrijfsleven om veilig voedsel te produceren en te verhandelen en draagt daarnaast ook verantwoordelijkheid voor de (volks)gezondheid, bijvoorbeeld voor informatie over gezonde voedingspatronen die bijdragen aan de humane gezondheid. (Kamerstukken II, 2004-2005, 26991/119).

de. Met andere woorden, diergezondheid kan ook opgevat worden als een deelwaarde van dierenwelzijn en het is uitermate verwarrend wanneer de term 'dierenwelzijn' gebruikt wordt, terwijl eigenlijk alleen aan diergezondheid gerefereerd wordt.

Naast de primaire aandacht voor inhoudelijke waarden is ook gekeken in hoeverre conditionele waarden een rol spelen in de casussen. Conditionele waarden maken het mogelijk om inhoudelijke waarden vorm te geven en/of te realiseren, maar vormen op zichzelf nog geen inhoudelijke waarde. Het gaat hier om:

- transparantie (doorzichtigheid van gehanteerde productiemethoden, verkregen door controle, documentatie en communicatie);
- traceerbaarheid (het kunnen traceren van de herkomst van voedselproducten door documentatie, enzovoort);
- toepasbaarheid (de praktische uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid binnen huidige wettelijke kaders).

Waar inhoudelijke waarden hun plaats dienen te krijgen in het inhoudelijke afwegingsproces binnen een beleidsafwegingskader, zijn conditionele waarden vooral terug te vinden in de vorm van een dergelijk afwegingskader. Deze conditionele waarden hoeven niet meegenomen te worden in het inhoudelijke afwegingsproces, maar bepalen vooral hoe en met wie dit afwegingsproces wordt georganiseerd.

1.5 Beleidsproces

Om het opkomen, eventueel verdwijnen en/of veranderen van bovengenoemde waarden ook procesmatig te kunnen plaatsen, zijn in navolging van Winsemius (1986) de volgende vier fasen onderscheiden in de (voor)geschiedenis van de casussen:

- signalering en erkenning (is er wel sprake van een echt probleem?);
- beleidsformulering (formulering van een beleid dat een oplossing biedt voor het probleem);
- oplossing (daadwerkelijke uitvoering van het geformuleerde beleid);
- beheer (beheersen van het onder controle gebrachte probleem).

Het onderscheiden van deze fasen wil niet suggereren dat zij ook altijd succesvol worden doorlopen. Op elk moment dat dit niet het geval is, bestaat er een goede reden om terug te gaan naar een eerdere fase in het proces. Beleidsvorming is dus geen lineair, maar een cyclisch proces.

Signalering en erkenning

De eerste signalen dat er een probleem zou kunnen zijn, komen meestal vanuit de samenleving (onderzoekers, maatschappelijke organisaties) of vanuit andere landen. Over de aard en omvang van het probleem, de oorzaken en effecten bestaan in het begin gewoonlijk grote verschillen van mening tussen maatschappelijke groeperingen. Vroeg of laat wordt op deze signalen door verantwoordelijke overheidsorganen gereageerd, veelal in de vorm van het vergaren van gegevens en het op basis daarvan bepalen van een (voorlopig) standpunt over ernst en omvang van het vraagstuk. Op dat moment gaan we van de subfase van sig-

nalering naar de subfase van erkenning. Kenmerkend voor de gehele fase is de grote mate van onzekerheid waarmee de overheidsorganen moeten omgaan, en het zoeken naar mogelijkheden om deze te verkleinen. Als de verantwoordelijke overheidsorganen tot de conclusie komen dat er een probleem opgelost moet worden, komt de vraag naar een gericht beleid centraal te staan en breekt de tweede fase aan.

Beleidsformulering

In de tweede fase ligt het accent op het verzamelen van aanvullende gegevens, het treffen van voorlopige voorzieningen om het vraagstuk in te dammen en, waar mogelijk, zelfs terug te dringen, en het beproeven van middelen op zoek naar de meest effectieve oplossingen voor het vraagstuk. Maatregelen - zo al genomen - zijn ruw, veelal gebruik makend van interim-normen. Gedurende deze fase groeit de politieke en maatschappelijke consensus over de ernst en omvang van het probleem. Kenmerkend voor deze fase is dat de effectiviteit voorop staat, niet de efficiëntie. Aan de verantwoordelijke overheidsorganen is de taak te bepalen met welke oogmerken, langs welke wegen, door wie en binnen welke termijn het vraagstuk zal worden aangepakt, evenals het vereiste instrumentarium te ontwikkelen. Na verkregen goedkeuring door het parlement breekt de derde fase aan.

Oplossing

In de derde fase wordt het vraagstuk aangepakt door het gebruik van geëigende instrumenten. Dit vergt vaak grote investeringen en operationele kosten, veelal voor rekening van het bedrijfsleven. De discussie spitst zich in dit stadium dan ook in de regel toe op de economische effecten op microniveau, die voor bepaalde bedrijven substantieel kunnen zijn. Er komt daarnaast meer nadruk te liggen op het handhavingsaspect en vooral op het stroomlijnen van de regelgeving en de procedures. Kenmerkend voor deze fase is dan ook de toenemende aandacht voor de efficiëntie van het overheidshandelen. Wanneer de beoogde verbetering is bereikt, breekt de vierde fase aan.

Beheer

In de vierde fase ligt het accent op het waarborgen van de bereikte doelstellingen, onder andere door het in stand houden of aanpassen van essentiële condities, en op het verrichten van onderzoek, metingen en dergelijke om te kunnen vaststellen dat het vraagstuk inderdaad onder controle is. Als het vraagstuk volledig is opgelost dan wel duurzaam onder controle lijkt te zijn, is er geen reden meer tot een sturend beleid. Waakzaamheid blijft echter in de regel geboden.

De casussen in het beleidsproces

De EU-welzijnsrichtlijn vleeskuikens bevindt zich thans naar het zich laat aanzien aan het eind van de fase van beleidsformulering. De analyse richt zich dan ook op deze en de voorafgaande fase van signalering en erkenning, waarbij is gekozen om daarbij de subfases van eerst signalering en vervolgens erkenning nadrukkelijker dan Winsemius van elkaar te onderscheiden. De kaderwet diervoeders bevindt zich thans in de fase van oplossing en de analyse richt zich vooral op deze en de voorafgaande fase van beleidsformulering.

1.6 Opbouw rapport

De hoofdstukken 2 en 3 presenteren analyses van de afwegingen tussen de uiteenlopende waarden van voedselkwaliteit zoals die kunnen worden waargenomen in de beleidsprocessen rond de EU-welzijnsrichtlijn vleeskuikens en de kaderwet diervoeders. Daarna volgt een inventarisatie van beleidsafwegingskaders op andere beleidsterreinen en in andere landen (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 worden op basis van de casusanalyses, literatuurstudie over (ex-ante) evaluatiemethodieken en voorbeelden van beleidsafwegingskaders op andere beleidsterreinen en in andere landen een aantal denkrichtingen voor de ontwikkeling van een beleidsafwegingskader voedselkwaliteit geformuleerd. Het rapport besluit met conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6.

2. Casus EU-welzijnsrichtlijn vleeskuikens

2.1 Inleiding

Op Europees niveau wordt gewerkt aan het tot stand komen van een EU-welzijnsrichtlijn vleeskuikens.¹ Het doel van deze richtlijn is het bevorderen van het welzijn van vleeskuikens. Op basis van verschillende onderzoeken en argumenten van maatschappelijke organisaties heeft de Europese Commissie (EC) besloten welzijnscriteria voor vleeskuikens in de vorm van een richtlijn op te stellen.

In deze casus zijn zowel de Europese als de nationale beleidsafwegingsprocessen geanalyseerd. Het proces is weergegeven in figuur 2.1. Hierna wordt beschreven in welke setting het beleidsafwegingsproces plaatsvond, welke actoren hierop invloed hebben gehad, welke waarden er afgewogen werden, welke argumentatie daarbij werd gehanteerd en welke verschuivingen in waarden er gedurende het proces plaatsvonden.

Het beleidsvormingsproces met betrekking tot de welzijnsrichtlijn voor vleeskuikens is nog steeds gaande. Na een fase van erkenning van 2002 tot 2005, voorafgegaan door de signalering vanaf 1995, is de richtlijn sinds 2005 in de fase van beleidsformulering terecht gekomen. Ten behoeve van deze casusanalyse is gekozen voor einddatum 1 mei 2006, gemarkeerd door een beleidsnota van Directie Landbouw aan minister Veerman, waarin deze wordt geadviseerd tijdens het eerstvolgende overleg op Europees niveau (mei 2006) te stemmen voor het agenderen van de welzijnsrichtlijn voor vleeskuikens tijdens het EU-voorzitterschap van Finland (2e helft 2006).

De bronnen die ten grondslag liggen aan deze casusanalyse zijn beleidsstukken die direct op de richtlijn betrekking hadden, zowel op nationaal als op Europees niveau (zie bijlage 1.1).² Daarnaast is diverse keren gesproken met een drietal beleidsmedewerkers en tevens (voormalig) dossierhouders binnen LNV, heeft een gesprek met een vertegenwoordiger van de sector (Productschap PVE) plaatsgevonden en is feedback uit de workshop van juni 2006 verwerkt (zie bijlage 3).

2.2 Setting

2.2.1 Europees niveau

In 1995 heeft de Raad van Europa een aanbeveling aangenomen met betrekking tot pluimvee^[1] waarin ook de vleeskuikens zijn opgenomen. Hierin worden aanbevelingen gedaan

¹ De casusanalyse voor dit hoofdstuk is uitgevoerd door Daniella Stijnen (AFSG), Marc Bracke (ASG), Marjolain van der Spiegel (AFSG) en Ingrid de Jong (ASG).

² Bredere processen, die niet direct in het dossier werden aangetroffen en ook niet in de gesprekken met beleidsmedewerkers nadrukkelijk naar voren kwamen, hebben ongetwijfeld een rol gespeeld maar zijn hier niet verder uitgewerkt.

³ De cijfers in superschrift tussen rechte haken^[n] verwijzen naar de beleidsstukken in bijlage 1.1.

over de kwaliteiten van de vleeskuikenhouder, management, genetische selectie en ingrepen. Naar aanleiding van deze aanbevelingen, kritische geluiden van maatschappelijke organisaties en het SCAHAW-rapport van maart 2000^[2], dat duidelijk de problemen zoals sterfte, pootafwijkingen en gedragsstoornissen voor het voetlicht heeft gebracht, heeft de EC besloten welzijnscriteria voor vleeskuikens in de vorm van een richtlijn op te stellen.

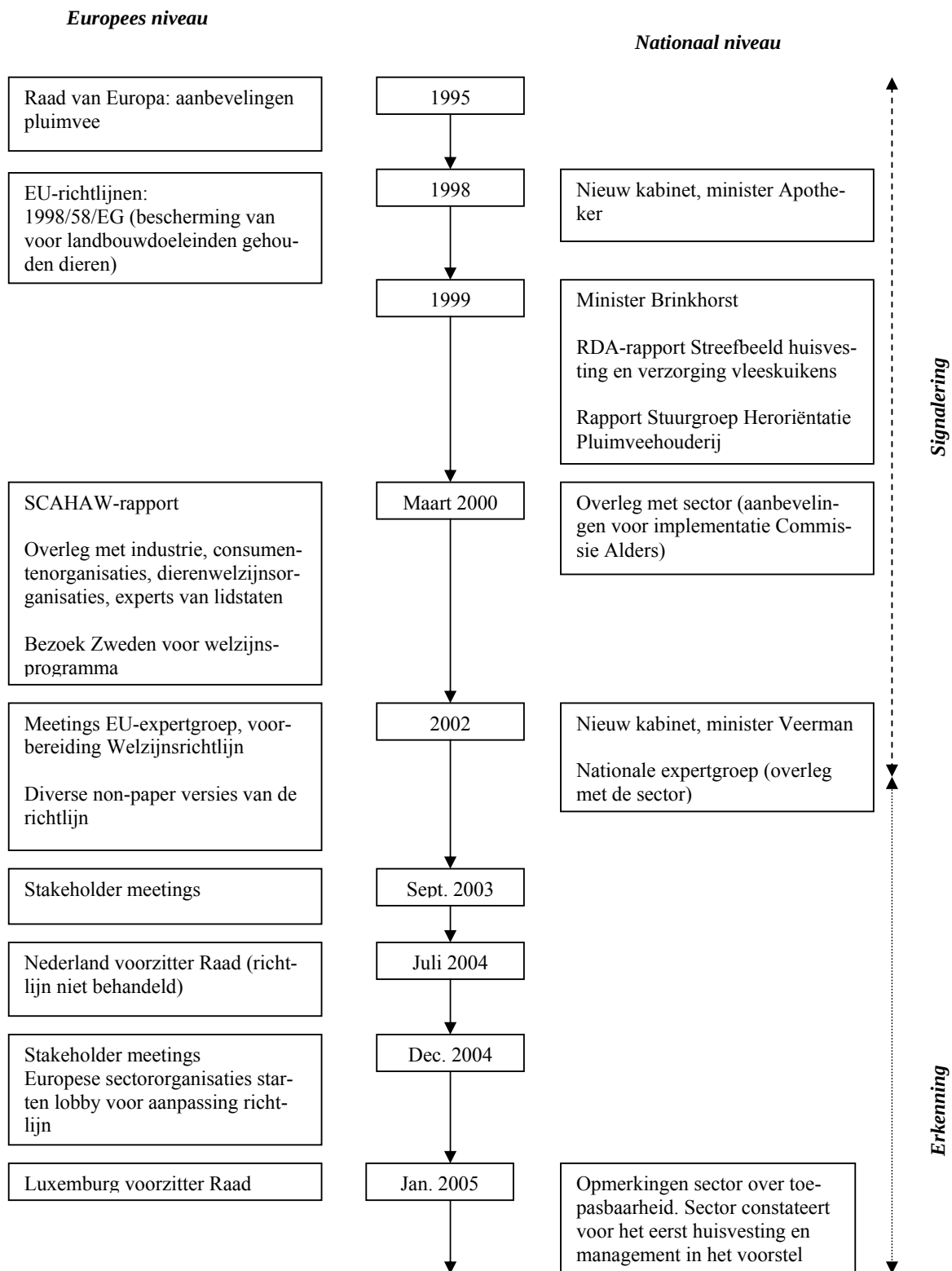
Uit het rapport kwamen twee belangrijke aanbevelingen naar voren: 1) de negatieve effecten van de fokkerij gericht op hoge groei en lage voederconversie zijn niet acceptabel en fokkers moeten al hun inspanningen richten op het voorkomen van deze negatieve bijeffecten; en 2) het effect van bezettingsdichtheid op het welzijn van de vleeskuikens is in sterke mate afhankelijk van het management (onder andere klimaat, strooiselkwaliteit) en bij een dichtheid boven 30 kg/m² wordt het welzijn van vleeskuikens negatief beïnvloed (ook bij een goed management). De aanbeveling in het rapport is dat de veehouder alleen vleeskuikens mag houden op 30 kg/m² wanneer hij aan specifieke eisen met betrekking tot klimaat en strooiselkwaliteit voldoet. Daarnaast wordt sterk aanbevolen de omgeving te verrijken zodat vleeskuikens hun natuurlijke gedrag kunnen uitvoeren.

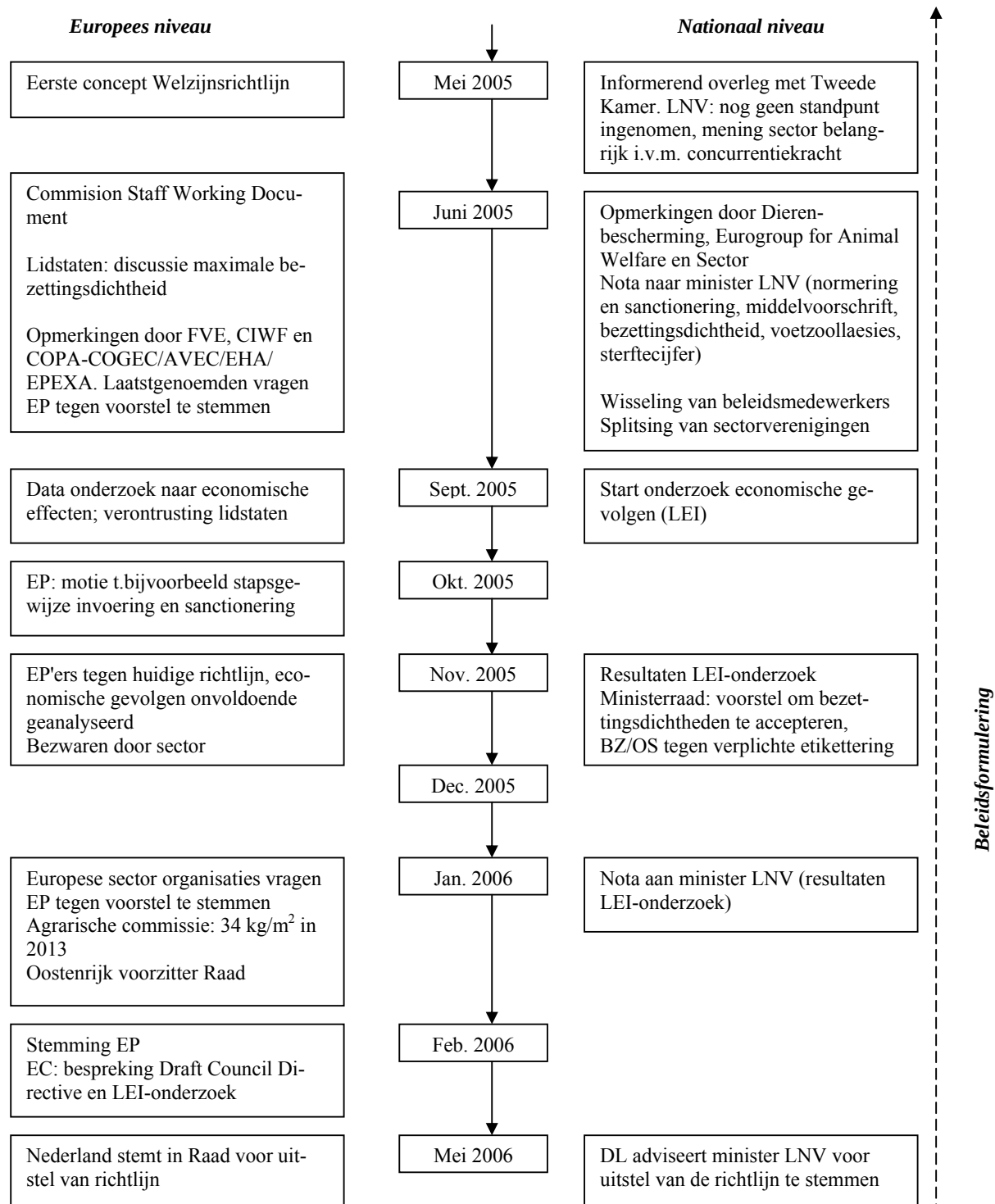
Uiteindelijk is in de richtlijn van deze aanbevelingen alleen aandacht besteed aan de maximale bezettingsgraad, waarbij de basis de in het SCAHAW-rapport genoemde 30 kg/m² is geworden maar een vleeskuikenhouder bij goede prestaties de dichtheid kan op-hogen tot maximaal 38 kg/m². In discussies rondom de richtlijn wordt overigens vaak verwezen naar een maximale dichtheid van 25 kg/m². Boven deze dichtheid wordt het gedrag van vleeskuikens sterk ingeperkt. Deze norm komt voort uit de basistekst van het SCAHAW-rapport.

Een conceptrichtlijn is tot stand gekomen nadat op expertniveau intensief overleg plaats heeft gevonden tussen de EC en een aantal lidstaten waaronder Nederland (2002 en 2003)^[9] en tussen de EC en de Europese stakeholders, die in september en december 2004 werden geraadpleegd. Tevens wordt er een bezoek gebracht aan Zweden om het Zweedse model (bonus/malus regeling, scoren van voetzoollaesies), dat als voorbeeld heeft gediend in de praktijk, te bestuderen. Eind 2004 dringt de sector er op Europees niveau op aan om aanpassingen in de conceptversie van de richtlijn te bewerkstelligen. Dit loopt via Europese sectororganisaties, waarvan de *COPA-COGECA working party on eggs and poultry* en de AVEC (Europese organisatie van pluimveeslachterijen) de twee invloedrijkste zijn.^[12]

Op 30 mei 2005 wordt het eerste concept van de welzijnsrichtlijn voor vleeskuikens^[20] gepubliceerd (voor die tijd was er alleen sprake van zogenaamde 'non-papers', niet-officiële concepten van de richtlijn). In het conceptvoorstel worden specifieke welzijnseisen voor vleeskuikens vastgelegd, onder meer in de vorm van bepalingen ten aanzien van de maximale bezettingsgraad, eisen ten aanzien van goed management en voorwaarden ten aanzien van licht, ventilatie, strooiselkwaliteit en uitval.

Vanaf dit concept worden er met de lidstaten in Raadswerkgroepen^[22] discussies gevoerd over de welzijnscriteria (bezettingsdichtheid, voetzoollaesies en sterftcijfer), over etikettering, economische aspecten, beoordelingscriteria, sancties en implicaties voor de biologische sector. Daarbij wordt gebruik gemaakt van adviezen van de FVE (Federation of Veterinarians of Europe) en CIWF (Compassion in World Farming), onderzoeksrapporten over economische effecten (onder andere een rapport van het LEI^[56] naar economische effecten van de verlaging van de bezettingsdichtheid) en non-trade concerns in WTO-verband.





Figuur 2.1 Beleidsafwegingsproces van de EU-welzijnsrichtlijn voor vleeskuikens op Europees en nationaal niveau

Nederland heeft tot nu toe een belangrijke rol gespeeld in het inhoudelijk vormgeven van de welzijnsrichtlijn voor vleeskuikens. Uitgangspunten voor Nederland zijn een zo hoog mogelijk niveau van dierenwelzijn in Europa, een 'level playing field' zowel in normering als in controle en sanctionering, middelvoorschriften waar nodig en doelvoorschriften waar mogelijk. Eén en ander komt sterk overeen met de uitgangspunten van de kabinetten Balkenende II en III (onder andere focus op Europa, terugtrekkende overheid, doel- in plaats van middelvoorschriften, focus op kwaliteitssystemen en etikettering, en level playing field).

In het overleg in de Raadswerkgroepen is Nederland er in geslaagd om de controle en de hieraan gekoppelde maatregelen een meer verplichtend karakter te geven. Dit is belangrijk omdat de norm voor sterftepercentage en voetzoollaesies in Nederland voor het gros van de ondernemers naar verwachting geen problemen zal opleveren. Daarnaast heeft Nederland gestreefd naar twee groepen vleeskuikenhouders, waar de grens van de bezettingsdichtheid bij de ene groep bij 30 kg/m² ligt en bij de andere bij 38 kg/m², mits aan bepaalde condities wordt voldaan. Aangezien de meeste ondernemers aan deze condities kunnen voldoen, zullen ze in de tweede groep vallen, waardoor de teruggang in bezettingsdichtheid minder groot is. Ook heeft Nederland zich ervoor ingezet om de biologische veehouderijen buiten de richtlijn te houden, omdat zij al hun eigen richtlijn hebben en dat teveel aanpassingen zou vragen.

In oktober 2005 is er in het Europese Parlement over de richtlijn gestemd. Hierbij hebben Nederlandse Europarlementariërs tegen de richtlijn gestemd omdat zij, op voorpraak van het bedrijfsleven, vreesden voor de economische gevolgen. Dit was voor LNV een onverwachte wending in het beleidsvormingsproces, omdat het bedrijfsleven bij de totstandkoming van de richtlijn nauw betrokken was en niet eerder had aangegeven dat haar bezwaren onoverkomelijk waren. Tijdens een vergadering van de klankbordgroep van LNV (met vertegenwoordigers van sector) in januari 2006 wordt de communicatie tussen partijen dan ook expliciet aan de orde gesteld *om verrassingen in de toekomst te voorkomen*.^[45,46] In januari 2006 is het voorstel van de Nederlandse Europarlementariër Berman (PvdA) aangenomen, waarin staat dat economische en sociale overwegingen geen voorrang mogen hebben boven dierenwelzijn en diergezondheid in overeenstemming met het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Verder vermeldt hij expliciet dat de Europese producenten, ongeacht de bezettingsdichtheid, op termijn niet op de buitenlandse markt zullen kunnen concurreren met landen als Brazilië. Hij stelt daarbij de principiële vraag of Europeanen er daarom niet beter aan doen zich toe te leggen op kwaliteit, op verse producten en op de Europese markt. Ook zijn amendement om de maximale bezettingsdichtheid te verlagen per 2013 naar 34 kg/m² is aangenomen.

Het overleg in de Raadswerkgroep over het voorstel van de Europese Commissie met betrekking tot minimumnormen voor dierenwelzijn voor het houden van vleeskuikens is zo goed als afgerond. De Landbouw en Visserij Raad (LVR) van mei 2006 had hierover een besluit moeten nemen. Recentelijk zijn er geluiden te horen uit het nationale en internationale bedrijfsleven om, mede gegeven de slechte economische situatie in de sector en hangende de WTO discussies over consumentenzorgen, het huidige voorstel geheel in te trekken. In het CSA (Comité Spécial de l'Agriculture, Speciaal Comité Landbouw) en CVO (Chief Veterinary Officers) overleg hebben lidstaten te kennen gegeven zich zorgen te maken over de sociale en economische gevolgen van het huidige voorstel. De resultaten

van een onderzoek van het LEI in december 2005^[56] (in opdracht van sector en LNV en in februari 2006 eveneens besproken in Europees verband^[29]) naar de ingrijpende economische gevolgen van de welzijnsrichtlijn voor vleeskuikens hebben hierin eveneens een rol gespeeld.

2.2.2 Nationaal niveau

Op nationaal niveau start de discussie over het welzijn van vleeskuikens bij de voorbereidingen van het RDA-rapport *Streefbeeld huisvesting en verzorging van vleeskuikens*.^[3] De RDA (Raad voor Dierenaangelegenheden) is een overlegplatform van organisaties en deskundigen dat de minister van LNV adviseert over strategische vraagstukken op het gebied van de gezondheid en het welzijn van gehouden dieren (LNV, 2006a). Het genoemde rapport verschijnt in 1999, vlak voor het rapport van de Stuurgroep Heroriëntatie Pluimveehouderij^[4] (ook wel commissie Alders genoemd). In het Rapport Alders staan adviezen voor de pluimveehouderij op het gebied van diergezondheid, dierenwelzijn, milieu/natuur en voedselveiligheid. Wat betreft vleeskuikens zijn de adviezen van het RDA-rapport overgenomen in het Rapport Alders. De adviezen over dierenwelzijn werden in eerste instantie gedragen door zowel de sector als de Dierenbescherming. Twee jaar later, in 2001, wordt het rapport Wijffels (Toekomst voor de veehouderij)^[5] gepubliceerd. In dit rapport wordt de hele keten gezien en geplaatst in het perspectief van een meer duurzame veehouderij. Bij LNV verschijnt een jaar later de Beleidsnota Dierenwelzijn.^[6] Voor vleeskuikens staat in deze nota dat het Rapport Alders geïmplementeerd dient te worden en dat een ontwikkeling naar langzaam groeiende dieren wenselijk is.

Naar aanleiding van het rapport Alders en het RDA-rapport worden er in 2001 en 2002 door de sector concreet acties genomen om het welzijn van vleeskuikens te verbeteren, bijvoorbeeld door implementatie in de IKB regelgeving.^[13-15] Door de wisseling van het kabinet (van Apotheker via Brinkhorst naar Veerman) en de daarmee gepaard gaande veranderingen in beleidsstandpunten kwamen alle nationale plannen met betrekking tot regelgeving van dierenwelzijn op een lager pitje te staan en werd de focus gericht op het regelen van dierenwelzijn in de markt (etikettering). Ook binnen de NOP (Nederlandse Organisatie voor Pluimveehouders) kwam er een omslag. Het rapport Alders werd niet langer als leidraad beschouwd. Naast de politieke ontwikkelingen speelde hierbij mee dat de vleeskuikenhouderij een sterke technische ontwikkeling doormaakte richting nog snellere groei, minder uitval en afleveren op een hoger slachtgewicht. Consequentie daarvan was dat vleeskuikens op een hogere dichtheid werden gehouden dan ten tijde van het RDA-rapport en het rapport Alders. Uitval, één van de verbeterpunten uit het rapport Alders, was geen kwestie meer en een verlaging van de bezettingsdichtheid tot 35 kg/m² zou forse economische gevolgen hebben voor de sector.

Rond deze tijd, in 2002, kwam het overleg over een Europese welzijnsrichtlijn voor vleeskuikens op gang. Nederland was hierbij vanaf het tweede of derde overleg als expert betrokken. Om goed beslagen ten ijs te komen op het Europese overleg is er door de betreffende beleidsambtenaar een Nederlandse klankbordgroep opgericht met vertegenwoordigers van de sector, onderzoek, dierenartsen en LNV.^[16] Deze gaven advies op gebied van dierenwelzijn, diergezondheid en toepasbaarheid. De expertconsultatie werd eind 2003 afgesloten en het wachten was op het starten van het politieke proces.

In de tweede helft van 2004 was Nederland voorzitter van de EU. De minister van LNV heeft toen getracht de welzijnsrichtlijn voor vleeskuikens tijdens dit voorzitterschap op de agenda te krijgen.^[10,18] Omdat echter eerst de transportverordening moest worden afgehandeld is dit niet gelukt. Eind 2004 gaat de Nederlandse sector zich in Europees verband sterk maken voor aanpassingen in de conceptrichtlijn.^[12] Het grootste struikelblok vormt de voorgestelde dichtheid van 30-38 kg/m². Ook verschijnt er in opdracht van de sector (PVE) een rapport van het Praktijkonderzoek Veehouderij over het welzijn van vleeskuikens in relatie tot bezettingsdichtheid.^[19] De strekking van het rapport is dat management veel meer bepalend voor welzijn is dan de bezettingsgraad.

Tijdens het tot stand komen en het verschijnen van het eerste concept van de richtlijn in mei 2005 is er op nationaal niveau informatie verkregen van de sector over toepasbaarheid van de richtlijn, en via onderzoek over economische gevolgen (LEI).^[56] Ook is er contact geweest met het ministerie in het Verenigd Koninkrijk (DEFRA)^[43], waarbij de conclusie was dat de richtlijn voor goede vleeskuikenhouders geen probleem zal opleveren. Het kabinet vindt concurrentiekracht belangrijk voor Nederland en daarom is de sector bij het proces betrokken. Ook hebben LNV en de minister in juni 2005 opmerkingen gekregen van de Dierenbescherming en Eurogroup for Animal Welfare met betrekking tot dierenwelzijn en van de sector met betrekking tot concurrentie.

In juni en juli 2005 zijn er nota's^[44] naar de minister van LNV gestuurd over de voorgenomen besluiten op het gebied van bezettingsdichtheid, voetzoollaesies, sterftecijfer, doel- versus middelvoorschriften, en normering en sanctionering. In augustus stemt de minister in met middelvoorschriften, terwijl ook de sector akkoord is, hoewel zij aangeeft een voorkeur te hebben voor doelvoorschriften. In reactie op vragen vanuit de CDA-fractie in de Tweede Kamer geeft de minister aan het huidige conceptvoorstel voor de welzijnsrichtlijn voor vleeskuikens te steunen in afwachting van de ontwikkeling van doelvoorschriften (gepland voor 2010) in overeenstemming met het kabinetsstandpunt.^[53] Interne en externe klankbordgroepen ondersteunen LNV in het beleidsvormingsproces en hebben inspraak in de discussies rondom de welzijnscriteria, handhaving en etikettering.

Naast het ministerie van LNV spelen ook de ministeries van Buitenlandse Zaken (BUZA) en Ontwikkelingssamenwerking (OS) een rol in het beleidsvormingsproces. Zij hebben zich in augustus 2005 in de ministerraad tegen verplichte etiketteringsystemen uitgesproken in verband met concurrentievervalsing.

In december 2005 worden de resultaten bekend van een onderzoek door het LEI^[56] naar de economische gevolgen van de welzijnsrichtlijn voor de gehele sector. Een nota aan de minister van LNV in verband met deze resultaten is in januari 2006 verstuurd^[54] en in februari 2006 zijn de resultaten in een brief van de minister aan de Tweede Kamer besproken.^[53] De resultaten van deze studie zijn voor LNV mede aanleiding voor een wijziging in het standpunt van Nederland in het Europese beleidsvormingsproces. Gegeven de ingrijpende gevolgen voor de sector is een duidelijke richtlijn met goede afspraken ten aanzien van handhaving en controle van essentieel belang voor de concurrentiepositie van de sector. Op 1 mei 2006 is op een aantal punten in de richtlijn nog geen overeenstemming bereikt, vooral ter attentie van sterftepercentage en voetzoolproblematiek. De Directie Landbouw van LNV stelt de minister voor het doorschuiven van de welzijnsrichtlijn voor vleeskuikens naar de tweede helft van 2006 onder voorzitterschap van Finland te steunen.^[54]

2.3 Actoren

2.3.1 Mondiaal niveau

World Trade Organisation

De WTO heeft als belangrijkste doel het bevorderen van de wereldhandel door het wegnemen van handelsbelemmerende factoren zoals subsidies en bescherming van de eigen markt. Op Europees niveau is er in juli 2005 binnen de Raadswerkgroep van de Europese Unie een discussie over etikettering ontstaan op basis van non-trade concerns in WTO-verband, met als reden concurrentievervalsing ten opzichte van Derde Wereld landen.

2.3.2 Europees niveau

Europese Commissie

De Europese Commissie (EC) dient voorstellen voor wetgeving in, is de hoedster van de Verdragen, en beheert de beleidsmaatregelen van de EU en de internationale handelsbetrekkingen en voert deze uit (Eur-Lex, 2004). In 2000 heeft de EC besloten een richtlijn met welzijnscriteria voor vleeskuikens op te stellen. Het eerste concept van de welzijnsrichtlijn is in mei 2005 gepubliceerd, gevolgd door gewijzigde versies in juni, juli, oktober en december 2005 en januari, maart en april 2006.

Raad van de Europese Unie

De Raad van ministers is het belangrijkste besluitvormingsorgaan van de Europese Unie (EU) en de laatste wetgevende instantie (Eur-Lex, 2004). Het voorzitterschap van de Raad wordt door de lidstaten bij toerbeurt voor steeds zes maanden waargenomen: juli 2004 Nederland, in 2005 Luxemburg en Groot-Brittannië, en in 2006 Oostenrijk en Finland.

Tijdens het voorzitterschap van Nederland in 2004 lukt het niet om het beleidsvormingsproces rondom de welzijnsrichtlijn in 2005 af te ronden, zodat de richtlijn niet per 1 januari 2006 in werking kon treden. Overigens heeft Finland, als ook Duitsland (beoogd voorzitter van de EU in de eerste helft van 2007), aangegeven de richtlijn tijdens hun voorzitterschap op de Europese agenda te willen zetten om tot afronding van het beleidsvormingsproces te komen. Sinds mei 2005 heeft de Raadswerkgroep de richtlijn meerdere keren bediscussieerd. De richtlijn wordt sinds september 2005 besproken in de Raad met als resultaat nieuwe voorstellen voor de richtlijn.

Europese expertgroep

Bij de voorbereidingen voor de richtlijn in 2002 en 2003 was een Europese expertgroep actief, bestaande uit beleidsambtenaren uit verschillende EU-landen. Deze beleidsambtenaren waren dezelfde personen die later in de Raadswerkgroep vertegenwoordigd waren. In dit overleg fungeerden alle beleidsambtenaren als technische experts. Politieke overwegingen speelden formeel nog geen rol. Soms werden externe deskundigen meegenomen naar het overleg.

Europees Parlement

Het Europees Parlement (EP) vertegenwoordigt de burgers uit de Europese Unie en weerspiegelt alle belangrijke politieke stromingen in de EU. Het EP heeft drie functies: beslissen, adviseren en controleren. Vanaf oktober 2005 is op diverse momenten in het beleidsformuleringsproces door het EP over de richtlijn gesproken en gestemd.

FVE

Federation of Veterinarians of Europe (FVE) bestaat uit 40 nationale veterinaire organisaties uit 35 Europese landen, en de organisaties UEVP (Union Européenne des Vétérinaires Praticiens), UEVH (Union Européenne des Vétérinaires Hygienistes), EASVO (European Association of State Veterinary Officers). De opmerkingen van de FVE over de richtlijn betreffen dierenwelzijn- en diergezondheidsaspecten (onder andere genetische aspecten, training, monitoring, enzovoort). De belangrijkste is dat de organisatie het eens is met de voorgestelde grenzen van bezettingsdichtheid (tot 38 kg/m²), omdat omgevingsfactoren ook invloed op welzijn hebben.

CIWF

Compassion in World Farming (CIWF) verwijst vooral naar het SCAHAW-rapport van maart 2000. De CIWF roept de EC op de richtlijn conform het SCAHAW-rapport aan te passen, onder andere in januari 2006 in reactie op een voorstel van december 2005. Zij stelt concreet voor een bezettingsdichtheid van 25 kg/m² na te streven met een maximum van 30 kg/m², onder voorwaarden van de voorschriften in Annex II en strenge controle en inspectie. Verder wijst CIWF erop dat uit enkele studies (bijvoorbeeld de studie van Dawkins et al, 2004) naar voren is gekomen dat management (dat wil zeggen goede huisvesting) van vleeskuikens belangrijk is voor dierenwelzijn. Verder geeft CIWF commentaar op het gebruik en de monitoring van enkele welzijnscriteria (sterftepercentage en voetzoollae-sies). CIWF is van mening dat andere parameters en factoren toegevoegd moeten worden, conform het Zweedse model.

Eurogroup for Animal Welfare

Eurogroup for Animal Welfare, een Europese koepel van nationale dierenbeschermingsorganisaties, is, net als het CIWF van mening, dat het SCAHAW-rapport van maart 2000 leidend moet zijn bij de invulling van de welzijnsrichtlijn. Rode draad in haar pleidooi is een focus op kwaliteit in de concurrentie met andere landen zoals Brazilië in plaats van de huidige focus op kostprijs.

In maart 2006 stelt de Eurogroup for Animal Welfare in een brief aan de minister van LNV dat zij zich genoodzaakt ziet de steun aan het voorstel zoals het er dan ligt terug te trekken. Zij vinden de voorgestelde bezettingsgraden tot 30 kg/m² en 38 kg/m² (die liggen ver boven de conclusies uit het wetenschappelijke SCAHAW-rapport uit 2000) en ook het voorgestelde 6,3% uitvalspercentage te hoog (een uitvalspercentage van zelfs 2,2% zou 'perfectly achievable' zijn).

Europese sectororganisaties

Op Europees niveau worden de belangen van de sector vertegenwoordigd door een viertal branche organisaties, te weten COPA-COGECA, AVEC, EHA en EPEXA. De twee eerst-

genoemde zijn hiervan de grootste en de belangrijkste. COPA-COGECA is een belangenorganisatie voor boeren uit de EU-lidstaten. AVEC kan worden gezien als een Europese vertegenwoordiging van pluimveeslachters en -handelaren, waarvan NEPLUVI de Nederlandse tak vormt. De vier organisaties samen startten in december 2004 ^[12] een lobby richting zowel EC^[31] als EP^[34] om tot aanpassingen in de voorgenoemde richtlijn te komen. In mei/juni 2005^[33] heeft dit geresulteerd in een position paper namens de vier organisaties waarin ze wijzigingsvoorstellen doen. Focus ligt daarin vooral op beter management op basis van parameters als licht, ventilatie, strooiselkwaliteit en training.

2.3.3 Nationaal niveau

Ministerraad

In december 2005 is er een Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) fiche opgesteld waarbij aan het parlement werd voorgesteld om de voorgestelde bezettingsdichtheid door de EU goed te keuren. Het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking bleken echter tegen verplichte etiketteringsystemen te zijn om belemmering van vrije concurrentie door derden te voorkomen.

Minister van LNV

De voormalige ministers van LNV Apotheker en Brinkhorst in het kabinet Paars II wilden voorop lopen op het gebied van dierenwelzijn binnen Europa. De huidige minister van LNV Veerman heeft in de kabinetten Balkenende II en III voor een 'level playing field' gekozen. Nederland zet wel actief in op welzijnsverbeteringen maar dan op Europees niveau. Op nationaal niveau is het lastig om de sector zelf diervriendelijke maatregelen uit te laten voeren, omdat deze maatregelen over het algemeen gepaard gaan met een kostprijsverhoging (LNV Consumentenplatform, 2005).

LNV

Bij het ministerie van LNV wordt het standpunt 'minder beleid, minder regels' van de regering vertaald in 'van zorgen voor naar zorgen dat'. Bij LNV staat dierenwelzijn en diergezondheid voorop door in te zetten op welzijnsindicatoren en de transparantie daarvan.

Binnen LNV zijn drie beleidsmedewerkers werkzaam (geweest) bij het dossier welzijnsrichtlijn voor vleeskuikens. Eén beleidsmedewerker was betrokken bij de signalering en erkenning tot juni 2005, en twee beleidsmedewerkers bij de beleidsformuleringsfase vanaf juni 2005. Achtergronden van de betrokken beleidsmedewerkers liggen op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid.

Interne klankbordgroep

De interne klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van AID, Directie I&H en EZ. In deze klankbordgroep zijn standpunten besproken op het gebied van welzijnsindicatoren, condities en het type bedrijven waarop de richtlijn toegepast gaat worden.

Externe expertgroep

Tijdens de voorbereidingen van de richtlijn in 2002 en 2003 heeft de verantwoordelijke beleidsambtenaar een externe expertgroep geraadpleegd op gebied van diergezondheid, die-

renwelzijn en de toepasbaarheid van deze parameters. Deze expertgroep bestond uit vertegenwoordigers van de sector (NOP Kring Vleeskuikenhouders, slachterijen), een dierenarts, vertegenwoordigers van het RVV, PVE, Praktijkonderzoek, ID-Lelystad, Dierenbescherming en EC-LNV. Sommige leden werden ook bilateraal nog geraadpleegd. Grotendeels is deze groep later weer geraadpleegd in de externe klankbordgroep.

Externe klankbordgroep

De externe klankbordgroep bestaat uit zowel vertegenwoordigers van LNV (DL, DK) als de sector, te weten Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders (NOP), Productschappen Vee, Vlees en Eieren (PVE), Vereniging van de Nederlandse Pluimveeverwerkende Industrie (Nepluvi), Nederlandse Vakbond van Pluimveehouders (NVP) en daarnaast uit vertegenwoordigers van de Dierenbescherming, Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD) en onderzoek (ASG).

In augustus 2005 stelt de klankbordgroep dat de grens van de bezettingsdichtheid geen garantie voor dierenwelzijn is, maar wel gebruikt kan worden voor handhaving. Verder wordt er gediscussieerd over strafmaatregelen, etikettering en genetische kwaliteit. Het standpunt van het NOP is dat er teveel middelvoorschriften zijn. Ook vindt het NOP dat een goede welzijnsparameter onbekend is en dat er gekeken moet worden naar transparantie, toepasbaarheid van de richtlijn, sancties en concurrentie.

In oktober 2005 bespreekt de externe klankbordgroep dat er met een 'level playing field' geen verschil tussen biologische of intensieve houderijen is met uitzondering van factoren waar de veehouder geen invloed kan hebben zoals predatoren bij uitloop of sterftecijfer tijdens de eerste week. Verder wil zij alleen een maximale bezettingsdichtheid en vindt zij dat monitoring bij tussentijds uitladen geen zin heeft. In opdracht van de externe klankbordgroep voert het LEI een tweetal onderzoeken uit.

Dierenbescherming

In juni 2005 laat de Dierenbescherming weten dat de meeste welzijnsproblemen worden veroorzaakt door de fokkerij en dat de voorwaarden in het voorstel van de richtlijn om een hogere bezettingsdichtheid te behalen te soepel zijn. Gelet op het SCAHAW-rapport vindt de Dierenbescherming dat de maximale bezettingsdichtheid van 38 kg/m² in het voorstel te hoog ligt. Bij een bezetting van <31 kg/m² dienen er aanvullende eisen te komen, geformuleerd in Annex II van het voorstel voor de richtlijn. De normering en sanctionering dienen ook aangescherpt te worden.

Op nationaal niveau heeft de Dierenbescherming in 2006, conform het bezwaar geuit door de Eurogroup for Animal Welfare in maart 2006, bezwaren tegen het voorgestelde uitvalspercentage van 6,3%. De oorspronkelijke insteek in de conceptringlijn (mei 2005) was het streven naar een uitvalspercentage van 4-4,5%. Echter, de handhaving van dit lagere percentage betekent dat veel bedrijven gecontroleerd zullen moeten worden, waardoor de handhavingkosten stijgen. De Dierenbescherming is het hiermee niet eens en dreigt zich terug te trekken uit de klankbordgroep.

Sector

De sector is aangesloten bij twee verschillende verenigingen (NOP en NVP) en heeft zitting in de externe klankbordgroep. In februari 2005 pleit de sector in een brief aan de mi-

nister van LNV voor het vaststellen van meerdere welzijnsindicatoren, niet alleen bezettingsdichtheid en voetzoollaesies. Voorbeelden zijn management, borstblaren en brandhakken. Hiertoe verwijst zij naar een onderzoek dat door ASG in opdracht van PVE is uitgevoerd.

De sector vindt dat de huidige eisen bij $<31 \text{ kg/m}^2$ onvoldoende zijn om ook bij deze bezetting het welzijn te kunnen garanderen. Daarnaast dient de bezettingsdichtheid als middelvoorschrift te worden vervangen door een doelvoorschrift. Ook bij een bezetting van 42 kg/m^2 kan het welzijn worden gewaarborgd, meent de sector.

De sector geeft daarnaast ook haar mening via kranten, diverse brieven en bij Euro-parlementariërs. Naast een coöperatieve houding richting LNV heeft de sector vanaf eind 2004 (via het PVE en Europese brancheorganisaties zoals COPA-COGECA en AVEC) gelobbyd bij het EP om het voorstel voor de richtlijn op een aantal punten (onder andere bezettingsdichtheid) aan te passen. Zij stellen dat dierenwelzijn een afname van de werkgelegenheid in de sector in Europa zal geven.

LEI

Het LEI heeft in 2005 twee onderzoeken^[56] uitgevoerd naar welzijn versus economie binnen de vleeskuikenketen, met het doel inzicht te krijgen in de economische gevolgen van de welzijnsrichtlijn voor pluimveehouders in Nederland. Hieruit blijkt onder andere dat de achteruitgang in arbeidsinkomen ten gevolge van de welzijnsrichtlijn gemiddeld 12.000 euro (op basis van gemiddelde huidige bezettingsgraad van 45 kg/m^2) en 19.000 euro (op basis van huidige bezettingsgraad van 50 kg/m^2) bedraagt.

De resultaten van beide studies komen in december 2005 beschikbaar en zijn voor minister van LNV aanleiding om bij de EC te pleiten voor een overgangstermijn van 5 tot 7 jaar, ten einde pluimveehouders de tijd te geven zich voor te bereiden op de welzijnsrichtlijn (onder andere investeringen in houderijsystemen met een hoge bezettingsgraad afschrijven, investeren in stalsystemen met lage bezettingsgraad). Daarnaast wil hij initiatieven gericht op verbeterde stalsystemen en bedrijven die besluiten over te gaan tot schaalvergroting door nieuwbouw van stallen financieel ondersteunen om zo een overgang van de sector te stimuleren. Om dit voorstel richting de EC te onderbouwen adviseert DL de minister om de LEI-rapporten binnen de EC openbaar te maken, wat op 10 februari 2006 ook gebeurt. Daarmee zijn beide onderzoeken begin 2006 aanleiding tot discussie op zowel nationaal (Tweede Kamer) als Europees (Europese Commissie) niveau over hoe nu verder met de Welzijnsrichtlijn voor vleeskuikens.

ASG

ASG heeft eind 2004 een literatuuronderzoek uitgevoerd naar het welzijn van vleeskuikens in relatie tot de bezettingsdichtheid.^[19] Negatieve effecten op groeisnelheid, voeropname, voerconversie, gezondheid en uitval zouden grotendeels weggenomen kunnen worden door management en stalrichting (ventilatie, strooiselkwaliteit). Een ander onderzoek door ASG (begin 2005) naar de mogelijkheden om door middel van dynamisch voeren de voetzoolproblematiek bij vleeskuikens te reduceren wordt, net als voorgenoemd onderzoek, door de sector gebruikt om haar pleidooi te onderstrepen. Ook in dit onderzoek wordt de factor management naar voren geschoven als een factor waarin verbeteringen te realiseren zijn waarmee het dierenwelzijn van vleeskuikens verbeterd kan worden.

2.4 Waarden en hun betekenis

2.4.1 Indicatoren van de waarden

De volgende waarden worden in de casus EU-welzijnsrichtlijn vleeskuikens beleidsmatig tegen elkaar afgewogen: dierenwelzijn, diergezondheid, economie, eerlijke handel, milieu/natuur, voedselveiligheid, transparantie, traceerbaarheid en toepasbaarheid.

De waarden zijn tijdens het beleidsafwegingsproces steeds meer gespecificeerd en gekwantificeerd. In het begin van het beleidsproces gingen de discussies vooral over hoe de waarden gemeten konden worden, met andere woorden welke indicatoren er toegekend moesten worden. Daarna werden er normen en tolerantiegrenzen voor deze waarden afgesproken.

De indicatoren en hun gekwantificeerde normen in de periode 2000-mei 2006 zijn weergegeven in bijlage 1.2 (Europees niveau) en in bijlage 1.3 (nationaal niveau).

2.4.2 Verschuiving van waarden

Op basis van de documenten en de interviews met beleidsmedewerkers en vertegenwoordigers van de sector is een analyse gemaakt van de verschuiving in waarden gedurende het beleidsproces tot 1 mei 2006. De waarden die bij het Europese en nationale beleidsafwegingsproces naar voren kwamen, zijn in de tijd weergegeven en gerangschikt naar hun belang per tijdperiode. Op Europees niveau zijn dat de waarden die naar voren kwamen bij de afwegingen van de Europese Commissie, de Raad van de Europese Unie, raadswerkgroepen en het Europese Parlement. Op nationaal niveau zijn de waarden gerangschikt bij afwegingen van het ministerie van LNV, de ministerraad, en de interne klankbordgroep.

Om de waarden te kunnen kwantificeren zijn de waarden die in een document werden genoemd gerangschikt en als volgt gescoord: de waarde die in een tijdperiode als belangrijkste argumentatie voor een beleidsafweging werd genoemd kreeg de hoogste score (3), de waarde die de minste argumentatie gaf voor de beleidsafweging kreeg de laagste score (1). Bijvoorbeeld wanneer in een document de beleidsafweging werd genomen dat de maximale bezettingsgraad hoger moet zijn dan 25 kg/m², omdat dat niet haalbaar is voor de meeste Europese landen, kreeg economie een score 3 en dierenwelzijn een score 1.

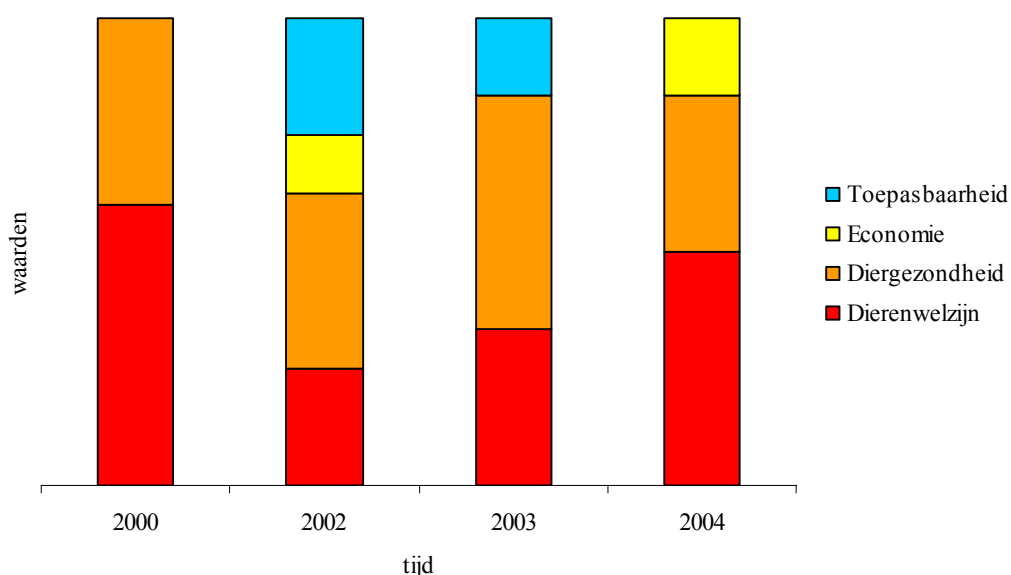
Bij meerdere documenten in een tijdperiode zijn de scores van de documenten samengevoegd, zodat een overzicht wordt gekregen welke waarden de grootste rol hadden in het beleidsafwegingsproces in die periode. Bijvoorbeeld wanneer naast het bovengenoemde document nog een beleidsafweging wordt genomen waarbij economie belangrijker is (score 3) dan eerlijke handel (score 1), dan was op basis van de twee documenten de uiteindelijke score voor die tijdperiode economie 3, eerlijke handel 1, dierenwelzijn 1.

Vervolgens zijn de waarden in een grafiek uitgezet tegen de tijd, op Europees en op nationaal niveau. Het resultaat, de verschuiving in waarden op Europees en nationaal niveau, wordt hieronder achtereenvolgens beschreven.

Europees niveau

Figuur 2.2 laat de verschuiving in waarden zien tijdens de *signalering* en de *erkenning* op Europees niveau. Uit de figuur blijkt dat in deze fasen van het beleidsvormingsproces

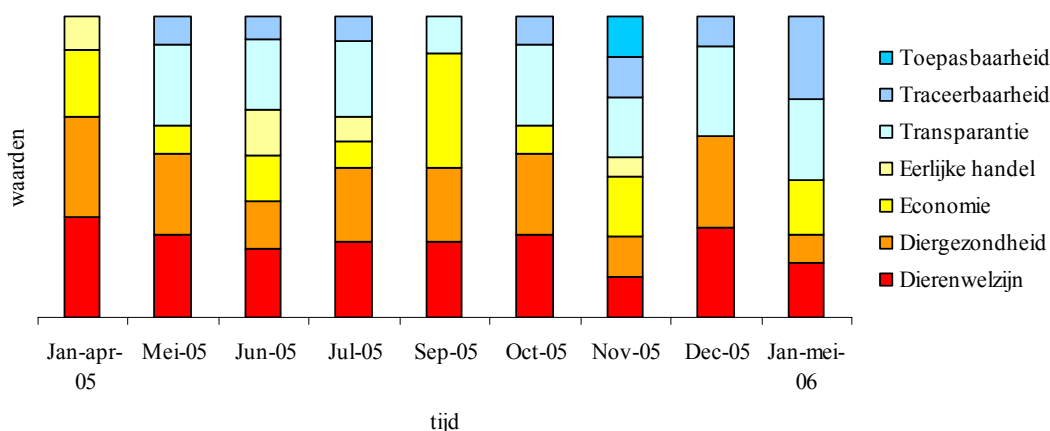
vooral de waarden dierenwelzijn en diergezondheid een rol hebben gespeeld, en in mindere mate economie en toepasbaarheid. Dit is te verklaren doordat de discussie op Europees niveau van 2000 tot 2004 vooral werd gevoerd over de invulling van de richtlijn, waarbij vooral gesproken werd over parameters voor het welzijn van vleeskuikens. Hierbij lag het accent overigens vaak op diergezondheid, als subwaarde van dierenwelzijn. Volgens de verantwoordelijke beleidsmedewerker was de gedachte hierachter dat gezondheid (een belangrijke component van welzijn) gewaarborgd moet zijn voordat er ruimte is voor andere welzijnsparameters. Over toepasbaarheid wordt in de documenten wel gesproken maar dit speelt een ondergeschikte rol, wat door de betreffende beleidsmedewerker is bevestigd. De discussie over de economische gevolgen van de richtlijn werd tot en met 2003 nog nauwelijks gevoerd binnen Europa. In 2004 gaan de economische gevolgen van de richtlijn wel een rol spelen. Europese brancheorganisaties zoals de COPA-COGECA en AVEC gaan vragen om aanpassing van de welzijnsrichtlijn voor vleeskuikens. Hierin speelt Nederland een belangrijke rol.



Figuur 2.2 Verschuiving van waarden in de signalering en erkenning op Europees niveau

Figuur 2.2 laat de verschuiving in waarden zien tijdens de *beleidsformuleringsfase* op Europees niveau in de periode januari 2005-mei 2006. Dit is het moment waarop het proces overgaat van expertconsultatie en invulling van de richtlijn naar de politieke discussie. Daarmee is de verschuiving van waarden in het proces veelal moeilijker te doorgronden of te verklaren. Uit figuur 2.3 blijkt dat telkens twee waarden ter sprake zijn gekomen: dierenwelzijn en diergezondheid, zowel afzonderlijk genoemd als in een aantal gevallen samengebracht onder dierenwelzijn. Transparantie kwam in de periode tot mei 2005 niet noemenswaardig aan bod, maar vanaf mei 2005 werd, met het eerste voorstel concreet op tafel, deze waarde besproken in de context van monitoring, etikettering en sanctionering. In januari-april, juni, juli en november 2005 was eerlijke handel een aandachtspunt in rela-

tie tot etikettering en regelgeving in WTO-verband. Met het eerste voorstel van de richtlijn in mei 2005 worden ook economische aspecten langzamerhand belangrijker in de beleidsformuleringsfase. Van januari t/m november 2005 zijn economische aspecten besproken, vooral de sociaal-economische gevolgen tijdens de Impact assessment en in het EP in september. Daarnaast werd er gesproken over de concurrentiepositie van de sector en het level playing field. In februari 2006 zijn de resultaten van onderzoek naar economische gevolgen door het LEI besproken in Europees verband, waardoor economie als waarde, na een terugval in december 2005, begin 2006 weer volop op de Europese agenda staat. Traceerbaarheid ten slotte speelde in mei t/m december (met uitzondering van september) een rol in de discussie. Daarbij ging het ofwel over de informatie die verzameld moet worden ofwel over de toename in administratieve lasten (= economie) als gevolg van de richtlijn. In november 2005 werd ook de toepasbaarheid van normen in de praktijk overwogen.



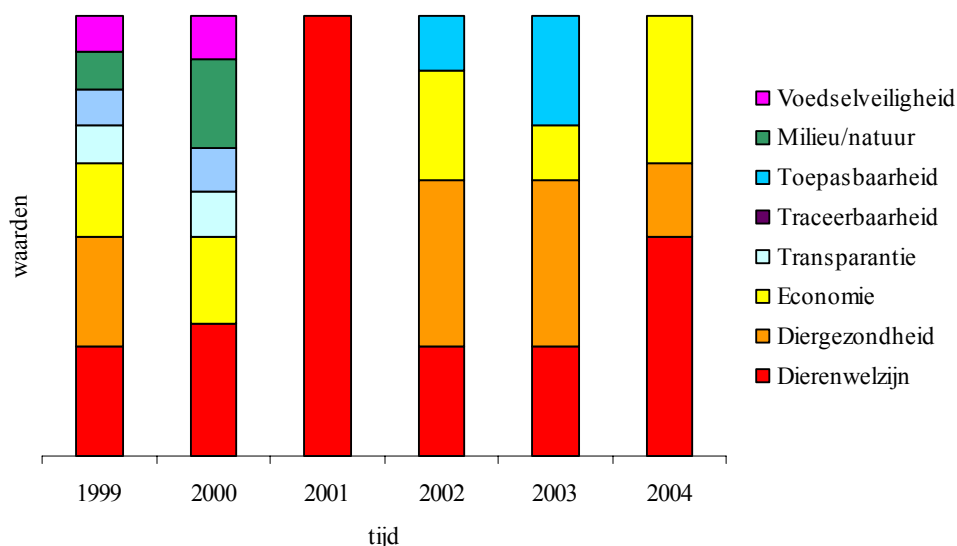
Figuur 2.3 Verschuiving van waarden in de beleidsformuleringsfase op Europees niveau

Nationaal niveau

Figuur 2.3 laat de verschuiving in waarden zien tijdens de *signalering* en de *erkenning* op nationaal niveau. Tijdens de signalering spelen waarden zoals voedselveiligheid en milieu/natuur nog een rol (deze komen naar voren in de meer algemene rapporten over de sector). Naarmate de discussie zich toespitst op welzijnsregelgeving in Nederland (2001-2002) en Europa (2002-2003) en het proces van erkenning start (2002) komen alleen nog waarden zoals diergezondheid, dierenwelzijn en toepasbaarheid naar voren. Uitgangspunt daarbij zijn de waarden zoals beschreven in het rapport Alders^[4] en het RDA-rapport.^[3] Opvallend is dat in 2001 alleen de waarde dierenwelzijn naar voren komt uit de documenten. Volgens de geïnterviewde beleidsmedewerker van het PVE is dat correct. Op dat moment lag de discussie vrijwel stil en in de weinige documenten uit die periode wordt alleen dierenwelzijn als waarde naar voren gebracht.

Wanneer de expertconsultatie begint, spitst de discussie zich toe op de invulling van parameters voor dierenwelzijn en diergezondheid. Op dit moment is de invulling van de toekomstige richtlijn alleen nog maar een technisch verhaal en speelt het politieke proces, en daarmee andere waarden, geen rol. Toepasbaarheid is een waarde die vooral in de Ne-

derlandse expertgroep^[16] naar voren wordt gebracht door de sector. Achtergrond daarvan is de extra kosten die het meten van de diverse parameters met zich meebrengt. Economie speelt eerst een kleine rol. Volgens de betreffende beleidsmedewerker was de gedachte (2002-2003) van de sector dat Nederland de concurrentie wel aan zou kunnen door het hoge technische niveau waar de sector op opereert. De verwachting was dat praktisch alle bedrijven op de maximale dichtheid kuikens kunnen houden. In 2004 gaat economie een grotere rol spelen. Door de technische vooruitgang (verbeteringen in klimaat en uitvalsperscentages) worden inmiddels vleeskuikens op een hogere dichtheid (42 kg/m^2) gehouden dan ten tijde van het rapport Alders (38 kg/m^2). Bovendien worden slachtkuikens op een hoger gewicht afgeleverd waardoor ze op een hogere bezettingsgraad komen te zitten. De sector realiseert zich dat de economische gevolgen van de richtlijn voor de Nederlandse pluimveesector fors zijn. Nieuwe bestuurders binnen de NOP beginnen samen met het PVE een lobby op Europees niveau om aanpassingen in de concept richtlijn te bewerkstelligen (eind 2004).^[12] Tegelijkertijd maakt Veerman zich sterk voor een 'level playing field' binnen Europa.^[18] Want ook het politieke klimaat was inmiddels veranderd van een focus op een hoog niveau van dierenwelzijn en een voorloperspositie binnen Europa naar het streven naar een level playing field.



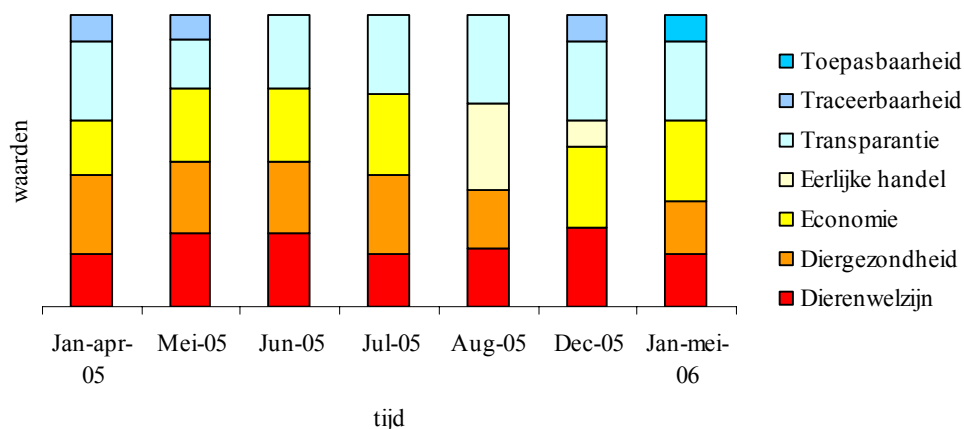
Figuur 2.4 Verschuiving in waarden tijdens de signalering en erkenning op nationaal niveau

Figuur 2.4 laat de verschuiving in waarden zien tijdens de *beleidsformuleringsfase* op nationaal niveau in de periode januari 2005-mei 2006. Hieruit blijkt dat drie waarden altijd ter sprake zijn gekomen: dierenwelzijn, diergezondheid, en transparantie. Ook op nationaal niveau geldt dat dierenwelzijn en diergezondheid zowel als afzonderlijke waarde als samengebracht onder dierenwelzijn in de discussie een rol spelen. Transparantie wordt ook op nationaal niveau besproken in de context van monitoring en sanctionering, maar daarnaast spelen ook handhaving, normering en vooral doel/middelvoorschriften, gelet op de prioriteiten van het kabinet, een rol. Vooral monitoring wordt iedere keer weer besproken.

Veelal gebeurt dit in de context van gelijke concurrentieverhoudingen (level playing field), waaraan op nationaal niveau veel belang wordt gehecht door zowel de sector als LNV. Een andere waarde die gedurende de beleidsformuleringsfase (met uitzondering van augustus) aan belang wint is economie. Dat de economische gevolgen voor juist de intensieve Nederlandse sector zo ingrijpend zullen zijn, heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. De publicatie van een aantal LEI-rapporten ^[56] in zowel maart als december 2005 heeft een katalyserende werking gehad in de discussie over economische gevolgen van de richtlijn. Level playing field, in de betekenis van de concurrentiepositie van de sector, wordt daarbij dan ook veelvuldig genoemd.

Ook eerlijke handel is een aandachtspunt geweest in de beleidsformuleringsfase op nationaal niveau. In augustus en december 2005 was eerlijke handel een aandachtspunt in BNC-fiches. In augustus geven het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking commentaar op een BNC-fiche. Ze zijn tegen verplichte etiketteringsystemen in verband met het opleggen van welzijnsstandaarden en kosten aan derde landen. In december wordt in een BNC-fiche aangegeven dat er geen directe gevolgen voor ontwikkelingslanden zijn, maar misschien in een later stadium wel vanwege mogelijke additionele EU-maatregelen op het gebied van verplichte etikettering.

In mei en december 2005 wordt ook de traceerbaarheid overwogen. In mei worden administratieve lasten besproken, in december het verstrekken van informatie. Toepasbaarheid ten slotte komt in de eerste maanden van 2006 ook in de aandacht. Naar aanleiding van de resultaten van eerdergenoemde LEI-rapporten beraadt Nederland zich op haar standpunt ten aanzien van de richtlijn in Europees verband. Gelet op de onvolkomenheden in de richtlijnen op dat moment wordt de toepasbaarheid van de richtlijn in de praktijk zoals deze op 1 mei 2006 voorligt zorgvuldig overwogen.



Figuur 2.5 Verschuiving van waarden in de beleidsformuleringsfase op nationaal niveau

2.5 Discussie en conclusies

2.5.1 Huidige stand van zaken

Deze casusanalyse van de welzijnsrichtlijn vleeskuikens kent 1 mei 2006 als eindpunt. Op deze datum wordt in een interne nota van Directie Landbouw aan de minister van LNV de huidige situatie uiteengezet. Nederland maakt deel uit van een grote groep lidstaten die in algemene zin het voorstel van de EC steunt. Echter, omdat op een aantal punten nog steeds geen definitieve overeenstemming is bereikt (onder andere ter attentie van sterftepercentages, voetzoollaesies), Nederland dit wel belangrijk vindt vanuit het oogpunt van handhaving en controle (level playing field) is de meest aantrekkelijke optie het doorschuiven van het voorstel naar voorzitter Finland (2e helft 2006). Daarmee wordt er voorjaar 2006 niet overhaast een voorstel aangenomen waarmee men aan alle kanten (sector, lidstaten, NGOs) ontevreden is, en tegelijkertijd leidt de EC geen gezichtsverlies. Directie Landbouw adviseert de minister van LNV in de nota van 1 mei 2006 in te stemmen met het doorschuiven van het voorstel naar het voorzitterschap van Finland.

2.5.2 Conclusies

Belangrijke momenten in het beleidsafwegingsproces

In het beleidsafwegingsproces zijn twee belangrijke momenten te onderscheiden die een verschuiving van waarden hebben veroorzaakt. Ten eerste is de sector anders tegen de richtlijn aan gaan kijken. De belangrijkste oorzaak daarvan was dat de bezettingsgraad in de Nederlandse sector sterk was toegenomen door voortgaande technische ontwikkelingen in vergelijking tot de bezettingsgraad tijdens en gedurende de eerste jaren na het Rapport Alders. Hierdoor realiseerde de sector zich dat de economische gevolgen van de richtlijn voor de Nederlandse pluimveesector fors zullen zijn. Het tweede moment is wanneer de resultaten bekend worden van onderzoeken naar economische gevolgen voor de sector. In september 2005 was er ook verontrusting op Europees niveau nadat tijdens de Impact Assessment de economische gevolgen ter sprake kwamen en data van onderzoek naar economische effecten door de lidstaten bekend werden. Daarna is er op nationaal niveau een tweede onderzoek door het LEI uitgevoerd, waarvan de resultaten in december bekend werden en in februari 2006 op Europees niveau besproken werden.

Dierenwelzijn en economie

Tijdens de laatste fase van de erkenning en de beleidsformulering is de waarde dierenwelzijn ondergeschikt geraakt aan economie. Tijdens de erkenning heeft men zich voornamelijk op dierenwelzijn en diergezondheid gericht om de technische aspecten goed te kunnen onderbouwen. Ook verwachtte de Nederlandse sector de concurrentie aan te kunnen door het hoge technische niveau waarop de sector opereert en de verwachting dat de meeste bedrijven hun bezettingsgraad konden behouden. In de beleidsformuleringsfase spelen er ook andere zaken mee: lidstaten willen hun sector niet ten onder laten gaan (economie), lidstaten willen dat sancties gelijk zijn (level playing field), enzovoort. Daarnaast bleek dat de gevolgen van de richtlijn voor de pluimveehouders groter waren omdat ze inmiddels vleeskuikens op een hogere bezettingsgraad hielden dan tijdens de eerste fase van de erkenning,

en waren de inkomsten van de vleeskuikenhouders gedaald door de vogelgriep in 2003. Dierenwelzijn schuift dan naar de achtergrond en uit onderhandelingen komen compromissen over randvoorwaarden naar voren. De dierenbeschermingsorganisaties zetten zich in voor strengere tolerantiegrenzen vanwege dierenwelzijn, de sector echter voor wijdere tolerantiegrenzen en doelvoorschriften vanwege de economische gevolgen. Uiteindelijk vindt er een verschuiving van dierenwelzijn en gezondheid naar economie plaats (concurrentiepositie en level playing field), en nemen ook de conditionele waarden transparantie (handhaving, monitoring, sanctionering), traceerbaarheid (beperken van administratieve lasten), en toepasbaarheid (uitvoerbaarheid in de praktijk) in belang toe om de economische gevolgen te beperken. In deze fase worden veel verschillende waarden afgewogen die sterk in belang wisselen. De waarden dierenwelzijn en diergezondheid worden uiteindelijk ondergeschikt aan de waarde economie en aan conditionele waarden die de economische gevolgen beperken.

Rol van voedselveiligheid en milieu/natuur

De waarden voedselveiligheid en milieu/natuur komen in de signaleringsfase nog naar voren maar spelen daarna geen rol meer. Er lijkt te worden aangenomen dat de maatregelen rond dierenwelzijn geen (noemenswaardige) invloed hebben op deze waarden.

2.5.3 Discussie

Eenduidige waarde

Tijdens deze casus bleken verschillende waarden geen eenduidige indicatoren te hebben. Ten eerste werden dierenwelzijn en diergezondheid soms als aparte waarden beschouwd, maar diergezondheid was ook vaak een indicator van dierenwelzijn. Hierbij dient opgemerkt te worden dat er (nog) geen goede gedragsparameters voor welzijn beschikbaar zijn, terwijl dit voor gezondheid gemakkelijker ligt. Door verschillende actoren worden deze waarden op verschillende manieren geïnterpreteerd, waardoor discussies soms langs elkaar heen lopen.

Ten tweede was de bezettingsgraad in eerste instantie een indicator voor dierenwelzijn, maar dat kwam in loop van de tijd steeds meer ter discussie te staan. Bezettingsgraad is bevorderlijk voor welzijn beneden 25 kg/m². Aangezien dat niet haalbaar was voor de meeste Europese landen werd de grens verhoogd naar een zone (30-40 kg/m²), waarin welzijnseffecten nooit wetenschappelijk zijn aangetoond. Het accent kwam daardoor (gemakkelijker) te liggen op de economische consequenties en op een handhavingnorm die economisch haalbaar zou zijn. In deze casus is deze indicator onder dierenwelzijn geschaard, omdat zij daar oorspronkelijk voor bedoeld was en omdat dit ook als zodanig door beleidsmedewerkers werd ervaren (zie bijlage 1.2 en 1.3).

Ten derde heeft de indicator level playing field ook verschillende betekenissen in deze casus. Deze indicator is in principe een economische waarde en geeft de economische belangen en handelsrelaties binnen de lidstaten van de EU weer. In verschillende documenten wordt aan deze betekenis ook de naam eerlijke handel gegeven. In deze casus is level playing field echter als indicator onder de waarde economie geschaard.

Rol van actoren

Verskillende actoren hebben invloed gehad op het beleidsafwegingsproces. Het standpunt van het kabinet heeft gezorgd voor het inzetten op een level playing field en vermindering van administratieve lasten, waardoor de economische waarde een belangrijke rol ging spelen. Daarnaast heeft de individuele beleidsmedewerker invloed op de manier waarop informatie verkregen wordt (wetenschappelijk en/of uit de praktijk), hoe er gecommuniceerd wordt met de sector en andere organisaties, en welke waarde(n) er meegewogen wordt/worden. Ten slotte heeft de sector invloed gehad door mee te praten over de technische invulling, haar mening te geven tijdens het beleidsvormingsproces, diverse onderzoeken te laten uitvoeren (bezettingsdichtheid in relatie tot management, economische gevolgen) en te lobbyen bij het Europese Parlement voor een aanpassing van de richtlijn.

Fases in beleidsafwegingsproces

In elke fase van het beleidsafwegingsproces worden waarden op een andere manier afgewogen. In elke fase worden verschillende onderwerpen besproken met specifieke actoren en spelen er andere belangen. In de erkenning wordt voornamelijk bekeken hoe inhoudelijke en technische aspecten ingevuld kunnen worden. In de beleidsformuleringsfase gaan er ook politieke aspecten spelen en worden er compromissen gesloten om een bepaald doel te bereiken. Hierdoor kan het werkelijke doel naar de achtergrond raken.

Conclusie

Uit de analyse van deze casus concluderen we dat weliswaar verschillende waarden een rol hebben gespeeld maar dat nauwelijks sprake was van een beleidsafwegingskader, waarin waarden transparant zijn afgewogen. Bepaalde waarden werden blijkbaar belangrijk gevonden en er werden beleidsbeslissingen genomen, vermoedelijk op basis van een impliciete (meer intuïtieve) waardenafweging.

3. Casus kaderwet diervoeders

3.1 Inleiding

De Kaderwet Diervoeders vormt een kader voor regelgeving op rijksniveau op het gebied van diervoeders.¹ Het is een juridische kapstok voor bestaande diervoederwetgeving, waarmee ook toekomstige EU-wetgeving op het gebied van voedselveiligheid van diervoeders kan worden geïmplementeerd. De essentie van de Kaderwet Diervoeders is een herijking van de verantwoordelijkheidsverdeling op het gebied van voedselveiligheid van diervoeders tussen de overheid (LNV) en de sector (Productschap Diervoeder). Daarnaast schenkt de Kaderwet Diervoeders bijzondere aandacht aan de verplichte etikettering van GGO-producten in het kader van de keuzevrijheid van consumenten.

De Kaderwet Diervoeders is oorspronkelijk ingediend op 1 december 2001 onder de titel 'Bepalingen aangaande onder meer de bereiding en het in het verkeer brengen van diervoeders (Kaderwet diervoeders)'. Door de val van het kabinet Kok en vervolgens het eerste kabinet Balkenende is de behandeling echter enkele jaren aangehouden (Research voor Beleid/Q-Point BV, 2003: 54). In april 2003 werd het wetsvoorstel met algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft het voorstel op 21 oktober 2003 vervolgens als hamerstuk afgedaan. De Kaderwet Diervoeders is vervolgens nog nader ingevuld door het Besluit diervoeders en een ministeriële regeling.

In deze casus wordt gekeken naar de verschillende waarden die bij de beleidsmatige voorbereiding en totstandkoming van de Kaderwet Diervoeders een rol hebben gespeeld. De analyse zal erop gericht zijn helder te krijgen welke waarde of waarden het belangrijkste lijken te zijn geweest en of hier in de loop der tijd verschuivingen zijn waar te nemen. De focus in deze casus ligt vooral op de fase van beleidsformulering (beleidsmatige voorbereiding en regelgeving) en de verse implementatie van de wet (oplossing; beleidsuitvoering en toepassing regels). In verband met het laatste zal een blik worden geworpen op de dioxinecrisis in oktober 2004 die met de kersverse kaderwet moest worden bestreden. De bronnen die ten grondslag liggen aan de analyse zijn de beleidsstukken uit het overzicht in bijlage 2.1, (pers)berichten en stukken over de dioxinecrisis uit 2004, gesprekken met drie beleidsmedewerkers van LNV, een gesprek met twee vertegenwoordigers van Nevedi (Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie) en een LNV-workshop waarin onder andere de eerste resultaten van deze casusanalyse zijn besproken (zie bijlage 3). In de beschrijving wordt vooral ingegaan op de meer inhoudelijke beleidsstukken waarin de achtergrond en onderbouwing van de Kaderwet Diervoeder is beschreven.

Eerst worden het Beleidsvoornemen Diervoeder en het Beleidsbesluit Diervoeder besproken, waarbij in het kader van diervoederproductie- en handel verschillende waarden worden aangestipt. Daarna wordt de aandacht gericht op de Kaderwet Diervoeder, vooral op de bijgaande *Memorie van Toelichting*. Nog sterker dan voorheen staat de waarde van

¹ De casusanalyse voor dit hoofdstuk is uitgevoerd door Erik de Bakker (LEI) en Joost Teeuw (RIKILT).

voedselveiligheid dan beleidsmatig centraal. Aansluitend zal nog kort worden ingegaan op de vraag of wellicht in het beleid rond toezicht op controle bredere waardenafwegingen zijn waar te nemen. Vervolgens komt de dioxinecrisis van 2004 aan bod, die gezien kan worden als een soort testcase voor de uitvoering van de Kaderwet Diervoeder: traden hierbij andere waarden naar voren of werden bepaalde waarden anders beklemtoond dan voorheen? In de voorlaatste paragraaf wordt de verschuiving in de aandacht voor verschillende waarden nog eens samengevat met behulp van een staafgrafiek. Ten slotte worden een aantal conclusies op een rij gezet.

3.2 Beleidsmatige voorbereiding: een brede aanloop

3.2.1 Beleidsvoornemen Diervoeder

In januari 2000 wordt het Beleidsvoornemen Diervoeder, getiteld *Grondstof voor vertrouwen*, aangeboden aan de Tweede Kamer waarin aanscherping van het diervoederbeleid wordt aangekondigd. Dit beleidsvoornemen wordt vervolgens voor commentaar voorgelegd aan en besproken met het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en consumentenorganisaties. In zijn toelichtende brief geeft de Staatssecretaris van LNV aan dat het hoofddoel van de voorgestelde aanscherping ligt in een vergroting van de veiligheid van de producten die worden geleverd door de dierhouderijsector. Deze vergroting van de veiligheid wordt door de Staatssecretaris noodzakelijk geacht vanwege de crises rond BSE en dioxine waarbij diervoeder de belangrijkste oorsprongsbron bleek te zijn. De meeste actiepunten zijn er dan ook op gericht om ervoor te zorgen dat diervoeders en de daarvoor gebruikte grondstoffen van onbesproken kwaliteit zijn. De Staatssecretaris stelt echter ook vast dat kwaliteit meer is dan veiligheid en dat soms een bredere afweging nodig is. Hij wijst op de verwerking van grondstoffen in diervoeders die maatschappelijk zeer omstreden zijn, ook al zijn er feitelijk geen risico's voor de volksgezondheid aanwezig. Verder wordt in het beleidsvoornemen aandacht geschonken aan een meer heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijksoverheid, publiekrechtelijke bedrijfsorganen en bedrijfsleven. Omdat veilig voedsel een taak is die toekomt aan de overheid zal de verantwoordelijkheid hiervoor ook geheel en al bij de rijksoverheid komen te liggen (en dus niet meer deels bij het productschap).

In het Beleidsvoornemen Diervoeder wordt aangegeven dat de Kaderwet Diervoeders bedoeld is om invulling te geven aan de gewenste verduidelijking van de verantwoordelijkheidsverdeling en daarmee samenhangende maatregelen. Ook beoogt het een kader te bieden waarin de regelgeving voor diervoeder eenduidig kan worden vastgelegd. Ter besluit wordt een aantal specifieke voornemens aangegeven met betrekking tot diersmeermel, swill (resten van humaan voedsel), gebruik van additieven en genetisch gemodificeerde gewassen (ggo's). Bij het laatste komt naar voren dat naast voedselveiligheid ook een andere waarde wordt onderkend, namelijk de keuzevrijheid van de consument. Het is vanuit deze optiek dat men inzet op etikettering van GGO-producten en een gegarandeerd ggo-vrije keten.

In de analyse die in het beleidsvoornemen wordt gemaakt van de ontwikkelingen in de dierlijke productiekolom, wordt er onder meer op gewezen dat de kwaliteitsbewaking in

de diervoedersector nog steeds onvoldoende is toegesneden op nieuwe risicofactoren en dat de sector onvoldoende is meegegroeid met de veranderde consumentenattitude ten aanzien van voedselveiligheid. Hier wordt (wederom) gesteld dat het aspect veiligheid weliswaar het belangrijkste aspect van voedsel is, maar niet het enige dat de hedendaagse consument bezighoudt:

'De appreciatie en de acceptatie van dierlijk voedsel hangt ook samen met de productiewijze, waarbij het in dit kader vooral gaat om de aard van het diervoeder.' (5)

Als voorbeelden van zorgen die consumenten hier kunnen hebben, worden genoemd i) het gebruik van kadavers in diervoeders; ii) het gebruik van bepaalde stoffen die ervoor zorgen dat dieren maximaal kunnen produceren; en iii) het gebruik van diervoeders afkomstig van genetisch gemodificeerde gewassen. Volgens de Staatssecretaris ontbreekt het momenteel aan een helder kader om met zulke vraagstukken om te gaan:

'In het gevoerde beleid en de benadering vanuit de overheid staat objectivering van gegevens door wetenschappelijk onderzoek en daarop gebaseerde besluitvorming centraal.' (5)

Kwalitatief hoogwaardige producten zijn dus niet alleen veilige producten maar ook producten die verantwoord zijn geproduceerd en waarbij nadrukkelijk rekening is gehouden met het gevoel van onbehagen die bepaalde productiewijzen bij consumenten kunnen oproepen. Het voorgestelde beleidskader en de daarbij behorende beleidsmaatregelen met betrekking tot diervoeder richten zich enerzijds op het versterken van garanties ten aanzien van voedselveiligheid en anderzijds op het versterken van het consumentenvertrouwen. Dit tweeledige doel wil men realiseren door de volgende maatregelen:

- centraal stellen van het voorzorgsprincipe;
- gebruik van zuivere grondstoffen;
- heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en bedrijfsleven;
- transparant afwegingskader voor consumentenzorgen;
- strikte kwaliteitsborging;
- aansluiting bij internationaal beleid;
- doortastend optreden bij calamiteiten.

Het centraal stellen van het voorzorgsbeginsel en de beoogde aanscherping met betrekking tot de gebruikte grondstoffen draaien duidelijk om de waarde van voedselveiligheid. Hetzelfde geldt voor het streven naar een strikte kwaliteitsborging en doortastend optreden bij calamiteiten en herordering van verantwoordelijkheden tussen het Productschap Diervoeder (PDV) en de rijksoverheid. In de nieuwe situatie, zo wordt aangegeven, vallen regelgeving en taken met betrekking tot volks- en diergezondheid volledig onder regie van de rijksoverheid.

Bij de toelichting op de verantwoordelijkheidsverdeling overheid - bedrijfsleven en een transparant afwegingskader voor consumentenzorgen treden echter ook andere waarden naar voren. Een meer heldere afbakening van verantwoordelijkheden moet zorgen voor duidelijkheid op het punt van voedselveiligheid, maar ook op andere kwaliteitsaspecten.

Voedselzekerheid, -veiligheid en gezondheid worden hier beschouwd als de basiskwaliteit waarop de overheid zich dient te richten. Eerlijke handel en productkwaliteit kunnen worden gezien als additionele kwaliteiten waarvoor de private sector primair verantwoordelijk is. Het bedrijfsleven wordt in eerste aanleg ook verantwoordelijk gesteld voor het realiseren van een hoogwaardige dialoog met afnemers, retailers en maatschappelijke organisaties. Als voorbeeld van een andere consumentenzorg rond diervoeder dan voedselveiligheid wordt genoemd de mogelijke zorg over de sociale effecten die de import van grondstoffen heeft op de herkomstlanden: heeft de teelt van voedergewassen invloed op de beschikbaarheid van teeltgrond voor voedselgewassen voor de plaatselijke bevolking? Het betreft hier dus een consumentenzorg die verbonden is aan eerlijke handel.

Consumentenzorgen moeten volgens de Staatssecretaris worden gezien in het licht van de noodzaak om het consumentenvertrouwen op het hoogst denkbare niveau te handhaven dan wel te brengen. Aan het gebruik van diervoeders zijn volgens hem:

'Ethische, esthetische en emotionele aspecten verbonden, die in sommige gevallen om een oordeel van de politiek vragen.' (9)

Hier moet onderscheid worden gemaakt tussen (volks)gezondheid, welzijn, imago en andere ethische/normatieve argumenten zoals eerlijke handel. Volgens de Staatssecretaris van LNV zijn consumentenzorgen in principe een zaak voor de sector:

'Deze "consumer concerns" zijn in eerste instantie een zaak waarop de markt moet inspelen door differentiatie van het productieaanbod, inzichtelijk maken van productieprocessen of communicatie met de consument. Er zijn echter situaties denkbaar waar van de overheid een morele opvatting wordt gevraagd of wordt aangedrongen op het ingrijpen door de overheid vanwege het collectieve belang. Dit kan het geval zijn indien er normatieve vraagstukken aan de orde zijn of er sprake is van imperfecties in de markt, bijvoorbeeld door het ontbreken van reële keuzemogelijkheden voor de consument.' (10)¹

De algemene richtlijn die de Staatssecretaris hierboven formuleert voor een transparant afwegingskader voor consumentenzorgen wordt echter niet verder toegelicht of uitgewerkt in meer specifieke criteria. Opvallend is dat weinig aandacht wordt besteed aan de mogelijk gespannen verhouding tussen de waarde van voedselveiligheid en economische waarden (financiële bedrijfsbelangen). De enige plaats waaraan hier gerefereerd lijkt te worden is in de toelichting op het streven naar internationale aansluiting, waar wordt gesteld dat bij de invulling van beleid rekening moet worden gehouden met bestaande Europese regels. Maximale harmonisatie is hier niet altijd mogelijk. Soms zijn vanwege de Nederlandse omstandigheden specifieke voorzieningen nodig. Het uitgangspunt is hier dan dat de spanning met de Europese regels zowel voor de Nederlandse overheid als het Nederlandse bedrijfsleven draagbaar moet zijn. (12)

¹ Deze passage is nadien ook letterlijk overgenomen in het Beleidsbesluit Diervoeder (Tweede Kamer, 1999-2000, 269991, 22: 10).

3.2.2 Beleidsbesluit Diervoeder

In juni 2000 biedt de Staatssecretaris van LNV het Beleidsbesluit Diervoeder aan de Tweede Kamer aan. Dit beleidsbesluit is nagenoeg identiek met het eerdere beleidsvoornemen *Grondstof voor vertrouwen*, aangevuld met reacties van betrokken stakeholders. Hoewel het vergroten van de veiligheid van diervoeder centraal staat in het Beleidsbesluit Diervoeder wijst de Staatssecretaris in zijn toelichtende brief nogmaals op andere consumentenzorgen:

'Naast het vergroten van voedselveiligheid gaat het hierbij ook om het herstellen van het vertrouwen van de consument in de kwaliteit van dierlijke producten.' (Tweede Kamer, 1999-2000, 26991, 22: 1)

Omgevingsgerelateerde effecten, zoals het milieu, vallen echter buiten het blikveld van dit beleidsbesluit. Deze effecten, zo wordt geredeneerd, krijgen namelijk al aandacht in andere wettelijke kaders (bijvoorbeeld het mestbeleid). De inzet van de Staatssecretaris is verder in samenwerking met de diervoedersector 'de noodzakelijke kwaliteitsslag verder door te voeren', waarbij een platform van stakeholders als basis kan dienen voor nader overleg 'over maatregelen gericht op de veiligheid van diervoeder en specifieke consumer concerns.' (Tweede Kamer, 1999-2000, 26991, 22; 2)

Uit de reacties van betrokken organisaties uit de dierlijke productiekolom en de samenleving blijkt het volgende:

- het bedrijfsleven wijst erop dat het voorzorgsbeginsel niet moet worden verward met een nul-risicogarantie met betrekking tot voedselveiligheid en dat bij het hanteren van dit principe bij calamiteiten oog dient te zijn voor de proportionaliteit van de maatregelen. Met andere woorden, er moet ook worden gekeken naar economische belangen. Een hoger beschermingsniveau van de consument zou minimaal op Europees niveau moeten worden geregeld. Verstoring van de (internationale) concurrentieverhoudingen (ontbreken van een 'level playing field') moet worden voorkomen. Verder kan het bedrijfsleven zich vinden in de aanscherping van het gebruik van zuivere grondstoffen ('nee, tenzij'-principe). De maatregelen die worden beoogd op het vlak van strikte kwaliteitsborging krijgen brede steun, al wordt door een aantal organisaties uit de dierlijke productiekolom aangegeven dat intensivering van het overheidstoezicht niet mag leiden tot een verhoging van de kosten voor de betrokken bedrijven. Het beleidsprincipe van toezicht op controle is voor hen een belangrijk uitgangspunt;
- de herijkte verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en bedrijfsleven krijgt brede steun. Dit biedt volgens de betrokken stakeholders meer duidelijkheid en een adequate wettelijke basis. Wel wordt het wenselijk geacht de bestaande taken van de PDV zoveel mogelijk te continueren;
- met betrekking tot een transparante afweging bij consumentenzorgen wordt door organisaties uit de dierlijke productiekolom instemmend benadrukt dat deze in beginsel een zaak van de markt is en dat de overheid zich dient te beperken tot de voedselveiligheid. Maatschappelijke organisaties reageren hier anders op. De Consumentenbond vindt het een goede zaak dat de overheid consumentenzorgen meeneemt in haar

regelgeving en ondersteunt het voornemen om garanties te ontwikkelen voor een gentech-vrije keten. De Stichting Natuur en Milieu vraagt meer aandacht voor aspecten die samenhangen met duurzaamheid.

Het bedrijfsleven wil het initiatief nemen bij consumentenzorgen en de diervoedersector geeft aan na te denken over een 'code of ethics', waarin onder andere aandacht wordt geschonken aan de effecten van de internationale handel in diervoedergrondstoffen in het land van herkomst. De Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) geeft aan aandacht te willen besteden aan de maatschappelijke aspecten die zijn verbonden met de productie van diervoeder (inclusief het gebruik van grondstoffen) en zal hiertoe een aantal verkenningen (doen) uitvoeren. Uit een gesprek met vertegenwoordigers van Nevedi in het kader van deze casusanalyse kwam naar voren dat hier in het kader van MVO nog steeds aan gewerkt wordt, maar dat hier, 6 jaar na dato, nog geen concrete resultaten liggen in de vorm van een code of ethics. Het recente initiatief van Nevedi en het Productschap Margarine, Vetten en Oliën om tot een internationale aanpak op het gebied van duurzame soja te komen via de Roundtable on Responsible Soy (RTRS) kan niettemin worden beschouwd als een voorbeeld van dit streven.¹

3.3 De uiteindelijke wet: versmalling van het waardenscala

Vanwege enkele kabinetswisselingen zit er geruime tijd tussen de indiening van het wetsvoorstel en de uiteindelijke aannahme hiervan door de Tweede Kamer in april 2003. Bij de totstandkoming van de Kaderwet Diervoeders lijken de volgende actoren en stakeholders actief betrokken te zijn geweest: PDV, LNV, Nevedi, mengvoederbedrijven, Consumentenbond, Stichting Natuur en Milieu, politieke partijen, dierlijke productiebedrijven en de Dierenbescherming. In de Kaderwet Diervoeders, zo wordt aangegeven, gaat het om waarden met betrekking tot diergezondheid, volksgezondheid, milieu en economie die verband houden met de implementatie van Europese regelgeving in nationaal recht. Een nadere lezing van de *Memorie van Toelichting* maakt duidelijk dat de Kaderwet vooral gericht is op de waarde voedselveiligheid in de zin van het garanderen van veilig voedsel van dierlijke oorsprong voor de consument. In het licht van de hiervoor beschreven beleidsmatige voorbereiding, waarin uiteenlopende waarden werden benoemd of aangestipt, kan men spreken van een versmalling van het waardenscala. Belangrijke elementen van de Kaderwet Diervoeders zijn:

- mogelijkheid om regels op te stellen met betrekking tot het bereiden, be- of verwerken, verpakken, etiketteren, voorhanden of in voorraad hebben, opslaan, vervoeren, afleveren en vervoeren van producten bestemd voor de diervoeding;
- centraal stellen van het voorzorgsbeginsel en etikettering in het kader van GGO-producten;
- herverdeling verantwoordelijkheden tussen Rijk, PBO en bedrijfsleven - de overheid is eindverantwoordelijk voor voedselveilige producten en dit maakt ordening en normstelling op rijksniveau noodzakelijk;

¹ <http://www.mvo.nl/sustainable%2Dagriculture/news/2006/22062006a.html>.

- het bieden van een basis voor het stellen van regels die gericht zijn op de afzet van diervoeders en de eerlijkheid in de handel - de huidige versnippering in regelgeving op het gebied van diervoeders zoveel mogelijk beëindigen.

Duidelijkheidshalve zij hier opgemerkt dat bij 'eerlijkheid in de handel' niet moet worden gedacht aan initiatieven van eerlijke handel, maar aan het realiseren van een 'level playing field', waarbij voorkomen wordt dat vereisten op het gebied van voedselveiligheid gevolgen kunnen hebben voor concurrentieposities. Het streven naar eerlijkheid in handel lijkt hier vooral te zijn ingegeven door de economische zorg of Nederlandse bedrijven wel gelijke kansen hebben om te kunnen concurreren met bedrijven uit andere landen.¹

3.3.1 Pragmatische en wetstechnische insteek

Uit de *Memorie van Toelichting* van de (voorgestelde) Kaderwet Diervoeders komt naar voren dat veel argumenten ter ondersteuning of legitimering van deze kaderwet een pragmatisch en wetstechnisch karakter hebben. Naar het bedrijfsleven en de PBOs toe wordt de kaderwet gepresenteerd als een juridische verankering van de overheidsverantwoordelijkheid binnen de bestaande Europese wet- en regelgeving. De Kaderwet Diervoeders biedt:

'Een basis voor de implementatie van de communautaire diervoederregelgeving op Rijksniveau. Daarmee wordt slechts de rechtsgrondslag gewijzigd: materieel worden de voorschriften voorzover zij de strekking ter uitvoering van de communautaire regelgeving niet gewijzigd.' (Tweede Kamer, 2001-2002, 28173, 3: 38)

Daarnaast wordt erop gewezen dat de kaderwet in feite hetzelfde ook doet voor regels en bepalingen rond diervoeder in al bestaande nationale wet- en regelgeving zoals de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD), de Diergeneesmiddelenwet, de Landbouwwet, de Destructiewet en de Meststoffenwet. Hoewel sommige artikelen in andere wetten vanwege de Kaderwet Diervoeders kunnen worden geschrapt, blijven veel regels en bepalingen gebaseerd op deze al bestaande wetten. De Kaderwet geeft aan waar alle regelgeving met betrekking tot diervoeder te vinden is en biedt dus ook meer overzicht.

Zowel de vertegenwoordigers van Nevedi als een betrokken beleidsmedewerker van LNV bevestigen deze pragmatische en wetstechnische invulling in de Kaderwet Diervoeder. Volgens de twee vertegenwoordigers van Nevedi ging het bij de kaderwet in hoofdzaak om een overdracht van verantwoordelijkheden in het kader van uitvoering en EU-regelgeving, maar veranderde er verder niets of weinig aan de inhoud van het diervoederbeleid. Volgens een beleidsmedewerker van LNV die nauw betrokken was bij de totstandkoming van het Besluit diervoeder (Staatsblad 2004, 381), ging het bij de Kaderwet ook niet om de afweging van verschillende waarden, maar betrof het hier in hoofdzaak een juridische exercitie in het kader van bestaande Europese regelgeving rond voedselveiligheid,

¹ Een medewerker van LNV geeft aan dat de focus in de kaderwet vooral gericht is op voedselveiligheid, maar ook keuzevrijheid van de consument en economische belangen worden met de bepalingen uit de kaderwet gediend. Het beleidsbesluit heeft ook aandacht voor andere waarden dan alleen voedselveiligheid. Met de komst van de kaderwet diervoeders blijft het beleidsbesluit nog steeds van kracht. Het Beleidsbesluit Diervoeders biedt een visie voor diervoeders voor de komende jaren.

evenals het tegengaan van versnippering en harmonisatie van bestaande regelgeving. Ook de herverdeling van verantwoordelijkheid, waarbij wettelijke bevoegdheden van de PDV werden overgeheveld naar de rijksoverheid, moest volgens hem worden gezien in het kader van Europese verordeningen die op dit vlak bestaan.

Toch lijken hier ook bepaalde machtsconflicten te hebben gespeeld. Uit de reactie van de PBOs en het bedrijfsleven, zoals beschreven in de *Memorie van Toelichting* blijkt dat men vreest voor een uitholling van de autonome bevoegdheden van de PBOs en deze stakeholders zijn ook sceptisch over de toepassing van het voorzorgsbeginsel, die volgens hen in noodsituaties kan leiden tot een ongeclausuleerde volmacht aan de minister. Een andere beleidsmedewerker van LNV meende ook dat bij deze overdracht van bevoegdheden meer speelde dan alleen de juridisch-technische noodzaak om bevoegdheden over te hevelen. Gebleken was dat tijdens de verschillende incidenten met diervoeders de rijksoverheid niet over de instrumenten beschikte om op te treden, die waren namelijk overgedragen aan de PBOs. Dit heeft een daadkrachtig optreden van de zijde van de overheid beperkt. De overheid was in die zin afhankelijk van de medewerking van de PBOs, wat in de praktijk lastig was omdat de PBO naast verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving ook vertegenwoordiger van de sector was. Dit heeft voor de rijksoverheid een belangrijke rol gespeeld om bevoegdheden naar zich toe te trekken en controles over te dragen aan de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA). Kortom, de juridisch-technische exercitie vond plaats in een sociaal krachtenveld dat niet vrij was van spanningen.

3.3.2 Omgang met consumentenzorgen

In de voorbereidende beleidsdocumenten werd benadrukt dat een transparant afwegingskader voor consumentenzorgen belangrijk is om recht te doen aan de zorgen die consumenten kunnen hebben over diervoeder. Het gaat niet alleen om voedselveiligheid, maar ook om allerlei andere ethische en esthetische waarden (dierenwelzijn, eerlijke handel, aard en effecten van productiewijze). Een meer heldere afbakening van verantwoordelijkheden moest zorgen voor duidelijkheid op het punt van voedselveiligheid, maar ook van andere kwaliteitsaspecten. Daarbij wordt de overheid verantwoordelijk geacht voor het waarborgen van veilig voedsel en het stellen van regels op het gebied van de bescherming van de gezondheid van de consument. Consumentenzorgen worden primair verbonden met overwegingen en waarden die buiten de sfeer van dergelijke risico's liggen (Tweede Kamer, 2001-2002, 28173, 3: 43). Het bedrijfsleven is verantwoordelijk voor maatregelen ter verbetering van de kwaliteit wat betreft het bovenwettelijke traject en zou ook zorg moeten dragen voor een hoogwaardige dialoog met afnemers, retailers en maatschappelijke organisaties over hiermee verband houdende ethische en esthetische waarden. Dit zijn zaken, zo wordt aangegeven, waarvan de overheid zich dient te onthouden, omdat deze in eerste instantie een taak van het bedrijfsleven zelf zijn.

Uit de *Memorie van Toelichting* komt verder naar voren dat de overheid de eerder in het wetsvoorstel voorziene mogelijkheid tot overheidsregulering bij consumentenzorgen waarbij sprake is van gevoelens van grote maatschappelijke onrust niet meer nodig acht, omdat deze inmiddels geregeld zijn via communautaire verordeningen. Dit is bijvoorbeeld het geval met diervoeder en ggo's. Door deze definiëring en behandeling van consumentenzorgen vervalt in feite de kracht van de eerder gevoelde behoefte aan een transparant afwe-

gingskader ten aanzien van consumentenzorgen zoals aangegeven in het *Beleidsvoornemen Diervoeder* en in het *Beleidsbesluit Diervoeder*.¹

Met het intrekken van deze mogelijkheid tot overheidsregulering bij consumentenzorgen komt de overheid tegemoet aan de wensen van het bedrijfsleven dat weinig gelukkig was met de eerder in het wetsvoorstel opgenomen reguleringsmogelijkheid (TK, 2001-2002, 28173, 3: 42-43). Echter, een meer inhoudelijke onderbouwing dan de (juridisch-technische) verwijzing naar communautaire verordeningen wordt niet gegeven. Er wordt in de tekst zelf ook niet aangegeven welke EU-verordeningen dit dan zijn of op welke overwegingen die zijn gebaseerd. Een principiële vraag is hier hoe je zeker kunt weten of deze communautaire verordeningen ook garanderen dat er in de toekomst geen andere maatschappelijk gevoelige consumentenzorgen zullen boven drijven die kunnen zorgen voor veel onrust en commotie.

De conclusie is dat in de beleidsdocumenten weliswaar vrij helder wordt aangegeven welke partij(en) verantwoordelijk is (zijn) voor verschillende waarden/aspecten rond diervoeder, maar dat een transparante onderbouwing van deze verdeling van verantwoordelijkheden ontbreekt. De Kaderwet Diervoeders biedt wel een transparant verdelingskader van verschillende verantwoordelijkheden maar bevat daarmee nog geen transparant afwegingskader voor de uiteenlopende waarden waarvan consumentenzorgen een belichaming zijn. De in de wet aangegeven verdeling van verantwoordelijkheden heeft verder als gevolg dat voedselveiligheid nog veel sterker dan voorheen beleidsmatig centraal staat. Men kan zich afvragen of deze focus op voedselveiligheidscriteria niet verweven is met economische belangen. Wanneer bedrijven moeten voldoen aan steeds hogere (wettelijke of private) eisen op het gebied van voedselveiligheid om toegang te krijgen tot internationale markten, lijkt dit niet ongunstig voor landen zoals Nederland waarin de diervoederindustrie ver ontwikkeld is.

Het is niet helder of bredere waardenafwegingen te vinden zijn op Europees niveau of dat deze misschien hebben plaatsgevonden in interne beleidsprocessen die schuil gaan achter de beschikbare beleidsdocumenten. Het is in ieder geval niet zo dat een brede waardenafweging te vinden is in het beleid dat zich momenteel ontwikkelt bij toezicht op controle. Hoewel het hier gaat om nieuwe toezichtsarrangementen en herverdelingen van verantwoordelijkheden die in principe betrekking kunnen hebben op uiteenlopende publieke belangen, gaat het bij de huidige pilotprojecten van toezicht op controle in de diervoederbranche primair om de naleving van wettelijke normen met betrekking tot voedselveiligheid. Ook hier geldt dat de waarde van voedselveiligheid beleidsmatig domineert en dat mogelijke andere waarden weinig of geen aandacht krijgen.

¹ 'Er zijn [...] situaties denkbaar waar van de overheid een morele opvatting wordt gevraagd of wordt aangevraagd op het ingrijpen door de overheid vanwege het collectieve belang. Dit kan het geval zijn indien er normatieve vraagstukken aan de orde zijn of er sprake is van imperfecties in de markt, bijvoorbeeld door het ontbreken van reële keuzemogelijkheden voor de consument' (Tweede Kamer, 1999-2000, 269991, 22: 10).

3.4 Implementatie: de dioxinecrisis in 2004

Op 18 oktober 2004 is aan de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) gemeld dat bij een routinecontrole van zuivel in een mengmonster van boerderijmelk een te hoog gehalte aan dioxinen was aangetroffen. Dioxinen worden in lichaamsvet opgeslagen en kunnen een gevaar vormen voor de gezondheid. Naar aanleiding daarvan is door de VWA en de Algemene Inspectiedienst (AID) een onderzoek ingesteld naar de bron van verontreiniging. Daarbij is de verontreiniging in het mengmonster herleid naar enkele melkveehouderijbedrijven alwaar in de melk een forse normoverschrijding voor dioxinen werd aangetroffen. De oorzaak van verontreiniging bleek te liggen in bijproducten van de aardappelindustrie die aan de koeien werden gevoerd. Nader onderzoek met betrekking tot het aardappelverwerkende bedrijf wees uit dat de verontreiniging was veroorzaakt door het gebruik van mergelklei in het was- en sorteerproces van de aardappelen. De klei was afkomstig van een leverancier in Duitsland en bleek te zijn verontreinigd met een gehalte van 910 ng TEQ per kilogram klei. Als gevolg van deze geconstateerde normoverschrijdingen voor dioxinen werden in de daarop volgende maanden bedrijven geblokkeerd die verdacht werden van het gebruik van aardappelbijproducten met een te hoog gehalte aan dioxinen. In totaal zouden er een kleine 200 veehouderijbedrijven worden geblokkeerd. In november 2004 waren deze bedrijven bijna allemaal weer vrijgegeven.

De Kaderwet Diervoeder trad op 18 oktober 2004 in werking en kon dus meteen worden toegepast vanwege de dioxinecrisis. Hoewel de toepassing van de wet misschien een problematische spanning had kunnen oproepen tussen de waarde van voedselveiligheid en economische waarden (bedrijfsbelangen), is dit volgens betrokkenen niet gebeurd. De spanningen die er waren, waren niet problematisch te noemen.

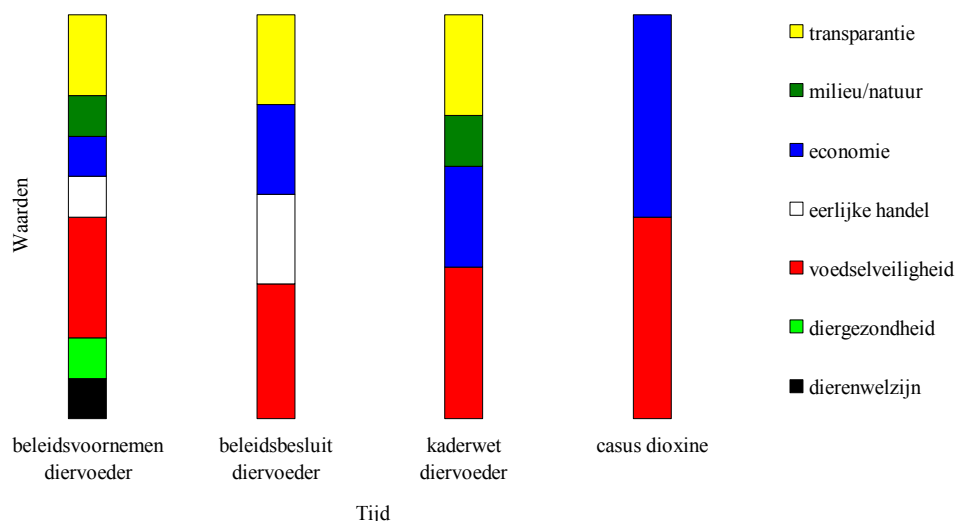
Een vertegenwoordiger van LNV geeft de inzet van de VWA tijdens een incident of crisis aan als zijnde in eerste instantie gericht op voedselveiligheid. De maatregelen die worden genomen hebben ook dat doel. Maar indien mogelijk wordt wel zo veel mogelijk rekening gehouden met de economische belangen van bedrijven. Onder andere, door decontaminatie toe te staan of nuttige toepassing van gecontamineerde partijen, en door bedrijven zo snel mogelijk vrij te geven.

Vertegenwoordigers van Nevedi gaven aan dat de uitvoering door de VWA aanvankelijk wel wat stroef verliep, maar omdat iedereen het belang inzag van de waarde van voedselveiligheid kwam men hier goed uit. Ook de diervoedersector zelf is gebaat bij het zo goed mogelijk oplossen van een dergelijke crisis, omdat dit uiteindelijk bepalend is voor het imago van de branche. Uiteindelijk, zo konden we uit het gesprek met Nevedi afleiden, is het ook een economisch belang om hier goed door te pakken. Kortom, de dominantie van de waarde voedselveiligheid bleef ten tijde van de eerste praktijktest van de kaderwet overeind. Bedrijfseconomische en financiële belangen voor de sector werden hier niet in tegenstelling gezien met voedselveiligheid maar veeleer verbonden met het belang van een hoog niveau van voedselveiligheid, ook voor de sector zelf.

In praktische uitvoeringszin bestonden hier voor iedereen duidelijke wettelijke normen die objectief zijn vast stellen. Hoewel het begrijpelijk is dat er wat spanningen waren tussen partijen die betrokken waren bij de uitvoering (VWA als verse uitvoerder en PDV als oude uitvoerder), hadden deze spanningen geen invloed op de dominantie van de waarde van voedselveiligheid.

3.5 Samenvattend overzicht van waardenverschuiving

De drie belangrijkste documenten en de casus dioxine doornemend kan een waardenverschuiving worden waargenomen. Deze is geïllustreerd in onderstaande grafiek. Om de waarden te kunnen kwantificeren hebben de gerangschikte waarden een weging gekregen door de mate van afweging van een waarde uit te drukken in scores, van hoog naar laag: het hoofdthema van de beleidsafweging in een tijdsperiode kreeg de hoogste score (3), de minst besproken waarde de laagste (1).¹



Figuur 3.1 Waarden in casus kaderwet Diervoeder

Het Beleidsvoornemen Diervoeder had een groot aantal waarden in zich: dierenwelzijn, diergezondheid, voedselveiligheid, eerlijke handel, transparantie, economie en milieu. De primaire aandacht lag op het terrein van voedselveiligheid. Het Beleidsbesluit Diervoeder had al minder waarden in zich: voedselveiligheid, economie, transparantie en eerlijke handel. De aandacht ging hierbij primair uit naar voedselveiligheid. De uiteindelijke Kaderwet Diervoeder had één waarde meer dan het Beleidsbesluit Diervoeder: ook het milieu werd daarin genoemd. In de dioxinecasus volgt dat waarden die het belangrijkste waren de waarden voedselveiligheid en economie waren.

3.6 Conclusies en bevindingen

De beleidsvorming met betrekking tot de Kaderwet Diervoeders kenmerkt zich op het gebied van waarden door een brede aanloop met vervolgens een versmalling van het waardenscala waarbij de beleidsmatige focus steeds sterker op voedselveiligheid kwam te

¹ Zie ook de beschrijving van de methode in hoofdstuk 2.

liggen. Ook in het voorbereidende beleidsproces neemt voedselveiligheid al een centrale plek in maar in de Kaderwet zelf staat de waarde van voedselveiligheid nog sterker centraal dan voorheen.

In het Beleidsbesluit Diervoeder (2000) wordt beklemtoond dat veiligheid weliswaar het belangrijkste maar niet het enige aspect van voedsel is dat consumenten vandaag de dag bezighoudt. Specifiek voor diervoeder geeft men de volgende voorbeelden van consumentenzorgen die los staan van voedselveiligheid:

- het gebruik van kadavers voor verwerking in diervoeders;
- het gebruik van diervoeders afkomstig van genetisch gemodificeerde gewassen;
- het gebruik van bepaalde stoffen waardoor dieren maximaal kunnen produceren;
- effecten die de import van grondstoffen heeft op herkomstlanden (denk aan de beschikbaarheid van teeltgrond voor voedselgewassen voor de plaatselijke bevolking).

De eerste twee consumentenzorgen hebben betrekking op de natuurlijkheid van voedsel. De derde zorg kan worden verbonden met de waarde van dierenwelzijn en de vierde met eerlijke handel. In het Beleidsbesluit Diervoeder wordt de invulling van waarden die samenhangen met bovengenoemde consumentenzorgen vooral gezien als verantwoordelijkheid van partijen uit markt en samenleving. Er wordt een transparante verdeling van verantwoordelijkheden gemaakt: voor voedselveiligheid ligt deze in hoofdzaak bij de overheid, voor andere consumentenzorgen liggen deze bij het bedrijfsleven. Deze verdeling van verantwoordelijkheden, en de wijze waarop die tot stand is gekomen, wordt zelf verder niet meer toegelicht. Er wordt ook weinig aandacht besteed aan verwachtingen en criteria die de overheid zou kunnen hebben bij deze verdeling van verantwoordelijkheden. In het kader van een transparant afwegingskader voor consumentenzorgen en de rol hierin van de overheid wordt alleen de volgende richtlijn geformuleerd:

'Deze "consumer concerns" zijn in eerste instantie een zaak waarop de markt moet inspelen door differentiatie van het productieaanbod, inzichtelijk maken van productieprocessen of communicatie met de consument. Er zijn echter situaties denkbaar waar van de overheid een morele opvatting wordt gevraagd of wordt aangedrongen op het ingrijpen door de overheid vanwege het collectieve belang. Dit kan het geval zijn indien er normatieve vraagstukken aan de orde zijn of er sprake is van imperfecties in de markt, bijvoorbeeld door het ontbreken van reële keuzemogelijkheden voor de consument.' (TK, 1999-2000, 26991: 10)

Deze algemene richtlijn wordt in de uiteindelijke Kaderwet Diervoeders echter min of meer overbodig wanneer de mogelijkheid tot overheidsregulering bij consumentenzorgen, die eerder in het wetsvoorstel was opgenomen, wordt ingetrokken op verzoek van het bedrijfsleven dat weinig gelukkig was met deze reguleringsmogelijkheid. In de *Memorie van Toelichting* betoogt de wetgever dat deze reguleringsmogelijkheid ten aanzien van consumentenzorgen niet meer nodig is omdat de onderwerpen waarbij sprake is van gevoelens van grote maatschappelijke onrust (zoals in het geval van grondstoffen voor diervoed-

der die diermeel afkomstig van kadavers bevatten of diervoeders afkomstig van ggo's) inmiddels geregeld zijn via communautaire EU-verordeningen.¹

Vanuit het perspectief van LNV stelt de Kaderwet Diervoeders de waarde van voedselveiligheid centraal. Een tweede plaats komt vanuit dit perspectief toe aan de waarde van een (voor de mens) veilig milieu. Andere waarden, zoals economie, dierenwelzijn, productkwaliteit, eerlijke handel, worden genoemd als waarden waarvan de verantwoordelijkheid voor de invulling in hoofdzaak ligt bij andere partijen (markt, samenleving). De Kaderwet Diervoeders biedt wel een transparant verdelingskader van verschillende verantwoordelijkheden maar bevat daarmee nog geen transparant afwegingskader voor consumentenzorgen. Bedacht moet echter worden dat de aangegeven verantwoordelijkheidsverdeling van aanzienlijke invloed is op de politieke en maatschappelijke afwegingen van verschillende waarden rond diervoeder (vooral voedselveiligheid, economie, dierenwelzijn, eerlijke handel). Een bijzonder punt van aandacht betreft de verhouding tussen voedselveiligheidseisen en het economische belang van 'eerlijkheid in handel'. In hoeverre zijn deze met elkaar verweven en zijn deze wel goed uit elkaar te houden?

Formeel-juridisch wordt beargumenteerd dat de Kaderwet Diervoeders alleen bedoeld was om de herverdeling van verantwoordelijkheid tussen rijksoverheid en het Productschap Diervoeder te regelen en aan te sluiten op de harmonisatie die in het kader van EU-regelgeving gaande is met betrekking tot voedselveiligheid van diervoeders. In lijn hiermee kan worden gesteld dat de Kaderwet oorspronkelijk niet bedoeld was om ook een beleidsmatige invulling te geven aan een transparant afwegingskader voor consumentenzorgen. Vanuit een dergelijk perspectief is het ook te begrijpen dat de focus in de Kaderwet Diervoeder voornamelijk op voedselveiligheid ligt. De vraag blijft dan echter staan waar de eerder aangekondigde maatregel van een transparant afwegingskader voor consumentenzorgen dan haar beleidsmatige belichaming heeft gekregen.

Er zijn bij de Kaderwet Diervoeders geen duidelijke beleidsafwegingskaders gehanteerd. Afwegingen tussen verschillende waarden van voedselkwaliteit zijn niet terug te vinden in documenten rondom het ontwikkeltraject van komen tot de Kaderwet Diervoeders. Mogelijk dat de afwegingen impliciet plaats hebben gevonden, wellicht vooral op basis van politiek-bestuurlijke intuïties (die voor buitenstaanders minder goed navolgbaar zijn), en lijken soms geheel te hebben ontbroken. De casusanalyse bevestigt dus de behoefte aan de ontwikkeling van een expliciet en transparant beleidsafwegingskader dat zou kunnen zorgen voor een meer transparante afweging tussen verschillende waarden van voedselkwaliteit.

¹ LNV geeft aan dat het Beleidsbesluit Diervoeders ook na de inwerkingtrede van de Kaderwet Diervoeders nog van kracht blijft. Daarmee blijven een aantal gedachtengangen ten aanzien van waarden staan, alleen komen ze niet in het wetgevingstraject aan de orde.

4. Beleidsafwegingskaders op andere terreinen en in andere landen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert het resultaat van een drietal inventarisaties rond de ontwikkeling van beleidsafwegingskaders.¹ Ten eerste een inventarisatie in hoeverre ministeries met een mandaat op het terrein van voedselkwaliteit in andere (Europese) landen ook een groter aantal waarden rekenen tot voedselkwaliteit (4.2). Ten tweede een inventarisatie van aanzetten tot de ontwikkeling van een beleidsafwegingskader om in de behoefte aan een meer methodische manier van omgaan met de afweging tussen de uiteenlopende waarden van voedselkwaliteit te voorzien in andere Europese landen (4.4) en daarbuiten (4.5), en ten derde een inventarisatie van de beschikbaarheid van beleidsafwegingskaders op andere terreinen binnen Nederland (4.3). Deze laatste twee inventarisaties hebben ten doel om te dienen ter inspiratie voor de formulering van denkrichtingen rond de ontwikkeling van een beleidsafwegingskader voedselkwaliteit in het volgende hoofdstuk. De voorbeelden van beleidsafwegingskaders in de paragrafen 4.3, 4.4 en 4.5 hebben niet de pretentie een volledig overzicht te bieden van alle beschikbare of in ontwikkeling zijnde methodieken. Wel geven deze voorbeelden een aardige indruk van het speelveld aan methodieken. De gepresenteerde kaders zijn geïdentificeerd via netwerkcontacten en internetstudie.

4.2 Voedselkwaliteitsbeleid

Het doel van deze paragraaf is te beschrijven of en zo ja, hoe andere (Europese) landen omgaan met voedselkwaliteit. De belangrijkste vraag is of ze verschillende waarden erkennen rond voedselkwaliteit. De inventarisatie voor deze paragraaf kwam tot stand via zoeksessies op de internetpagina's van landbouwministeries. Het voordeel van deze werkwijze is dat gezien kon worden hoe belangrijk voedselkwaliteit voor de verschillende ministeries lijkt te zijn. Er is dus een breed, hoewel niet gedetailleerd, beeld van voedselkwaliteitskwesties verkregen. De bezochte internetpagina's van ministeries behoren hoofdzakelijk toe aan lidstaten van de Europese Unie, maar ook die van Canada, Nieuw-Zeeland en Australië werden bekeken. Een nadeel van dit snelle scannen is taalproblemen: sommige ministeries hebben de beleidsinformatie op hun site niet in het Engels beschikbaar, waardoor deze niet goed kon worden beoordeeld. Het onderscheid dat de meeste ministeries tussen de verschillende voedselbeleidsterreinen hebben aangebracht, maakt het moeilijk om er achter te komen hoe de voedselkwaliteitswaarden zich tot elkaar verhouden. Sommige ministeries lijken echter een complexere kijk op voedselkwaliteit te hebben en deze werden nader onderzocht. De uitkomsten van de eerste zoektocht worden gepresenteerd in

¹ De inventarisatie die ten grondslag ligt aan dit hoofdstuk is uitgevoerd door Kristina Jansson (LEI), Volkert Beekman (LEI), Marc Bracke (ASG) en Joost Teeuw (RIKILT).

tabel 4.1 in subparagraaf 4.2.1. De resultaten van het meer diepgravende onderzoek naar sommige landen worden gepresenteerd in subparagraaf 4.2.2, 4.2.3, 4.2.4 en 4.2.5.

4.2.1 Een overzicht

De meeste (Europese) ministeries van landbouw lijken allemaal op een eigen manier om te gaan met de verschillende voedselkwaliteitskwesties. Normaal gesproken wordt er onderscheid gemaakt tussen dierlijke, consumentgerichte en biologische voedselproductie. In sommige gevallen worden de kwesties samen vermeld in rapporten of verklaringen van officiële instanties. Het is niet duidelijk in hoeverre dit wijst op een geïntegreerde benadering. Tabel 4.1 laat het resultaat zien van de eerste screening van informatie van ministeries. Uit deze snelle scan blijkt dat voedselveiligheid voor de meeste ministeries wel een agendapunt is. Dit heeft te maken met de in de laatste jaren toenemende bezorgdheid onder consumenten, waarbij BSE, salmonella, vogelgriep en dioxine voorbeelden zijn van voedselveiligheidskwesties.

Tabel 4.1 Voedselkwaliteitswaarden

	Basiskwaliteit				Beleving	Maatschappelijke meerwaarde			
	voedsel-zekerheid	voedsel-veiligheid	gezondheid	economie	product-kwaliteit	rechtvaardigheid	dieren-welzijn	dier-gezondheid	milieu
EU	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Oostenrijk		X			X		X	X	
België		X	X	X			X	X	X
Tsjechië		X			X				X
Cyprus a)									
Denemarken		X	X	X					X
Estland		X	X				X	X	
Finland		X		X	X		X	X	
Frankrijk	X	X	X	X	X		X	X	X
Duitsland		X	X				X	X	X
Griekenland a)									
Hongarije a)									
Ierland		X	X	X	X		X	X	X
Italië a)									
Letland a)									
Litouwen		X							
Luxemburg a)									
Malta		X	X	X					
Nederland	X	X	X	X		X	X	X	X
Polen		X	X				X	X	
Portugal a)									
Slowakije	X	X	X	X	X				X
Slovenië		X					X	X	X
Spanje a)									
Zweden b)		X				X	X	X	X
Engeland		X	X	X			X	X	X
Nieuw-Zeeland		X	X			X	X	X	X
Australië		X	X	X		X			
Canada		X	X	X					

a) Door taalproblemen ontbreekt informatie; b) Door een nieuwe regering kan de informatie achterhaald zijn).

Bron: websites van landbouwministeries.

4.2.2 Oostenrijk

De doelstelling bij de Oostenrijkse beleidsvorming rond voedselkwaliteit is het ontwikkelen van een model dat hoge kwaliteitsnormen boven aan de agenda plaatst en dat tegelijkertijd een waarborg biedt voor de ecologische basis van voedselproductie en de sociale duurzaamheid van kleine en perifere structuren. Het Oostenrijkse ministerie van landbouw heeft een raamwerk ontwikkeld in de vorm van een piramide om de voedselkwaliteit in hun land te verbeteren. De voedselpiramide steunt op vier pilaren: kwaliteit, veiligheid, oorsprong en pluriformiteit. Op grond hiervan zijn er drie verschillende kwaliteitsgroepen gemaakt:

- fundamentele wettelijke vereisten;
- een gecontroleerd kwaliteitsetiket;
- biologische producten.

Deze drie groepen laten een in belangrijkheid toenemende kwaliteitsnorm zien. Iedere voedselproducent moet zich houden aan de fundamentele wettelijke vereisten. Het gecontroleerde kwaliteitsetiket staat voor meer controle van stal tot tafel. Biologische producten worden in de gehele voedselproductieketen streng gecontroleerd en staan boven aan de piramide.

De vier pilaren

Het Oostenrijkse ministerie van Landbouw betoogt dat kwaliteit alleen kan worden gewaarborgd als er sprake is van een grote hoeveelheid grondstoffen, producten en productieprocessen. Het wordt ook noodzakelijk geacht om criteria te ondersteunen voor etiketten waarop de oorsprong van product wordt vermeld, een algemeen systeem voor voedselveiligheid en transparantie in de voedselketen. Pluriformiteit wordt beschouwd als een eerste vereiste voor smaak, kwaliteit van leven en innovatie en concurrentie. Door consumenten te informeren over de herkomst van producten kunnen ze beter geïnformeerde keuzes maken. Daartoe behoort regionale traceerbaarheid van producten, ingrediënten, productieprocessen en specificaties. Veiligheid is een belangrijk onderwerp aangezien consumenten de afgelopen jaren aan de voedselveiligheid zijn beginnen te twijfelen. Dit ondanks de hoge normen in Oostenrijk en de EU wat betreft voedselveiligheid. Het doel van voedselkwaliteitsbeleid moet zijn om het voor consumenten mogelijk te maken voedsel te kiezen dat voldoet aan hun kwaliteitsbehoeften. Transparantie is hierbij van vitaal belang.

Opmerkingen

De Oostenrijkse piramide is deels gebaseerd op consumentenonderzoek. De piramide is daardoor consumentgericht. De vier pilaren dienen te worden gezien als een basis voor voedselkwaliteitsbeleid. De piramide geeft zowel producenten als consumenten een duidelijk beeld van de prioriteiten in voedselkwaliteitsbeleid. Ondanks de consumentgerichte benadering spelen consumenten geen actieve rol bij de vorming van het Oostenrijkse voedselbeleid.

4.2.3 Canada¹

De doelstelling van de Canadese beleidsvorming rond voedselkwaliteit is het behouden (of verbeteren) van de concurrentiepositie van Canadees voedsel in Canada zelf en in het buitenland. De prioriteiten van het Canadese landbouwbeleid in de toekomst zijn: voedselveiligheid en voedselkwaliteit; het milieu; wetenschap en innovatie; vernieuwing en risicobeheersing. Daarbij zijn de doelstellingen: handhaven van een veilige en voor het milieu duurzame productie, voldoen aan de behoeften van de consument, en doorgaan met innoveren. De internationale concurrentiepositie van Canadees voedsel is van groot belang. Vanwege het toenemende belang van voedselveiligheid, dient Canada een wereldleider te zijn wat betreft het voldoen aan de behoeften van de consument door bepaalde kwaliteitsgaranties te geven, voedselveiligheidsrisico's te beperken en technische handelsproblemen te voorzien en te voorkomen. Om de voedselkwaliteit te verbeteren, zal Canada meer gebruik maken van HACCP en bijdragen aan de ontwikkeling van nieuwe kwaliteits- en traceerbaarheidsprocessen. Dit zal verder worden ondersteund door onderzoek, samenwerking en certificering. De consumenten zullen meer informatie krijgen om de bewustwording van de consument te vergroten met betrekking tot voedselkwaliteit en -veiligheid.

4.2.4 Nieuw-Zeeland

In Nieuw-Zeeland heeft de veehouderij de bezorgdheden onder consumenten serieus genomen en houdt hier rekening mee bij hun kwaliteitsborging. Er worden in de hert-, lams-, varkens- en runderindustrie wetenschappelijke, controleerbare maatregelen genomen. De industrie heeft dierenwelzijn opgenomen als onderdeel van haar productkwaliteitsprocedure. De New Zealand Pork Industry Board volgt met betrekking tot de voedselkwaliteit een kwaliteitsprogramma met de naam 'Pork Quality Improvement Process' (PQIP), waarvan HACCP een onderdeel is. Dit programma erkent de perceptie van de consument dat voedselkwaliteit niet alleen draait om lekker en veilig eten, maar ook om dierenwelzijn, gezondheid en veiligheid van de werknemer en de gevolgen voor het milieu. Uiteindelijk zal PQIP in de gehele industrie worden toegepast, maar op dit moment zijn er vier sectoren bij betrokken: slachterijen, varkensvleesverwerkende industrie, varkenshouders en vervoerders van levende dieren (New Zealand Pork Industry Board, 2006). Voor het kwaliteitsetiket voor lams- en rundvlees is de doelstelling om het consumentenvertrouwen in de producten te vergroten. De toenemende belangstelling voor voedselveiligheid en dierenwelzijn hebben traceerbaarheid en aansprakelijkheid steeds belangrijker gemaakt. De New Zealand Beef and Lamb Quality Mark garandeert consumenten dat de producten aan hoge kwaliteitseisen voldoen wat betreft: vleeskwaliteit, informatie, voedselveiligheid, opslag en hantering en dierenwelzijn (New Zealand Beef en Lamb, 2006). Doordat het de nadruk legt op de aandacht van producentenorganisaties voor voedselkwaliteit, neemt het ministerie van Nieuw-Zeeland een enigszins unieke positie in. Consumentenvoorkeuren worden door dergelijke organisaties snel opgepikt en op hun kwaliteitsetiket wordt melding gemaakt van aandacht voor dierenwelzijn en de gevolgen voor het milieu.

¹ Deze paragraaf is gebaseerd op: A federal-provincial-territorial initiative, 2006.

4.2.5 Australië¹

De doelstelling van de Australische besluitvorming rond voedselkwaliteit is het zorgen voor een veilig voedselaanbod en consumenten die goed op de hoogte zijn. De voedselautoriteit dient de volgende doelstellingen na te streven:

- bescherming van de volksgezondheid en -veiligheid;
- zorgen voor adequate informatie over voedsel om consumenten in staat te stellen geïnformeerde keuzen te maken;
- voorkomen van misleidend of oneerlijk gedrag.

Food Standards Australia and New Zealand (FSANZ) is een onafhankelijke regelgevende instantie die voedselnormen voor beide landen vaststelt. FSANZ maakt deel uit van de portefeuille gezondheid en veroudering van de Australische regering. In samenwerking met de industrie worden voedselnormen en praktijkcodes ontwikkeld, vooral op het gebied van etikettering. De instantie is in Australië ook belast met andere taken: voedselveiligheid, voedseltoezicht en terugroepsystemen, en advies aan consumenten over omgang met voedsel. Brede steun uit de gemeenschap wordt verkregen door middel van gezamenlijke overeenkomsten met regelgevende partners, primaire producenten en verwerkers, fabrikanten, retailers, consumentenorganisaties, instellingen voor gezondheidszorg en andere belangengroepen. De instantie moet bij de besluitvorming ook rekening houden met:

- de noodzaak om normen te baseren op risicoanalyse met behulp van het beste, beschikbare wetenschappelijke bewijsmateriaal;
- het bevorderen van consistentie tussen nationale en internationale voedselnormen;
- de wenselijkheid van een efficiënte en internationaal concurrerende voedselindustrie;
- het bevorderen van eerlijke voedselhandel.

De hoge participatie en de nadruk op consumenteninformatie maken de Australische benadering interessant.

4.3 Nederland

4.3.1 Duurzaam bouwen²

Doelstelling

In oktober 2004 hebben 18 gemeenten en W/E-adviseurs het initiatief genomen om te werken aan een uniforme prestatiegericht werkwijze voor het realiseren van duurzame kwaliteit in bouwprojecten.

Beschrijving

In de wereld van duurzaam bouwen is een methodiek - GPR-gebouw - ontwikkeld die voor afzonderlijke geïdentificeerde waarden een kwantitatief geoperationaliseerde multi-criteria

¹ Deze paragraaf is gebaseerd op ANZFA.

² Deze paragraaf is gebaseerd op www.gprgebouw.nl.

analyse uitvoert. De resultaten van deze afzonderlijke analyses worden vervolgens in een overzichtstabel gepresenteerd. Deze methodiek formuleert enerzijds voor alle geïdentificeerde waarden bepaalde minimumstandaarden en maakt anderzijds afwegingen boven die minimumstandaarden op basis van een interactief of participatief proces.

GPR-gebouw zet ontwerpgegevens van een gebouw om naar prestaties op het gebied van kwaliteit en duurzaamheid. De prestaties worden overzichtelijk weergegeven in consumentenlabels. Het instrument is het resultaat van praktijkervaringen in de gemeente Tilburg en wordt gebruikt om invulling te geven aan een actief, realistisch en ambitieus milieubeleid. Voor elk thema geeft het instrument een kwaliteitsscore op een schaal van 1 tot 10. Hoe hoger de kwaliteit - of hoe lager de milieubelasting - hoe hoger de score. Het instrument wordt regelmatig geactualiseerd aan nieuwe inzichten en aangepast aan wet- en regelgeving.

Voorbeelden

Tabel 4.2 en de figuren 4.1 en 4.2 geven een beeld van de werkwijze van GPR-gebouw.

Tabel 4.2 Ambities en prestatie-eisen

GPR-modules	Ambitie	Prestatie-eis
Energie	Goed	8
Materialen	Wat extra	7,5
Gezondheid	Goed	8
Water	Ruim voldoende	7
Afval	Voldoende	6
Woonkwaliteit	Uitmuntend	9

1 Energie

Print Energie

Ga naar Overzicht

Modulescore: 8,1

GPR 3.0 - woongebouwen, nieuwbouw - energie	max	score	bijdrage	behaald	toelichting	kg CO2 per m2Ag per jaar	22,143
Totaal submodule 1.1: energieprestatie (EP)	(50)	27	60%	54%	max: maximaal te behalen score		
Totaal submodule 1.2: vermindering energievraag	(8)	4	10%	50%	score: met invoer behaalde score		
Totaal submodule 1.3: toekomstgerichte maatregelen	(25)	20	30%	80%	bijdrage: bijdrage submodule aan max. totale module		
Totaal module 1: energie	(83)	51	100%	61%	behaald: behaalde score tov maximaal haalbare score		

GPR 3.0 - woongebouwen, nieuwbouw - energie

max score check natpak toelichting

1.1 Energieprestatie (EPW)

(50) 27

tussen haakjes maximale subscore

Qpres;totaal / Qpres;toelaatbaar

(0,50) 0,73 (A)

S002

voer resultaat EPW-berekening in (laatste blad, vlgS NEN 5128)

S003

bij Qtot/Qtoe<= 0,9 voldaan aan S002 en bij <= 0,8 ook aan S003

Qpres;totaal

39.000 MJ

per MJ (mix gas en elektrisch) ontstaat 0,063 kg CO2

Omrekening naar subscore 1.1

(50) 27

$= (1 - Q_{pres;totaal} / Q_{pres;toelaatbaar}) \times 100$

GPR 3.0 - woongebouwen, nieuwbouw - energie

max score check natpak toelichting

1.2 Vermindering energievraag

(8) 4

1.2.1 Vermindering energievraag

☒ gebruik windenergie

(2) 2

☐ (warm)waterbesparende maatregelen

(2)

☐ energiezuinige lift of geen lift

(2)

☒ tochtportaal

(2) 2

meeste maatregelen bij 1.1 gewaardeerd (in EPW-berekening)

S383

doorstroombegrenzers, waterbesparende douchekoppen, S384

S383

S009

1.2.2 Extra vraagbepenkende maatregelen

bonuspunten meegenomen tot max. score bij 1.2

Figuur 4.1 Module

GPR-scores

8,1	8,0	8,5	6,4	7,8	9,2
8,0	7,5	8,0	6,0	7,0	9,0

Energie

Materialen

Afval

Water

Gezondheid

Woonkwaliteit

Figuur 4.2 Scores

61

Opmerkingen

Dit instrument is toepasbaar in een vroeg stadium, maakt snelle vergelijking van opties mogelijk, is gericht op praktijkmaatregelen en realiseert 'objectiviteit' door een puntenwaardering. Professionals kunnen met eigen ontwerp oplossingen in ongeveer twee uur toewerken naar hoge prestaties. Voor gemeenten is het belangrijk dat de prestatiegerichte werkwijze het overleg structureert en een goed toetsing- en evaluatiekader biedt.

4.3.2 Multi-criteria analyse voor snelweg A4¹

Doelstelling

Geen congestie op de A4 of de direct aansluitende wegen bij 80.000 tot 100.000 motorvoertuigen, waarvan 15% vracht, in 2015.

Beschrijving

Bij de beoordeling van de verschillende opties is een zevental criteria gewogen:

- oplossend vermogen luchtkwaliteit;²
- bijdrage aan oplossing doelstelling;
- kosten;
- haalbaarheid binnen de tijd;
- onafhankelijkheid van derden;
- acceptatie;³
- neveneffecten;

Voor elk criterium is een schaal gedefinieerd en zo mogelijk gekoppeld aan kwantitatieve indicatoren. De analyse is uitgevoerd in twee stappen. In de eerste stap is gerekend met enerzijds een gelijk gewicht aan alle criteria en anderzijds een zwaarder gewicht aan de bijdrage aan de oplossing van de doelstelling. In de tweede stap is gezocht naar enerzijds een evenwicht tussen positieve en negatieve effecten en anderzijds de meest kosteneffectieve optie.

Voorbeeld

Tabel 4.3 geeft het resultaat van een multi-criteria analyse van de verschillende opties, waarbij positieve criteria een gewicht 2.5 en negatieve criteria een gewicht 1 hebben gekregen.

¹ Deze paragraaf is gebaseerd op Adviescommissie Van den Hout, 2005.

² Dit criterium is nog opgesplitst in twee subcriteria.

³ Dit criterium is nog opgesplitst in zes subcriteria.

Tabel 4.3 Multi-criteria analyse A4

Tabel 3: Subtiële weging: "positieve" criteria x 2,5 en "negatieve" criteria x 1

				Oplossend vermogen luchtkwaliteit (blootstelling)	Oplossend vermogen (m2)	Oplossend vermogen luchtkwa	Afwek aan oplossen probleemstelling	Oplossend vermogen luchtkwa	Kosten	Haalbaar binnen de tijd	Onafhankelijkheid van derden	Acceptatie	Neveneffecten	Acceptatie: Omwonenden	Acceptatie: Weggebruikers	Acceptatie: Regionale overheden	Acceptatie: Rijk	Acceptatie: Economische lobby	Acceptatie: Milieulobby	Resultaat berekening
		Weging				2,5	2,5	1	1	1	1	1	1							
136	Afzuigkap		9	8	8,5	0	-10	0	0	3	2	4	-1	5	3	-1	5	16		
105	Tenttunnel (goedkoop/verwijderbaar)		8	6	7	0	-2	0	0	1	-2	2	-1	1	2	-1	2	14		
110	Goede ventilatie regelen + schoorstenen (Maastunnel)		9	8	8,5	0	-10	0	-2	3	2	7	-1	4	3	-1	5	14		
109	Tunnel doortrekken tot Beneluxtunnel		9	7	8	0	-10	-3	-2	4	5	8	-2	8	3	-2	7	14		
129	Lucht afzuigen en behandelen		9	8	8,5	-1	-10	0	0	3	2	4	-1	5	3	-1	5	13		
119	Idem 118, waarbij verontreinigde lucht uit tunnel richting zuiden wordt overgeheveld naar tunnel richting noorden		9	6	7,5	-1	-9	0	-2	4	3	7	-1	8	5	-1	6	12		
118	Twee gescheiden tunnels (noordelijk/zuidelijk), maatregelen aan tunnel richting zuiden om verontreiniging gespreid te laten vrijkomen		8	6	7	-1	-8	0	-2	4	3	7	-1	8	5	-1	6	12		
108	Dichte tunnel		8	6	7	-1	-8	0	-2	3	3	6	-1	7	5	-1	4	11		
1	A4 Delft-Schiedam niet aanleggen		10	10	10	-10	6	0	0	0	4	10	-6	10	-8	-9	5	10		
130	Afzuigtoeren in relatie tot kantoorgebouw		9	8	8,5	-1	-8	0	-8	4	3	7	-1	8	4	-1	5	9,4		
5	Weg op palen, zonder hoogteverschillen		4	3	3,5	0	-5	0	0	2	2	4	0	4	0	0	4	7,8		

Bron: Adviescommissie Van den Hout, 2005.

4.3.3 Overzichtstabel Oosterschelde¹

Doelstelling

Ter beveiliging van het land tegen hoge stormvloed en moeten werken worden uitgevoerd tot afsluiting van de Oosterschelde.

Beschrijving

De analyse had in eerste instantie betrekking op twee alternatieven:

- afsluiting van de Oosterschelde met een stormvloedkering en plaatselijke verbetering van dijken;
- afsluiting van de Oosterschelde met een dam.

In een later stadium is onder druk van milieuorganisaties een derde alternatief in de analyse betrokken:

- open laten van de Oosterschelde en verhoging van dijken.

De volgende aspecten zijn meegenomen in de afweging:

- veiligheid;
- milieu;
- beroepsvisserij;
- waterhuishouding;
- binnenscheepvaart;

¹ Deze paragraaf is gebaseerd op Rijkswaterstaat, 1976.

- recreatie;
- procedures en kosten;
- werkgelegenheid.

De resultaten zijn gepresenteerd aan de hand van scorekaarten. Voor een korte weergave van de analyse-uitkomsten is een samenvattende scorekaart opgesteld.

Voorbeeld

Figuur 4.3 presenteert de samenvattende scorekaart van de analyse van de drie alternatieven rond afsluiting van de Oosterschelde.

- 153 -

Samenvattende scorekaart	C3	D4	A3
<u>Veiligheid</u>			
jaar eindveiligheid bereikt	1985	1980	1994
lengte primaire kering, (km)	9	9	145
kwaliteit primaire kering	+	+	-
"optimale" kering	ja	ja	nee
overstromingskans in overgangperiode (%)	3,5	2,5	9
<u>Milieu</u> *)			
soortenrijkdom in zout water	h	-	h
soortenrijkdom oevers	+	++	h
soortenrijkdom Deltagebied	+	-	+
biomassa in zoute deel	+	--	-
effecten op inlagen, natuurgebieden en dijklandschap	-	h	--
<u>Beroepsvisserij</u>			
jaarlijks verlies werkgelegenheid visserij (manjaren)	7	160	0
gekap.nation-econ.verlies (mln gld)	10	187	0
<u>Waterhuishouding</u>			
max. zoutgen. Zoommeer (g Cl ₂ /l) bij extra doorspoeling van 100 m ³ /s	0,5	0,35	0,6
beroep op landelijke waterhuish. bij max. zoutgehalte Zoommeer (m ³ /s) 0,5 g Cl ₂ /l in droge perioden	150	60	>155
<u>Binnenscheepvaart</u>			
gekapitaliseerde kosten binnenscheepvaart (mln gld)	172	166	174
<u>Recreatie</u>			
toeneming recreanten in Oosterscheldegebied (%)	0	25	0
<u>Procedures en kosten</u>			
in overeenstemming met Deltawet	ja	ja	nee
oppervlakte te onteigenen grond (ha)	430	200	750
totale bouwkosten vanaf 1/1/76 (mln gld)	4635	2135	3620
gekap. bouwkosten (mln gld)	3180	1485	2025
gekap. kosten voor onderhoud (mln gld)	110	70	30
<u>Werkgelegenheid</u>			
totaal werkgelegenheidseffect (manjaren)	24600	15500	23500
*) de afwezigheid van veranderingen t.o.v. de huidige toestand is met h aangegeven			

Figuur 4.3 Scorekaart Oosterschelde

Bron: Rijkswaterstaat, 1976.

4.3.4 Semantisch dierenwelzijnmodel¹

Doelstelling

Het doel van semantische modellering is het ontwikkelen van een model om dierenwelzijn te beoordelen.

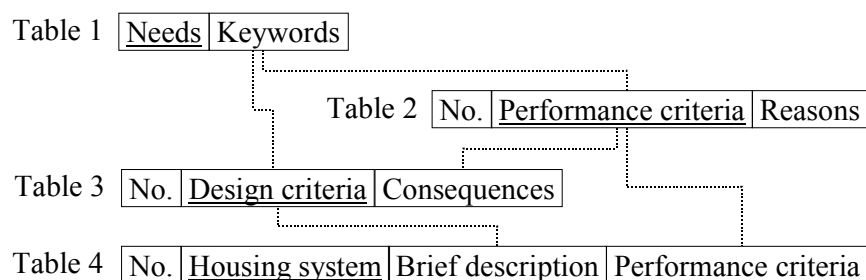
Beschrijving

Semantische modellering heeft tot doel het formaliseren van algemene welzijnsbeoordeling op grond van beschikbare, in een gegevensbank verzamelde wetenschappelijke informatie. Aangezien welzijn wordt gedefinieerd als een functie van behoeftenstadia (waarbij elk stadium een verschillende waarde vertegenwoordigt) kan een semantisch model worden beschouwd als een beleidsafwegingskader waarin verschillende waarden kunnen worden beoordeeld. Een semantisch model beschikt over een kennisbasis (gevuld met betrouwbare informatie) die systematisch wordt geanalyseerd om het model te bouwen. Aan de hand van het model kan op een schaal van 0 tot 10 een (welzijns)score worden toegewezen op basis van een beoordeling van een aantal gewogen beoordelingscriteria, die geformuleerd en gewogen zijn op basis van een systematische analyse van de informatie die in de kennisbasis is verzameld. Er worden heuristische regels gebruikt om interpretaties van wetenschappelijke feiten voor welzijn binnen een algemeen biologisch conceptueel raamwerk om te zetten (Anonymous, 2001). Semantische modellen maken bijvoorbeeld vaak gebruik van een berekeningsregel voor het gewogen gemiddelde om een totaalscore af te leiden uit deelscores (criteria).

Essentiële succesfactoren voor semantische modellering omvatten de beschikbaarheid van betrouwbare informatie, het vermogen om het probleem nauwkeurig te definiëren en om functionele classificaties te maken voor het definiëren en wegen van beoordelingscriteria. Semantische modellering vereist bovendien dat de modelmaker de basisprincipes van formele logica begrijpt, dat wil zeggen hoe vooronderstellingen en feiten gekoppeld kunnen worden tot argumenten die tot één algemene conclusie leiden. Het hele proces is iteratief en omvat veelvuldige controles op basis waarvan bijsturing plaatsvindt. Dit maakt de systemen tijdrovend wanneer het wordt uitgevoerd in al zijn facetten en/of wanneer het voor het eerst of op een nieuw terrein wordt toegepast. Bij een aantal validatieonderzoeken is gebleken dat de modellen adequaat werken. De voornaamste kracht ervan is dat het model uiteindelijk gebaseerd is op gezond verstand en op samenhangend redeneren (met toepassing van algemeen geformuleerde principes) om transparante besluitvorming te ondersteunen.

In figuur 4.4 worden verschillende waarden uitgedrukt als 'behoeften'. 'Huisvestings-systemen' zijn de scenario's die moeten worden beoordeeld. Daartoe wordt wetenschappelijke informatie gebruikt die verbanden beschrijft tussen ontwerpcriteria (beschrijven huisvestingssystemen) en prestatiecriteria (welzijnseffecten op verschillende behoeften). De aanduiding 'Nr.' geeft aan dat elk item in een tabel een identificatienummer heeft gekregen.

¹ Deze paragraaf is gebaseerd op Bracke, 2001.



Figuur 4.4 Verbanden tussen tabellen in een semantische modelleringsstructuur
Bron: Journal of Applied Animal Welfare Science (2001a).

Voorbeelden

Semantische modellering is ontwikkeld voor de beoordeling van het welzijn van bijvoorbeeld drachtige zeugen, legkippen, het risico van staartbijten en de waarde van bemestingsstoffen voor varkens.

Opmerkingen

Semantische modellering maakt het mogelijk om verschillende mogelijkheden te vergelijken op een systematische en transparante wijze. Het proces is tijdrovend en er is daarbij veel behoefte aan betrouwbare informatie (met name wetenschappelijke informatie). De participatie lijkt laag te zijn.

4.4 Europese Unie

4.4.1 Multi-criteria analyse GM (Engeland)¹

Doelstelling

Testen en ontwikkelen van een breed opgezette, transparante, pluriforme, maatschappelijk aanvaardbare onzekerheidsmethode voor de beoordeling van risico's. De methode moet ook praktisch haalbaar en robuust zijn.

Beschrijving

Multi-criteria mapping (MCM) wordt gebruikt op een aantal verschillende onderzoeksterreinen: transport, planologie, energiebeleid, afvalbeheer, geneeskunde, commerciële besluitvorming en soms technologiebeoordeling. Wanneer MCM op een heuristische manier wordt gebruikt, wordt het een flexibel hulpmiddel bij besluitvorming waarmee de belangrijkste kenmerken, verbanden en het relatieve gewicht van een risicokwestie inzichtelijker kunnen worden gemaakt.

¹ Deze paragraaf is gebaseerd op Stirling en Mayer, 2001.

De interviews

Twaalf mensen die betrokken zijn bij de huidige discussie over genetisch gemodificeerde gewassen zijn afzonderlijk geïnterviewd. Dat gebeurde anoniem en in de documenten worden ze met bepaalde letters aangeduid. De deelnemers werd zes basisbeleidsopties gepresenteerd waarover ze moesten nadenken om deze vervolgens te beoordelen. De deelnemers konden zelf maximaal zes beleidsopties toevoegen. De basisopties waren gestileerd en in sommige gevallen hypothetisch; drie opties betroffen onder meer genetisch gemodificeerde productie en de rest niet. De aanname was dat elke basisoptie de mogelijkheid uitsloot om één van de andere opties te introduceren. Bij de interviews werd een proces met vier stadia gebruikt:

- identificatie van aanvullende opties (na de bekendmaking van de basisopties);
- specificatie van de beoordelingscriteria (maximaal twaalf) waarmee de opties dienen te worden beoordeeld (uitgewerkt door de deelnemers zelf);
- score geven aan de prestatie van elke optie onder elk criterium (numerieke schaal, maar ook specificeren van type score: wetenschappelijk of technisch, enzovoort);
- wegen van elk criterium wat betreft zijn relatieve gewicht.

Tijdens de interviews konden de deelnemers terugkeren naar het eerste stadium en opties toevoegen als ze later aan iets nieuws dachten. Ze mochten ook nieuwe criteria inbrengen als ze later aan iets belangrijks dachten en alle opties beoordelen op basis van deze nieuwe criteria. Na het geven van de score werd een eenvoudige computerberekening gemaakt waarbij de score werd genormaliseerd en de notering van de opties werd getoond. De criteria kregen vervolgens een numerieke weging toegewezen om het relatieve gewicht te weerspiegelen. Na de interviews vond er wederzijdse communicatie en een groepsbijeenkomst plaats voor alle deelnemers.

Analytische methode

Na de interviews werd er een voorlopige analyse verricht. De criteria werden eerst in groepen ingedeeld om te zien op welke gebieden ze betrekking hadden (biodiversiteit, landbouw, gezondheid, enzovoort). Dit indelen in groepen maakte het mogelijk om criteria binnen de groepen met elkaar te vergelijken. Vervolgens werd er een gevoeligheidstest van de weging uitgevoerd. De uitkomsten werden aan de deelnemers gepresenteerd. Hierna onderzocht de onderzoeker verschillende strategieën naast elkaar. De resultaten van de voorlopige analyse werden voor een reactie naar de deelnemers gestuurd. Zowel hun eigen resultaten als de resultaten van de anderen werden hun gepresenteerd. Ze moesten antwoord geven op de vraag of ze vonden dat het indelen in groepen van hun criteria juist was en of ze, na de resultaten van de gevoeligheidsanalyse te hebben gezien, de weging wilden veranderen. Ze werden ook gevraagd om te reageren op de MCM-procedure.

Voorbeelden

Productie van genetisch gemodificeerd voedsel is momenteel een risicoprobleem. Het zorgt voor onzekerheid over de gevaren voor de gezondheid en het milieu, maar het biedt ook voordelen, zoals een groter rendement. Gebrek aan ervaring en wetenschappelijke kennis heeft geleid tot een voorzichtige benadering, waarbij risicobeoordeling nodig is voordat de technologie wordt gebruikt (commercieel of bij onderzoek). Ondanks deze be-

nadering lijkt het publiek onvoldoende vertrouwen te hebben in de veiligheid van productie van dergelijk voedsel of in het onderzoek ernaar. In een casestudy werd de productie van (herbicide-resistent) genetisch gemodificeerd raapzaad uitgevoerd te midden van andere productiewijzen om de resultaten vanuit verschillende perspectieven te beoordelen.

Opmerkingen

Met MCM kunnen verschillende aspecten (criteria) van een probleem tegen elkaar worden afgewogen. Dit kan worden gedaan per criterium of met en binnen criteriagroepen. Hierna is het mogelijk om opties ten opzichte van elkaar te rangschikken. De voordelen van MCM zijn: 1) hoge participatie, 2) rangschikken van verschillende aspecten, 3) diepgaande kennis van zienswijzen van de deelnemers. Het belangrijkste nadeel is dat het veel tijd vergt. De hoeveelheid informatie die wordt verkregen is enorm en de hoeveelheid deelnemers dient daarom tot een bepaald aantal te worden beperkt. Om deze methode te kunnen gebruiken in een lopend besluitvormingsproces, waarbij enige snelheid is geboden, zou er een vereenvoudigde versie van moeten worden gemaakt.

4.4.2 Diergezondheidsmatrix (België)¹

Doelstelling

Het doel van dit door de Belgische regering financieel ondersteunde onderzoek is het ontwikkelen van een hulpmiddel voor het meten van de ethische aspecten van de beheersing van dierziekten.

Beschrijving

ADIM maakt gebruik van een gelaagde benadering met doelindicatoren; het bestaat uit verschillende lagen en de doelstellingen worden door middel van indicatoren gemeten. De indicatoren die worden gebruikt om de doelstellingen te beoordelen, moeten aan een aantal basiscriteria voldoen: wetenschappelijk correct, praktisch, kwantificeerbaar, enzovoort. Het is ook belangrijk dat er voor de indicator gegevens beschikbaar zijn en dat deze gemakkelijk en goedkoop te gebruiken is. De ADIM is gericht op het identificeren van de ethisch beste oplossing om dierziekte uit te roeien. Op grond van besprekingen met belanghebbenden zijn vijftien doelstellingen geïdentificeerd:

1. beschermen van de gezondheid van controlepersoneel en boeren;
2. beschermen van de volksgezondheid;
3. beschermen van de gezondheid van dieren;
4. waarborgen van het welzijn van dieren;
5. respecteren van de band mens-dier;
6. beperken van schade aan het milieu;
7. beperken van de psychologische gevolgen voor de boer;
8. beperken van de psychologische gevolgen voor het controlepersoneel;
9. respecteren van voedsel;
10. sociale leven zo min mogelijk verstoren;
11. economische verliezen in landbouw beperken;

¹ Deze paragraaf is gebaseerd op Aerts et al. (2006).

12. economische verliezen in niet-landbouwsectoren beperken;
13. uitvoerbaarheid garanderen;
14. voedselveiligheid garanderen;
15. waardevolle dieren beschermen.

Voor elke doelstelling wordt een reeks indicatoren gebruikt om de doelstelling te beoordelen. Sommige doelstellingen hangen af van afzonderlijke ziektebeheersingsmethoden (doelstelling 1-8). De andere doelstellingen (9-15) hangen af van het scenario. Bij de berekening van een ADIM-score heeft dit als gevolg dat de doelstellingen worden berekend in twee lagen.

1. Op het methodeniveau worden doelstellingen 1-8 berekend door het gemiddelde te nemen van indicatoren voor afzonderlijke doelstellingen. Deze doelstellingen worden vervolgens opgeteld en overgebracht naar het scenarioniveau door middel van een correctie van het aantal dieren dat erbij betrokken was.
2. Op het scenarioniveau worden de doelstellingsscores berekend als een gemiddelde van de indicatoren. De doelstellingsscore en de som uit het methodeniveau worden gewogen en opgeteld om de ADIM-score te bepalen.

Deze benadering is flexibel aangezien zo nodig nieuwe indicatoren kunnen worden toegevoegd.

Voorbeelden

De ADIM werd gebruikt om de ethische aspecten te vergelijken van vier verschillende ziektebeheersingsscenario's voor AI (H5N1). Het eerste scenario (S1) was nationale preventieve vaccinatie. Het tweede (S2) was noodvaccinatie in een 10 km-zone en uitroeiing in een 3 km-zone. Het derde scenario (S3) was identiek aan S2 met uitzondering van de nationale noodvaccinatie. Het vierde scenario (S4) was uitroeien zonder vaccinatie. Bij toepassing van ADIM op de vier scenario's werd duidelijk dat vaccinatie de meest ethische van de vier is. In een bredere context zou ADIM in besluitvorming het best tot zijn recht komen als een hulpmiddel voor de beoordeling van opties. Het uiteindelijke besluit dient te worden genomen door een regeringsfunctionaris, die ook uitleg moet geven over eventuele afwijkingen van de beste optie in ADIM. ADIM zou ook kunnen worden gebruikt als een hulpmiddel ter beoordeling van wetgeving en om zo mogelijk de ethisch beste optie aan de wetgeving toe te voegen. Het risico van manipulatie kan worden vermeden door middel van grote betrokkenheid van veel belanghebbenden.

Opmerkingen

ADIM biedt een stabiele basis voor ethische besluiten. Het is transparant en kan zonder grotere wijzigingen van de methode bij veel verschillende kwesties worden gebruikt. Als ADIM eenmaal is ontwikkeld, is het ook mogelijk om de ethische score snel te berekenen. De participatie van het publiek is niet duidelijk. Het is voor het proces van cruciaal belang om te weten welke belanghebbenden deel mogen nemen aan de ontwikkeling van doelstellingen en indicatoren. De interpretatie van de resultaten van ADIM kan ook een probleem worden en de uiteindelijke verantwoordelijkheid moet altijd bij die persoon liggen die vertrouwd is met de gebruikte methode en die de resultaten goed kan beoordelen.

4.4.3 Ethische matrix¹

Doelstelling

De ethische matrix is onder andere gebruikt door *Biotechnology and Biological Sciences Research Council* (Engeland), *Research Council* (Noorwegen) en *Compassion in World Farming* (Engeland) voor de afweging van ethische aspecten van landbouw en voedselproductie.

Beschrijving

De ethische matrix past een aantal ethische principes toe op een aantal belanghebbenden. De standaardprincipes zijn - maar daar kan van worden afgeweken - respect voor welzijn, autonomie en rechtvaardigheid en deze vormen de kolommen in de ethische matrix. De rijen bestaan uit belanghebbenden die relevant zijn voor de onderhavige kwestie. Dit kan verschillende groepen mensen omvatten, zoals consumenten en producenten, maar bijvoorbeeld ook landbouwhuisdieren. De rangschikking van de principes en de belanghebbenden in de ethische matrix, maakt discussie over en reflectie op de kwestie eenvoudiger en systematischer door in elke cel van de matrix de positieve en negatieve consequenties van een bepaalde interventie voor actoren en hun waarden te benoemen.²

Voorbeeld

Tabel 4.6 geeft een voorbeeld van een ethische matrix met betrekking tot de keuze voor een pro-GM-beleid in de zalmkwekerij.

Opmerkingen

In sommige gevallen wordt ook een weging toegekend aan de uiteenlopende in de ethische matrix geïdentificeerde consequenties. Een (lege en gekantelde) ethische matrix rond voedselkwaliteit zou er zo uit kunnen zien als tabel 4.4.

Tabel 4.4 Een ethische voedselkwaliteitsmatrix

Actoren ⇒	Producenten	Consumenten	Dieren	Ecosystemen
Principes ⇓				
Zekerheid				
Veiligheid				
Gezondheid				
Productkwaliteit				
Dierenwelzijn				
Milieu				
Rechtvaardigheid				
Ambachtelijkheid				

¹ Deze beschrijving van de ethische matrix is gebaseerd op Mepham et al. (2006).

² De formulering van de categorieën (zowel kolom- als rij-namen) en de systematiek daarvan is een zeer belangrijke succesfactor bij het gebruik van de ethische matrix. Belangrijk is tevens het voorzien in een onderbouwing van de cellen in de tabel.

Respect voor:	Toegenomen baten	Afgenomen schade	Waardigheid	Rechtvaardigheid
Viskwekers	+ snelle oogst + minder gebruik van dure hulpbronnen	+ minder druk bij langdurige kou - enige additionele kosten voor verbeterde controle	+ kunnen kiezen om GM-zalm te kweken of niet	+ mogelijkheid om te concurreren met buitenlandse producenten
Consumenten	geen (indien voedingswaarde identiek is)	waarschijnlijk geen risico (allergie is punt van aandacht)	hangt af van etikettering	+ enige prijsreductie + mogelijk betere beschikbaarheid op zwakke markten
Vissen	geen	- dierenwelzijn: mogelijk enige deformaties - geen goed visvoer voor dergelijke groei - mogelijk minder ziekteresistentie	geen verschil met andere kweekvis	- mogelijk verminderde mogelijkheden om stress te hanteren - mogelijke gedragsverandering
Milieu	geen	- mogelijke reductie van variatie in wildpopulatie - mogelijk meer overdracht van ziektes	- mogelijk verminderde biodiversiteit	- onmogelijkheid voor integratie in natuurlijke systemen - meer behoefte aan ruimtelijke scheiding

Figuur 4.5 Een ethische matrix voor GM-zalm

4.4.4 Risicobeoordeling zoals die onder andere door EFSA wordt ontwikkeld¹

Beschrijving

De methodologie die momenteel wordt gebruikt en die op Europees niveau verder wordt ontwikkeld, maakt gebruik van de eerder voorgestelde terminologie (bijvoorbeeld NRC, 1983; EC, 2000) en erkent dat er vier stappen van risicobeoordeling uitgevoerd moeten worden door zogenoemde risicobeoordelaars. Risicobeoordeling omvat:

- identificatie van het gevaar;
- vaststellen van gevaarkenmerken;
- blootstellingsbeoordeling;
- vaststellen van risicokenmerken.

Identificatie van het gevaar (HI, hazard identification) wordt gedefinieerd als de activiteit van het selecteren van zogenoemde gevaren, waarbij een gevaar wordt omschreven als een agens of situatie die mogelijk een nadelig effect kan veroorzaken. Bij risicoanalyse wordt een gevaar gewoonlijk beschouwd als een dichotome (ja/nee) variabele. Risicobeoordeling (RA, risk assessment) wordt gedefinieerd als de:

¹ Deze paragraaf is gebaseerd op: NRC (1983); CAC (1999); EC (2000); Health Canada (2000); CAC (2002); EFSA (2005).

'Beoordeling van de kans op (een) nadelig(e) effect(en).' (EC, 2000: 11)

Risico wordt omschreven als een functie van de kans en de ernst van een nadelig effect wegens blootstelling aan een gevaar. Blootstellingsbeoordeling (EA, exposure assessment) is een uitdrukking van de kans dat iemand wordt blootgesteld aan het gevaar. Het gaat daarbij om een beoordeling op bevolkingsniveau. Vaststellen van gevaarkenmerken (HC, hazard characterization) daarentegen is een beoordeling op het niveau van de individuele burger. Het wordt omschreven als de gecombineerde beoordeling van zowel de ernst van het nadelige effect als de kans dat het nadelige effect daadwerkelijk zal optreden ten gevolge van blootstelling van het individu aan het gevaar. HC kan het beschrijven van dosis-respons-relaties inhouden. Het vaststellen van risicokenmerken behelst een score waarbij zowel EA als HC mee worden gerekend. De risicobeoordelingsmethode kan kwalitatief of kwantitatief zijn. Voor kwalitatieve methoden wordt voornamelijk een beroep gedaan op de mening van deskundigen. Bij kwantitatieve methoden vormen daarentegen epidemiologische onderzoeken en/of waarschijnlijkheidsmodellen de basis. Kwantitatieve methoden worden vaak gezien als tijdrovend, maar de resultaten zeggen vaak meer dan die van kwalitatieve methoden. Ter controle van onzekerheden dient een gevoeligheidsanalyse te worden verricht. Risicobeoordeling is een multidisciplinaire activiteit en voor de uitvoering van de risicoanalyse moeten daarom de juiste mensen worden ingeschakeld.

Risicobeoordeling (RA, risk assessment) is het wetenschappelijke deel van risicoanalyse. Andere onderdelen van risicoanalyse zijn risicobeheersing en risicocommunicatie. RA wordt verricht met het oog op het ondersteunen van transparante en wetenschappelijke risicocommunicatie aan betrokken belanghebbenden en risicobeheersing. Risicoanalyse bestaat uit:

- risicobeoordeling;
- risicobeheersing;
- risicocommunicatie.

Wanneer mogelijk verschillende instanties de verantwoordelijkheid hebben voor een bepaalde kwestie dan is het belangrijk om de hoofdrisicomanager te identificeren. Het risicobeoordelingsproces wordt uitgevoerd door de risicobeoordelaar(s). Deze twee sleutelfiguren moeten voortdurend in gesprek zijn over de desbetreffende kwesties, waardoor een risicoprofiel kan worden opgesteld:

- risicovraag;
- identificatie van het gevaar;
- vaststellen van gevaarkenmerken;
- huidige beoordeling (blootstellingsbeoordeling);
- beheersingsmogelijkheden (risicobeheersing);
- betrokkenheid van belanghebbenden (risicocommunicatie).

Risicoanalyses kunnen voor één waardensysteem worden verricht maar in het ideale geval zouden ook benaderingen moeten worden ontwikkeld die kunnen worden gebruikt voor geïntegreerde risicobeoordeling, waarbij verschillende waarden worden onderzocht.

In het laatste geval kunnen risico's in verband worden gebracht met resultaatgebieden en worden gepresenteerd in de vorm van roosterschema's om een overzicht te verkrijgen.

Opmerkingen

De nadruk op een multidisciplinaire benadering is een belangrijk voordeel, aangezien verschillende kwesties met betrekking tot risico's betrekking hebben op verschillende terreinen. De stapsgewijze benadering maakt dat de methodologie doorzichtig en gemakkelijk te begrijpen is. Als men de deskundigen die een kwalitatieve beoordeling uitvoeren buiten beschouwing laat, lijkt er weinig ruimte te zijn voor participatie.

4.5 Elders in de wereld

4.5.1 Beleidsontwikkelingmatrix OECD¹

Doelstelling

De doelstelling was het ontwikkelen van een raamwerk ten behoeve van goede gewoonten bij het ontwerpen en implementeren van landbouw/milieubeleid.

Beschrijving

Er werd eerst een lijst met criteria voor het beoordelen van milieubeleid opgesteld waarna de keuzevariabelen werden onderzocht om ten slotte een lijst met criteria op te stellen voor het ontwerpen en implementeren van het beleid. Een matrix vormt een hulpmiddel bij het ontwerpen van het beleidsinstrument. Er is een aantal criteria voor het beoordelen van het landbouw/milieubeleid:

- Economische doeltreffendheid:
 - evenwicht tussen kosten en baten;
 - verbetering tegen zo min mogelijk kosten.
- Rentabiliteit:
 - administratieve lasten;
 - transactiekosten.
- Stimulering van ondernemerschappen:
 - geadresseerden kunnen zelf oplossingen zoeken.
- Uitvoerbaarheid:
 - administratieve controle en sanctionering.
- Eerlijkheid/billijkheid:
 - winnaars en verliezers;
 - proportionaliteit en gelijkheidsdenken.
- Verenigbaarheid met ander beleid;
- Politieke aanvaardbaarheid.

Bij het ontwerpen van het beleid is het van belang om na te denken over transparantie en maatwerk. Maatwerk is noodzakelijk voor de rentabiliteit en beleidssturing zodat de

¹ Deze paragraaf is gebaseerd op OECD (2001).

juiste geadresseerden kunnen worden bereikt. Om vertrouwen onder belanghebbenden te kweken, is het noodzakelijk om doorzichtigheid te garanderen van het beleidsinstrument. Dit zou van toepassing moeten zijn op de doelstellingen, het ontwerp, de uitvoering en de beoordeling van beleid. Bij het ontwerpen van beleidsinstrumenten is het ook belangrijk om de handel zo min mogelijk te verstoren. Een beleidsstrategie wordt gevormd aan de hand van de eerste vier variabelen in de onderstaande lijst. Meestal is de aandacht daarbij voornamelijk gericht op het instrument zelf, maar de andere variabelen zijn ook van belang bij het ontwerpen:

- Beleidsinstrument:
 - type;
 - dosering.
- Doel:
 - input, output, productieproces, technologie, emissies, kwaliteit van de omgeving, blootstelling;
 - zo dicht mogelijk verband houdend met de doelstellingen en een keuze laten aan de geadresseerde.
- Geadresseerde;
- Reguleringsgebied:
 - ruimtelijke dimensie;
 - ruimtelijke verdeling.
- Bestuursniveau:
 - informatie op lokaal niveau (subsidiariteit);
 - private of publieke lichamen.
- Uitvoeringsstrategie.

Opmerkingen

Met behulp van deze benadering is de beleidsvorming doorzichtig gemaakt. Het raamwerk biedt geen weging van tegenstrijdige belangen en er kan niet worden voorkomen dat een bepaald belang volledig de boventoon gaat voeren. Het is moeilijk te zeggen waar de participatie in dit raamwerk zou moeten passen. Het is ook moeilijk om in te schatten hoeveel tijd het gebruik van dit raamwerk kost.

4.5.2 Beleidsafwegingskader gezondheid (Canada)¹

Doelstelling

Het doel was een nieuw beleidsafwegingskader te maken voor het prioriteren van gezondheidstechnologiebeoordelingen en om het kader te testen bij regionale gezondheidsautoriteiten in Canada.

Beschrijving

Het ontwikkelde kader is gebaseerd op de theorie van besluitbeoordeling. De methode volgt vier stappen:

- besluitvorming op grond van een reeks criteria;

¹ Deze paragraaf is gebaseerd op Johnson en Kevin (2006).

- wegenen toewijzen;
- elke mogelijkheid een waarde toekennen;
- combineren van wegenen en waarderingen in totaalscore.

Besluitvorming op grond van een reeks criteria

Om te besluiten welke criteria te gaan gebruiken, identificeerden de onderzoekers eerst beleidsmakers voor belangrijke interviews met sleutelinformanten en een focusgroep. Er werden individuele interviews verricht waarbij informatie over prioriteringsprocessen van regio's en gemeenten werd verzameld evenals informatie over het regionale niveau waarop de prioritering betrekking had. Op grond van de aan de hand van interviews verzamelde informatie werd een document geschreven dat als basis diende voor een telefonische conferentie waaraan een aantal deelnemers mee deden. De resultaten van de interviews en de conferentie werden gebruikt om belangrijke criteria voor prioritering te identificeren. Er werden zestien criteria geïdentificeerd en een vragenlijst opgesteld ten behoeve van verder onderzoek. De vragenlijst werd getest door collega's van de onderzoekers en op grond van hun opmerkingen werden enkele wijzigingen in de vragenlijst aangebracht. Uiteindelijk bleef er een lijst van elf criteria over.

Wegenen toewijzen

Het criteria-onderzoek werd naar vooraf hierover geïnformeerde mensen van gezondheidsautoriteiten in het hele land gestuurd. Het onderzoek omvatte vijf delen:

- a. demografische informatie en prioriteringservaring;
- b. gepaarde vergelijkingen van criteria;
- c. tevredenheidsverklaringen met betrekking tot het huidige systeem voor prioritering;
- d. verklaringen over bruikbaarheid van de voor beleidsmakers beschikbare informatie;
- e. algemeen commentaar over prioriteringsproces van deelnemers.

De feitelijke weging vindt in deel b plaats. De criteria werden in paren gepresenteerd en de deelnemers moesten het volgens hen belangrijkste criterium van elk paar kiezen. Het totale aantal keren dat het criterium is gekozen, geeft de relatieve importantie van dat criterium aan en hier wordt vervolgens een waarde aan toegekend door middel van standaardisatie met behulp van z-scores.

De mogelijkheden een waarde toekennen

De gebruikte vorm om de mogelijkheden te waarderen omvatte elf, op de criteria gebaseerde verklaringen en werd op vier pilotlocaties gebruikt. De deelnemers werd gevraagd hoe goed elke verklaring bij de prioritering van een specifieke optie paste. Hiervoor werd een tienpunts Likert-schaal gebruikt.

Combineren van wegenen en waarderingen in totaalscore

Voor elke optie werd een totaalscore berekend voor elke beleidsmaker (j) met behulp van de volgende formule:

$$U_j = \sum_k w_k * r_{jk}$$

waarbij de som is genomen over k verschillende criteria, w_k staat voor gewicht toegewezen aan criteria k en r_{jk} heeft betrekking op de waardering van criteria k die de optie kreeg van beleidsmaker j . De totaalscore van de optie is de som van scores die deze kreeg van de afzonderlijke beleidsmakers.

Voorbeelden

Bij dit onderzoek werden investeringen in gezondheidstechnologie gerangschikt op grond van gewogen criteria. De deelnemers werd ook gevraagd naar het kader zelf en de algemene bevinding is dat ze er tevreden over waren. Ze zagen ook de mogelijkheid om de besluitvorming te verbeteren met behulp van de in het kader gebruikte criteria. Sommigen waren van mening dat de criteria moeilijk toepasbaar waren en dat er belangrijke zaken ontbraken. De resulterende schaal die de alternatieven rangschikte werd als bruikbaar beschouwd door de deelnemers.

Opmerkingen

De participatiegraad voor dit soort onderzoeken is hoog, aangezien belanghebbenden worden geïnterviewd en zelfs meebeslissen over de criteria die in de eerste fase van het onderzoek worden gebruikt. Deze methode lijkt minder tijd te kosten dan MCM. Doordat er een gestructureerde vragenlijst in de eindfase wordt gebruikt, kunnen deelnemers hun persoonlijke meningen niet toevoegen. Er waren geen andere belanghebbenden bij betrokken dan die rechtstreeks bij de besluitvorming betrokken waren.

4.5.3 Beleidsafwegingskader duurzaamheid (Australië)¹

Doelstelling

Het doel is het ontwikkelen van een hulpmiddel ter beoordeling van de duurzaamheid van bio-energie.

Beschrijving

Er bestaat in Australië een aantal strategieën voor het meten van duurzaamheid. In de landbouw en bosbouw worden indicatoren en criteria gebruikt om duurzaamheid te beoordelen. In het land bestaat ook een beoordeling van de invloed op het milieu en een proces van sociale beoordeling. Geen van deze benaderingen dekt de problemen van duurzaamheid volledig. Daarom wordt een afwegingskader met 10 stappen voorgesteld om de duurzaamheid van bio-energie te beoordelen. In tabel 4.6 wordt de besluitvormingsmatrix gepresenteerd. Voor elke stap dient een aantal vragen te worden beantwoord. Afhankelijk van het antwoord op de vraag kan de beoordelaar wel of niet doorgaan naar de volgende stap.

¹ Deze paragraaf is gebaseerd op: Sustainable guide for bioenergy.

Tabel 4.5 Australische besluitvormingsmatrix

	Beoordeling		
	wel of niet van toe- passing	nee	voorlopig
	ga verder naar vol- gende stap	beoordeel opnieuw	beoordeel opnieuw
Stap 1: Beoordeling van systeemgrenzen			
Stap 2: Definieren van biomassavoorraad			
Stap 3: Beoordeel toestand van huidige landgebruik of landinrichting			
Stap 4: Zet huidige toestand af tegen een referentiepunt			
Stap 5: Identificeer nieuw landgebruik en/of nieuwe landinrichting			
Stap 6: Vergelijk voorgesteld landgebruik met huidige gebruik en referentie			
Stap 7: Optimale route voor conversie van biomassa tot bio-energie			
Stap 8: Evaluatie en beheersing van gevolgen voor milieu			
Stap 9: Evaluatie van sociale en economische gevolgen			
Stap 10: Synthese en totaalbeoordeling			

Opmerkingen

Deze methode is van algemene aard en geeft een goede inleidende verkenning van probleemgebieden. De participatiegraad kan hoog zijn, aangezien de beoordelingstappen kunnen worden uitgevoerd in samenwerking met belanghebbenden. Het belangrijkste zwaktepunt is dat hierbij alternatieven niet tegen elkaar worden afgewogen en dat uitsluitend nieuwe alternatieven tegen de huidige situatie worden afgezet. Verder bestaat het risico dat verschillende mensen de vraag op verschillende manieren interpreteren, met een ongewenste discrepantie tussen de antwoorden tot gevolg.

4.6 Conclusies

De inventarisatie van aanzetten tot de ontwikkeling van een beleidsafwegingskader om in de behoefte aan een meer methodische manier van omgaan met de afweging tussen uiteenlopende waarden (rond voedselkwaliteit) te voorzien in andere landen en op andere terreinen heeft een aantal zaken in beeld gebracht.

- Niet alleen LNV heeft behoefte aan een beleidsafwegingskader, aangezien op diverse andere plaatsen ook initiatieven lopen om tot een systematiek te komen rond het afwegen van waarden.

- Er is elders geen beleidsafwegingskader beschikbaar dat rechtstreeks omgezet kan worden in een operationeel beleidsafwegingskader voedselkwaliteit voor LNV.
- Gezien de inspanning die nodig was om de gepresenteerde voorbeelden boven water te krijgen, mag redelijkerwijs verondersteld worden dat geen operationeel beleidsafwegingskader over het hoofd is gezien.

Het is vervolgens mogelijk om de gepresenteerde voorbeelden te ordenen naar de manier waarop zij pogen het beleidsafwegingsproces te ondersteunen.

- In kaart brengen van relevante waarden (overzichtstabel Oosterschelde, ethische matrix, beleidsontwikkelingsmatrix OECD, Australisch beleidsafwegingskader duurzaamheid).
- Wegen van relevante waarden (duurzaam bouwen, multi-criteria analyse A4, semantisch dierwelzijnmodel, multi-criteria analyse GM, diergezondheidsmatrix, Canadees beleidsafwegingskader gezondheid).
- Onder één noemer brengen van relevante waarden (risicobeoordeling EFSA).

Deze ordening is aanleiding om in het volgende hoofdstuk meer methodisch door te denken over de toepasbaarheid van achtereenvolgens overzichtstabelmethoden (in kaart brengen), multi-criteria analyses (wegen) en maatschappelijke kosten-batenanalyses (onder één noemer brengen). Tenslotte kan opgemerkt worden dat het aanbeveling verdient om in het vervolgtraject op deze rapportage te streven naar gerichte uitwisseling van ervaringen met onderzoeksgroepen in België en Engeland die in vergelijkbare ontwikkelingstrajecten van afwegingskaders rond voedselbeleid participeren.

5. Denkrichtingen

5.1 Inleiding

De behoefte aan de ontwikkeling van een beleidsafwegingskader rond de uiteenlopende waarden van voedselkwaliteit is mede ingegeven door de gedachte dat het gebruik van een expliciet kader een bijdrage kan leveren aan transparantie van en maatschappelijk draagvlak voor beleidskeuzes.¹ De casusanalyses in hoofdstuk 2 en 3 illustreerden dat in ieder geval in de betreffende LNV-beleidsdossiers - vleeskuikens en diervoeders - geen gebruik is gemaakt van een expliciet beleidsafwegingskader terwijl een dergelijk kader wel behulpzaam zou kunnen zijn geweest in deze twee beleidsvormingsprocessen. Hoewel het wetenschappelijk uiteraard onverantwoord is om te veralgemeniseren op basis van deze beperkte steekproef ($n = 2$), lijkt het toch geen al te wilde veronderstelling te zijn om te denken dat analyses van andere beleidsdossiers tot dezelfde conclusies aanleiding zouden hebben gegeven.

De inventarisaties van beleidsafwegingskaders op andere beleidsterreinen en in andere landen in hoofdstuk 4 brachten elders toegepaste of in ontwikkeling zijnde beleidsafwegingskaders in beeld. Dit hoofdstuk bouwt voort op deze inventarisaties door beleidsafwegingskaders te ordenen op twee dimensies:

- de mate waarin het beleidsvormingsproces procedureel transparant is gemaakt, bijvoorbeeld voor wat betreft de participatie van maatschappelijke actoren, inhoudelijk deskundigen of andere belanghebbenden;
- de mate waarin het beleidsvormingsproces inhoudelijk transparant wordt gemaakt.

Procedurele transparantie beschrijft wie bij het beleidsvormingsproces betrokken zijn en hoe het beleidsvormingsproces plaatsvindt. Inhoudelijke transparantie beschrijft de inhoud, dat wil zeggen de waarden, en hoe die worden gewogen om tot een inhoudelijk eindoordeel te komen. Op beide dimensies (procedurele en inhoudelijke transparantie) onderscheidt dit hoofdstuk drie basisvormen. De interactieve dimensie wordt besproken in de volgende paragraaf (5.2) en onderscheidt:

- geen participatie;
- participatie van georganiseerde belanghebbenden;
- participatie van ongeorganiseerde belanghebbenden.

De inhoudelijke dimensie wordt in drie achtereenvolgende paragrafen besproken en onderscheidt de volgende methodieken:

- overzichtstabelmethode (5.3);
- multi-criteria analyse (5.4);

¹ Dit hoofdstuk put op diverse plaatsen uit Gaaff, (2006). Een al wat oudere maar desalniettemin inspirerende bron van informatie is het ministerie van Financiën, 1992.

- maatschappelijke kosten-batenanalyse (5.5).

Het hoofdstuk besluit met enkele bespiegelingen over de (on)mogelijkheden voor de ontwikkeling van deze methodieken tot een beleidsafwegingskader rond voedselkwaliteit (5.6).

5.2 Interactieve beleidsvorming

De interactieve dimensie van beleidsafwegingskaders grijpt aan op de mate waarin ondersteuning wordt geboden bij de interactie met of participatie van maatschappelijke actoren of belanghebbenden en is daarmee vooral gerelateerd aan de conditionele waarden zoals die in hoofdstuk 1 zijn geïntroduceerd. In het algemeen kan gesteld worden dat een interactieve/participatieve werkwijze een positieve invloed zal hebben op het maatschappelijke draagvlak voor de uiteindelijke afweging, maar dat zij wel een investering in tijd en geld vergt.

Methodieken voor interactieve of participatieve beleidsvorming formuleren een manier om het gesprek over de afweging van waarden tussen uiteenlopende maatschappelijke actoren of belanghebbenden te organiseren opdat de kracht van het argument de doorslag geeft bij het maken van de afweging en ervoor wordt gezorgd dat de beschikbare kennis ook daadwerkelijk in het afwegingsproces wordt meegenomen. Politiek-praktisch is het zoeken van draagvlak de belangrijkste motivatie achter een interactieve of participatieve werkwijze voor zover het maatschappelijke actoren betreft. Voor zover het participatie van (wetenschappelijke) experts betreft is het belang vooral te zorgen dat het beleid een solide basis krijgt en daarmee hopelijk robuust is. Methodologisch zijn allerhande uitwerkingen beschikbaar in de vorm van participatief technology assessment (pTA), stakeholder dialoog en wat dies meer zij.

Als gekozen wordt voor een interactieve of participatieve werkwijze, dan is de belangrijkste uitdaging de selectie van (maatschappelijke dan wel wetenschappelijke) deelnemers aan het afwegingsproces. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen twee benaderingen. De ene benadering streeft naar betrokkenheid van georganiseerde belanghebbenden, wordt aangeduid als stakeholder dialoog en draagt vooral bij aan draagvlak in het maatschappelijke middenveld. De tweede benadering streeft naar betrokkenheid van individuele burgers, kent internationaal zijn meest uitgewerkte vorm in het Deense model van de consensus conferentie en draagt vooral bij aan draagvlak onder het grote publiek. Het is veelal eenvoudiger en dus goedkoper om georganiseerde belanghebbenden dan individuele burgers te betrekken in afwegingsprocessen.

Uiteraard is het ook mogelijk om af te zien van een interactieve of participatieve werkwijze en afwegingen beleidsintern, eventueel ondersteund door wetenschappelijke experts, te maken. Dit scheelt tijd en geld maar maakt maatschappelijk draagvlak voor de uiteindelijke afweging onzeker. Anderzijds is interactie met maatschappelijke actoren zonder inhoudelijke inbreng van experts uitermate riskant, omdat beleidsmedewerkers dan het risico lopen dat beleidsbeslissingen op onjuiste gronden worden genomen. Dit zou het besluit uitermate kwetsbaar kunnen maken. Tabel 5.1 illustreert het bovenstaande nogmaals in een matrix.

Dat het loont om de participatie van belanghebbenden op meer systematische wijze te doordenken en te organiseren, blijkt vooral uit de casusanalyse van de EU-welzijnsrichtlijn vleeskuikens (zie hoofdstuk 2). Dit beleidsproces kenmerkt zich immers door tamelijk plotselinge omslagen in de afweging van waarden die niet direct te verklaren zijn op inhoudelijke gronden maar vooral de weerslag vormen van de mogelijkheden van bepaalde belanghebbenden om hun stem te laten horen. In deze casus lijkt weinig regie te zijn geweest op wie waar en wanneer kon deelnemen aan het afwegingsproces. Een dergelijke regie draagt bij aan de transparantie van het beleidsvormingsproces.

	Draagvlak	Tijd/geld
Beleidsintern (eventueel met wetenschappelijke ondersteuning)	Onzeker	Heel weinig
Participatie van georganiseerde belanghebbenden	Maatschappelijk middenveld	Weinig
Participatie van individuele burgers	Grote publiek	Veel
Participatie van georganiseerde en ongeorganiseerde belanghebbenden	Goed	Heel veel

Figuur 5.1 Interactieve beleidsvorming

5.3 Overzichtstabelmethode

Overzichtstabelmethoden doen naar verhouding een gering beroep op inhoudelijke waardeoordelen over alternatieven, effecten en criteria. In situaties waar een grote verscheidenheid aan voorkeuren aanwezig is, of waar mogelijk zelfs tegenstrijdige informatie over effecten voorhanden is, biedt een overzichtstabelmethode de mogelijkheid de verschillende posities en mogelijkheden weer te geven zonder oordeel of conclusie. Een bekende manier van overzichtstabellen opstellen is de scorekaartmethode. Door middel van grafische technieken (kleuren, arceren, enzovoort) of genormaliseerde (rapport)cijfers kunnen de effecten van alternatieven beschreven worden, zodat overzicht behouden blijft. Dit kan, al naar gelang het effect, plaatsvinden in hoeveelheden (aantallen hectaren, werkgelegenheid, CO₂-reductie), in geld (ontwikkelingskosten, handhavingkosten, enzovoort), of kwalitatief (ja/nee, enzovoort). Het resultaat van een overzichtstabelmethode is precies wat de naam aangeeft.

Laten we om het bovenstaande wat te concretiseren ons eens voorstellen hoe - in abstracto - een overzichtstabel rond voedselkwaliteit er uit zou kunnen zien. Laten we daartoe aannemen dat er in een bepaald beleidsdossier rond voedselkwaliteit een politiek-

maatschappelijke uitdaging gevoeld wordt om nieuw beleid te ontwikkelen. Laten we voorts aannemen dat er overeenstemming bestaat dat er rond deze uitdaging drie alternatieve scenario's voor de ontwikkeling van nieuw beleid bestaan, dat er drie voedselkwaliteitswaarden relevant zijn, dat elke van deze waarden met drie criteria/indicatoren in beeld gebracht kan worden, en dat dit gedaan wordt door ze te scoren op een 3-puntsschaal (1 = negatief effect; 2 = geen effect; 3 = positief effect). Op dat moment is aan alle voorwaarden voldaan - en het is zeker geen sinecure om op dit punt te geraken - om de overzichtstabel te maken met bijvoorbeeld het resultaat zoals weergegeven in tabel 5.2.

Tabel 5.1 Overzichtstabel

	<i>Scenario I</i>	<i>Scenario II</i>	<i>Scenario III</i>
Waarde 1			
Criterium 1.1	2	2	3
Criterium 1.2	2	3	3
Criterium 1.3	2	2	3
Waarde 2			
Criterium 2.1	1	2	2
Criterium 2.2	2	2	3
Criterium 2.3	2	2	2
Waarde 3			
Criterium 3.1	2	3	1
Criterium 3.2	2	2	1
Criterium 3.3	3	2	2

In de fase van signalering en erkenning van een beleidsproces zal men vaak al heel blij zijn met dit overzicht en het daarbij laten. In de latere fasen van beleidsformulering en oplossing zal men echter veelal meer handvatten willen hebben om een keuze tussen de drie scenario's te kunnen maken. Men zou dan bijvoorbeeld kunnen zeggen dat men wil dat géén enkel criterium een 1 scoort terwijl ten minste op één criterium een 3 gescoord moet worden. Het is dan onmiddellijk duidelijk dat geadviseerd moet worden om voor scenario II te kiezen. Het moge duidelijk zijn dat de overzichtstabelmethode precies levert wat de naam suggereert: een methodiek om tot een gestructureerd overzicht te komen van de effecten van verschillende beleidsmaatregelen op de uiteenlopende waarden van voedselkwaliteit. De overzichtstabelmethode reikt echter geen methodiek aan voor de afweging van deze effecten en het is daarmee feitelijk geen beleidsafwegingskader. Zij verhoogt echter wel de transparantie van het beleidsvormingsproces en kan helpen hiaten in kennis te duiden en het besluitvormingsproces te structureren.

Het gebruik van een overzichtstabel zou in beide geanalyseerde casussen (zie Hoofdstuk 2 en 3) een aantal positieve effecten hebben gehad: 1) beleidsalternatieven zouden systematischer naast en tegenover elkaar zijn gezet; 2) waarden zouden niet uit beeld zijn verdwenen zonder explicitering van de motivatie; en 3) meer waarden zouden zijn meegenomen in het afwegingsproces. Door gebruik te maken van een overzichtstabel zou het inhoudelijke afwegingsproces aan transparantie hebben gewonnen voor buitenstaanders.

5.4 Multi-criteria analyse

In een multi-criteria analyse (MCA) wordt een aantal beleidsalternatieven beoordeeld aan de hand van scores op bepaalde effecten/waarden, ook wel criteria genoemd. Deze criteria kunnen bijvoorbeeld gebaseerd zijn op economie (kosten, baten), kwaliteit van het landschap, behoud van natuur en dierenwelzijn. Aan elk criterium kan een verschillend gewicht worden toegekend, dat het belang van het criterium voor de betrokkenen (volgens de beslisser) weergeeft. Door gebruik te maken van verschillende gewichtensets biedt een MCA een bruikbaar raamwerk voor het analyseren van conflicterende doelstellingen en het ordenen van alternatieven op een systematische manier. Er bestaan ook allerlei formele tools om gewichten te berekenen, zoals bijvoorbeeld conjoint analyse. Kortom, kenmerkend voor een MCA is dat wordt uitgegaan van verschillende, expliciete beoordelingscriteria. Deze criteria kunnen onderling sterk uiteenlopen. Bovendien kan een bepaald criterium in de beoordeling zwaarder mee tellen dan een ander criterium en kunnen allerlei varianten worden doorgerekend. Het belang van de criteria wordt hierbij weergegeven door gewichten, al dan niet in kwantitatieve vorm.

De basis van een multi-criteria analyse is een overzichtstabel zoals besproken in paragraaf 5.3 en geïllustreerd in tabel 5.2. Multi-criteria analyse biedt echter vervolgens ook methodieken voor de afweging van de effecten van verschillende beleidsmaatregelen op de uiteenlopende waarden van voedselkwaliteit.¹ De eerste stap in een voorbeeld van een bepaalde methodiek zou kunnen zijn om gewichten te gaan toekennen aan de criteria en deze vervolgens te middelen per waarde. Als criteria 1.1, 2.1 en 3.1 uit tabel 5.2 het gewicht 3 krijgen, criteria 1.2, 2.2 en 2.3 het gewicht 2, en criteria 1.3, 2.3 en 3.3 het gewicht 1, dan is het resultaat een multi-criteria analyse per waarde zoals weergegeven in tabel 5.2.

Tabel 5.2 Multi-criteria analyse per waarde

	Scenario I	Scenario II	Scenario III
Waarde 1	2	2,3	3
Criterium 1.1	2	2	3
Criterium 1.2	2	3	3
Criterium 1.3	2	2	3
Waarde 2	1,5	2	2,3
Criterium 2.1	1	2	2
Criterium 2.2	2	2	3
Criterium 2.3	2	2	2
Waarde 3	2,2	2,5	1,2
Criterium 3.1	2	3	1
Criterium 3.2	2	2	1
Criterium 3.3	3	2	2

In principe zijn er nu twee keuzemogelijkheden. Enerzijds zou men bijvoorbeeld kunnen zeggen dat men wil dat géén enkele waarde lager dan 2 scoort terwijl ten minste op

¹ Er zijn vele varianten van multi-criteria analyse (zie: Bouyssou et al., 2000).

één waarde meer dan 2 gescoord moet worden. Het is dan duidelijk dat geadviseerd moet worden om voor scenario II te kiezen. Een dergelijke multi-criteria analyse per waarde houdt eigenlijk het midden tussen een overzichtstabelmethode en een volledige multi-criteria analyse. Hoewel meer methodische ondersteuning voor het beleidsafwegingsproces wordt geboden dan in een overzichtstabel, geldt nog steeds dat geen volledige methodiek wordt aangereikt voor de afweging van de effecten van verschillende beleidsmaatregelen op de uiteenlopende waarden van voedselkwaliteit. Het is daarmee geen beleidsafwegingskader in de eigenlijke zin van het woord. Wel wordt mogelijk meer recht gedaan aan het gegeven dat verschillende aspecten een verschillend gewicht hebben.

In een volledige multi-criteria analyse kunnen daarom bijvoorbeeld in een volgende stap gewichten worden toegekend aan de waarden in tabel 5.2 en deze kunnen vervolgens worden gemiddeld per scenario. Als waarde 1 het gewicht 3 krijgt, waarde 2 het gewicht 2, en waarde 3 het gewicht 1, dan is het resultaat een multi-criteria analyse zoals weergegeven in tabel 5.3.

Tabel 5.3 Multi-criteria analyse

	Scenario I	Scenario II	Scenario III
Waarde 1	2	2,3	3
Criterium 1.1	2	2	3
Criterium 1.2	2	3	3
Criterium 1.3	2	2	3
Waarde 2	1,5	2	2,3
Criterium 2.1	1	2	2
Criterium 2.2	2	2	3
Criterium 2.3	2	2	2
Waarde 3	2,2	2,5	1,2
Criterium 3.1	2	3	1
Criterium 3.2	2	2	1
Criterium 3.3	3	2	2
	1,9	2,2	2,5

Het is duidelijk dat in dit geval geadviseerd zal moeten worden om voor scenario III te kiezen. Het moge duidelijk zijn dat een volledige multi-criteria analyse wel een beleidsafwegingskader genoemd kan worden. Het biedt immers een methodiek aan voor de afweging van de effecten van verschillende beleidsmaatregelen op de uiteenlopende waarden van voedselkwaliteit.¹

¹ Een uitgebreidere onderbouwing en beschrijving van multi-criteria analyse en een vergelijking met een aantal andere afwegingsmethodieken wordt gegeven in Stirling en Mayer, 2001 (zie hoofdstuk 4). Rond dierenwelzijn is een afwegingsmethodiek ontwikkeld die semantisch modelleren wordt genoemd en die mag gelden als een variant op multi-criteria analyse met een sterkere modelmatige inbreng van het onderliggende wetenschappelijke raamwerk, inhoudelijke wetenschappelijke kennis en modelvalidatie met wetenschappelijke expertise in het beleidsafwegingsproces. Een onderbouwing en beschrijving van semantisch modelleren wordt gegeven in Bracke et al., 2002 (zie hoofdstuk 4).

Het gebruik van een multi-criteria analyse zou in beide geanalyseerde casussen dezelfde positieve effecten hebben gehad als toepassing van een overzichtstabel. Daarnaast zou bovendien het gewicht van uiteenlopende waarden transparant zijn gemaakt. Het is evident dat economie als waarde steeds dominanter is geworden rond de EU-welzijnsrichtlijn vleeskuikens (zie hoofdstuk 2) en dat voedselveiligheid diezelfde positie heeft gekregen in de kaderwet diervoeders (zie hoofdstuk 3). Nergens is deze weging echter expliciet gemaakt en daarmee is niet transparant in welke mate dit ten koste is gegaan van andere waarden en dus ook niet of daarin een redelijke balans is gevonden of dat een andere beleidskeuze tot een beter resultaat zou hebben geleid. Toepassing van een methodiek voor multi-criteria analyse zou de kunst van het zoeken van het juiste evenwicht tussen de uiteenlopende waarden rond voedselkwaliteit op een hoger niveau hebben gebracht.

5.5 Maatschappelijke kosten-batenanalyse

Waar een multi-criteria analyse met behulp van genormaliseerde rapportcijfers een semi-kwantitatieve methodiek aanreikt voor de afweging tussen uiteenlopende waarden rond voedselkwaliteit, bieden de meest inhoudelijke afwegingskaders een methodiek voor een afweging tussen uiteenlopende waarden (rond voedselkwaliteit) op een gemeenschappelijke schaal. Methodologisch is een maatschappelijke kosten-batenanalyse de meest uitgewerkte vorm van een dergelijk afwegingskader (waarbij de gemeenschappelijke schaal een monetaire is).¹ De basisgedachte van een kosten-batenanalyse is dat het mogelijk is om positieve en negatieve gevolgen op elk van de afzonderlijke waarden op een monetaire schaal te scoren, vervolgens bij elkaar op te tellen en aldus tot een eenduidige en optimaliseerbare afweging van waarden te komen.

Bij een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) worden alle maatschappelijke kosten en baten in de beschouwing betrokken. De integrale afweging is gebaseerd op het onder één noemer (geld) brengen van alle kosten en baten. Het monetariseren van de baten en lasten, dat wil zeggen het uitdrukken in geldeenheden, is een middel om tot een saldo van baten en lasten te komen. Immers, als de diverse baten en lasten niet in dezelfde eenheid zijn uitgedrukt, kan het saldo van beide niet worden bepaald. Het economisch waarderen van goederen waarvoor geen marktprijzen voor handen zijn is een specifiek onderdeel van een MKBA.

Het sluitstuk van een MKBA is dat men het saldo bepaalt. Een MKBA verschaft daarmee inzicht in de maatschappelijke winst- en verliesrekening van verschillende beleidsalternatieven op macro-, meso- en micro-niveau. Bij een negatief saldo dient een beleidsoptie of -maatregel achterwege te blijven. Is het saldo echter sterk positief, dan komt de optie of maatregel in principe voor uitvoering in aanmerking. Als de kosten en baten in evenwicht zijn, dan is het raadzaam discussie te voeren over de wenselijkheid de maatregel uit te voeren.

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse, die waarden onder één objectieve noemer brengt, mag zeker gelden als een beleidsafwegingskader. Het biedt immers een methodiek

¹ Risk-benefit analyse, zoals onder andere uitgewerkt in het aanpalende project *Verbreding risicobeoordeling* en het Europese project *SafeFoods*, is een variant op kosten-batenanalyse met een niet-monetaire gemeenschappelijke schaal zoals QALY of DALY.

voor de afweging van de effecten van verschillende beleidsmaatregelen op de uiteenlopende waarden van voedselkwaliteit. Voorlopig geldt echter dat in ieder geval in praktische zin de ontwikkeling van een model voor maatschappelijke kosten-batenanalyse nog een brug te ver lijkt te zijn voor het domein van voedselkwaliteit. Weliswaar wordt ook in het aanpalende project *Verbreiding risicobeoordeling* en het Europese project *SafeFoods* hard gewerkt aan het onder één noemer brengen van veiligheid en gezondheid maar een dergelijke exercitie voor de overige deelwaarden van voedselkwaliteit zou wel eens een hele opgave kunnen blijken te zijn.¹ Dit impliceert dat op dit moment geen uitspraak gedaan kan worden over de meerwaarde van toepassing van MKBA in de in hoofdstuk 2 en 3 geanalyseerde casussen.

5.6 Uitleiding

Figuur 5.2 geeft een eerste evaluatie van de ontwikkelings(on)mogelijkheden van de in de voorgaande paragrafen besproken inhoudelijke beleidsafwegingskaders. Bij de uiteindelijke beoordeling van het ontwikkelingsperspectief van de onderscheiden methodieken zijn vooral de scores op de criteria 'afweging', 'flexibiliteit', 'transparantie' en 'haalbaarheid' doorslaggevend geweest. Met het oog op de bruikbaarheid voor LNV en de programmering van vervolgonderzoek in 2007 is het immers eerst en vooral van belang om te werken aan afwegingsmethodieken die redelijk tot goed scoren op zowel de interactieve als de inhoudelijke dimensie. Het streven is een beleidsafwegingskader te ontwikkelen dat ondersteuning biedt bij de interactie met of participatie van maatschappelijke actoren of belanghebbenden en bij het inhoudelijke afwegingsproces. Voorts is het van belang om te werken aan een flexibele en transparante methodiek die redelijkerwijs op niet al te lange termijn operationeel te maken is voor inzet in concrete beleidsafwegingsprocessen rond voedselkwaliteit.

De indruk is dat de ontwikkeling van een methodiek voor participatieve multi-criteria analyse de beste kansen biedt om uit te groeien tot een operationeel beleidsafwegingskader voedselkwaliteit. Hierbij dient geconstateerd te worden dat de mogelijkheden voor (kwantitatieve) operationalisering van de deelwaarden van voedselkwaliteit thans nog sterk uiteenlopen. Voor zekerheid/economie, veiligheid en milieu lijkt dit niet meer al te grote problemen op te leveren, terwijl men rond gezondheid en dierenwelzijn een heel eind op streek is. Voor productkwaliteit, eerlijke handel en ambachtelijkheid geldt echter dat ontwikkelingen nog in de kinderschoenen staan. Dit is de belangrijkste reden waarom de haalbaarheid van een MKBA laag wordt ingeschat. Daarnaast zijn ook de mindere flexibiliteit en transparantie van MKBA in vergelijking met MCA redenen om het ontwikkelingsperspectief van MCA hoger in te schatten dan van MKBA. Het ontwikkelingsperspectief van overzichtstabelmethoden als beleidsafwegingskader is vooral matig omdat de methodiek niet geschikt is voor het maken van afwegingen. Overigens omvat een multi-criteria analyse altijd het maken van een overzichtstabel als eerste stap.

¹ Een ervaring die gedeeld wordt door het aanpalende project *Objectiveringsfunctie voedselkwaliteit*.

Methode ⇒ Criterium ⇓	Overzichtstabel	Multi-criteria analyse	Maatschappelijke kosten-batenanalyse
Karakteristieken van de uitdaging			
Overzicht	Geschikt	Mogelijk	Mogelijk
Afweging	Ongeschikt	Geschikt	Geschikt
Karakteristieken van de methode			
Onderbouwing	Matig	Redelijk	Goed
Betrouwbaarheid	Kwalitatief	Semi-kwantitatief	Kwantitatief
Flexibiliteit	Aanwezig	Aanwezig	Afwezig
Transparantie	Redelijk	Goed	Matig
Institutionele aspecten			
Tijd en kosten	Kort en laag	Gemiddeld	Lang en hoog
Haalbaarheid	Goed	Redelijk	Matig
Ontwikkelingsperspectief	Matig	Goed	Matig

Figuur 5.2 Ontwikkelingsperspectief beleidsafwegingskaders

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

De doelstelling van dit rapport was het ontwikkelen van denkrichtingen voor een combinatie/integratie van waarden als voedselveiligheid, gezondheid, dierenwelzijn, milieu, eerlijke handel en economie in een beleidsafwegingskader rond voedselkwaliteit. De behoefte aan de ontwikkeling van een beleidsafwegingskader rond de uiteenlopende waarden van voedselkwaliteit is mede ingegeven door de gedachte dat het gebruik van een expliciet kader een bijdrage levert aan transparantie van en maatschappelijk draagvlak voor keuzes. De casusanalyses in hoofdstuk 2 en 3 illustreerden dat in ieder geval in de betreffende LNV-beleidsdossiers - vleeskuikens en diervoeders - geen gebruik is gemaakt van een expliciet beleidsafwegingskader terwijl een dergelijk kader wel behulpzaam zou kunnen zijn geweest in deze twee beleidsvormingsprocessen. Ook bleek uit beide casusanalyses dat goed kwantificeerbare waarden als economie en voedselveiligheid de neiging hebben om een leidende rol te spelen in afwegingsprocessen. Er is geconstateerd dat soms onduidelijke omschrijvingen van en onderscheidingen tussen de uiteenlopende waarden van voedselkwaliteit worden gehanteerd. Dergelijke begripsverwarring draagt niet bij aan de transparantie van afwegingsprocessen in de besluitvorming rond voedselkwaliteit.

In de casus 'EU-welzijnsrichtlijn vleeskuikens' bleek dat weliswaar verschillende waarden een rol hebben gespeeld in het beleidsvormingsproces rond deze richtlijn, maar dat er nauwelijks sprake was van een beleidsafwegingskader waarin waarden transparant zijn afgewogen. Bepaalde waarden werden blijkbaar belangrijk gevonden en er werden ook beleidsbeslissingen genomen, maar dit gebeurde vermoedelijk op basis van een impliciete (meer intuïtieve) waardenafweging die als zodanig niet expliciet werd gemaakt. De waarden dierenwelzijn en diergezondheid, die de oorspronkelijke aanleiding vormden om tot een EU-welzijnsrichtlijn vleeskuikens te komen, zijn uiteindelijk ondergeschikt geraakt aan economische waarden. Deze verschuiving is in belangrijke mate te verklaren door het gegeven dat woordvoerders van de vleeskuikenhouders in latere fasen van het beleidsproces beter dan andere belanghebbenden als dierenbeschermingsorganisaties in staat zijn gebleken hun belangen een stem te geven. De afweging om economie boven dierenwelzijn te stellen blijft echter goeddeels impliciet doordat de aangekondigde regelgeving nog steeds wordt gepresenteerd als een welzijnsrichtlijn.

In de casus 'Kaderwet diervoeders' bleek dat er geen duidelijke beleidsafwegingskader is gehanteerd in het beleidsvormingsproces rond deze kaderwet. Afwegingen tussen verschillende waarden van voedselkwaliteit waren niet terug te vinden in documenten rondom de ontwikkeling van de kaderwet. Het is mogelijk dat afwegingen impliciet plaats hebben gevonden, wellicht vooral op basis van politiek-bestuurlijke intuïties die voor buitenstaanders minder transparant zijn, of soms ook geheel hebben ontbroken. De beschikbaarheid van een expliciet beleidsafwegingskader had kunnen zorgen voor een meer transparante afweging tussen verschillende waarden van voedselkwaliteit. In de beleids-

vorming rond de kaderwet diervoeders is in de loop van het proces steeds meer de waarde van voedselveiligheid centraal komen te staan, terwijl oorspronkelijk ook gestreefd werd naar regelgeving rond maatschappelijke meerwaarden als dierenwelzijn, eerlijke handel en milieu die volgens de strategische dialoog voedselkwaliteit nadrukkelijke bemoeienis van de overheid behoeven. Deze versmalling is in belangrijke mate te verklaren doordat woordvoerders van de diervoedersector beter dan maatschappelijke organisaties in staat zijn gebleken om hun belangen een stem te geven. De afweging om voedselveiligheid boven andere waarden te stellen blijft echter goeddeels impliciet door de suggestie dat deze waarden ofwel door andere regelgeving gedekt worden ofwel onder de verantwoordelijkheid van diervoedersector vallen zonder dat er overigens streefwaarden geformuleerd zijn door de overheid in het kader van toezicht op controle.

De inventarisaties van beleidsafwegingskaders op andere beleidsterreinen en in andere landen in hoofdstuk 4 brachten in beeld dat ook elders behoefte bestaat aan een beleidsafwegingskader, dat daartoe ook op diverse plaatsen aanzetten bestaan maar dat nergens een methodiek voorhanden is die onmiddellijk toegepast zou kunnen worden als beleidsafwegingskader voedselkwaliteit. Het bleek vervolgens mogelijk om de aanzetten tot de ontwikkeling van een beleidsafwegingskader te ordenen naar de manier waarop zij pogen het beleidsafwegingsproces te ondersteunen: 1) in kaart brengen van relevante waarden; 2) wegen van relevante waarden; en 3) onder één noemer brengen van relevante waarden.

Deze ordening was aanleiding om in hoofdstuk 5 meer methodisch door te denken over de toepasbaarheid van achtereenvolgens overzichtstabelmethoden (in kaart brengen), multi-criteria analyses (wegen) en maatschappelijke kosten-batenanalyses (onder één noemer brengen). Dit hoofdstuk constateerde dat met het oog op de bruikbaarheid voor LNV het eerst en vooral van belang is om te werken aan een beleidsafwegingskader dat ondersteuning biedt bij zowel de organisatie van de participatie van belanghebbenden in beleidsafwegingsprocessen als het inhoudelijke afwegingsproces zelf. Voorts is het van belang om te werken aan een flexibel en transparant beleidsafwegingskader dat redelijkerwijs op niet al te lange termijn operationeel te maken is voor inzet in concrete beleidsafwegingsprocessen rond voedselkwaliteit. De indruk is dat de ontwikkeling van een methodiek voor participatieve multi-criteria analyse kansen biedt om uit te groeien tot een operationeel beleidsafwegingskader voedselkwaliteit. Het ontwikkelingsperspectief van maatschappelijke kosten-batenanalyse wordt lager ingeschat omdat deze methodiek minder flexibel en transparant is, terwijl zij bovendien een minder haalbare kwantificeringsopgave omvat. Het ontwikkelingsperspectief van overzichtstabelmethoden wordt lager ingeschat omdat deze methodiek waarden alleen in kaart brengt en niet afweegt.

6.2 Aanbevelingen

Bij de verdere ontwikkeling van een beleidsafwegingskader voedselkwaliteit verdient het aanbeveling om volstrekte helderheid te verschaffen over de positie van een dergelijk kader in de driehoeksverhouding tussen beleid, politiek en samenleving. Bij de verdere ontwikkeling van een beleidsafwegingskader voedselkwaliteit verdient het voorts aanbeveling om studie te maken van de vele beschikbare methodieken voor multi-criteria analyse. Weliswaar lijkt een participatieve multi-criteria analyse (pMCA) de beste papieren te heb-

ben om operationeel gemaakt te kunnen worden als transparant beleidsafwegingskader rond voedselkwaliteitswaarden, maar deze hypothese dient nog wel nader onderbouwd te worden. Hierbij is ook de vraag aan de orde of een dergelijke pMCA zich laat verbinden met andere benaderingen zoals semantisch modelleren. Het zou van wijsheid getuigen om daarbij bovendien te bouwen op ervaringen met methodieken voor multi-criteria analyse in andere EU-landen zoals België en Engeland.

Literatuur

Adviescommissie Van den Hout, *Project A4 Delft-Schiedam, Aspect luchtkwaliteit*. Ministerie van V&W, Den Haag, 2005.

Aerts, S., J. Evers en D. Lips, 'Development of an animal disease intervention matrix (ADIM)'. In: M. Kaiser en M. Lien (eds.), *Ethics and the politics of food*. Wageningen Academic Publishers, Wageningen, 2006.

A federal-provincial-territorial initiative, *Food safety and food quality: Putting Canada first - An architecture for agricultural policy in the 21st century*.
http://www.agr.gc.ca/cb/apf/index_e.php?section=fd_al&group=docu&page=fd_pres0203
(retrieved 10 October 2006).

ANZFSA, *Standards decision making framework. A report to anzpsc*.
http://www.foodstandards.gov.au/_srcfiles/Report_to_ANZFSC.pdf.

Bouyssou, D. *et al.*, *Evaluation and decision models - A critical perspective*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2000.

Bracke, M.B.M., *Modeling of animal welfare: The development of a decision support system to assess the welfare status of pregnant sows*. Wageningen University, Wageningen, 2001.

Bracke, M.B.M. *et al.*, 'Decision support system for overall welfare assessment in pregnant sows A: Model structure and weighting procedure', *Journal of Animal Sciences*. 8: 1819-34. 2002.

CAC (Codex Alimentarius Commission), *Principles and guidelines for the conduct of microbiological risk assessment*. ALINORM 99/13A. 1999.

CAC (Codex Alimentarius Commission), *Principles and guidelines for the conduct of microbiological risk assessment*. Document CAC/GL 30. 2002.

EC, *First report on the harmonisation of risk assessment procedures. Part 1: The report of the Scientific Steering Committee's Working Group on Harmonisation of Risk Assessment Procedures in the Scientific Committees advising the European Commission in the area of human and environmental health*. European Commission, Brussels, 2000.

Eerste Kamer, *Bepalingen aangaande onder meer de bereiding en het in het verkeer brengen van diervoeders (Kaderwet diervoeders): Voorlopig verslag commissie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*. 28173/212a. Eerste Kamer, Den Haag (vergaderjaar 2002-2003).

Eerste Kamer, *Algemene politieke beschouwingen: Stemming (hamerstuk) kaderwet diervoeder*. 3: 94. Eerste Kamer, Den Haag, 1 oktober 2003.

Eerste Kamer, *Bepalingen aangaande onder meer de bereiding en het in het verkeer brengen van diervoeders (Kaderwet diervoeders): Eindverslag commissie Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit*. 28173/A. Eerste Kamer, Den Haag (vergaderjaar 2003-2004).

EFSA, *Principles of risk assessment of food producing animals: Current and future approaches*. EFSA, Parma 2005

(http://www.efsa.europa.eu/etc/medialib/efsa/science/colloquium_series/no4_animal_diseases/1179.Par.0017.File.dat/ses_summary_report_coll4_en1.pdf).

Eur-Lex, *Key players in EU legislation*.

<http://europa.eu.int/eur-lex/en/about/pap/index.html>. (2004).

Gaaff, A., 'Evaluatiemethoden en de rol van maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)', *Workshop maatschappelijke kosten en baten analyse (MKBA)*. Ministerie van LNV, Den Haag, 18 mei 2006.

Health Canada, *Health Canada decision-making framework for identifying, assessing, and managing health risks*

(available at www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/alt_formats/hpfb-dgpsa/pdf/pubs/risk-risques_e.pdf) 2000.

Johnson, A. & E. Kevin, *A decision-making framework for the prioritization of health technologies*.

http://jdi.econ.queensu.ca/Files/Conferences/HealthServicesconferencepapers/Johnson-Masotti_paper.pdf (retrieved on 13 October 2006).

Journal of Applied Animal Welfare Science (2001a), 'Scientists' assessment of the impact of housing and management on animal welfare'. 4: 3-52.

Mephram, B., M. Kaiser, E. Thorstensen, S. Tomkins en K. Millar, *Ethical matrix manual*. LEI, The Hague, 2006.

MinAZ, *Meedoen, meer werk, minder regels: Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66*.

<http://www.minaz.nl/regeringsbeleid/regeerakkoord/docs/regeerakkoord2003.doc> (2003).

MinAZ, *Hoofdpunten van het Regeringsbeleid 2004*.

<http://www.minaz.nl/regeringsbeleid/hoofdpunten/pdfs/hoofdpunten2004.pdf> (2004).

MinFinanciën, *Evaluatiemethoden, een introductie*. Sdu Uitgeverij, Den Haag, 1992.

Ministerie van LNV, *Een goed gesprek over voedselkwaliteit*. Ministerie van LNV, Den Haag, 2006.

Ministerie van LNV, *Dierenwelzijn*.

http://www9.minlnv.nl/servlet/page?_pageid=228&_dad=portal30&_schema=PORTAL30 (2006a).

Ministerie van LNV, *Minder wetten en regels*.

http://www9.minlnv.nl/servlet/page?_pageid=246&_dad=portal30&_schema=PORTAL30 (2006b).

Ministerie van LNV, *Rol van de overheid*.

http://www9.minlnv.nl/servlet/page?_pageid=259&_dad=portal30&_schema=PORTAL30 (2006c).

MinLNV Consumentenplatform, *Dierenwelzijn, willen we dat weten?* 2005.

http://www9.minlnv.nl/pls/portal30/docs/folder/minlnv/lnv/staf/staf_dv/dossiers/mlv_vvbk/consumentenplatform/mlv_cons_platform_docs_dierenwelzijn/lnv_consplatform_dierenwelzijn_beleidsdossier.pdf

NRC (National Research Council), *Risk assessment in the federal government: Managing the process*. National Academy Press, Washington, 1983.

OECD, *A policy decision-making framework for devising optimal implementation strategies for good agricultural and environmental policy practices*. OECD, Parijs, 2001.

Research voor Beleid/Q-Point, 'Voer tot nadenken'. *Veiligheidsrisico's diervoederketens*. (B2767). Research voor Beleid/Q-Point, Leiden, 2003.

Rijkswaterstaat, *Analyse Oosterschelde alternatieven*. Rijkswaterstaat, Den Haag, 1976.

Staatsblad, *Wet van 22 oktober 2003, houdende bepalingen aangaande onder meer de bereiding en het in het verkeer brengen van diervoeders (Kaderwet diervoeders)*. Staatsblad 478. 2003

Staatsblad, *Besluit van 22 december 2003, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerktreding van een gedeelte van de Kaderwet diervoeders*. Staatsblad 18. 2004.

Staatsblad, *Besluit diervoeder*. Staatsblad 381. 2004

Staatsblad, *Besluit van 1 oktober 2004, houdende de vaststelling van het tijdstip van inwerktreding van de Kaderwet diervoeders en het Besluit diervoeders*. Staatsblad 498. 2004.

Staatscourant, *Regeling Diervoeders*. Staatscourant 193: 13. 7 oktober 2004.

Stirling, A. en S. Mayer, 'A novel approach to the appraisal of technological risk: A multicriteria mapping study of a genetically modified crop', *Environment and Planning C: Government and Policy* 19: 529-55. 2001.

Sustainability guide for bioenergy. <http://www.rirdc.gov.au/reports/AFT/05-190.pdf>.

Tweede Kamer, *LNV-beleidsprogramma 'Kracht en kwaliteit'*. 26446/1. Tweede Kamer, Den Haag (Kamerstuk 1998 - 1999).

Tweede Kamer, *Visienota 'Voedsel en groen'*. 27232/1+2. Tweede Kamer, Den Haag (Kamerstuk 1999-2000).

Tweede Kamer, *Beleidsvoornemen Diervoeder 'Grondstof voor Vertrouwen'*. Vaste Kamercommissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag (Niet-dossierstuk 1999-2000): Inv0000065.

Tweede Kamer, *Beleidsbesluit Diervoeder*. 26991/22. Tweede Kamer, Den Haag (Kamerstuk 1999-2000).

Tweede Kamer, *Kaderwet Diervoeders (Wetsvoorstel)*. 28173/1+2. Tweede Kamer, Den Haag (Kamerstuk 2001-2002).

Tweede Kamer, *Bepalingen aangaande onder meer de bereiding en het in het verkeer brengen van diervoeders (Kaderwet Diervoeders): Memorie van Toelichting*. 28173/3. Tweede Kamer, Den Haag (Kamerstuk 2001 - 2002).

Winsemius, P., *Gast in eigen huis. Beschouwingen over milieumanagement*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alpen aan de Rijn 1986.

Bijlage 1 Casus EU-welzijnsrichtlijn vleeskuikens

B1.1 Overzicht relevante beleidsstukken

No.	Europees niveau	No.	Nationaal niveau
<i>Signalering</i>		<i>Signalering</i>	
[1]	Raad van Europa (1995). Aanbevelingen met betrekking tot het houden van pluimvee	[3]	Streefbeeld huisvesting en verzorging van vleeskuikens (april 1999) Raad voor Dier-aangelegenheden
[2]	Scientific Committee for Animal Health and Animal Welfare (21-03-2000). The welfare of chickens kept for meat production (broilers). SANCO.B.3/AH/R15/2000	[4]	Alders, H. Stuurgroep Heroriëntatie Pluim-veehouderij (1999)
		[5]	Wijffels, H. et al. Toekomst voor de veehouderij. Agenda voor een herontwerp van de sector (29-05-2001)
		[6]	Ministerie van LNV. Beleidsnota Dierenwelzijn (maart 2002)
<i>Erkenning</i>		<i>Erkenning</i>	
[7]	Proposal for a Council Directive laying down minimum standards for the protection of broilers (non-paper; diverse versies) (oktober 2002-september 2003)	[13]	Nota aan DG LNV 'zekerheid voor vleeskuikenhouders' (verzoek AmvB huisvesting en verzorging vleeskuikens) (11-09-2001)
[8]	Position Paper on chicken welfare (input to the European Commission on the upcoming legislation on the protection of chickens reared for meat) (oktober 2003)	[14]	PVE verslagen bijeenkomsten ad-hoc werkgroep welzijn vleeskuikens (ongedateerd en 08-02-2002), implementatie Alders
[9]	Verslagen EU-expertgroep (diverse, niet alles gedateerd; juni 2002-2003)	[15]	Verslag vergadering openbaar bestuur PPE (13-06-2002) Implementatie normen welzijn (naar aanleiding van Rapport Alders) in IKB kip
[10]	Brief EU commissaris Byrne aan minister Veerman (8-11-2004) (behandeling richtlijn onder Nederlands voorzitterschap)	[16]	Verslagen overleg Nederlandse klankbordgroep (diverse, niet alles gedateerd; juli 2002-2003)
[11]	Eurogroup for Animal Welfare (november 2004) Position paper on broiler production	[17]	Nota aan de staatssecretaris van de directeur Landbouw (17-01-2003). Info nota voorbereidingen Brusselse vleeskuikenrichtlijn
[12]	State of play of the dossier on the welfare of broilers and ad hoc meeting (21-12-2004) (aanzet tot actieplan van Europese sectororganisaties (AVEC, EPEXA, COPA-COGECA, EHA) om aanpassingen in de concept richtlijn te bewerkstelligen)	[18]	Diverse documenten rondom EU voorzitterschap Nederland (juni-september 2004)
		[19]	Rapport Praktijkonderzoek Veehouderij (Rodenburg et al.) (Oktober 2004) Welzijn van vleeskuikens in relatie tot bezettingsdichtheid

No.	Europees niveau	No.	Nationaal niveau
	<i>Beleidsformulering</i>		<i>Beleidsformulering</i>
[20]	Commission of the European Communities. (2005). Proposal for a Council Directive laying down minimum rules for the protection of chickens kept for meat production. COM(2005) 221 final. 2005/0099 (CNS). Brussel.	[43]	Verslag telefoongesprek met de Engelsen (Elmar Theune, Judith Elsinghorst)
[21]	Commission of the European Communities. (2005). Commission staff working document. Annex to the proposal for a Council Directive laying down minimum rules for the protection of chickens kept for meat production. Impact Assessment. COM(2005)221 final. SEC(2005) 801. Brussel.	[44]	Nota aan minister LNV: - Welzijnsrichtlijn vleeskuikens. TRCDL/2005/1971. 07-07-2005. - 13-06-2005 (concept) - 13-07-2005
[22]	Notulen Raadswerkgroep Vleeskuikenrichtlijn (group des experts vétérinaires). - 14-06-2005 - 14-07-2005 - 15/16-09-2005 - 12-10-2005 - 15-11-2005 - 09-12-2005	[45]	Notulen interne klankbordgroep Welzijnsrichtlijn Broilers. - 25-08-2005 - 18-01-06
[23]	Council of the European Union. (2005). Information note. 12408/05. LIMITE. AGRILEG 122.	[46]	Notulen externe klankbordgroep Welzijnsrichtlijn Vleeskuikens en bijlage. - 24-08-2005 - 18-01-06
[24]	Council of the European Union. (2005). Introductory note. Draft Proposal for a Council Directive laying down minimum rules for the protection of chickens kept for meat production. - 13196/05. LIMITE. AGRILEG 144. Interinstitutional file 2005/0099 (CNS). - 13196/1/05. REV 1. LIMITE. AGRILEG 144. Interinstitutional file 2005/0099 (CNS). - 13196/2/05. REV 2. LIMITE. AGRILEG 144. Interinstitutional file 2005/0099 (CNS). 24-01-06 - COM(2005) 221 final. 2005/0099 (CNS). 30-05-05 - 6755/06 LIMITE AGRILEG 36. 22-03-06 - 6755/01/06 REV 1 LIMITE AGRILEG 36. 11-04-06	[47]	Emailwisseling BUZA, OS, EZ. Commentaar op BNC-fiche. Aug. 2005.
[25]	Berman, T. (2005). Ontwerpsverslag over een voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van minimumvoorschriften voor de bescherming van vleeskuikens (COM(2005)0221-C6-0190/2005-2005/0099(CNS)). Europees Parlement, Brussel.	[48]	BNC-fiche: Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van minimumvoorschriften voor de bescherming van vleeskuikens. 9606/05. COM(2005) 221 final. 31-05-2005.
[26]	Working party of veterinary experts (animal welfare). (2005). Presidency suggestion concerning Commission draft Directive (doc.	[49]	Telefax beleidsmedewerker LNV naar chairman working group Animal Welfare. Suggestie voor een procedure voor een

No.	Europees niveau	No.	Nationaal niveau
	9606/05). Worked examples of presidency proposals. Raadswerkgroep??		welzijnsclassificatie van koppels. 8-12-2005.
[27]	Council of the European Union. (2005). Meeting document. Working party of veterinary experts (animal welfare). Presidency suggestion concerning Commission draft Directive (doc. 9606/05). Worked examples of presidency proposals.	[50]	Emailcorrespondentie BUZA en EP (T. Berman) cc LNV. 6-10-05.
[28]	Council of the European Union. (2006). Meeting document. EU Directive on the protection of chickens kept for meat production ('Chicken Welfare Directive'): economic consequences. DS 121/06. 10-02-06 (22.02) (OR.nl).	[51]	Correspondentie van sector met (minister van) LNV - Brief van PVE aan LNV, 9-2-05 - Brief van NVP aan DL/LNV, 27-01-06 - Brief van DL/LNV aan NVP, 14-02-06
[29]	Council of the European Union. (2006). Meeting document. EU Chicken Welfare Directive: practical situation in the Netherlands. DS 122/06. 10-02-06 (23.02) (OR.nl).	[52]	Correspondentie van Eurogroup for Animal Welfare met minister LNV. 17-03-06.
[30]	Council of the European Union. (2006). Progress Report from Working Party of Veterinary Experts (Animal Welfare) to Working Party of Chief Veterinary Officers (doc. 12496/05, 13196/2/05 REV 2. 9606/05 - COM (2005) 221 final). 6930/06 LIMITE AGRILEG 39. 07-03-06	[53]	Correspondentie van minister LNV met 2 ^e kamer: - Spreektekst minister LNV ten behoeve van Algemeen Overleg 2 ^e Kamer. Onderwerp Welzijnsrichtlijn Vleeskuikens. 16-06-05. - Brief, 01-02-06. Onderwerp: LEI-rapport welzijnsrichtlijn vleeskuikens.
[31]	Correspondentie PVE met EC, Mariann Fischer Boel. Onderwerp: Intended proposal for Council Directive for the protection of chickens kept for meat production. - Brief PVE, Jr/Jsb nr.\05.00100112. 22-03-05 - Fax M. Fischer Boel, LM/cv CAB (2005) D/480 CAB (2005) A/528. 12-05-05	[54]	Interne correspondentie van LNV beleidsdirecties met minister LNV: - emailcorrespondentie tussen J.elsinghorst, P. Vingerling, E. Veldhuis. Onderwerp: LEI-rapport vleeskuikens. 24-01-06. - Conceptnota DL aan minister LNV, red. P. Bours. Onderwerp: welzijnsrichtlijn vleeskuikens. 26-01-06 - Nota DL aan minister LNV, red. P. Bours. Onderwerp: LEI-rapport Welzijnsrichtlijn vleeskuikens. TRCDL/2006/277. 03-02-06. - Nota DL aan minister LNV, red. P. Bours, P. Vingerling. Onderwerp: Vleeskuiken-richtlijn. TRCDL/2006/1057. 26-04-06 (concept)/01-05-06.
[32]	Position of the COPA-COGECA WP on Eggs and Poultry concerning the Commission proposal on the welfare of broilers (draft). OV (05)40P1. 22-03-05	[55]	Artikel 'Dynamisch voeren belooft veel goeds, maar er valt nog wat te sleutelen', Pluimveehouderij, 26 februari 2005.
[33]	Presentation of the draft COPA-COGECA letter on the Draft Commission proposal for a Directive on the protection and welfare of broilers at the meeting of the POCC-CCC Committees on 28-04-05. OV (05)66S1-VC/PJ. 02-05-05 (draft). Definitieve versie 22-	[56]	LEI-rapporten: - Economische gevolgen verlaging bezettingsdichtheid vleeskuikens, Van Horne et al., LEI, maart 2005 - EU Welzijnsrichtlijn vleeskuiken: praktijksituatie in Nederland, Van Horne et al.,

No.	Europees niveau	No.	Nationaal niveau
	05-05		LEI, december 2005
[34]	Correspondentie AVEC met leden Landbouwcommissie van het EP, januari 2006.	[57]	Uitnodiging en agenda vergadering Openbaar bestuur PPE. Onderwerp: Kostprijsontwikkeling 2004-2010 kuikenvlees. OB/09.02.06/5.3. 09-02-06.
[35]	Instructie voor de 1279 ^e vergadering van het Speciaal Comité Landbouw. 13-03-06.	[58]	Interne notitie PVE met betrekking tot vergadering COPA/Cogeca op 14 maart 2005. Onderwerp: Europese richtlijn voor welzijn vleeskuikens.
[36]	SVZ (2005). Welzijnsrichtlijn vleeskuikens. 21/11/05 Raadswerkgroep??	[59]	Notulen Raadswerkgroep Vleeskuikenrichtlijn (group des experts vétérinaires) 14-06-05.
[37]	Council of the European Union?? (2005). Room document. New Annex III. Follow-up of deficiencies in the holding or house	[60]	Achtergrondnotitie voor eerste informeren overleg met Tweede Kamer, mei 2005.
[38]	Nota aan minister LNV. Verslag briefing EP-ers Maat en Mulder over vleeskuikenrichtlijn d.d. 29 november 2005. BBR/2005/423.	[61]	Council of the European Union. (2005). Meeting document. Proposal for a Council Directive laying down minimum rules for the protection of chickens kept for meat production. Questionnaire. DS 373/05. 06-07-05.
[39]	Notitie Stemming in EP door CDA (Albert Jan Maat). Dec. 2005.		
[40]	Brief van minister LNV aan Voorzitter EC, Dr. Gabriele Damoser. Onderwerp: Welfare Directive Broilers. 21-03-06.		
[41]	Presentatie Koos van Middelkoop 'Vleeskuikenonderzoek in relatie tot welzijn', Geel, 31 mei 2005.		
[42]	Brief CIWF aan EC. Onderwerp: reactie op concept vleeskuikenrichtlijn.		
	- Juni 2005		
	- 25-01-06		

B1.2 Afgewogen waarden, indicatoren en gekwantificeerde normen tijdens het beleidsafwegingsproces op Europees niveau (*)

Signalering en erkenning

Waarde	Indicator	Kwantificering/kwalificering a)		september 2003	oktober 2003	2004
		2000	2002			
b)						
<i>Dierenwelzijn</i>	gedrag	X	-	-	bij abnormaal gedrag veterinair onderzoek	-
	stressfysiologie	X	-	-	-	-
	bezettingsdichtheid	X	30-38 kg/m2 bij bedrijven > 100 dieren; in eerdere versie 30 kg/m2 of 20 dieren	30 kg en 20 dieren tot max 38 kg bij > 100 dieren	max 42 kg/m2	max 25 kg/m2 30-38 kg/m2
	management/huisvesting Controle (licht, stockmanship, enrichment, water, voer enzovoort)	X	checks op strooisel, gasconcentraties, water, voer, klimaat, geluid; 8 uur licht max 1 maal onderbroken, min. 20 lux, max. 12 h voerdeprivatie voor slachten	checks op strooisel, gasconcentraties, water, voer, klimaat, geluid; 8 uur licht max 1 maal onderbroken, min. 20 lux, max. 12 h voerdeprivatie voor slachten	minimale voerbaklengte; min. Aantal nippels of cups; Max NH3 30 ppm; min. 4 uur licht per 24 h, min. 15 lux; schoon en droog strooisel	vaste waarden voor gasconcentraties, strooisel (5 cm dik), licht (min. 6 h max 12 h), 100 lux op dierniveau; verstrekken van omgevingsverrijking, voerdeprivatie tot max 12 h voor slachten
	ingrepen	-	castreren toegestaan Discussie over snavelbehandelen Snavelbehandelen toegestaan tot 10 dagen	snavelbehandelen toegestaan tot 10 dagen Castratie toegestaan	-	geen, ook niet bij de broiler breeders
<i>Diergezondheid</i>	productie	X	-	-	-	-
		-	zieke dieren dienen te worden afgemaakt	zieke dieren dienen te worden afgemaakt	-	-

Waarde	Indicator	Kwantificering/kwalificering a)		september 2003	oktober 2003	2004
		2000	2002 b)			
<i>Economie</i>	contact dermatitis (voet- zoollaesies, hock burn, skin lesions)	X	<3% tot <5%	puntensysteem voor voet- zoollaesies	controle op voet- zoollaesies, hock burns, breast blis- ters	incidentie meten
	kneuzingen	X	<3%	-	-	-
	mortaliteit	X	<3.5 tot <5% (2 of 3% tot 14 dgn)	1% plus 0.06 maal de slachtleeftijd van het kop- pel in dagen	max 6% of 0.5 % per 24 h veterinaire onderzoek	-
	skelet/spierafwijkingen	X	-	-	-	lameness meten
	sudden death syndro- me/Ascites	X	<1.5 tot <3% voor Ascites	-	-	incidentie meten
	respiratoire aandoeningen	X	-	-	-	-
	genetische selectie	X	opnemen ouderdieren in richt- lijn	-	-	gebruik langzaam groeiende rassen, min 56 dagen groei
	vermagering zonder ziek- teverschijnselen	-	<1% tot <3%	-	-	-
	dead on Arrival	X	X	<0.5%	-	-
		-	- afhankelijkheid pluim- veehouder-broederij; voordeel grote bedrijven - Mogelijkheden om ho- ger te gaan dan 38 kg/m2	-	-	-
<i>Transparantie</i>	level playing field	-	-	-	-	concurrentiepositie binnen Europa
	monitoring	-	slachthuis en inspectie op be- drijf	slachthuis en vastleggen parameters op bedrijf	slachthuis en vete- rinaire inspectie op bedrijf	--
<i>Traceerbaarheid</i>	sanctionering	-	reductie in aantal kg/m2	reductie in aantal kg/m2	-	-
	informatie verzameling	-	slachthuis; record keeping	slachthuis (voetzool lae- sies, DOA), record kee- ping	-	record keeping

Waarde	Indicator	Kwantificering/kwalificering a)				
		2000	2002	september 2003	oktober 2003	2004
<i>Toepasbaarheid</i>	bewustwording veehouder	-	terugkoppeling, administratie, training, dagelijkse controle	training, dagelijkse controle	training	gedegen training

a) Het originele document met Aanbevelingen van de Raad van Europa uit 1995 [1] is niet gevonden. Vandaar dat de waarden daarvan niet in deze tabel staan vermeld; b) Het voert te ver om de hier genoemde waarden te kwalificeren/kwantificeren (alle waarden uit rapport SCAHAW 2000) [2].

Beleidsformulering

Waarde	Indicator	Kwantificering/Kwalificering								
		jan-apr 05	mei 05	jun 05	jul 05	sep 05	okt 05	nov 05	dec 05	2006
<i>Dierenwel- zijn</i>	bezettings- dichtheid	Max 42 kg/m ² Onder-grens 30 kg/m ²	30-38 kg/m ² 2 groepen Intensie- ve pluim- vee- vlees- houderij- en >200 kippen	30-38 kg/m ² , 2 groepen >100 kip- pen	30-38 kg/m ² , 2 groepen >100 kippen Ook voor vermeerde- rings-dieren	30-38 kg/m ² , 2 groepen Intensieve productie	30-38 kg/m ² , 2 groepen >100 kip- pen 32-40 kg/m ² >500 kip- pen	< (X+2) kg/m ² Gem. over 6 koppels < X kg/m ² >1 jaar: in- fo aan slachthuis >100 kip- pen (inten- sief en biologisch)	32-40 kg/m ² , gem. over 3 koppels: 30-38 kg/m ² Intensieve en extensieve pluimvee- vlees- houderijen (geen schar- relkippen, bio- logische kippen) >100 kippen	discussie toe- passing op bi- ologische systemen. Max. bezet- tingsdichtheid 25 kg/ m ² (conform SCAHAW- rapport). EP: 2013 be- zettingsgraad 34 kg/m ²
	outputge- richte checks	-	-	X	-	-	-	-	-	-
<i>Dier- gezondheid</i>	voetzool- laesies	x	3 groepen dieren op grond van ernst	pathologie	na slachten	na slachten	3 groepen dieren op grond van ernst	3 groepen dieren op grond van ernst, foot scoring, in slachthuis.	3 groepen die- ren op grond van ernst, foot scoring, in slachthuis.	X

Waarde	Indicator	Kwantificering/Kwalificering		jan-apr 05	mei 05	jun 05	jul 05	sep 05	okt 05	nov 05	dec 05	2006
	sterftepercentage	x		>0,5%	tijdens transport 1% +0,06 * slachtleef-tijd van het koppel in dagen	X	-	-	>0,5% tijdens transport 1% +0,06 * slachtleef-tijd van het koppel in dagen	1% +0,06% * slachtleef-tijd van het koppel in dagen, of 2% +0,12 * slachtleef-tijd van het koppel in dagen, in slachthuis.	>0,5% tijdens transport Cumulatieve dagelijks sterftcijfer (MRT), 3 groepen: MRT- (MRT + 2%)	dagelijks meten, geen cumulatief cijfer hanteren
	genetische kwaliteit	-	-	-	-	X	x	-	-	-	-	-
	welzijnscondities	-	-	-	-	X	-	-	-	-	verlies van veren, contact dermatitis, parasitisme, systematische ziekten, artritis, osteomyelitis	-
<i>Economie</i>	inkomensdaling, kosten	x	-	-	socio-economische gevolgen	x	x	productieverlies, inkomensdaling, investeringen, milieu. Administratie-, inspectie en trainingskosten. Hogere prijs kip.	X	economische gevolgen onvoldoende bekend. Investeren gem. 11 keuro	-	inkomensdaling, afschrijven investeringen, administratiekosten.

Waarde	Indicator	Kwantificering/Kwalificering		jun 05	jul 05	sep 05	okt 05	nov 05	dec 05	2006
		jan-apr 05	mei 05							
	concurrentiepositie	x	x	-	x	X	X	WTO non-trade concerns nodig	-	-
	level playing field	-	subsidari-teits-principe	X	-	X	X	X	-	X
<i>Eerlijke handel</i>	voldoen aan WTO-regels	x	-	etikettering	etikettering	-	-	regelgeving	-	-
<i>Transparantie</i>	monitoring	x	voetzool-laesies aan slachtlijn en aantal dode kuis op bedrijf en na transport	teveel overgelaten aan nationale overheden	inspectie in slachthuis	-	X	op bedrijf en in slachthuis Al het pluimvee	x	X
	etikettering	x	-	-	etikettering voor consu-menten	etikettering voor consu-menten	-	belang van etikettering voor con-sument	-	-
	sanctione-ring	-	proporti-onaliteits principe	teveel overgelaten aan natio-nale overheden, scherper formuleren	teveel overgelaten aan nationale overheden	proportionali-teits principe	actieplan	systeem van gepro-portioneer-de sanctione-ring Actie-plan	actieplan	sanctionering door afname van bezet-tingsdichtheid met 1kg/m ²

Waarde	Indicator	Kwantificering/Kwalificering		jan-apr 05	mei 05	jun 05	jul 05	sep 05	okt 05	nov 05	dec 05	2006
<i>Traceer- baarheid</i>	informatie verzame- ling	-	record keeping, 3 jaar. Veel in- formatie wordt al verza- meld bij slachthuis	-	record keeping, 3 jaar. Veel in- formatie wordt al verza- meld bij slachthuis	veel infor- matie wordt al verzameld bij slacht- huis	informatie aan slacht- lijn. Oorsprong, monsterna- me op be- drijf.	-	X	-	x	-
	administra- tieve lasten	-	-	-	-	x	-	-	X	X	-	X
<i>Toepas- baarheid</i>		-	-	-	-	-	-	-	-	x	-	x

B1.3 Afgewogen waarden, indicatoren en gekwantificeerde normen tijdens het beleidsafwegingsproces op nationaal niveau (*)

Signalering en erkenning

Waarde	Indicator	Kwantificering/kwalificering 1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Dierenwelzijn</i>	bezettingsdichtheid	Max 35 kg/m2	x	-	- aantal dieren ipv aantal kilo's nemen - 30 kg met bonus- malus regeling - 35 kg/m2 of max 17 kuikens, of max gewicht 1700 gram bij max 25 kuikens	30-38 kg/m2	30-38 kg/m2 bonus-malus systeem
	management/huisvesting en controle (onder ande- re voer, water, licht, klimaat)	bij opzet 1 kg/m2 strooisel: stro, turf of houtkrullen. Droog (70% d.s.), rul, zonder schimmelplekken. Min. 10 lux, bij voorkeur 20 lux. Hoog frequente verlichting. Mini- maal 6 uur donker/etmaal. Diverse waarden voor verschillende typen ventilatie. Alarm- systeem bij stroomuitval. Normen voor voergoten en voerbakken en drinkwatersys- temen. Gedegen ontsmetting bij tussentijds uitladen. Laden in containers met een erken- de vangploeg. Bedwelmen voor slachten.	-	-	licht: - 10 lux max. - 20 lux max/ Strooisel ds gehalte 70%, 1 kg/m2 op- brengen 8 uur licht waarvan 4 uur ononderbro- ken Concentraties NH3 en CO2 onbe- noemd	-	x
	ingrepen (snavel behan- delen, castratie)	-	-	-	ingrepen niet toe- gestaan	-	-
<i>Diergezondheid</i>		zieke dieren apart zetten en zo nodig afma- ken. goede veterinaire zorg en bedrijfsbegelei- ding.	-	-	-	-	-

	mortaliteit	max 6% maar terugbrengen tot 3%	Max 6%	X	- max 5% - max 6% - 0.1% per leef-tijdsdag	-	x
	afkeuringen	-	-	-	X	-	-
	breuken, kneuzingen	-	-	-	X	-	-
	hock burn, voetzoollaesies en litter spots	aanpakken via verbeteren strooiselkwaliteit	-	-	X	-	voetzoollaesies, brandhakken en borstblaren
	huidlaesies, krassen, cellulitis	-	-	-	x	-	-
	ascites and Sudden death Syndrome	verdere verbetering d.m.v. genetische selectie noodzakelijk.	-	-	X	-	-
	gait score	toepassen licht/donkerschema en beperkt voeren. Antibiotica. Verder aanpakken via fokkerij.	-	-	x	-	-
	luchtwegaandoeningen	vaccinatieprogramma	-	-	-	--	-
	darmaandoeningen	vaccinatieprogramma	-	-	-	-	-
<i>Economie</i>	concurrentiepositie wereldwijd	-	x	-	-	bovengrens dichtheid verhogen tot 42 kg/m2	-
	level playing field	-	x	-	35 kg/m2 volgens Alders brengt de concurrentiepositie binnen de EU in gevaar	wanneer 1 bovengrens wordt aangehouden komt de NL concurrentiepositie binnen Europa in gevaar	x
<i>Transparantie</i>	monitoring	-	-	-	x	-	-
	sanctionering	-	-	-	x	x	-
<i>Traceerbaarheid</i>	informatie verzameling	-	-	-	slachthuis (voetzoollaesies)	-	-
<i>Toepasbaarheid</i>	bewustwording veehouder	twee maal daags controle van de dieren.	-	-	X (IKB of AmvB) Record keeping	-	x

uitvoerbaarheid	-	-	-	X (aantal koppels, uitzonderingen)	x	-
-----------------	---	---	---	---------------------------------------	---	---

(*) - = niet genoemd, x is genoemd maar niet gekwantificeerd of gekwalificeerd

Beleidsformulering

Waarde	Indicator	Kwantificering/Kwalificering			jul 05	aug 05	dec 05	2006
		jan-april 05	mei 05	jun 05				
<i>Dierenwelzijn</i>	bezettingsdichtheid	30-38 kg/ m ²	>38 kg/m ²	x	40 kg/m ² onderhandelings- positie	30-38 kg/m ² 2 groepen	30-38 kg/m ² 2 groepen	max bezettings- graad > 38 kg/ m ²
<i>Diergezondheid</i>	voetzoollaesies	X	geen con- troles op voetjes	-	3 groepen dieren op grond van ernst	x	X	X
	sterftepercentage	max. % tijdens transport <0.5%	geen maxi- maal sterf- tecijfer	-	% op zowel bedrijf als transport	x	4.5%	X
	genetische kwaliteit	-	-	x	-	-	-	-
	welzijnscondities	-	-	kwalitatieve para- meters (strooisel- kwaliteit, ventilatiecapaciteit) voor lagere gewich- ten op lager niveau	-	strooiselkwaliteit RV Geen NH ₃ emis- sie Duidelijkheid normering	-	-
<i>Economie</i>	inkomensdaling	-	-	-	11-31keuro	-	-	inkomensdaling 12.000 tot 19.000 € per jaar
	werkgelegenheid	-	-	-	X	-	-	-
	handhavingkosten	-	x	-	-	-	-	-
	concurrentiekracht	X	x	-	-	-	-	afschrijven in- vesteringen, administratie- kosten, stijging kostprijs vlees- kuikens

Waarde	Indicator	Kwantificering/Kwalificering			jul 05	aug 05	dec 05	2006
		jan-april 05	mei 05	jun 05				
	level playing field	-	-	x	-	x	subsidiariteit Economische gevolgen lidstaten	X
<i>Eerlijke handel</i>	voldoen aan WTO-regels	-	-	-	-	geen verplichte etiketteringsystemen	WTO-conformiteit	-
<i>Transparantie</i>	handhaving monitoring	X	x	-	-	-	-	X
		X	-	ook voor dieren met lagere gewichten	voetzoollaesies aan slachtlijn en aantal dode kuikens op bedrijf en transport	x	x	X
	doel-/ middelvoorschriften	X	-	-	middelvoorschrift, startpositie doelvoorschrift	-	voorstander doelvoorschriften	voorstander doelvoorschriften (gepland vanaf 2010)
	normering	-	-	-		strenger Grenzen en specifieke situaties	-	X
<i>Traceerbaarheid</i>	sanctionering	-	-	strenger	-	strenger	proportionaliteit	X
	administratieve lasten	X	x	x	-	-	X	-
<i>Toepasbaarheid</i>	-		-		-	-	-	x

Bijlage 2 Casus kaderwet diervoeders

B2.1 Overzicht relevante beleidsstukken

19 maart 1999	LNV-Beleidsprogramma 'Kracht en kwaliteit', Tweede Kamer, 1998 - 1999, 26446, nr. 1.
21 januari 2000	Beleidsvoornemen Diervoeder 'Grondstof voor Vertrouwen', Vaste Kamercommissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Niet-dossierstuk 1999-2000, Inv0000065, Tweede Kamer
16 juni 2000	Brief van de Staatssecretaris van LNV, 'Beleidsbesluit Diervoeder', Tweede Kamer, 1999-2000, 26991, nr. 22
10 juli 2000	Visienota 'Voedsel en groen', Tweede Kamer, 1999-2000, 27232, nrs. 1 en 2
21 december 2001	Kaderwet Diervoeders (Wetsvoorstel), Tweede Kamer, 28173, nrs. 1 en 2
4 januari 2002	Kaderwet Diervoeders: <i>Memorie van Toelichting</i> , Tweede Kamer, 28173, nr. 3
24 april 2003	Stemming (algemene stemmen) in de Tweede Kamer, nr. 66: blz. 3967
27 mei 2003	Voorlopig verslag commissie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, nr. 212a
8 september 2003	Memorie van Antwoord
30 september 2003	Eindverslag commissie Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, EK, A
21 oktober 2003	Stemming (hamerstuk) in de Eerste Kamer, nr. 3: blz 94
25 november 2003	Publicatie wet, Staatsblad 2003, nr. 478
27 januari 2004	Publicatie gedeeltelijke inwerkingtreding, Staatsblad 2004, nr. 18
22 juli 2004	Besluit diervoeder, Staatsblad 2004, nr. 381
29 september 2004	Regeling Diervoeders, minister van LNV, nr. TRCJZ/2004/5522
12 oktober 2004	Publicatie inwerkingtreding en het besluit, Staatsblad 2004, nr. 498

Bijlage 3 Lijst met geïnterviewden

B3.1 EU-welzijnsrichtlijn vleeskuikens

Ministerie van LNV, Directie Landbouw

- Paul Bours
- Elmar Theune
- Peter Vingerling

Productschappen Vee, Vlees en Eieren

- Henk Hulsbergen

B3.2 Kaderwet Diervoeders

Ministerie van LNV, Directie Voedselkwaliteit & Diergezondheid

- Martin van den Broeke
- Saskia Brouwer

Ministerie van LNV, Directie Juridische Zaken

- Marcelo Goossens

Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie

- Wil van de Fliert
- Frank Jorna