

Prikkels voor naleving van voedselveiligheidseisen

Door varkenshouders binnen en buiten ketengarantiesystemen

N. Bondt
S.M.A. van der Kroon
L.F. Puister-Jansen
M.J. Bogaardt
J.P. Folbert

Projectcode 63718

Maart 2003

Rapport 7.03.02

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 dan Data

Prikkels voor naleving van voedselveiligheidseisen; Door varkenshouders binnen en buiten ketengarantiesystemen

Bondt, N., S.M.A. van der Kroon, L.F. Puister-Jansen, M.J. Bogaardt en J.P. Folbert

Den Haag, LEI, 2003

Rapport 7.03.02; ISBN 90-5242-804-2; Prijs € 15,- (inclusief 6% BTW)

65 p., fig., tab.

In dit onderzoek is nagegaan wat de meest effectieve prikkels zijn voor naleving van voedselveiligheidseisen door varkenshouders, en hoe dit wordt beïnvloed door de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en private ketengarantiesystemen.

Op basis van de literatuur zijn de belangrijkste prikkels onderscheiden die het nalevingsgedrag beïnvloeden. In een workshop met negen varkenshouders zijn deze prikkels getoetst. Daarbij is het veronderstelde grote belang van het nalevingsklimaat, onder andere vertrouwen en geloofwaardige sancties, bevestigd.

Verder zijn twee aanvullende praktijkcases bestudeerd, die het inzicht in de randvoorwaarden voor een goede naleving hebben vergroot. De eerste case betreft de ervaringen met toezicht op voedselveiligheid in Nieuw-Zeeland. In deze case speelde de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en bedrijfsleven een essentiële rol. De tweede case betreft de ervaringen met kwaliteitsgaranties, controle en handhaving in de veterinaire farmaceutische industrie. De in dit onderzoek verkregen kennis is ten slotte vertaald in aanbevelingen over de wijze waarop de overheid in samenwerking met private partijen zou kunnen bijdragen aan een verbetering van de naleving.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie@lei.wag-ur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie@lei.wag-ur.nl

© LEI, 2003

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
1. Inleiding	13
1.1 Achtergrond	13
1.2 Probleemstelling	13
1.3 Aanpak van het onderzoek	14
1.4 Opbouw van het rapport	14
2. Huidige stand van zaken rond voedselveiligheid	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Huidige wetgeving	16
2.3 Controle en verantwoordelijkheden	18
2.4 Garantiesystemen	20
3. Theoretisch kader	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Institutie	24
3.2.1 Inleiding	24
3.2.2 Nieuwe vormen van sturing	25
3.2.3 Nieuwe rol overheid: toezicht op toezicht	25
3.2.4 Samenvatting	26
3.3 Maatschappelijke omstandigheden: vertrouwen	27
3.3.1 Inleiding	27
3.3.2 Ontstaan tekort aan vertrouwen	27
3.3.3 Theoretische achtergrond over vertrouwen	28
3.3.4 Relatie maatschappelijke omstandigheden en institutie	29
3.3.5 Oplossingsrichtingen voor samenwerking in ketens	29
3.3.6 Samenvatting	30
3.4 Naleving	30
3.4.1 Inleiding	30
3.4.2 Bestuurskundige benadering van naleving	30
3.4.3 Juridische benadering van naleving	31
3.4.4 Relatie tussen bestuurskundige en juridische benadering	32
3.4.5 Samenvatting	33

	Blz.
4. Prikkel tot naleving van wettelijke eisen	35
4.1 Belangrijkste prikkels voor varkenshouders	35
4.2 De Tafel van Elf	37
4.3 Verschillen in naleving binnen en buiten een ketengarantiesysteem	41
4.4 Conclusie	42
5. Lessen uit andere landen en sectoren	44
5.1 Inleiding	44
5.2 Ervaringen in Nieuw-Zeeland: Het Optimal Regulatory Model	44
5.2.1 Achtergrond van het ORM	44
5.2.2 Invoering van het Optimal Regulatory Model (ORM)	45
5.3 Discussie over ervaringen in Nieuw-Zeeland	48
5.4 Veterinaire farmaceutische industrie	49
5.5 Discussie over ervaringen in farmaceutische industrie	50
5.6 Conclusie	51
6. Discussie, conclusies en aanbevelingen	53
Literatuur	57
Bijlagen	
1. Voorbeelden van wet- en regelgeving voor varkenshouders	61
2. De 15 eisen waar een ketengarantiesysteem volgens LNV aan moet voldoen	63
3. Vragen gesteld tijdens de workshop	65

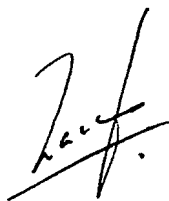
Woord vooraf

Het LEI heeft in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), Directie Voedings- en Veterinaire Aangelegenheden (VVA) onderzoek gedaan naar de naleving van wettelijke voedselveiligheidseisen door varkenshouders.

In dit rapport is eerst gekeken naar de voedselveiligheidsproblematiek, de huidige wetgeving en de betekenis van ketengarantiesystemen en HACCP. Vervolgens zijn de prikkels die het nalevingsgedrag beïnvloeden bestudeerd en met een groep varkenshouders besproken. In interviews met experts is aanvullend inzicht verkregen in het overheidstoezicht in Nieuw-Zeeland en in de kwaliteitsgaranties in de veterinaire farmaceutische industrie. Ten slotte is de kennis geïntegreerd en vertaald in aanbevelingen voor de overheid.

We zijn de geraadpleegde deskundigen erkentelijk voor de door hen ingebrachte kennis en praktijkervaring, met name de negen varkenshouders en de heer Kuiper van het Bureau Registratie Diergeneesmiddelen. Tevens bedanken we voor de waardevolle inbreng vanuit de begeleidingscommissie, bestaande uit de heren Beukema en Soons (beiden LNV-VVA), Goebbels (directeur Toezicht, Voedsel- en Warenautoriteit), Raymakers (dierenarts, Veterinair Centrum Someren), Urlings (kwaliteitsmanager, Dumeco) en Bijman (LEI).

Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse
Algemeen Directeur LEI B.V.



Samenvatting

De afgelopen jaren zijn vanuit de maatschappij steeds meer eisen gesteld aan voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn. De ervaring leert dat een deel van de varkenshouders de huidige wetten en regels op het gebied van voedselveiligheid, diergezondheid en welzijn onvoldoende naleeft. In de visie van LNV is het bedrijfsleven eerstverantwoordelijke voor de kwaliteit van het voedsel dat zij produceert, en moet ze zich organiseren in voedingsketens. Deze ketens moeten ervoor zorgen dat de productie volgens wettelijke voorschriften plaatsvindt en het bedrijfsleven moet zelf ingrijpen als hierin tekorten worden gesignaleerd (het zogenaamde ketengarantiesysteem). Het bedrijfsleven dient zichzelf te laten controleren door een geaccrediteerde controleorganisatie. In deze gewenste situatie staat de overheid op grotere afstand, en controleert zij alleen nog of de ketengarantiesystemen van het bedrijfsleven goed functioneren (het zogenaamde 'toezicht op toezicht'). Wel blijft de overheid zelf direct verantwoordelijk voor de veiligheid van producten die naar andere EU-lidstaten worden geëxporteerd. Ook zal de overheid direct toezicht blijven houden op bedrijven die niet in een adequaat ketengarantiesysteem participeren.

Dit onderzoek is gericht op het verkrijgen van inzicht in de prikkels die varkenshouders ertoe bewegen wel of niet de wettelijke eisen na te leven en eventueel in de toekomst deel te nemen aan ketengarantiesystemen ter waarborging van voedselveiligheidseisen. Teneinde deze vraag te kunnen beantwoorden is een literatuurstudie uitgevoerd, gevolgd door een workshop met negen varkenshouders. In de workshop is nagegaan welke prikkels vooral invloed hebben op het nalevingsgedrag, en of daarbij verschillen mogen worden verwacht tussen productie binnen of buiten een ketengarantiesysteem. Hierbij is ondermeer de zogenaamde *Tafel van Elf* gebruikt, een instrument dat inzicht geeft in aspecten die van invloed zijn op nalevingsgedrag. Daarnaast is in aanvullend onderzoek getracht lering te trekken uit andere sectoren, waar al meer ervaring is opgedaan met het garanderen van kwaliteit en voedselveiligheid. Twee cases zijn bestudeerd: de vleesverwerkende industrie in Nieuw-Zeeland, en de invoering van kwaliteitsdenken en de borging van kwaliteit in de diergeneesmiddelenbranche.

Uit de literatuur blijkt dat de sturing door de overheid verschuift van een meer hiërarchische sturing naar vormen van netwerksturing, zelfsturing en publiek-private samenwerkingsverbanden. Daarbij spelen zaken als minimale regelgeving, het creëren van draagvlak voor beleid en de uitvoerbaarheid van regels een belangrijke rol. Tegen die achtergrond worden taken vanuit de overheid overgedragen aan het bedrijfsleven. Verwacht wordt dat door die taakverschuiving de betrokkenheid van het bedrijfsleven wordt vergroot waardoor een grotere bereidheid tot naleving ontstaat. Ondanks die verschuiving van taken richting het bedrijfsleven, blijft de overheid eindverantwoordelijk voor de voedselveiligheid vanuit het oogpunt van volksgezondheid.

Toename van het aantal regels, voortdurende wijzigingen van regels, onderling tegenstrijdige regels en onduidelijke regels zorgen voor onzekerheid en onduidelijkheid bij de varkenshouders. Die onzekerheid draagt bij tot een afname van het vertrouwen in de overheid. En het vertrouwen van varkenshouders is van invloed op de mate waarin zij het beleid accepteren. Op deze wijze beïnvloeden regels via vertrouwen indirect de naleving.

Diverse prikkels blijken het nalevingsgedrag te bepalen: kennis van de wettelijke eisen, de kosten-batenverhouding, en de kans op en ernst van eventuele sancties. Naast de afzonderlijke prikkels speelt het nalevingsklimaat een wezenlijke rol, met name de acceptatie van de gestelde eisen en de normgetrouwheid. De negen varkenshouders die aan de workshop deelnamen, beoordelen de mate van acceptatie van de regelgeving als gering. Ook de kans op informele melding van het niet naleven van regelgeving wordt laag ingeschat. Op de derde plaats komen de kosten/baten. Naleving van de regels wordt voornamelijk gezien als een kostenpost; er komen weinig baten uit. Deze groep varkenshouders vindt dat ze redelijk, iets boven gemiddeld, bekend zijn met de regelgeving. Ook selectiviteit (verhoogde kans op controle na overtreding) en sanctie-ernst scoren bovengemiddeld, waarbij tevens opvalt dat op deze twee laatstgenoemde punten de meningen tussen de deelnemende varkenshouders sterk uiteenlopen. De stimulans om de regelgeving na te leven wordt door de varkenshouders binnen een ketengarantiesysteem hoger beoordeeld dan buiten een ketengarantiesysteem.

Aan de negen varkenshouders is gevraagd wat zij belangrijke risico's vinden als het gaat om voedselveiligheid. Hygiënisch werken komt bij elk voedselveiligheidsgevaar terug. Tegelijkertijd is dit een lastig punt. Wat is hygiënisch werken precies? Daarover verschillen de meningen. Bovendien is dit moeilijk te controleren. Goede regelgeving waarin varkenshouders zich kunnen vinden, zijn regels die nuttig zijn, duidelijk, niet in strijd met elkaar, en praktisch uitvoerbaar. Belang en acceptatie van regelgeving zijn echter vaak tegenstrijdig.

Voor het noodzakelijke herstel van vertrouwen is het nodig dat de overheid meer energie steekt in de kwaliteit van wetten en regels, hierover beter communiceert met de varkenshouders en zorgt voor geloofwaardige sancties als enkelen hardnekkig de wet blijven overtreden. Het gedogen van moedwillige nalatigheid in de naleving heeft een demotiverend effect. Als verbeterde kwaliteitssystemen worden opgezet, maar verzuimd wordt een effectief controle- en sanctiebeleid te ontwikkelen en uit te voeren, dan zal de beoogde kwaliteitsverbetering niet worden gerealiseerd. Het belang van deugdelijke wetgeving en adequate sanctionering is ook gebleken in de veterinaire farmaceutische industrie. Ketengarantiesystemen zijn in potentie een goed middel om de naleving van varkenshouders te verbeteren. Kritische succesfactor is wel dat de varkenshouders zelf een bijdrage kunnen leveren aan deze ketens. Als gezamenlijk en op basis van gelijkwaardigheid gewerkt gaat worden aan ketengarantiesystemen wordt het vertrouwen tussen ketenpartners versterkt. Een stimulerende inbreng van de overheid is hierbij gewenst, en wellicht zelfs noodzakelijk.

De overheid is niet primair geroepen een keuze te maken voor ketengarantiesystemen of een andere kwaliteitssystematiek. Deze systemen zijn niet het uiteindelijke doel, maar slechts een middel om tot een veiliger voedselproductie te komen. Belangrijk is dat het be-

drijfsleven daadwerkelijk een grotere verantwoordelijkheid krijgt en op zich neemt, en dat de overheid daarbij een stimulerende rol vervult.

Dat controle en handhaving in private ketens effectiever en goedkoper zou zijn, is niet vanzelfsprekend. In Nieuw-Zeeland is de overheid uiteindelijk de primaire toezicht-houder in de verwerkende industrie gebleven, mede omdat afnemers meer vertrouwen hadden in de overheid dan in private controleurs. Verbeteren van het nalevingsgedrag blijft, rekening houdend met verschillende verantwoordelijkheden, een zaak waarbij publieke en private partijen elkaar nodig hebben, nu en straks. Het waarborgen van het integrale karakter alsmede het beperken van de administratieve lastendruk zijn belangrijke voorwaarden om de naleefbaarheid van garantiesystemen te vergroten.

Het verdient aanbeveling om na te gaan op welke wijze dierenartsen een rol kunnen spelen bij de beoogde verbetering van de naleving door varkenshouders. Dierenartsen die aanvullend geschoold zijn op voedselveiligheidsgebied zouden de varkenshouder kunnen adviseren en ondersteunen bij het veilig produceren.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

De afgelopen jaren zijn vanuit de maatschappij steeds meer eisen gesteld aan voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn. Deze eisen zijn vertaald in een grote hoeveelheid wet- en regelgeving - met name in de varkenshouderij - die de afgelopen jaren door het Ministerie van LNV is opgesteld. De ervaring leert dat een deel van de varkenshouders de huidige wetten en regels op het gebied van voedselveiligheid, diergezondheid en welzijn onvoldoende naleeft. Dit kan door uiteenlopende zaken worden veroorzaakt: onder andere het grote aantal regels, onbekendheid met de regels, beperkte handhaving, pakkans en ernst van de sancties. Het klaarblijkelijk economisch succes van een aantal free-riders werkt demotiverend voor varkenshouders die zich aan de wet willen houden.

LNV vindt het om verschillende redenen gewenst dat het agrarisch bedrijfsleven (inclusief de primaire sector) zelf zorgt dat wordt voldaan aan wet- en regelgeving. In de eerste plaats zijn de producenten zelf eerstverantwoordelijke voor het voedsel dat zij produceren. Verder streeft LNV naar deregulering en vermindering van de administratieve lasten. In de visie van LNV zou het bedrijfsleven zich moeten organiseren in voedingsketens. Ketens zullen er middels invoering van zogenaamde ketengarantiesystemen voor moeten zorgen dat de productie volgens de wettelijke voorschriften gebeurt, en zelf moeten ingrijpen als hierin tekorten worden gesignaleerd. Zij dienen zichzelf te laten controleren door een geaccrediteerde controle-organisatie. In deze gewenste situatie staat de overheid op grotere afstand, en controleert zij alleen nog of de ketengarantiesystemen van het bedrijfsleven goed functioneren (het zogenaamde 'toezicht op toezicht'). Wel blijft de overheid zelf direct verantwoordelijk voor de veiligheid van producten die naar andere EU-lidstaten worden geëxporteerd. Ook zal de overheid direct toezicht blijven houden op bedrijven die niet in een adequaat ketengarantiesysteem participeren.

1.2 Probleemstelling

Momenteel zijn er nog geen private ketengarantiesystemen die voldoen aan het hierbij door de overheid geformuleerde wensbeeld. Het is de vraag of varkenshouders de stap naar een ketengarantiesysteem daadwerkelijk zullen zetten. Uiteenlopende prikkels zijn hierbij relevant: prikkels die kunnen worden afgeleid uit de voordelen van certificering en prikkels die door de overheid worden aangeboden. Er zijn signalen vanuit de sector dat men bij deelname aan een ketengarantiesysteem hoge kosten voorziet voor het naleven van alle eisen, terwijl men onvoldoende zicht heeft op de baten en onvoldoende vertrouwen heeft in de rechtvaardige verdeling van de baten binnen de keten. Een tekort aan handhaving door de overheid kan het voor individuele veehouders relatief onaantrekkelijk maken om aan een

ketengarantiesysteem deel te nemen. In dit onderzoek gaat het om de vraag welke prikkels varkenshouders ertoe bewegen wel of niet de wettelijke eisen na te leven en eventueel in de toekomst deel te nemen aan ketengarantiesystemen ter waarborging van voedselveiligheidseisen.

1.3 Aanpak van het onderzoek

Om een antwoord te vinden op probleemstelling van het onderzoek zijn verschillende methoden van onderzoek gebruikt. Ten behoeve van de afbakening van het onderzoek en het theoretisch kader is allereerst literatuurstudie verricht naar onder andere problemen op het gebied van voedselveiligheid, wet- en regelgeving op het gebied van voedselveiligheid, ketengarantiesystemen, gedragsverandering, prikkels en instituties. Vervolgens is een GDR-sessie ¹ gehouden met negen varkenshouders. Verschillende redenen liggen ten grondslag aan het gebruik van GDR in dit project. Ten eerste kunnen middels het GDR-systeem (verschillende) meningen van meerdere personen tegelijkertijd geïnventariseerd worden. Het systeem is anoniem; hierdoor is de drempel laag om met (uiteenlopende) meningen te komen. Ten tweede ligt alle informatie die ingevoerd wordt vast. Tenslotte is door de aanwezigheid van de groep discussie (op basis van het ingevoerde) mogelijk. De varkenshouders zijn niet representatief voor de sector, maar het betreft hier dan ook een kwalitatief onderzoek. Doel van de GDR-sessie was om inzicht te krijgen in de prikkels die varkenshouders ertoe bewegen wel of niet de wettelijke eisen na te leven en eventueel in de toekomst deel te nemen aan ketengarantiesystemen. Ten slotte zijn aanvullend twee cases bestudeerd: ketengarantiesystemen in Nieuw-Zeeland en garantiesystemen in de veterinaire farmaceutische industrie. Ten behoeve van deze cases is literatuurstudie verricht en zijn drie experts geïnterviewd. Ten eerste is een interview gehouden met de heer Goebbels (Directeur Toezicht en Auditing van de Voedsel en Waren Autoriteit).² Tevens zijn de heren Kuiper (Directeur Bureau Registratie Diergeneesmiddelen) en Urlings (kwaliteitsmanager bij Dumeco) geïnterviewd in het kader van de case over de veterinaire farmaceutische industrie.

1.4 Opbouw van het rapport

In dit onderzoek staat de naleving van wettelijke voedselveiligheidseisen op primaire varkensbedrijven centraal. Hiertoe wordt in hoofdstuk twee de huidige stand van zaken rond voedselveiligheid beschreven. Wat zijn de meest belangrijke problemen op het gebied van voedselveiligheid, hoe ziet de huidige wetgeving er momenteel uit en hoe wordt toezicht en controle op naleving van wetgeving momenteel uitgeoefend? Hoofdstuk drie betreft het

¹ Group Decision Room = elektronisch vergadersysteem.

² De heer Goebbels is drie jaar werkzaam geweest in Nieuw-Zeeland als directeur van de Verification Agency en kent hierdoor de situatie met betrekking tot de werking van ketens en garantiesystemen in Nieuw-Zeeland goed. De Verification Agency is in feite verantwoordelijk voor de keuring en toezicht bij het ministerie van Landbouw in Nieuw-Zeeland.

theoretisch kader waar een verdieping plaatsvindt vanuit de literatuur: een gedragsverandering bij de varkenshouder is wenselijk (ten behoeve van naleving van wet- en regelgeving) en welke prikkels kunnen hier mogelijk aan bijdragen? In hoofdstuk vier staat de naleving van wettelijke eisen centraal: waarvan is de mate van naleving afhankelijk, welke prikkels worden door varkenshouders belangrijk gevonden, en wat zijn op dit punt de verwachte verschillen tussen de huidige situatie met direct overheidstoezicht en de situatie waarin een ketengarantiesysteem operationeel is? In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de workshop met de negen varkenshouders. Hoofdstuk vijf besteedt aandacht aan ervaringen met een garantiesystematiek voor voedselveiligheid in Nieuw-Zeeland en in de diergeneesmiddelenbranche. Het rapport sluit af met hoofdstuk zes waarin de discussie, conclusies en aanbevelingen aan de orde komen.

2. Huidige stand van zaken rond voedselveiligheid

2.1 Inleiding

Na incidenten met dioxine in kippenvlees, BSE bij koeien, mond- en klauwzeer, varkenspest en MPA in varkensvoer is de veiligheid van voedsel de laatste tijd vaak onderwerp van discussie. Daarbij rijzen vragen als: hoe staat het met de wet- en regelgeving, wie controleert of de regels worden nageleefd en wie draagt welke verantwoordelijkheid? Antwoorden op deze vragen komen aan bod in paragraaf 2.2 en 2.3. Paragraaf 2.4 gaat ten slotte in op de mogelijkheid om in de toekomst voedselveiligheid te garanderen.

Voor de varkensvleesketen hebben de volgende gevaren de hoogste frequentie van voorkomen en de hoogste ernst: *Campylobacter*, *Salmonella*, *Staphylococcus aureus*, *Toxoplasma gondii* en *Yersinia enterocolitica* (Swanenburg, 2003). Varkenshouders zelf noemen zaken als zoönosen (*salmonella*, *trichinella* en *campylobacter*), residuen van diergeneesmiddelen, hormonen, andere toxische stoffen, mycotoxinen, menselijke aspecten in de bedrijfsvoering en 'nieuwe gevaren', waar wij nog niet van op de hoogte zijn.

2.2 Huidige wetgeving

Om de kwaliteit en veiligheid van voedsel te bewaken, hebben overheid, industrie en handel gaandeweg een heel scala aan wetten en voorschriften ontwikkeld. Deze paragraaf geeft een overzicht van de belangrijkste Nederlandse wet- en regelgeving voor levensmiddelen en de relatie met Europese richtlijnen. Allereerst wordt ingegaan op de internationale en Europese regelgeving en daarna op de nationale regelgeving.

Internationale regelgeving en organisaties

Het internationale programma dat betrekking heeft op volksgezondheid en internationale handel in levensmiddelen is de Codex Alimentarius. Het is een programma van WHO (World Health Organisation) en FAO (Food and Agricultural Organisation) en stelt internationale normen vast ten aanzien van algemene onderwerpen als hygiëne en biotechnologie, maar ook ten aanzien van specifieke onderwerpen als additieven en pesticiden (Ministerie LNV en VWS, 2001).

Europese regelgeving

Het Europese levensmiddelenrecht bestaat uit verordeningen en richtlijnen voor onder meer controle op voedselproductie en -transport en hygiëne in de voedselbereiding. Ze zijn van toepassing op de lidstaten van de Europese Unie (EU). De EG-verordeningen moeten

letterlijk worden overgenomen door de lidstaten. De EG-richtlijnen daarentegen worden in de lidstaten omgezet in nationale wetgeving. Een verordening is dus dwingender dan een richtlijn: een richtlijn biedt nog ruimte voor aanpassing aan de nationale situatie. De meeste nationale wetten en regels zijn aldus afgeleid van richtlijnen van de Europese Unie of geven uitvoering aan verordeningen van de Europese Unie. Belangrijke wetten voor de levensmiddelensector in Nederland, die van toepassing zijn op het houden van varkens, zijn de *Veewet*, de *Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren*, de *Wet uitoefening diergeneeskunde*, de *Destructiewet*, de *Warenwet* en de *Landbouwkwaliteitswet* (Voedingscentrum, 2002). Deze wetten worden hieronder kort besproken.

Veewet

De Veewet richt zich op de gezondheidstoestand van vee. Zo is de Veewet het belangrijkste instrument voor de overheid om bijvoorbeeld een vervoersverbod in verband met varkenspest of mond- en klauwzeer te kunnen afdwingen. De Veewet steunt zwaar op Europese regelgeving. In Nederland heeft de Veewet aan belang verloren door de nieuwe Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren.

Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren (GWWD)

Deze wet is evenals de Warenwet een kaderwet. In de wet komen zowel gezondheid als welzijn van dieren aan bod. Hieronder worden alleen de punten genoemd, voorkomend in de wet bij diergezondheid, die van belang zijn voor voedselveiligheid: bestrijding dierziekten, de hygiëne eisen, het gebruik van sera, entstoffen, antibiotica en chemotherapeutische middelen en tenslotte de bestrijding van insecten, ratten en andere organismen die gevaarlijk zijn voor de gezondheid van het dier.

Wet uitoefening diergeneeskunde

Een belangrijk onderdeel van de Wet uitoefening diergeneeskunde is de diergeneesmiddelenwet. De diergeneesmiddelenwet beschrijft wat een diergeneesmiddel is en hoe daarmee moet worden omgegaan. Er mogen alleen geregistreerde medicijnen worden gebruikt, op zo'n manier dat het veilig is voor het dier, het milieu en natuurlijk de vleesconsument. Zo is het gebruik van groeibevorderende hormonen in Nederland niet toegestaan.

Destructiewet

In de Destructiewet zijn voorschriften gesteld inzake het vernietigen van gestorven of gedode dieren en slachtafval. Ook dieren die door middel van diergeneesmiddelen zijn gedood, moeten via destructie worden afgevoerd. Voor de wijze waarop die destructie moet plaatsvinden zijn op grond van de Destructiewet weer allerlei uitvoeringsvoorschriften beschikbaar.

Warenwet

De Warenwet richt zich op de deugdelijkheid van levensmiddelen en andere consumentenproducten. De term 'deugdelijk' wil zeggen dat het product de gezondheid of veiligheid van de consument niet in gevaar mag kunnen brengen.

Landbouwkwaliteitswet

De Landbouwkwaliteitswet heeft voornamelijk tot doel de afzet van landbouwproducten te stimuleren, door de kwaliteit te bevorderen. De wet richt zich daarom op producenten en handelaren van landbouwproducten voor de export.

Overige regelgeving

Producenten van voedingsmiddelen kunnen naast de wettelijke regels ook eigen voorwaarden stellen aan de productie of de kwaliteit van een product, individueel of in brancheverband. Als het product voldoet aan de opgestelde voorwaarden en regels, wordt het doorgaans voorzien van een keurmerk op de verpakking ter herkenning voor de consument. Overigens duiden niet alle keurmerken op bovenwettelijke regels. Sommige geven niets anders aan dan dat een product voldoet aan wettelijke voorschriften. Andere keurmerken staan op zichzelf.

In bijlage 1 van dit rapport zijn concrete punten genoemd die van belang zijn aangaande voedselveiligheid en waar een varkenshouders zich aan dient te houden. Het gaat om punten uit de Diergeneesmiddelenwet, de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, de Landbouwkwaliteitswet en de Warenwet.

2.3 Controle en verantwoordelijkheden

Als aan het licht komt dat er iets mis is met bepaalde levensmiddelen, wordt de blik doorgaans gericht op de overheid. De overheid stelt wetten op en heeft controleurs in dienst om op de handhaving van die wetten toe te zien. De rijksoverheid vervult daarbij vooralsnog de belangrijkste rol. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is verantwoordelijk voor de bescherming van de volksgezondheid en de veiligheid van consumentenproducten. Het Ministerie LNV is verantwoordelijk voor beleidsvorming, risicomanagement en coördinatie van maatregelen die de voedselveiligheid en voedselkwaliteit bevorderen. De gezondheid van dieren en de veiligheid van voedingsmiddelen en productiesystemen in de agrarische sector vallen onder LNV.

De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) is de nieuwe overheidsorganisatie die zich bezig houdt met (een verbetering van) de coördinatie van alle onderzoeks-, keurings- en controlerende instanties en voorlichters van de ministeries. In december 2000 heeft het kabinet besloten tot de oprichting van dit instituut. De VWA heeft twee werkmaatschappijen: Keuringsdienst van Waren (KvW) en Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV). De VWA wordt een agentschap bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. In figuur 2.1 staat een overzicht van de wet- en regelgeving - zoals beschreven in paragraaf 2.2 - de bijbehorende verantwoordelijkheden en controle op naleving.

De overheid kan de voedselveiligheid niet alleen waarborgen. Het is in de praktijk onmogelijk om bij elke winkel, machine of boerderij een controleur mee te laten kijken. Het bedrijfsleven vervult zelf dan ook een belangrijke rol als het gaat om de zorg voor kwaliteit en veiligheid. Daartoe beschikken de landbouw, industrie en handel over eigen richtlijnen en controlemaatregelen, waarop door henzelf wordt toegezien.

Wetten en regelgeving	Verantwoordelijken	Controle op naleving
De Warenwet	VWS	Keuringsdienst van Waren
De Landbouwkwaliteitswet	LNV en VWS	RVV, AID, KvW en door de sector zelf opgezette stichtingen zoals Skal voor de biologische productie
Vleeskeuringswet	VWS	RVV
Diergeneesmiddelenwet	LNV	RVV, AID en IGZ (Inspectie Gezondheidszorg)
Veewet	LNV	RVV, AID
GWWD	LNV	RVV, AID
Destructiewet	LNV	RVV, AID

Figuur 2.1 Overzicht van wet- en regelgeving, bijbehorende verantwoordelijkheden en controle op naleving

Volgens de wet ligt de eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van een product, bij de verkoper van dat product. Dat is in Europese richtlijn 85/374 (85/374/EEG, PbEG L 141/20) geregeld. De kern van deze richtlijn over productaansprakelijkheid, is dat de producent of leverancier aansprakelijk is voor de schade veroorzaakt door een gebrek in zijn product. De consument kan deze schade verhalen op de winkelier van wie hij het product heeft gekocht. Op zijn beurt zal degene die het product heeft verkocht, de schade wellicht verhalen op zijn of haar leverancier. In 1999 is de richtlijn zo aangepast dat ook producten uit de primaire landbouw onder de productaansprakelijkheid vallen. Dit is vervolgens opgenomen in het Burgerlijk Wetboek (TK 27051, 2000). De wijziging is een uitvloeisel van de BSE-affaire. Deze affaire heeft bij de consumenten een vertrouwenscrisis veroorzaakt ten aanzien van rundvlees en rundvleesproducten en tot meer aandacht voor de veiligheid van voedingsmiddelen geleid.

Uiteindelijk is het dus niet de overheid maar de producent die verantwoordelijk is voor het volgens de regels vervoeren, bewerken en bewaren van voedsel. De overheid is de partij die de voorwaarden stelt voor productie, distributie en verkoop. De overheid ziet er ook op toe dat deze regels worden nageleefd, maar uiteindelijk zijn de producenten, handelaren en verkopers van levensmiddelen daar zelf verantwoordelijk voor.

In het aansprakelijkheidsrecht geldt als regel dat als door een onrechtmatige daad een risico in het leven is geroepen of is verhoogd, en dit risico verwezenlijkt zich, dat daarmee het causaal verband tussen de gedraging en de schade in beginsel gegeven is, behoudens de mogelijkheid tot tegenbewijs voor de aansprakelijk gestelde persoon (Van Dam, 2002). Deze omkering van de bewijslast zou ertoe kunnen leiden dat - bijvoorbeeld - een varkenshouder die zich niet aan de wettelijke voedselveiligheidseisen heeft gehouden in een rechtszaak zal moeten aantonen dat de ziekte van een consument van varkensvlees afkomstig van zijn bedrijf ook ziek zou zijn geworden als hij, als producent, zich wél aan de wettelijke eisen had gehouden. Een vergelijkbaar conflict zou kunnen ontstaan tussen een varkenshouder en de slachterij die een kostbare *recall* heeft moeten uitvoeren. Het kan daarom voor een varkenshouder een verstandige beslissing zijn om wettelijke eisen volledig

en aantoonbaar na te leven, om daarmee de faalkosten van een eventuele schadeclaim te voorkomen.

Ten slotte is er een belangrijke rol weggelegd voor de consument. Hoe meer de consument over heeft voor goed en kwalitatief hoogwaardig eten, hoe meer producenten daaraan zullen willen voldoen. Ook na aanschaf speelt de consument een belangrijke rol als het gaat om kwaliteit en veiligheid. Bij het bewaren en bereiden van eten kan er namelijk nog van alles misgaan met de veiligheid. Uiteraard is de consument daar zelf verantwoordelijk voor: er komt niemand controleren hoe het met de hygiëne in de keuken is gesteld. Ook de veiligheid van groente en fruit uit de eigen moestuin valt onder de eigen verantwoordelijkheid (Voedingscentrum, 2002).

2.4 Garantiesystemen

De overheid gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van de primaire producenten en het bedrijfsleven betreffende het voldoen aan kwaliteitscriteria voor onder andere voedselveiligheid, dierwelzijn, diergezondheid en milieu. In nationale of EU-regelgeving zijn daarvoor normen geformuleerd. Binnen de productieketen eisen afnemers, in het bijzonder retailers, steeds meer garanties, zodat aan hen geleverde producten voldoen aan wettelijke, en daarnaast aanvullende, kwaliteitscriteria.

Ketengarantiesystemen

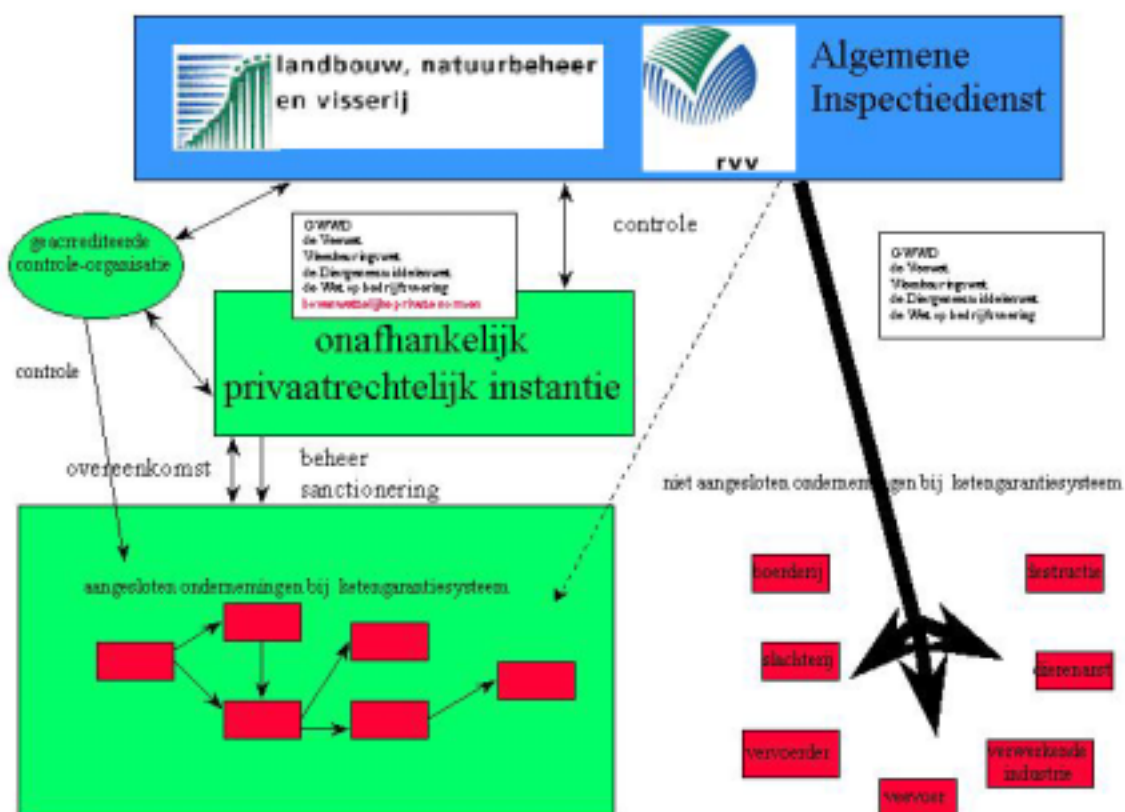
Een instrument om risico's voor de voedselveiligheid te beheersen door actoren in een voedselproductieketen, is het toepassen van een *ketengarantiesysteem*. In een dergelijk systeem trachten ketenpartijen in de productieketen de kwaliteit van de producten te garanderen door wederzijds afspraken te maken. Deze afspraken dienen betrekking te hebben op een stelsel van voorwaarden met betrekking tot een publiek belang (zoals in dit geval voedselveiligheid) die de basis vormen van het ketengarantiesysteem. Voedingsketens zullen zelf moeten ingrijpen als hierin tekorten worden gesignaleerd. Drijvende krachten voor het stellen van voorwaarden en voldoen aan kwaliteitscriteria in de productieketen zijn het verkrijgen en hebben van vertrouwen, zich onderscheiden als marktpartij, zicht hebben op risico's en aansprakelijkheid in geval van schade traceren naar de bron (Van Vliet, 2001).

Voorbeelden van bestaande ketengarantiesystemen zijn onder andere Keten Kwaliteit Melk (KKM), Stichting Kolomsamenwerking Varkensvlees (SKOVAR), Integrale Keten Beheersing Ei (IKB-Ei) en kip (IKB-Kip) en Integrated Veal Information (IVI). Eigenlijk kan in deze gevallen nog niet gesproken worden van ketengarantiesystemen. Volgens de directie VVA van het Ministerie van LNV is namelijk pas sprake van een ketengarantiesysteem als wordt voldaan aan 15 voorwaarden (of eisen). Deze eisen zijn door het Ministerie van LNV afgeleid uit het rapport van de MDW-werkgroep Ketengarantiestelsels. Uit recent onderzoek van het Expertisecentrum LNV (Van Vliet, 2001) blijkt dat in Nederland geen enkel ketengarantiesysteem in de dierlijke voedselproductiesector voldoet aan die 15 eisen. Deze eisen hebben voornamelijk een organisatorisch karakter en zijn vermeld in bijlage 2. In werkelijkheid komt er meer bij kijken voordat er daadwerkelijk

over kan worden gegaan naar 'toezicht op toezicht'. Zo moet er bewijs worden geleverd dat er aan de 15 eisen wordt voldaan. Daarnaast moeten er wel significante voordelen voor de volksgezondheid met het systeem behaald en aangetoond worden.

Zoals ook al bleek uit de inleiding van dit rapport, is de wens van LNV dat de naleving van het stelsel van voorwaarden waaraan een ketengarantiesysteem moet voldoen, wordt georganiseerd en gecontroleerd vanuit een privaatrechtelijke organisatie. Op deze manier staat de overheid op grotere afstand en controleert zij alleen nog of de ketengarantiesystemen van het bedrijfsleven goed functioneren ('toezicht op toezicht'). Het is echter de vraag of privaatrechtelijke controle organisaties beter en/of goedkoper kunnen functioneren. Hierop wordt teruggekomen in paragraaf 5.2.2.

Praten over de keten geeft de suggestie van samenhang. De afzonderlijke schakels zijn momenteel echter vaak 'stations' en daartussen zitten risicomomenten. In de dierlijke sectoren bijvoorbeeld, zijn sommige partijen in de keten machtig en de (ver)bindingen tussen de schakels vaak zwak en vormen daardoor risicomomenten. Mede om deze reden betreft het de vraag: wat gebeurt er in het hele proces - van zaadje tot karbonaadje? In een ketengarantiesysteem is het daarom uitermate van belang dat er samenhang bestaat tussen verschillende schakels en dat hierdoor risicomomenten zoveel mogelijk beperkt worden. Punt van aandacht blijft echter hoe om te gaan met de enkelingen in de sector die veel ellende kunnen veroorzaken als gevolg van hun 'knoeiedrag'. Dergelijke incidenten zullen nooit helemaal voorkomen



Figuur 2.2 Schema toekomstige situatie ketengarantiesystemen - overheid
Bron: LNV, Directie VVA.

kunnen worden, zelfs niet als het ketengarantiesysteem of de controle daarop nog zo goed voor elkaar is.

In figuur 2.2 is weergegeven hoe LNV de voor de toekomst gewenste situatie schetst waarin een groot deel van de veehouders produceert binnen 'ketengarantiesystemen'. In die situatie is de directe controle door de overheid vooral geconcentreerd op de niet bij een ketengarantiesysteem aangesloten ondernemingen. Binnen de ketengarantiesystemen wordt gecontroleerd door een geaccrediteerde controle-organisatie en beperkt de overheid zich tot 'toezicht op toezicht'.

Hazard Analysis Critical Control Points (HACCP) in de voedselketen

De HACCP-systematiek is gebaseerd op het onderkennen en beheersen van gevaren op het gebied van de productie van veilig voedsel. Met gevaren wordt bedoeld op risico's voor voedselveiligheid veroorzaakt door chemische, fysische, of (micro)biologische productbesmettingen. HACCP wordt gekenmerkt door zeven principes (Duysters et al., 2001):

- in kaart brengen van processtappen, het identificeren van de gevaren voor de gebruiker van het product en het inschatten van de risico's;
- identificeren van de kritieke procesbeheersingpunten van de in kaart gebrachte processen;
- opstellen van normen en toleranties van deze procesbeheersingpunten;
- bewaken van de procesbeheersingpunten door kritische procesparameters te monitoren;
- vaststellen van corrigerende maatregelen bij de overschrijding van kritische waarden;
- realiseren van een registratie- en documentatie(beheers)systeem;
- regelmatig verifiëren van de effectiviteit van het procesbeheersingssysteem (procedures, normen en grenswaarden).

Wereldwijd wordt HACCP als een onmisbaar systeem gezien om voedselveiligheid te kunnen waarborgen. HACCP was reeds eerder in de VS geïntroduceerd. Ook in Europa is het nu in de richtlijnen geïmplementeerd. In de EEG-richtlijn inzake levensmiddelenhygiëne, die op 1 januari 1996 van kracht werd, wordt het volgende verlangd: levensmiddelenbedrijven moeten elk aspect van hun werkzaamheden identificeren dat bepalend is voor de voedselveiligheid en ervoor zorgen dat passende veiligheidsprocedures worden vastgesteld, toegepast, gehandhaafd en herzien op basis van de beginselen van het HACCP-systeem. Daarmee wordt HACCP op advies van Codex (WHO/FAO) door de EU als standaard werkwijze erkend (Damman et al., 1995).

Per 1 januari 2003 gaat de nieuwe IKB-varkens van start. Deze nieuwe IKB-regeling wordt vergeleken met HACCP. Een groot aantal risicofactoren zijn al omschreven volgens de HACCP-systematiek. IKB geeft aan wat er minimaal in elk protocol moet staan. Varkensbedrijven die IKB-gecertificeerd zijn volgens de nieuwe norm en die ook HACCP willen worden, hoeven daarvoor niet aan veel extra criteria te voldoen.

Voor een aantal partijen is bedrijfsvoering op basis van HACCP verplicht. Zo dienen veevoerbedrijven 31 december 2000 over een erkend GMP-systeem te beschikken

waarin de HACCP-principes inhoudelijk en operationeel zouden zijn opgenomen (EC-LNV, 2000).

Vanaf 8 juni 2002 moeten EG erkende bedrijven de algemene hygiëne bij de productie in het bedrijf beheersen via een procedure op basis van HACCP-beginselen. De verplichting die vanaf 8 juni geldt, is vastgelegd in Beschikking 2001/471/EG van de Europese Commissie. Hierin staat dat EG erkende roodvlees- en pluimveevlees slachterijen, uitsnijderijen, en koel- en vrieshuizen de algemene hygiëne bij de productie in hun inrichting moeten beheersen door het uitwerken en toepassen van een permanente procedure op basis van HACCP-beginselen.

In het project 'Feed to Food' (samenwerking tussen Hendrix UTD en Hendrix Meat Group) is een grootschalige pilot gestart die de invoering van HACCP op boerderijniveau onderzoekt. Om het voor varkenshouders eenvoudiger te maken HACCP-waardig te worden, hebben de projecttrekkers een soort standaardprotocol met procedures opgesteld. Daarin staat onder andere hoe varkenshouders het beste te werk kunnen gaan bij de inkoop van voer, het reinigen van stallen en het bestrijden van ongedierte. Een belangrijk onderdeel is de inschatting van de voedselveiligheidsrisico's op bedrijfsniveau (www.pve.nl).

3. Theoretisch kader

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst het theoretisch kader dat in het onderzoek is gebruikt. Het uitgangspunt voor het ontwikkelen van dat kader wordt gevormd door de centrale vraag in het onderzoek: welke prikkels bewegen varkenshouders ertoe de wet- en regelgeving op het gebied van voedselveiligheid na te leven en eventueel deel te nemen aan ketengarantiesystemen ter waarborging van voedselveiligheidseisen? Daarbij is ook de vraag aan de orde hoe de naleving wordt beïnvloed door de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de overheid en de varkensvleesketen in Nederland. Met het theoretisch kader wordt vooral geprobeerd om de relatie te leggen tussen het nalevingsgedrag van varkenshouders en de taakverdeling tussen overheid en varkensvleesketen. Tevens wordt het kader gebruikt om het empirische deel van het onderzoek (de workshop met negen varkenshouders en het expertinterview over de situatie in Nieuw-Zeeland) nader te analyseren.

In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op het begrip institutie. We verstaan hieronder de relatie tussen bestuur (overheid) en bestuurden (ketenpartijen). Hierbij besteden we aandacht aan de verdeling van taken en verantwoordelijkheden: de (veranderende) rol van de overheid in het toezicht op de varkensvleesketen. Daarna gaan we in paragraaf 3.3 in op de invloed van maatschappelijke omstandigheden op naleving waarbij vertrouwen een belangrijke factor is. Vervolgens komt in paragraaf 3.4 het begrip naleving aan de orde vanuit een bestuurskundige en een juridische benadering. Ten slotte besluit dit hoofdstuk met een schets van het theoretisch kader en enkele conclusies waarbij wordt aangegeven hoe het kader in het onderzoek wordt gebruikt.

3.2 Institutie

3.2.1 Inleiding

In deze paragraaf staat het begrip institutie centraal. De toenemende aandacht voor de betekenis van instituties heeft ondermeer te maken met het afnemende geloof in de rationaliteit die aan het gedrag van individuele actoren ten grondslag zou liggen. Steeds meer is het besef doorgedrongen, dat actoren zich niet (alleen) door een vorm van economische nutsmaximalisatie laten leiden, maar ook of juist door routines, gewoonten, patronen van herhaald gedrag (De Vries, 2000 - p. 55). Bij het streven naar verbetering van de naleving door varkenshouders kan zeker niet uitsluitend vanuit bedrijfseconomische principes worden geredeneerd.

Bij institutie gaat het om de relatie tussen bestuur (in dit geval een publieke of private organisatie) en bestuurden (in dit geval de varkenshouders). Deze relatie wordt bepaald

door de sturing van de overheid, dat wil zeggen de wijze waarop de overheid met haar beleid probeert het gedrag van de partijen in de vleesvarkensketen te beïnvloeden. We veronderstellen dat een verandering in de overheidssturing effect heeft op het nalevingsgedrag van varkenshouders. De overheid gaat steeds meer naar een situatie dat het bedrijfsleven primair verantwoordelijk is voor de voedselveiligheid. De overheid stelt wel de regels (wettelijke normen voor de voedselveiligheid), maar het bedrijfsleven moet zorgen en aantonen dat zij aan die regels voldoet en via indirect toezicht controleert de overheid dat. In ons onderzoek worden instituties opgevat als regels maar ook de afspraken over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en bedrijfsleven (bijvoorbeeld ten aanzien van het toezicht op naleving van die regels).

3.2.2 Nieuwe vormen van sturing

De overheid vraagt zich af op welke wijze het beste kan worden bijgedragen aan het bevorderen van het nalevingsgedrag door varkenshouders. Hierbij wordt gezocht naar nieuwe wijzen van interactie en beïnvloeding, gebruik makend van de nieuwe vormen van samenhang en organisatie die in de maatschappij tot bloei komen: diverse soorten netwerken, publiek-private samenwerkingsverbanden. Hierbij staat men voor dilemma's, onder andere hoe generiek beleid te ontwikkelen, controleren en handhaven (randvoorwaardenstellend beleid) en tegelijkertijd beleid te ontwikkelen dat zich richt op individuele actoren die zich van anderen onderscheiden (voorwaardenscheppend beleid).

Reijnders (2002) vindt het belangrijk dat de overheid het accent gaat verleggen van randvoorwaardenstellend naar voorwaardenscheppend. Regelgeving wordt in toenemende mate ineffectief en kan procesinnovaties gaan belemmeren. De overheid zou *command and control*-benaderingen moeten uitbannen en de nadruk leggen op signaleren, faciliteren en katalyseren: minder (strak georganiseerd) *government*, meer (flexibel) *governance*.

De overheid zou processen van zelfsturing op gang kunnen brengen en instrumenten voor *monitoring* en *control* kunnen aanreiken. Het ligt voor de hand dat een dergelijke overheid regelgeving tot een minimum beperkt en zoveel mogelijk ruimte geeft voor eigen invulling door het bedrijfsleven. De nadruk wordt gelegd op doelgerichtheid van en draagvlak voor wettelijke regels. Tevens zou de overheid moeten zorgen voor een toereikend aantal goed controleerbare normen, waaraan een veilige voedselproductie zou moeten voldoen.

3.2.3 Nieuwe rol overheid: toezicht op toezicht

De overheid werkt toe naar een situatie van indirect toezicht ('toezicht op toezicht'). 'Toezicht' definiëren we als 'het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren' (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001). Bij indirect toezicht is het directe toezicht, controle en handhaving overgeheveld naar een private organisatie.

Donner waarschuwt in Eijlander et al. (1993) dat de wetgever weliswaar het overheidsapparaat fysiek kan ontlasten van bepaalde taken, bijvoorbeeld van toezicht of

handhaving, maar dat de problemen van wetgeving en handhaving daarmee niet minder worden. Men mag hooguit verwachten dat er een grotere bereidheid tot naleving zal zijn, vanwege de betrokkenheid. Er is ook een 'gevaar' van verwarring: de overheid wordt mede aansprakelijk voor het resultaat van de zelfregulering en maatschappelijke organisaties worden dienstbaar aan overheidsdoelstellingen. Verder wijst Donner erop dat door zelfregulering het fundamentele onderscheid tussen de publieke en private sfeer vervaagt. Hierdoor zou de macht van de overheid om in te grijpen in de particuliere sfeer sterk kunnen toenemen: het is dan immers het bedrijfsleven zelf dat besluit om regels aan te scherpen. Als dit nodig is, dan zal de noodzaak tenminste overtuigend moeten worden aangetoond.

Geheel in lijn met Donner stelt Van der Schans (2000) dat directe overheidssturing complex is, maar indirecte sturing is dubbel complex, en daarom slechts bij uitzondering het overwegen waard. Een andere overweging is de gewenste vrijheid in het economische verkeer. Het idee om de voedselproductieketen op te vatten als een soort corporatie, waaraan deelname verplicht is, is opmerkelijk. In bijvoorbeeld de vervoersketen hecht men veel meer waarde aan handelsvrijheid, vrijheid van verladerkeuze enzovoort.

Voor de overheid betekent indirect toezicht dat in de interactie met ketengarantiesystemen allereerst dat informatie moet worden verzameld over de vraag of het toezicht binnen de keten voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Om daaraan inhoud te kunnen geven zal de overheid: a) eisen moeten stellen aan het toezicht binnen ketengarantiesystemen en b) daaromtrent informatie moeten verzamelen. De te stellen eisen kunnen gericht zijn op de mate waarin de uiteindelijke doelen worden bereikt (worden de regels nageleefd?) en/of op de mate waarin de afgesproken middelen worden ingezet (wordt er overeenkomstig de gemaakte afspraken toegezien op de naleving?). Goed toezicht moet voldoen aan de vereisten van onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit. Ten behoeve van onafhankelijkheid en transparantie gaat het kabinet uit van een functiescheiding van beleid en toezicht (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001).

In een situatie van 'toezicht op toezicht' is het van groot belang dat de overheid als indirect verantwoordelijke partij beschikt over informatie om te kunnen beoordelen of de naleving van de wettelijke eisen voldoende is. Onafhankelijke inspecties in een ketengarantiesysteem moeten het veld, en in het bijzonder ook de overheid, informeren over de bevindingen van hun handhavingsactiviteiten. Verder is een goede taakafbakening van belang. De Keuringsdienst van Waren geeft te kennen dat in de samenwerking met andere handhavers problemen ondervonden worden die veroorzaakt worden door ander stijlen van handhaving en door taakafbakening. (Algemene Rekenkamer, 2002). Voor effectieve handhaving is samenwerking tussen de handhavingspartners cruciaal (TK 26800, 2000).

3.2.4 Samenvatting

De sturing door de overheid verschuift van een meer hiërarchische naar vormen van netwerksturing, zelfsturing en publiek-private samenwerkingsverbanden. Daarbij spelen zaken als minimale regelgeving, het creëren van draagvlak voor beleid en de uitvoerbaarheid van regels een belangrijke rol.

Tegen die achtergrond worden taken vanuit de overheid overgedragen aan het bedrijfsleven. Ondanks die verschuiving van taken richting het bedrijfsleven, blijft de overheid eindverantwoordelijk voor de voedselveiligheid vanuit het oogpunt van volksgezondheid. De relatie tussen institutie en nalevingsgedrag ligt in de verwachting dat door die taakverschuiving de betrokkenheid van het bedrijfsleven wordt vergroot waardoor een grotere bereidheid tot naleving ontstaat.

Behalve instituties kunnen maatschappelijke omstandigheden van invloed zijn op het nalevingsgedrag van varkenshouders. Dat wordt in de volgende paragraaf behandeld.

3.3 Maatschappelijke omstandigheden: vertrouwen

3.3.1 Inleiding

Omstandigheden van zakelijke aard zoals de economische situatie in de vleesvarkenssector, zijn van invloed op het nalevingsgedrag van varkenshouders. Zo zal een kostenbatenafweging (punt 2 in de Tafel van Elf) eerder kunnen leiden tot een wetsovertreding als de rendementen in de varkenssector laag zijn. Behalve omstandigheden van zakelijke aard spelen ook omstandigheden van sociale aard een belangrijke rol bij de naleving van beleid. Omdat vertrouwen voorwaarde is om in ketens samen te kunnen werken, richten we ons in deze paragraaf op deze belangrijke factor. Voorbeelden van andere omstandigheden van sociale aard zijn betrokkenheid, bereidheid tot samenwerking, solidariteit.

De indruk bestaat dat het in de varkensvleesketen nogal eens schort aan vertrouwen. Dit geldt zowel voor de relatie tussen de overheid en het bedrijfsleven als voor de relatie tussen ondernemers onderling (zowel verticaal met andere schakels in de keten, als horizontaal tussen varkenshouders). Allereerst wordt besproken hoe het vermeende tekort aan vertrouwen is ontstaan. Vervolgens wordt vanuit de literatuur over samenwerking en sociaal kapitaal gezocht naar een aantal mogelijke oorzaken van en oplossingen voor het tekort aan vertrouwen.

3.3.2 Ontstaan tekort aan vertrouwen

Vanaf de jaren negentig kan een trendbreuk in de overheidsbemoeienis geconstateerd worden. Tot ongeveer 1990 had deze voornamelijk betrekking op economische stimulering (fiscale fascilitering/WIR, grondstoffeninvoer, bouwvergunningen, enzovoort). Na 1990 komen er steeds meer regels, eerst op het gebied van mest en mineralen (vanaf eind jaren tachtig), daarna welzijn (halverwege de jaren negentig) en meer recent ook op het vlak van diergezondheid (vanaf 1997). Het aantal regels wordt steeds groter en de regels veranderen ook voortdurend. Het agrarisch bedrijfsleven en met name de primair ondernemer geven aan hier een onbestemd gevoel over te hebben. Ze weten niet waar ze aan toe zijn en waar het naar toe gaat. Daarnaast ervaren ondernemers de maatregelen die moeten worden genomen vaak als onpraktisch en onnodig duur. Bovendien zouden de voorschriften te vaak 'gestapeld' en onderling strijdig zijn. Tenslotte wordt geklaagd over een gebrek aan duidelijkheid en heldere inkadering (Hees et al., 2002). Naar de mening van alle ketenpartijen

zou de overheid een lange termijn visie moeten hebben, een éénduidige beleidslijn moeten hanteren en keuzes moeten maken.

In de ogen van veel varkenshouders bestaat er een onrechtvaardige verdeling van de baten binnen de keten. Het verschil tussen de prijs van een kilo hamlappen in de supermarkt en de opbrengstprijis die een varkenshouder per kilo voor zijn varken krijgt, is zo groot dat dit vraagtekens oproept in de primaire sector. Daarnaast is er geen sprake van transparante prijsvorming door de slachterijen. Het wantrouwen dat hieruit voortvloeit is groter geworden, te meer nu de economische rendementen de afgelopen jaren dalen. Bij verschillende schakels in de keten ontbreekt inzicht in de activiteiten van de overige schakels.

Het wantrouwen tussen varkenshouders onderling zou onder meer kunnen worden verklaard door het '*free rider*'-gedrag van individuen. Het klaarblijkelijk economisch succes van deze *free riders* werkt demotiverend voor varkenshouders die zich aan de wet willen houden. Door de recente voedselschandalen (bijvoorbeeld de MPA-affaire) wordt de agrarische sector bovendien een geheimzinnige sector waarin vertrouwen niet normaal is en het wantrouwen verder kan toenemen.

3.3.3 Theoretische achtergrond over vertrouwen

De ervaringen met het opzetten van ketensamenwerkingsverbanden geven aan dat zonder vertrouwen tussen partijen samenwerking niet tot stand kan komen. Ook vanuit de wetenschappelijke literatuur over samenwerking komt naar voren dat vertrouwen tussen partijen de samenwerking ten goede komt. Uit de organisatiekunde en recente literatuurstudies door het LEI over *social capital* ('sociaal kapitaal') blijkt dat naarmate er meer sociaal kapitaal in een sector aanwezig is, de transactiekosten kunnen dalen en - meer in het algemeen - samenwerking efficiënter kan verlopen.

Van der Kroon et al. (2002) beschrijven sociaal kapitaal als het voordeel wat een persoon of een organisatie kan hebben door te vertrouwen op de sympathie van anderen. Wanneer mensen elkaar vertrouwen, er een bepaalde gemeenschappelijke norm is en er een gemeenschappelijke taal wordt gesproken, dan zal hulp of informatie die een partij van een andere kan krijgen mogelijk zijn dan wel toenemen. Naarmate de tijd vordert en interactie groeit, zal het sociaal kapitaal toenemen.

In de literatuur over organisatiecultuur komen we de onderwerpen vertrouwen en gemeenschappelijkheid (van normen, waarden en taal) ook tegen. Organisatiecultuur, gedefinieerd als de (zichtbare) waarden en normen die kenmerkend zijn voor een organisatie, beïnvloedt hoe de organisatieleden elkaar zien en met elkaar omgaan, hoe besluiten tot stand komen en problemen worden opgelost. De organisatiecultuur is daarmee ook van invloed op hoe een organisatie omgaat met samenwerking met andere partijen.

Uit een recent nog niet gepubliceerd LEI-onderzoek komt naar voren dat een gedeelde visie op zaken doen ('common business understanding') en een gedeelde visie op hoe ethisch te handelen ('common business ethics'), twee factoren zijn die het vertrouwen tussen partijen en daarmee de samenwerking bevorderen. Een 'common business understanding' komt op vele wijze tot uiting. Bijvoorbeeld in 'dezelfde manier van zaken doen', of als beide partijen een zelfde tijdsperspectief op de samenwerking voor ogen heb-

ben, of van elkaar zeggen 'dezelfde taal te spreken'. Het gaat ook om zaken als een gedeelde visie op de doelstellingen van de samenwerking en duidelijkheid over ieders rol en taken en de verwachtingen die partijen van elkaar hebben. Het hierna volgende kader geeft een voorbeeld van de afwezigheid van 'common business understanding' in de varkenshouderij.

Toegevoegde waarde: Milieukeur, een varkenshouder vertelt:

... De varkenshouder weet waarom de waarde die hij toevoegt niet wordt betaald. 'Er spelen meerdere factoren. Tussen schakels in de keten blijft teveel geld liggen. We hebben onderling niet de juiste afspraken.' ... Eén van de hobbels die moet worden genomen, is de werkwijze door slachterij Dumeco. 'Wij zouden het liefst zien dat Dumeco facilitair voor ons slacht. Zij hebben echter een andere zienswijze: ze zien ons als grossier.'

Bron: Varkens, 17 september 2002, p. 25.

Het onderscheid met 'common business ethics' is conceptueel wel te maken, maar in de praktijk is het lastig om duidelijke grenzen aan te leggen tussen beide factoren. In essentie is een gedeelde mening over hoe te handelen volgens ethische standaarden kernelement waar omheen een gemeenschappelijke manier van zaken doen is gebouwd. Een overeenkomstige visie op ethisch handelen komt bijvoorbeeld tot uiting in het nakomen van gemaakte afspraken, bij het nemen van beslissingen rekening houden met de gevolgen voor de samenwerkingspartner en in zijn algemeenheid integer omgaan met de samenwerkingspartner.

3.3.4 Relatie maatschappelijke omstandigheden en institutie

De indruk bestaat dat varkenshouders zich niet makkelijk laten mobiliseren. Zij staan kritisch tegenover initiatieven die de eenheid als het ware moeten verbeelden zoals IKB en SKOVAR. Ze zijn bang hun zelfstandigheid te verliezen en teveel 'geketend' te worden. Bovendien bestaan er twijfels over de 'robuustheid' van dergelijke afspraken. Varkenshouders betwijfelen of de afspraken bestand zullen zijn tegen invloeden van buitenaf zoals marktontwikkelingen, concurrentie door andere samenwerking en vanuit het buitenland, en verschil van inzicht op de markteisen. Zolang de samenwerking voor alle partijen maar een voordeel oplevert gaat het goed, maar zodra de slachterijen naar de mening van de varkenshouder te weinig betalen komt de samenwerking onder druk te staan. Daarentegen beweren de overige ketenpartijen (toeleverende en afnemende schakels) dat veehouders moeten durven investeren in deelname in de samenwerking. Het zou niet alleen gaan om de zeggenschap, maar ook om het kapitaal (Hees et al., 2002). Echter, in economisch slechte tijden is investeren in een nieuw initiatief voor veel varkenshouders niet voor de hand liggend. 'Ze moeten extra investeren en ontvangen daarvoor een te geringe meerprijs' (uit: *Varkens*, 17-9-2002, p. 25).

3.3.5 Oplossingsrichtingen voor samenwerking in ketens

Mijs (in Lammers et al., 1997) schetst een ontwikkelingsmodel van interorganisatorische verbanden (lees: ketengarantiesysteem), dat bestaat uit een aantal fasen. Er zal aan drie voorwaarden voldaan moeten worden, wil zo'n ontwikkeling zich voordoen:

- besef dat men voor de verwezenlijking van de doelstellingen op elkaar aangewezen is ('interdependentiebewustzijn');
- men erkent en respecteert elkaar als gesprekspartners en neemt dezelfde normen met betrekking tot het onderling sociaal verkeer in acht ('sociaal vertrouwen');

- ook financierende instellingen en andere actoren uit de omgeving die over voor de betrokken organisaties essentiële hulpbronnen beschikken, zoals overheidsorganisaties, zijn van belang.

3.3.6 Samenvatting

Toename van het aantal regels, voortdurende wijzigingen van regels, onderling tegenstrijdige regels en onduidelijke regels zorgen voor onzekerheid en onduidelijkheid bij het bedrijfsleven. Die onzekerheid draagt bij tot een afname van het vertrouwen van varkenshouders in de overheid. En het vertrouwen van varkenshouders is van invloed op de mate van acceptatie van beleid door varkenshouders. Op deze wijze beïnvloeden regels via vertrouwen indirect de naleving. Verder blijkt dat afspraken onder druk kunnen staan door maatschappelijke omstandigheden van zakelijke aard zoals marktontwikkelingen, concurrentie enzovoort.

3.4 Naleving

3.4.1 Inleiding

Na de behandeling van instituties (paragraaf 3.2) en vertrouwen als een belangrijke maatschappelijke omstandigheid (paragraaf 3.3) wordt in deze paragraaf hun invloed op het nalevingsgedrag van varkenshouders besproken. Allereerst wordt naleving beschouwd vanuit een bestuurskundige (of sociologische) invalshoek. Deze opvatting over naleving van beleid is onder meer gebaseerd op de bestuurskundigen H.P. Potman en A. Hoogerwerf. Daarna wordt naleving benaderd vanuit een meer juridische invalshoek. Daarbij wordt de Tafel van Elf van het Ministerie van Justitie behandeld. Vervolgens wordt de relatie tussen beide benadering geanalyseerd.

3.4.2 Bestuurskundige benadering van naleving

Volgens Van Meegeren et al. (2001) is acceptatie van beleid een *houding*. Het heeft betrekking op wat men van het beleid vindt. Men is het ermee eens of niet mee eens. Het gaat om een instemmende houding ten opzichte van dat beleid. Bij acceptatie van beleid gaat het om de houding ten opzichte van ingrijpen van de overheid, de houding ten opzichte van het probleem, de houding ten opzichte van maatregelen enzovoort.

Het naleven van beleid is een *gedrag* en geeft niet zonder meer een indicatie voor de steun voor dat beleid. Naleving kan een teken van acceptatie zijn, maar ook een gevolg zijn van beïnvloeding door de sociale omgeving, formele controle en sanctionering. Dat houdt in dat naleving wordt afgedwongen en in dat geval is naleving geen teken van acceptatie.

De verschillende onderdelen van acceptatie hebben onderling een positieve samenhang. De acceptatie van een probleem zal verminderen als een varkenshouder in de gaten krijgt dat bepaalde maatregelen ter oplossing van het probleem onhaalbaar zijn. De veronderstelling is dat er een positieve samenhang is tussen de acceptatie van beleid en naleving.

Maar een positieve houding ten opzichte van het beleid (lees ook: regels) wil nog niet zeggen dat het beleid wordt nageleefd. Naleving van beleid wordt ook beïnvloed door de sociale omgeving en formele sanctionering.

3.4.3 Juridische benadering van naleving

Het element controle en sanctionering in de bestuurskundige benadering sluit aan bij de juridische benadering van naleving zoals die wordt opgevat door het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie. Dat expertisecentrum heeft een kader en instrument ontwikkeld voor het beschrijven en analyseren van vraagstukken rond handhaving, de zogeheten 'Tafel van Elf' (Ministerie van Justitie, 2000). Met dat kader kan onder meer inzicht worden verkregen in de mate van naleving van wetten. Dat kader gaat uit van de veronderstelling dat naleving wordt beïnvloed door twee onafhankelijke factoren: 1) de gevoeligheid van een regeling om te worden overtreden en 2) de dreiging van een sanctie.

In de Tafel van Elf zijn een elftal dimensies samengebracht die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving, gezien vanuit de normacceptant (in dit onderzoek: de varkenshouder). De basis wordt gevormd door een combinatie van in de literatuur voorkomende sociaal-

Type dimensie	Dimensies	Definitie
Kennis	Kennis van de regels	Bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep
Houding den	Mate van acceptatie	De mate waarin het beleid en de regelgeving redelijk worden gevonden door de doelgroep
Kans op kosten ring	Normgetrouw- heid doelgroep	De mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid
	Informele controle	De gepercipieerde kans op positieve/negatieve sanctionering van het gedrag van de doelgroep door niet-overheidsinstanties
	Informele meldingskans	De gepercipieerde kans dat een informeel geconstateerde overtreding gemeld wordt aan de overheidsinstanties
	Controlekans	De gepercipieerde kans dat men gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding
	Detectiekans	De gepercipieerde kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt
tie	Selectiviteit	De (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden
en	Sanctiekans	De gepercipieerde kans op een sanctie indien na controle opsporing een overtreding geconstateerd is
Economische afweging	Kosten/baten	De (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen, uitgedrukt in tijd, geld en

Figuur 3.1 Dimensies van de Tafel van Elf

psychologische, sociologische en criminologische theorieën, aangevuld met algemene inzichten en praktijkervaringen op het terrein van de rechtshandhaving. De dimensies moeten worden beschouwd als gedragswetenschappelijke variabelen die nalevingsgedrag beïnvloeden. In figuur 3.1 worden de elf dimensies met een korte toelichting gepresenteerd.

De Tafel van Elf legt de nadruk op de diverse aspecten die naleving beïnvloeden. Deze aspecten functioneren echter binnen bepaalde maatschappelijke omstandigheden die het effect ervan kan bevorderen of juist belemmeren. Zo is de verwachting dat de mate van acceptatie en de normgetrouwheid afhankelijk zijn van de mate waarin normadressant (varkenshouder) en normgever (overheid of ketenbeheerder) elkaar vertrouwen. Normgetrouwheid is een duidelijk voorbeeld van invloed van de sociale omgeving op naleving. In paragraaf 3.3 is eerder ingegaan op die maatschappelijke omstandigheden.

3.4.4 Relatie tussen bestuurskundige en juridische benadering

Het ligt voor de hand dat bij het bevorderen van naleving vooral te denken aan de formele sanctie. Wie te hard rijdt, bijvoorbeeld, loopt het risico van een forse geldboete of zelfs ontzegging van de rijbevoegdheid. De Vries (2000 -p. 53) stelt echter dat gedrag allereerst wordt bepaald door het zogenaamde 'praktisch bewustzijn'. Hierbij gaat het om triviale 'leefregels' die een mens toepast zonder erbij na te denken en ze door die herhaalde toepassing voortdurende herbevestigt. Daarom is het antwoord op de vraag of mensen regels als vanzelfsprekend ervaren en of zij het *niet* naleven van de regel als iets abnormaals zien, veel belangrijker dan de formele sanctie die bij een wet is geformuleerd.

Naast financiële stimulansen wijzen Fehr en Falk (2002) op het belang van reciprociteit en sociale druk die invloed kunnen hebben op gedragsverandering. Reciprociteit staat voor wederkerigheid of gelijke behandeling over en weer. Het blijkt dat veel mensen hun bijdrage aan een publiek goed verhogen als anderen dat ook doen. Tegelijk is het zo dat een klein aantal lijntrekkers in een groep al snel in staat blijkt de positieve houding van de hele groep te verpesten. Om redenen van rechtvaardigheid en om het uiteenvallen van de samenwerking te voorkomen is het noodzakelijk om niet-coöperatieve leden uit de groep te verwijderen. De dreiging van verwijdering uit de groep is uitsluitend bedoeld om 'slechteriken' te elimineren. De dreiging wordt niet gebruikt als een middel om de hele groep te sturen. Dat zou een sfeer van vijandigheid creëren, die de samenwerking eerder zou verslechteren dan verbeteren.

Ook sociale druk blijkt een wezenlijk element. Als men de prikkels wil mobiliseren die voortkomen uit sociale goed- of afkeuring, dan moet er een vorm van sanctionering worden gekozen die heel duidelijk maakt dat overtreding van de norm moreel onverantwoord is. De wijze waarop een bepaalde norm wordt gehandhaafd heeft namelijk ook een expressieve functie, los van de materiele effecten van de sancties.

Conclusie is dat uit de literatuur blijkt dat voor het bevorderen van naleving meer nodig is dan een adequate sanctionering. Overheid of private ketenbeheerder kunnen niet volstaan met toezicht, opsporing en vervolging. Wezenlijke voorwaarden voor naleving zijn: handhaafbare regels, voldoende draagvlak voor de regels, faciliteren van het gewenste, beoogde of verplichte gedrag, fysieke maatregelen om ongewenst of verboden gedrag te voorkomen, preventie door toezichthouders, adequate handhaving en geloofwaardige sanc-

ties. Handhaving en sanctionering zijn hierbij in zekere zin 'sluitpost'. Zo mogelijk prikkelt de overheid door te faciliteren, zo nodig dwingt de overheid naleving af middels handhaving. (TK 26800, 2000).

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat de onderzochte rijksinspecties de bereidheid tot naleving van wet- en regelgeving door het veld als redelijk tot groot beschouwen. De Keuringsdienst van Waren geeft aan dat het gebrek aan kennis van de regelgeving bij de geïnspecteerde een gebrek aan nalevingsbereidheid veroorzaakt. Geïnspecteerden hebben soms economische motieven om normen niet na te leven. De pak-kans en daarmee samenhangende kosten worden afgezet tegen de economische winst (TK 28271; Handhaving door Rijksinspecties: rapport Algemene Rekenkamer).

3.4.5 Samenvatting

Vanuit zowel een bestuurskundige als een juridische benadering kan naleving (of naleefbaarheid van regels) een gevolg zijn van acceptatie van beleid, beïnvloeding door de sociale omgeving of door formele controle en sanctionering. Reciprociteit en sociale druk kunnen als componenten van acceptatie worden beschouwd. De gevoeligheid van een regeling om te worden overtreden en de dreiging van een sanctie zijn aspecten die duidelijk te maken hebben met controle en sanctionering. Verder zijn controle en sanctionering te beschouwen als een sluitpost. Acceptatie van beleid en de invloed door de sociale omgeving worden eerder als wezenlijke voorwaarden voor naleving gezien. Verder veronderstellen we dat de mate van acceptatie en de invloed van de sociale omgeving (bijvoorbeeld normgetrouwheid) afhankelijk zijn van de mate waarin varkenshouders en de overheid elkaar vertrouwen.

3.5 Conclusie

In deze paragraaf is het theoretische kader dat in dit onderzoek wordt gebruikt kort samengevat.

Ondanks die verschuiving van verantwoordelijkheden en taken richting het bedrijfsleven, blijft de overheid eindverantwoordelijk voor de voedselveiligheid vanuit het oogpunt van volksgezondheid. De relatie tussen institutie en nalevingsgedrag ligt in de verwachting dat door die taakverschuiving de betrokkenheid van het bedrijfsleven wordt vergroot waardoor een grotere bereidheid tot naleving ontstaat. Behalve instituties kunnen maatschappelijke omstandigheden van invloed zijn op het nalevingsgedrag van varkenshouders.

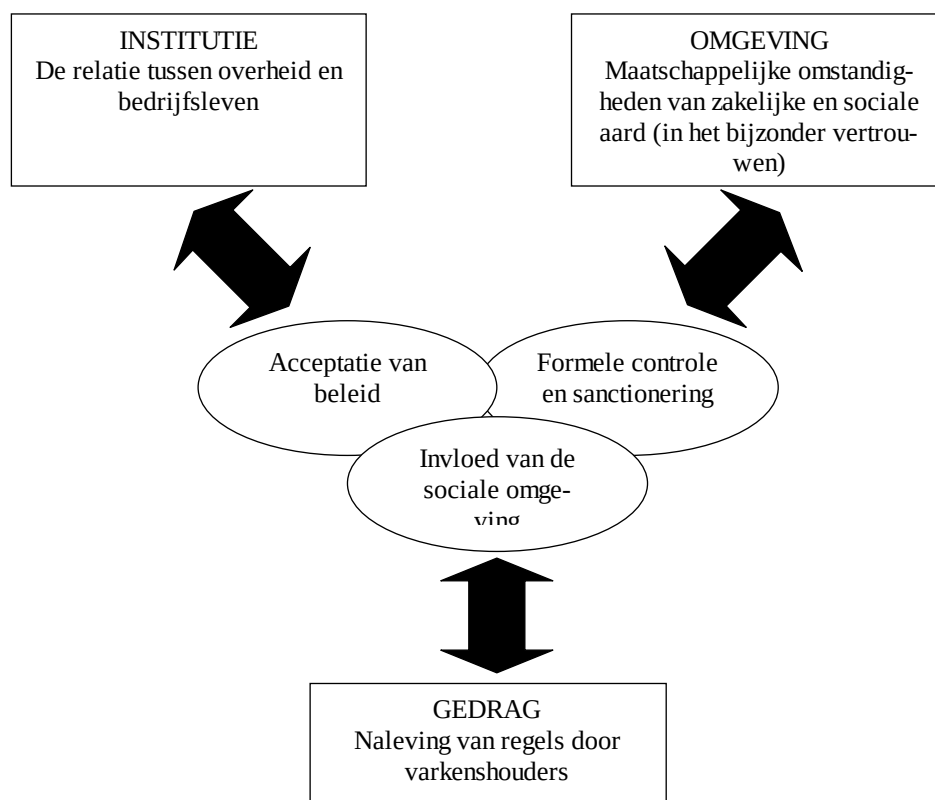
Het vertrouwen van varkenshouders is van invloed op de mate van acceptatie van beleid door varkenshouders. Op deze wijze beïnvloeden regels (element van de institutie) via vertrouwen (maatschappelijke omstandigheid van sociale aard) indirect de naleving (gedrag). Verder blijkt dat afspraken (institutie) onder druk kunnen staan (lees: worden beïnvloed) door maatschappelijke omstandigheden van zakelijke aard zoals marktontwikkelingen, concurrentie enzovoort. Zowel instituties als maatschappelijke omstandigheden zijn dus van invloed op het nalevingsgedrag van varkenshouders.

Behalve dat naleving een teken van acceptatie kan zijn, kan naleving ook een gevolg zijn van beïnvloeding door de sociale omgeving of door formele controle en sanctionering. De gevoeligheid van een regeling om te worden overtreden en de dreiging van een sanctie zijn aspecten die duidelijk te maken hebben met controle en sanctionering. Overigens zijn controle en sanctionering te beschouwen als een sluitpost. Acceptatie van beleid en de invloed door de sociale omgeving worden eerder als wezenlijke voorwaarden voor naleving gezien. Verder veronderstellen we dat de mate van acceptatie en de invloed van de sociale omgeving (bijvoorbeeld normgetrouwheid) afhankelijk zijn van de mate waarin varkenshouders en de overheid elkaar vertrouwen.

Maar het nalevingsgedrag van varkenshouders oefent ook in omgekeerde richting invloed uit. Als regels in grote mate niet worden nageleefd, kan de overheid bijvoorbeeld besluiten om weer tot meer direct toezicht over te gaan. De invloed gaat dus twee richtingen op. We spreken in het theoretisch kader dan ook van wederzijdse beïnvloeding. Figuur 3.2 is een schematische afbeelding van het theoretisch kader.

Met het theoretisch kader kan in het volgende hoofdstuk de workshop met varkenshouders worden geanalyseerd.

De theoretische beschouwingen laten zien dat vooral de mate van acceptatie en invloed van de sociale omgeving worden beïnvloed door een belangrijke maatschappelijke omstandigheid van sociale aard, namelijk de mate van vertrouwen tussen varkenshouders en overheid of ketenbeheerder.



Figuur 3.2 Wederzijdse beïnvloeding tussen instituties, maatschappelijke omstandigheden en nalevingsgedrag

4. Prikkels tot naleving van wettelijke eisen

4.1 Belangrijkste prikkels voor varkenshouders

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de informatie uit de workshop (GDR-sessie) met negen varkenshouders. Doel van de workshop was om inzicht te krijgen in de prikkels die varkenshouders ertoe bewegen wel of niet de wettelijke eisen na te leven en eventueel in de toekomst deel te nemen aan ketengarantiesystemen. Er kunnen op basis van deze niet representatieve groep varkenshouders geen conclusies worden getrokken met betrekking tot de gehele sector. De vragen die zijn gesteld zijn te vinden in bijlage 3.

Door de varkenshouders genoemde prikkels om zich wel of niet aan de regelgeving te houden zijn weergegeven in figuur 4.1.

Wel	Niet
- Omdat ieder in Nederland zich aan de wet moet houden (uit principe) - Uit maatschappelijke verantwoordelijkheid - Als je anders de volksgezondheid in gevaar brengt zijn) - Omdat je voedsel produceert - Om vertrouwen te geven aan de consument - Om de maatschappij geen gelegenheid te geven voor negatieve reacties - Om het vertrouwen van de consument niet te schaden - Als je er achter die regelgeving staat - Voor kwaliteitsherkenbaarheid - Als naleving hard nodig is ter voorkoming van epidemische uitbreiding van ziekte (bijv. Klassieke Varkenspest) - Als het geld oplevert (de meerwaarde benutten) - Om hoge boetes te voorkomen	- Onbekendheid met de regelgeving - Onduidelijkheid over de regelgeving - Als de regels in strijd zijn met elkaar - Het nut er niet van inzien (er niet mee eens zijn) - Regelgeving die berust op emotie en niet op realiteit - Omdat het niet praktisch werkbaar is - Omdat het financieel niet op te brengen is (kan tijdelijk zijn) - Als het niets oplevert (weinig toegevoegde waarde) - Als de regels kostprijsverhogend werken - Oneerlijke concurrentie: kostprijsverhogend t.o.v. EU-regelgeving

Figuur 4.1 Prikkels voor varkenshouders om zich wel of niet aan de regelgeving te houden

Prikkels om de regelgeving wel na te leven

Er zijn motivaties gegeven met een positieve en met een negatieve invalshoek. Als de regels worden nageleefd omdat men er achter staat, uit maatschappelijke verantwoordelijkheid of om vertrouwen te geven aan de consument zijn voorbeelden van een positieve invalshoek. Voorbeelden gebaseerd op een negatieve invalshoek zijn omdat het moet en om hoge boetes te voorkomen. Het is niet onwaarschijnlijk dat zowel positieve

als negatieve motieven van dezelfde persoon afkomstig zijn. Mogelijk komen andere motieven boven als gedacht wordt aan andere regelgeving.

Opvallend is de motivatie 'voor kwaliteitsherkenbaarheid.' Wellicht werd dit genoemd in verband met een ketengarantiesysteem.

Prikkels om de regelgeving niet na te leven

Hieruit blijkt duidelijk het gevoel dat er heerst bij deze varkenshouders over wet- en regelgeving. De regels zijn onduidelijk of in strijd met elkaar. Of men begrijpt niet waarom een regel bestaat. Regels worden soms ook als praktisch onwerkbaar gezien.

Het blijkt dat de regelgeving onvoldoende bekend is bij varkenshouders. Bestaande regels zorgen voor verwarring en het is voor varkenshouders niet duidelijk waarom bepaalde regelgeving bijdraagt aan een veilige voedselproductie. Daar zou meer over gecommuniceerd moeten worden. Tevens wordt de praktische uitvoerbaarheid veel genoemd. Regelgeving zou nog eens goed moeten worden nagelopen. Met varkenshouders zal vooral moeten worden gecommuniceerd over de regelgeving die moeilijk praktisch uitvoerbaar is, maar wel relevant voor voedselveiligheid. Opvallend is dat ze de regels omtrent diergeneesmiddelengebruik kennen, maar daarbij niet verwijzen naar de diergeneesmiddelenwet, maar naar IKB. Hieruit blijkt dat IKB een goede functie vervult als het gaat om communicatie over regelgeving naar de varkenshouders.

Een ander punt wat veel genoemd is bij redenen om de wet- en regelgeving niet na te leven is oneerlijke concurrentie ten opzichte van andere EU-lidstaten.

Wat is zinvolle regelgeving?

Aan varkenshouders is gevraagd wat zij belangrijke risico's vinden als het gaat om voedselveiligheid (zie paragraaf 2.1). Per onderdeel is hen gevraagd regelgeving te benoemen die deze risico's beperkt. Dit zal hieronder besproken worden voor de vijf belangrijkste voedselveiligheidsgevaaren. Hier moet worden opgemerkt dat dit het resultaat is van één enkele brainstormsessie. Niet alle varkenshouders waren het eens met alle maatregelen. Bovendien was de opzet van deze brainstorm ook niet om alle noodzakelijke regels te bedenken. Dit geeft slechts een beeld van regelgeving waarin varkenshouders zich kunnen vinden, regels die nuttig zijn, duidelijk, niet in strijd met elkaar, en praktisch uitvoerbaar.

Zoönosen

- Hygiënisch werken.
- Brijvoerinstallatie regelmatig reinigen.
- Zuur aan het voer toevoegen.
- Mogelijkheid om te enten, indien nodig.
- Worminfecties tijdig bestrijden.
- Schurftvrije bedrijven.
- Voldoende en verplichte ongediertebestrijding.
- Vogels weren.
- Verplicht monsters laten onderzoeken; bijvoorbeeld trogmonsters.

- Varkens binnen houden (in verband met wormbesmetting).
- Nuchter afleveren (werd zeer belangrijk gevonden, was iedereen het over eens).
- Geen grote groepen dieren bij elkaar.

Residuen diergeneesmiddelen

- IKB-regelgeving naleven (wachttijden, soort medicijnen).
- Secuur doseren en mengen bij het verstrekken van medicatie (vooral van belang bij brijvoersystemen). Ervoor zorgen dat er geen resten bij andere koppels terechtkomen.
- Bekende en erkende enkelvoudige grondstoffen gebruiken.
- Trogcontrole.
- Logboek bijhouden.
- Meldplicht van residuen, zonder sanctie.

Toxische stoffen

- Onderzoek doen naar toxische stoffen, met name mycotoxinen en maximale waardes hanteren. Zowel voor grondstoffen, opslag als voor het voersysteem.
- Alleen werken met toegestane gewasbeschermingsmiddelen.
- Let op het gevaar van stro (mycotoxinen).
- Hygiënisch werken, op tijd reinigen en soms ontsmetten van installatie.
- Bekende en erkende enkelvoudige grondstoffen gebruiken.

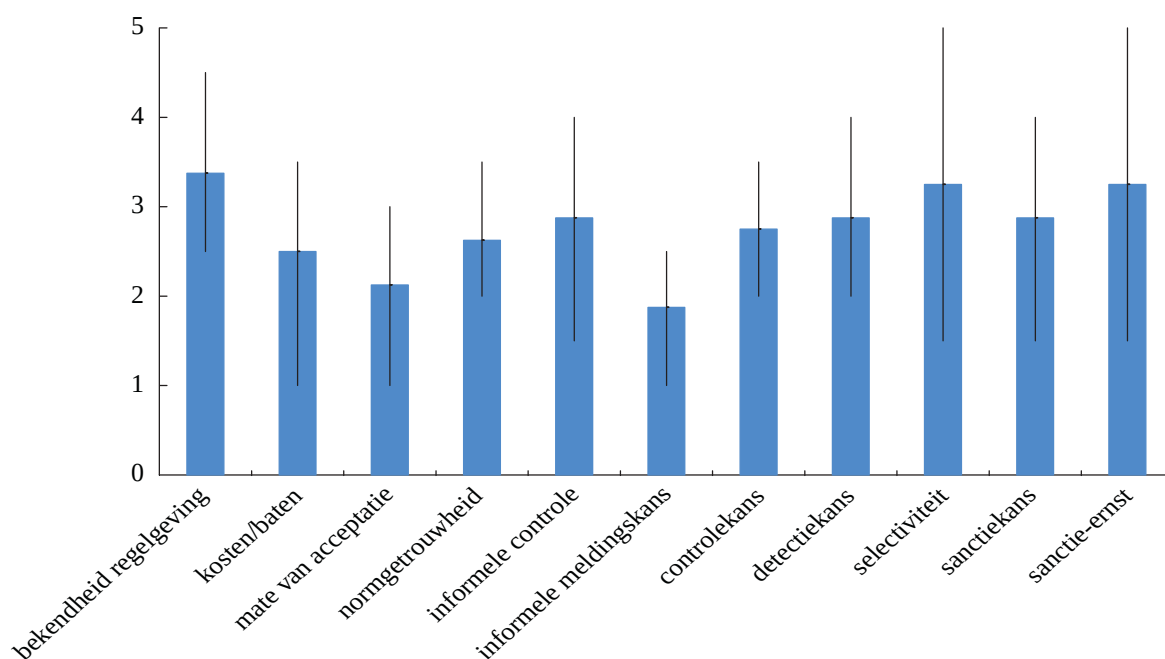
Menselijke aspecten van de bedrijfsvoering

- Een duidelijk werkbaar logboek samenstellen (bruikbaar als probleemoplosser).
- Schoon en hygiënisch werken.
- Afnemen van betrouwbare leveranciers.
- Afschermen van het bedrijf.
- Groepsgrootte beperken in verband met controleerbaarheid.
- Goede klimaatbeheersing en daardoor hoge diergezondheid.
- Bewustzijn van werken in de voedselketen; zowel input als output en niet alleen economische aspecten.

Het valt op dat sommige zaken bijna bij elk voedselveiligheidsgevaar terugkomen, bijvoorbeeld hygiënisch werken. Dat wordt dus heel belangrijk gevonden. Tegelijkertijd is dit een lastig punt: wat is hygiënisch werken precies? Daarover verschillen de meningen. Bovendien is dit een punt dat moeilijk te controleren is.

4.2 De Tafel van Elf

De Tafel van Elf geeft een handvat om te beoordelen hoe varkenshouders tegen de regelgeving aankijken. Aan de workshopdeelnemers is gevraagd om aan de hand van de Tafel van Elf de regelgeving voor voedselveiligheid te beoordelen. Figuur 4.2 geeft het oordeel weer van de varkenshouders over de naleving van de wettelijke eisen uitgaande van de dimensies van de Tafel van Elf.



Figuur 4.2 Oordeel van de varkenshouders per dimensie van de Tafel van Elf

Toelichting bij figuur 4.2

De balken in de figuur geven de gemiddelde score aan van de groep varkenshouders. De verticale lijnen geven een indruk van de verschillen in de gegeven scores, namelijk van het gemiddelde van de laagste 2 scores tot het gemiddelde van de hoogste 2 scores.

Over de scores: 1 staat voor zeer klein, 2 voor klein, 3 voor gemiddeld, 4 voor groot, 5 voor zeer groot. Bij kosten/baten staat een 1 voor 'zeer ongunstig' (dwz. relatief hoge kosten, lage baten) en een 5 voor 'zeer gunstig'.

In deze figuur valt op dat de mate van acceptatie van de regelgeving als gering wordt beoordeeld. Ook de kans op informele melding van het niet naleven van regelgeving wordt laag ingeschat. Op de derde plaats komen de kosten/baten. Naleving van de regels wordt voornamelijk gezien als een kostenpost; er komen weinig baten uit. De bekendheid met de regelgeving wordt als iets boven gemiddeld ingeschat. Deze groep varkenshouders vindt dat ze redelijk, iets boven gemiddeld, bekend zijn met de regelgeving. Ook selectiviteit en sanctie-ernst scoren bovengemiddeld, waarbij opvalt dat vooral op deze twee laatstgenoemde punten de meningen sterk uiteenlopen.

Aan de varkenshouders in de workshop is gevraagd om aan de hand van de Tafel van Elf de regelgeving voor voedselveiligheid te beoordelen voor de huidige situatie en voor het geval ze deel uit gaan maken van een ketengarantiesysteem.

Uit de beantwoording van deze vraag blijkt de achterliggende gedachte te zijn: 'Als ik ervoor kies om aan een ketengarantiesysteem deel te nemen, dan sta ik daar achter en houd ik me dus ook aan de afgesproken regels.'

Spontane naleving

De onderscheiden dimensies voor spontane naleving zijn: kennis van de regels; kosten/baten; mate van acceptatie; normgetrouwheid; en informele controle. De workshopdeelnemers verwachten dat de kennis van de regels beter is binnen een ketengarantiesysteem dan zoals de kennis van de regels is in de huidige situatie. In de huidige situatie wordt de kennis door de meerderheid op gemiddeld ingeschat.

De kosten-batenverhouding voor het naleven van regelgeving wordt in de huidige situatie ingeschat van ongunstig tot gemiddeld, terwijl dat binnen een ketengarantiesysteem wordt ingeschat op gunstig.

Deze varkenshouders verwachten dat de mate van acceptatie toeneemt als ze produceren binnen een ketengarantiesysteem. De reden hiervoor is dat ze zelf hebben gekozen voor dat systeem met die bepaalde regels. De varkenshouders in de workshop blijken uiteenlopende meningen te hebben. Sommige mensen willen mee kunnen denken over de inhoud van een ketengarantiesysteem, anderen zien het voor zich als een keuze tussen meerdere bestaande systemen. De regels mogen in ieder geval niet van boven, bijvoorbeeld als een dictaat vanuit de slachterij worden opgelegd.¹

De mate van normgetrouwheid wordt in de huidige situatie als laag ingeschat. Binnen een ketensysteem zal dat naar verwachting hoger zijn, dat wil zeggen mits aan de gestelde voorwaarden van vrijwillige deelname en inspraak in de regels is voldaan.

De kans op informele controle wordt binnen een ketengarantiesysteem als gemiddeld ingeschat, voor de situatie buiten ketengarantiesystemen zijn de meningen hierover uiteenlopend van een zeer lage kans op informele controle tot een zeer hoge kans.

Controle

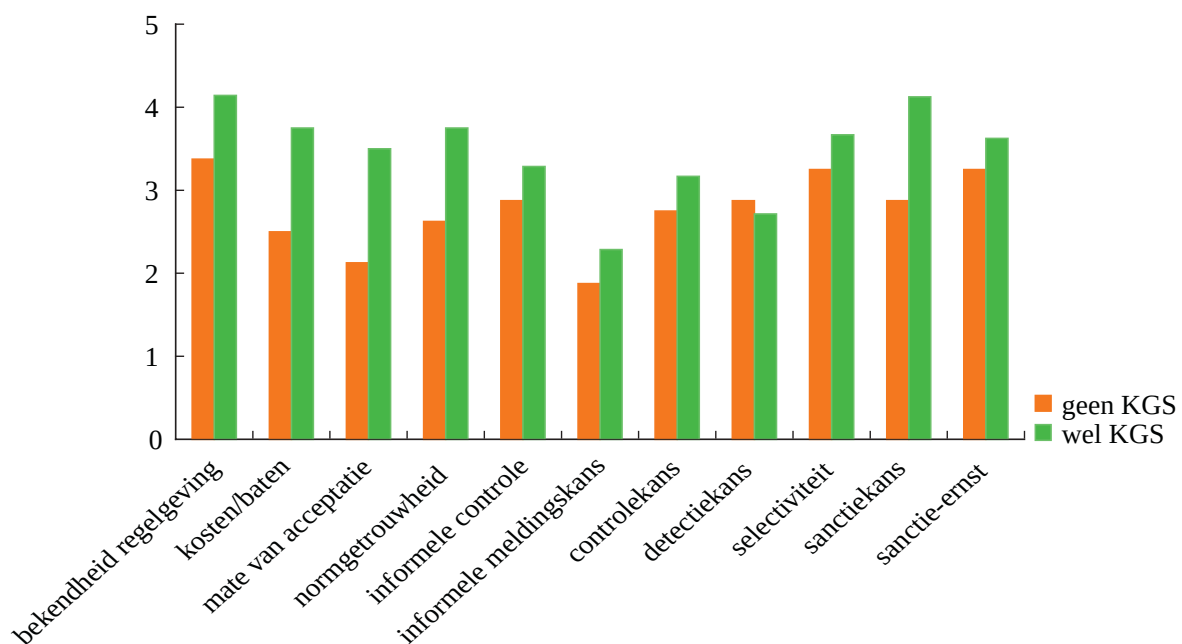
De onderscheiden dimensies voor controle zijn: informele meldingskans, controlekans, detectiekans, en selectiviteit. De ideeën over een informele meldingskans verschillen nauwelijks in het geval van wel of niet deelnemen aan een ketengarantiesysteem. Iemand gaf aan behoefte te hebben aan een anoniem meldpunt, dat benaderd zou kunnen worden als bijvoorbeeld de buurman varkenshouder iets doet wat niet door de beugel kan. De kans op (formele) controle wordt binnen een ketengarantiesysteem groter ingeschat. De detectiekans is de kans dat bij een overtreding deze ook daadwerkelijk zal worden vastgesteld. Dit is het enige punt dat gemiddeld in de huidige situatie iets hoger wordt ingeschat dan in een ketengarantiesysteem. Maar de meningen lopen op dit punt sterk uiteen. Men verwacht een grotere controleselectiviteit binnen een ketengarantiesysteem.

¹ De deelnemende varkenshouders legden geen relatie met de noodzaak van vraaggedreven productie, met bijbehorende garanties.

Sancties

De dimensies voor sancties zijn: sanctiekans en sanctie-ernst. De sanctiekans binnen een ketengarantiesysteem wordt veel hoger ingeschat dan daarbuiten. De sanctie is in het ergste geval het niet meer mogen deelnemen aan het ketengarantiesysteem. Dat lijkt een zware sanctie, want het gevoel bij de sanctie-ernst wordt binnen een ketengarantiesysteem groter ervaren dan de sanctie-ernst die door de overheid zou kunnen worden opgelegd. De meningen over de sanctie-ernst in de huidige situatie liggen ver uiteen van zeer klein tot zeer groot.

Figuur 4.3 geeft het oordeel weer van de varkenshouders over de dimensies van de Tafel van Elf in de huidige situatie, ten opzichte van de situatie binnen een ketengarantiesysteem.



Toelichting op de score: 1 staat voor zeer klein, 2 voor klein, 3 voor gemiddeld, 4 voor groot, 5 voor zeer groot.

Figuur 4.3 Oordeel van de varkenshouders over de dimensies van de Tafel van Elf binnen en buiten een ketengarantiesysteem (KGS)

Over het algemeen wordt de stimulans om de regelgeving na te leven binnen een ketengarantiesysteem hoger beoordeeld dan buiten een ketengarantiesysteem. Alleen de detectiekans wordt buiten een ketengarantiesysteem hoger ingeschat. Het is niet uitgesloten dat dit veroorzaakt is door de manier waarop het begrip detectiekans geïnterpreteerd is door de deelnemers.

Figuur 4.3 geeft de gemiddelden weer. Bij de volgende dimensies binnen een ketengarantiesysteem was de spreiding tussen de antwoorden groot: selectiviteit en sanctie-ernst

(zie ook figuur 4.2). Buiten een ketengarantiesysteem is de spreiding tussen de antwoorden vooral groot bij: kans op informele controle, selectiviteit en sanctie-ernst.

Over het algemeen viel op dat er twee groepen van de deelnemers aan de workshop waren. Een groep met wantrouwen tegenover elkaar en de ketenpartners. Voor hen ligt het heel gevoelig wie de ketenbeheerder wordt. Als het bijvoorbeeld de slachterij is, die het systeem dwingend gaat opleggen, dan participeren zij in elk geval niet. Zij vinden ook dat er binnen de keten vaak gecontroleerd en bemonsterd moet worden ('meten is weten').

Een andere groep is van mening dat talloze metingen het probleem niet oplossen en ook nog eens veel te hoge kosten met zich mee brengen. Deze varkenshouders leggen sterk de nadruk op vertrouwen. Volgens hen is vertrouwen in elkaar en in andere ketenpartners de basis voor voedselveiligheid. Helaas is vertrouwen veel sneller teniet gedaan dan opgebouwd, en een enkeling kan het vertrouwen binnen een sector al grote schade toebrengen.

De varkenshouders in deze workshop constateerden dat zij onder druk staan van bepaalde grote ketenpartijen, met name de slachterijen. Zelf zijn ze niet verenigd en daardoor relatief zwak, waardoor het op gelijk niveau communiceren met een grote partij lastig is. Ze gaven ook aan dat uit deze workshop ook weer bleek hoe verschillend er gedacht wordt tussen varkenshouders onderling. Dat maakt het bijna onmogelijk om samen iets op te zetten, om samen ook een grote partij te worden.

4.3 Verschillen in naleving binnen en buiten een ketengarantiesysteem

Uit de workshop kwam naar voren dat er grote verschillen zijn voor het wel of niet naleven van regelgeving als er binnen of juist buiten een ketengarantiesysteem wordt geproduceerd. Binnen een ketengarantiesysteem produceren betekent je houden aan de daarbinnen gestelde eisen. Anders zou de keuze op een ander ketengarantiesysteem zijn gevallen. Hier waren alle varkenshouders het over eens.

Men heeft wel een aantal verwachtingen van ketengarantiesystemen. Bijvoorbeeld dat de regelgeving bekend en duidelijk is. Ketenbeheerders moeten dus om varkenshouders zover te krijgen, de regels binnen het ketengarantiesysteem zeer helder en gestructureerd kunnen overbrengen. Hierbij kan een voorbeeld genomen worden aan de communicatie rondom IKB.

Op basis van de informatie over de gestelde eisen kunnen varkenshouders beoordelen in welke keten ze willen participeren. Sommigen zijn van mening dat de eisen tussen de verschillende ketengarantiesystemen niet te ver uit elkaar mogen liggen, want dat maakt het lastiger om van het ene naar het andere systeem te switchen.

In de workshop is de varkenshouders gevraagd redenen aan te geven waarom ze wel of niet aan een ketengarantiesysteem zouden willen deelnemen. De genoemde argumenten staan in figuur 4.4. De volgorde is willekeurig.

Deelname aan een ketengarantiesysteem moet iets opleveren. Dat kan financieel zijn, maar ook een beter vertrouwen van de consument of minder controle op het bedrijf. Meermalen is genoemd dat het zich onderscheiden van de andere producenten een voorwaarde moet zijn om te participeren in een ketengarantiesysteem. En er moeten meer garanties zijn voor de afzet.

Wel	Niet
- Als het voor meerwaarde zorgt - Als de kosten lager worden (kostenbesparend) - Als het strookt met mijn opvattingen - Als het bij mijn bedrijf past - Als het vertrouwen geeft aan de consument (een herkenbaarheid product oplevert) - Als het aantal controles daardoor vermindert - Om afspraken te kunnen maken met heel de keten (alle neuzen dezelfde kant op) - Garanties en borging van de productie - Om ander vlees te produceren dan het buitenland - Als het de 'knoei'ers' gemakkelijker traceert - Als ik geen andere keuze heb - Als ieder zijn eigen gang kan gaan, als er geen duidelijke sancties zijn	- Vrijheid verliezen - De regels staan je niet aan (als het gaat om het houden varkens in grote groepen/als het gaat om het houden van varkens in stro) - Teveel gebonden aan bepaalde voerleveranciers of slachterijen - Als het geen garanties biedt bij calamiteiten - Geen borging - Geen meeropbrengst, geen toegevoegde waarde (indien kostprijsverhogend) - Als er geen duidelijke garanties worden geboden qua afzet - Verhoging van de kosten zonder meerwaarde opbrengst - Het nut er niet van in zien - Als het geen bijdrage levert aan voedselveiligheid - Eigen inbreng totaal wegvalt (concurrentie tussen bedrijven) - Ieder heeft zijn eigen verantwoording in de keten - Uit principe niet

Figuur 4.4 Redenen waarom de varkenshouders wel of niet willen deelnemen aan ketengarantiesystemen

De belangrijkste reden om niet deel te nemen aan ketengarantiesystemen is omdat men het gevoel heeft aan vrijheid te verliezen. Dat komt ook terug in de reden: 'teveel gebonden aan bepaalde voerleveranciers of slachterij'. Andere redenen zijn: als er geen meerwaarde, borging of andere garanties tegenover staan, als het nut van de regels niet wordt ingezien. Ook is genoemd: uit principe niet. Mensen die dat zeggen zullen dus nooit participeren in een ketengarantiesysteem.

4.4 Conclusie

Conclusie uit de workshop is dat deze varkenshouders als ze deelnemen aan een ketengarantiesysteem meer geneigd zijn zich aan de wettelijke regels te houden dan als ze niet deelnemen. De reden hiervoor is dat ze voor dat systeem hebben gekozen en ze dus akkoord gaan met de bijbehorende regels. Dat gevoel van betrokkenheid of *commitment* heerst blijkbaar niet bij huidige wetgeving.

Tijdens de workshop is de negen varkenshouders gevraagd naar 'prikkel' om zich wel en niet aan de regels (wettelijke eisen) te houden. Aan de hand van het theoretisch kader blijkt dat de meeste prikkels die werden genoemd te maken hebben met de acceptatie van de regels, en met de materiële of immateriële kosten. Figuur 4.1 en figuur 4.2 laten zien dat de huidige regels te weinig 'redelijk' worden gevonden, teveel kosten met zich meebrengen of praktisch niet werkbaar zijn. Enkele prikkels hebben te maken met de invloed van de so-

ciale omgeving en slechts een of twee prikkels kunnen direct worden gerelateerd aan controle en sanctionering. Hieruit kan geen algemene conclusie worden afgeleid omdat de groep varkenshouders niet representatief is. Wel wordt steeds meer duidelijk dat naleving behalve met economische drijfveren ook te maken heeft met zowel acceptatie als sociale druk en formele controle en sanctionering.

5. Lessen uit andere landen en sectoren

5.1 Inleiding

Om inzicht te krijgen in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en bedrijfsleven is aanvullend onderzoek verricht naar de garantiesystematiek zoals deze in Nieuw-Zeeland en in de veterinaire farmaceutische industrie operationeel is. Doel hiervan is het leren van ervaringen uit andere landen of sectoren. Hiertoe zullen in 5.2 de ervaringen die in Nieuw-Zeeland opgedaan zijn met garantiesystemen beschreven worden. Achtereenvolgens worden de achtergrond van het Optimal Regulatory Model (5.2.1) en het model zelf (5.2.2) besproken, gevolgd door een discussie in 5.3. Paragraaf 5.4 beschrijft de garantiesystematiek in de veterinaire farmaceutische industrie, met een bijbehorende discussie in 5.5.

5.2 Ervaringen in Nieuw-Zeeland: Het Optimal Regulatory Model ¹

In Nieuw-Zeeland zijn ervaringen opgedaan met het Optimal Regulatory Model (ORM) als garantiesystematiek voor voedselveiligheid. Het 'hoe' en 'waarom' van dit model wordt in paragraaf 5.2.1 besproken. De verschillende delen van het model, hoe deze aan elkaar gerelateerd zijn en de rollen en verantwoordelijkheden die op elk niveau van het model genomen moeten worden, komen aan bod in paragraaf 5.2.2.

5.2.1 Achtergrond van het ORM

In Nieuw-Zeeland was de overheidsbemoeienis met verschillende facetten in de samenleving (waaronder met name de economie) tot 1984 relatief groot. Door deze opstelling van de overheid (subsidies en importtarieven, volledige werkgelegenheid) kwamen burgers en bedrijfsleven weinig tot niet in aanraking met destabiliserende effecten. Zo hebben consumenten de overheid altijd gezien als de beschermer van het publieke belang en in het bijzonder de beschermer van de volksgezondheid: de overheid stelt de regels op en voert die ook uit. Er had zich door de jaren heen een filosofie van '*command and control*' ontwikkeld. Deze filosofie van '*command and control*' had twee grote gevolgen. Ten eerste ontwikkelde er zich in de Nieuw-Zeelandse samenleving een gevoel van veiligheid: alle risico's en gevaren werden gemanaged ten behoeve van iedereen die deelnam aan de samenleving. Individuen hoefden zelf geen beslissingen te nemen over de veiligheid van

¹ Bronnen van deze paragraaf zijn het interview met de heer Goebbels (Directeur Toezicht VWA) en de paper 'the Optimal Regulatory Model' (van Cherie Flynn) die gepresenteerd is op het 10th World Congress on Food Safety te Sydney - Australia (3 to 10 October, 1999).

producten,

aangezien

dat

al

door de overheid was gedaan. Ten tweede voelde het bedrijfsleven geen prikkel om de risico's en gevaren die (normaliter) gepaard gaan met het productie- en verwerkingsproces van voedselproducten te begrijpen en er iets aan te doen.

Een wederzijds effect van de '*command and control*'-filosofie was een versterking van een 'ons en jullie'-mentaliteit. In deze mentaliteit waakte de overheid over de samenleving en werd het bedrijfsleven automatisch als 'niet-te-vertrouwen' bestempeld en moest juist daardoor gecontroleerd worden. Parallel daaraan vonden consumenten dat als een bedrijf een 'licence' of een 'certificaat van goedkeuring' had, zij pas veilig en dus te vertrouwen was.

Kort gezegd werden regels van de overheid de standaard. Zonder deze regels kon het bedrijfsleven niet opereren. Wanneer een bedrijf iets anders wilde doen, iets innovatiefs, dan moest ze goedkeuring van de overheid hebben of bepaalde standaarden moesten gewijzigd worden. Keerzijde van deze '*command and control*'-opstelling van de overheid was een beperkte mate van innovatie waardoor tevens in terugkerende mate een lage economische groei geconstateerd moest worden. Dit is dan ook de reden dat sinds 1984 de rol c.q. de bemoeienis van de overheid voortdurend bediscussieerd en onderzocht wordt.

De oorsprong van het ORM is een gevolg van drie ontwikkelingen:

1. *Structuur van de publieke sector.* Tot het begin van de jaren '80 waren veel bedrijven - denk hierbij aan spoorwegen, telecommunicatie en elektriciteitsvoorziening - in handen van de overheid. Echter, een scheiding in beleidsvorming en -uitvoering was gewenst. Voornaamste reden hiervoor was het voorkomen van conflicterende doeleinden. In de oude situatie kon een staatsbedrijf wat verantwoordelijk was voor de uitvoering van beleid, advies aan de (beleidsvormende tak van de) overheid zodanig formuleren dat het in het belang van het staatsbedrijf was.
2. *De gebruiker betaalt.* Tijdens de jaren '80 kreeg de filosofie van 'de gebruiker betaalt' steeds meer aanhang. Dit leidde ertoe dat de inspectie- c.q. controlekosten die de overheid maakte voor 100% in rekening werden gebracht bij de sector. Het gevolg hiervan was dat de focus meer en meer kwam te liggen op de efficiency van inspectie- en controlediensten en dat de sector trachtte zulke diensten af te schuiven naar de private sector waar meer concurrentie was en daardoor de kosten over het algemeen lager zijn.
3. *Toenemend belang van risicomanagement.* Risicomanagement is een iteratief proces dat uit een aantal nauwkeurig gedefinieerde stappen bestaat die een betere besluitvorming ondersteunen door bij te dragen aan een groter inzicht in risico's en de gevolgen van die risico's. Risicomanagement werd steeds meer gezien als een integraal onderdeel van 'goed management'. Om risicomanagement effectief te laten zijn, zou het meer deel uit moeten maken van de cultuur van een organisatie.

5.2.2 Invoering van het Optimal Regulatory Model (ORM)

Het ORM vormt de essentie van de risicobenadering ten aanzien van de productie en verwerking van voedingsmiddelen, van bedrijfsleven tot en met de retail. De basis van het model wordt gevormd door de volgende drie partijen:

- overheid: stelt de regels op en aldus ook de hygiënestandaarden/-maatregelen;
- bedrijfsleven (exclusief primaire bedrijven!): neemt de volledige verantwoordelijkheid voor de productie van primaire en verwerkte producten op zich en gebruikt hiervoor managementplannen die gebaseerd zijn op een gedegen risicoanalyse;
- onafhankelijke controlerende instantie: beoordeelt het risicomanagement van het bedrijfsleven.

Uit deze basisgedachte vloeit automatisch voort dat de overheid, het bedrijfsleven en de onafhankelijke controlerende instantie de drie sleutelpartijen zijn in het ORM. We bespreken de taken en verantwoordelijkheden van de drie partijen hieronder achtereenvolgens.

1. *Overheid*

De overheid stelt het kader vast waarin risicomanagement systemen van de verwerkende industrie moeten opereren. Dit houdt in ten eerste in dat de overheid de norm vaststelt waar bedrijven aan moeten voldoen. Ten tweede betekent dit dat de overheid toezicht houdt dat de norm wordt nageleefd. De overheid is op drie niveaus actief in het ORM:

- ministerieel/parlementair niveau: Ministers besluiten over de richting van het strategisch beleid en doen aanbevelingen richting het Parlement;
- beleidsontwikkelings/advies niveau: Beleidssecties van verschillende departementen verschaffen advies aan 'regulators' ten behoeve van overheidsinterventies om geïdentificeerde risico's te managen;
- 'regulatory' niveau: De 'regulators' zijn verantwoordelijk voor de accreditaties. Concreet houdt dit onder andere het volgende in:
 - beoordelen van de onafhankelijke controle instanties;
 - beoordelen van risicomanagementprogramma's die individuele bedrijven hanteren;
 - onderzoeken van illegale activiteiten;
 - verschaffen van technische input aan wetten en regels.

2. *Bedrijfsleven*

Centraal element bij het produceren van voedsel dat geschikt is voor humane consumptie is het gebruik van managementplannen door het bedrijfsleven. Deze managementplannen moeten gebaseerd zijn op een gedegen risicoanalyse die op haar beurt weer gebaseerd is op de HACCP-benadering. Taken en verantwoordelijkheden van het bedrijfsleven zijn de volgende:

- het bedrijfsleven (brancheorganisaties of individuele bedrijven) ontwikkelt risicomanagementprogramma's en voert deze uit binnen het kader zoals dat door de overheid is opgesteld;
- taken zoals inspectie, proces- en kwaliteitscontrole worden afgeschoven binnen het bedrijf en worden zo onderdeel van het controleprogramma van het bedrijf zelf.

Managementplannen die gebaseerd zijn op een gedegen risicoanalyse en die gelden voor een individueel bedrijfsproces kunnen een kostbare exercitie zijn voor een onderneming.

3. *Onafhankelijke controlerende instantie*

In het ORM is de 'Verification Agency' (VA) de instantie die de risicomanagementprogramma's van bedrijven op het gebied van voedselveiligheid controleert. De VA is geaccrediteerd volgens ISO 170-20. Deze VA is onderdeel van de overheid en zou dus eigenlijk onder nummer één moeten staan, maar gezien de controlefunctie laten we het hier staan. De bedoeling was dat deze controletaak op termijn overgenomen zou worden door een (aantal) onafhankelijk(e) (private) bureau(s) en dat een kleine groep medewerkers van de overheid toezicht zou houden op de private controle. De overheid legde geen beperkingen op het aantal onafhankelijke bureaus, zodat concurrentie mogelijk zou zijn en hierdoor de kosten naar verwachting laag zouden blijven. Dit is in de praktijk niet mogelijk gebleken. We komen hier later op terug. Taken en verantwoordelijkheden van deze controlerende instantie zijn als volgt te omschrijven:

- uitvoeren van inspecties, audits en analyses en beoordelen of eisen die uitgezet zijn in standaarden, specificaties of risicomanagementprogramma's nageleefd worden;
- ondernemen van actie wanneer wetten en/of regels niet nageleefd worden;
- beoordelen van de geldigheid van risicomanagementprogramma's van bedrijven;
- rapporteren richting de overheid ('regulator') wanneer dat nodig is.

Het ontstaan van private controle-instanties is in de praktijk van Nieuw-Zeeland niet gerealiseerd. Het bedrijfsleven besloot - toen hen de keuze van controle door overheid of private instantie werd voorgelegd - vrijwillig bij de VA te blijven. Eén van de motieven hiervoor was dat afzetmarkten het in de regel prettiger zullen vinden wanneer bedrijven door de overheid gecontroleerd worden. Ten tweede heeft een overheid zicht op alle bedrijven in de sector. Dit betekent dat veel bedrijven de VA ook gebruik(t)en om te *benchmarken*: waar sta ik met mijn bedrijf ten opzichte van andere bedrijven? Men ging ervan uit dat een private controle instantie dit (complete) overzicht niet had. Daarnaast had het bedrijfsleven twijfels bij de kwaliteit van private instanties. Een ander punt is de kostendaling als gevolg van het ontstaan van private controle-instanties en de concurrentie hiertussen. Dit bleek in de praktijk niet realiseerbaar. Private controle-instanties krijgen in de praktijk te maken met een continue veranderende wetgeving waar zij zelf geen invloed op hebben, maar zich wel in de organisatie voortdurend op moeten aanpassen. Bovendien dienen deze private instanties rekening te houden met een enorme risicofactor: het is heel wel denkbaar dat zij bedrijven moeten sluiten als gevolg van overtreding van wet- en regelgeving waardoor zij tegelijkertijd ook klandizie kwijt raken. Om dit risico op te vangen, moet een bepaalde winstmarge ingebouwd worden wat niet ten goede komt aan een eventuele prijsdaling als gevolg van concurrentie.

Door het ontwikkelen van het ORM heeft de overheid van Nieuw-Zeeland een '*regulatory framework*' verschaft dat (meer) verantwoordelijkheden kan toewijzen aan anderen om risico's te managen. De overheid heeft hierin een controlerende functie. Deelname, gekoppeld aan een systeem van transparantie in de besluitvorming, verzekert dat alle spelers een bepaalde verantwoordelijkheid hebben. Dit houdt onder meer in dat communicatie open moet zijn.

Door het model consistent toe te passen kan de overheid focussen op producenten, verwerkers, transport en retail die buiten het toegestane kader werkzaam zijn. Bovendien

kan de overheid zo verzekeren dat al het voedsel dat wordt vermarkt in overeenstemming is met de hygiënestandaarden van Nieuw-Zeeland.

In het ORM zijn de activiteiten van de overheid toegewezen naar verschillende instanties die meer of minder verbonden zijn met Ministers, het Parlement of andere overheidsinstanties. Deze scheiding van verantwoordelijkheden leidt er niet automatisch toe dat het '*regulatory framework*' ook meer effectief of efficiënt wordt. Voorwaarde voor het slagen van ORM is dat alle elementen van het ORM helder omschreven en consistent toegepast worden. Dit betekent een nauwkeurige definitie van rollen en taken van participanten en in welke mate alle bedrijven onder de nationale jurisdictie vallen.

5.3 Discussie over ervaringen in Nieuw-Zeeland

Voordat ingegaan zal worden op verschillen ten aanzien van ketengarantiesystemen en wat daarbij komt kijken, worden eerst een aantal verschillen tussen Nieuw-Zeeland en Nederland beschreven. In Nieuw-Zeeland is nauwelijks intensieve pluimvee- of varkenshouderij, en wél veel extensieve schapen- en runderhouderij. Daarnaast produceert Nieuw-Zeeland uit eigen bronnen, er is ruimte en voer genoeg, importeert geen veevoergrondstoffen en handelt niet internationaal in grondstoffen en vlees. Dit in tegenstelling tot Nederland waar dit allemaal wel gebeurt. In het urbane Nederland is zowel een hoge bevolkings- als vee-dichtheid, met bijbehorende regelingen en overheidsbemoeienis. Naast deze verschillen lijkt de hygiëne in de Nieuw-Zeelandse vleesbedrijven beter te zijn dan in de Nederlandse. Redenen hiervoor zijn de beter te reinigen en te desinfecteren vleeslijnen, betere R&D- en slachthygiëneregimes en vooral ook beter gemotiveerd personeel. Het relatief grote verloop van personeel maar vooral het niveau van kennis, inzicht en als gevolg hiervan ook motivatie van het personeel is in Nederland een handicap (Vleesindustrie, oktober 2002).

Een verschil tussen de situatie in Nieuw-Zeeland en die in Nederland is dat het 'ketendenken' in Nieuw-Zeeland minder 'aanwezig' is dan in Nederland. Het ORM is gebaseerd op het HACCP-principe. De overheid in Nieuw-Zeeland stelt HACCP verplicht (doel) en laat het aan de sector over hoe zij dat doet (middel). Het Ministerie van LNV in Nederland ziet de agrarische sector graag georganiseerd in voedingsketens middels ketengarantiesystemen (middel) om uiteindelijk een bepaalde mate van voedselveiligheid (doel) te garanderen. Beide landen hebben dus een andere filosofie. Echter, het is de vraag of HACCP en ketengarantiesystemen zo verschillend zijn als wel lijkt. Wanneer HACCP namelijk verplicht wordt gesteld, zullen bedrijven in de keten eisen stellen ten opzichte van elkaar, om zo hun kritische punten te beschermen, waardoor een bepaalde mate van ketenvorming ontstaat.

Controle

In 5.2 is al ingegaan op de controle zoals die in Nieuw-Zeeland wordt uitgevoerd. Wat de frequentie van de controle betreft zijn er niet zo veel verschillen. Ten aanzien van de personele invulling (wie controleert?) wel. In Nieuw-Zeeland zijn het de werknemers van het bedrijf zelf die controleren. De overheid houdt vervolgens toezicht op de uitvoering van

deze controlewerkzaamheden. In Nederland zijn het normaliter overheidsfunctionarissen (RVV-ers) die in de slachterijen controleren. Alleen in pluimveeslachterijen zijn er controleurs in dienst van de slachterij. In het ORM is alleen de verwerkende industrie betrokken en niet de veehouderijbedrijven. Dit wil echter niet zeggen dat de VA geen toezicht hield op de primaire bedrijven. Echter, de druk van controle op de primaire bedrijven is veel minder, ook omdat de veevoederindustrie minder complex is vergeleken met Nederland. In Nieuw-Zeeland worden in de veevoederindustrie namelijk alleen maar eigen producten verwerkt waarvan de herkomst dus bekend is.

Sancties

Nederland heeft van oudsher een pragmatische aanpak van wet- en regelgeving en een cultureel gedoogbeleid. De filosofie ten aanzien van controle en sancties kan in Nederland omschreven worden als relatief veel controle en toezicht, maar relatief zachte sancties. In Nieuw-Zeeland is dit andersom. Daar ligt de nadruk minder op controle, maar zijn de sancties relatief zwaar. Voorbeelden van sancties in Nieuw-Zeeland zijn het stilzetten van de slachtbaan, de slachtsnelheid verlagen en producten bestemmen voor de lokale markt. In het laatste voorbeeld zijn de producten aanzienlijk minder waard (een prijsdaling van 100% naar 10%), aangezien het aanbod op de kleine lokale markt aanzienlijk stijgt. Een voorbeeld van een zeer zware sanctie is het stilleggen van een bedrijf. In dit geval wordt de erkenning van het bedrijf voor een dag of twee à drie opgeschort en daarna wordt bekeken of het bedrijf de zaak weer onder controle heeft. Werknemers in dienst van de VA in Nieuw-Zeeland zijn zeer streng te noemen.

5.4 Veterinaire farmaceutische industrie

In de veterinaire farmaceutische industrie mocht men tot 1986 allerlei middelen op de markt brengen. Er waren geen regels vanuit de overheid met betrekking tot kwaliteit. In 1986 is daar een eind aan gekomen met het tot stand komen van de diergeneesmiddelenwet. De diergeneesmiddelenwet gaat uit van twee pijlers, registratie van middelen en een vergunningenstelsel.

Registraties

Deze wet stelt eisen aan de kwaliteit van de middelen (samenstelling, productiewijze, werkzaamheid en dergelijke). Dat het in orde is moet blijken uit de registratiedossiers behorend bij de middelen. De Commissie Registratie Diergeneesmiddelen heeft alle binnengekomen aanvragen beoordeeld. Redenen waarom geen registraties werden verleend was omdat bedrijven geen geld of moeite over hadden voor het opstellen van een registratiedossier of omdat er middels hun registratiedossier geen veilig beeld ontstond van het geproduceerde middel en de processen op dat bedrijf.

Vergunningen

In de diergeneesmiddelenwet staat ook beschreven wie er in middelen mogen handelen, wie middelen mogen bereiden, verpakken en etiketteren. Daar is een vergunning voor nodig. Bedrijven die GMP-gecertificeerd zijn, dat staat gelijk aan de vergunning om te produceren (handelen, verpakken en etiketteren), worden eens in de twee of drie jaar bezocht door iemand van de Inspectie Gezondheidszorg (IGZ/VWS) en een medewerker van het Bureau Registratie Diergeneesmiddelen (BRD/LNV). Op grond van de bevindingen bij dat bezoek kan de vergunning worden verlengd.¹

5.5 Discussie over ervaringen in farmaceutische industrie

De situatie in de diergeneesmiddelenbranche kan in de volgende punten worden samengevat:

- *kennis van de regels.* Aparte kwaliteitsmanagers zijn goed op de hoogte van de wet- en regelgeving. Bovendien is in 1986 alle wetgeving omtrent het produceren van diergeneesmiddelen in één wet, de diergeneesmiddelenwet, samengebracht. Hierdoor is de bekendheid met de wet goed;
- *acceptatie.* Farmaceutische bedrijven hebben hun eigen kwaliteitssysteem opgesteld, waarmee zij zichzelf bepaalde eisen hebben opgelegd. Het 'commitment' met de regels zal daardoor relatief groot zijn;
- *kosten-batenafweging.* In de veterinaire farmaceutische industrie is flink geïnvesteerd om als bedrijf aan de kwaliteitseisen te voldoen, en ook het laten registreren van een nieuw diergeneesmiddel heeft veel geld gekost. Een eventuele sanctie middels het opschorten of intrekken van de vergunning is ernstig en kan hoge kosten met zich meebrengen. Hier komt bij dat op een varkensbedrijf de ondernemer zowel kwaliteitsbewaker is als degene die de economische doelstelling moet verwezenlijken. Dat is een lastige dubbelrol, die overigens inherent is aan kleine (gezins)bedrijven;
- *controle en handhaving.* In 1986 of bij de start van een bedrijf na 1986 zijn de kwaliteitseisen door de overheid getoetst en is vastgesteld of aan de minimale eisen werd voldaan. Bovendien wordt elk bedrijf stelselmatig eens in de twee à drie jaar gecontroleerd door de overheid.

¹ Het traject van geen vergunning naar alleen maar gecertificeerde bedrijven, heeft gedurende een bepaalde periode voor concurrentievervalsing gezorgd. De concurrentie kwam van bedrijven die niet van plan waren aan de regels te gaan voldoen, maar nog wel lange tijd, goedkoop konden blijven produceren en verhandelen. Zij hoefden immers geen registratiesysteem op te zetten en geen onderzoek te doen naar de werking van hun middelen. Bedrijven mochten pas niet meer produceren als de afwijzing voor een vergunning onherroepelijk was. Dat kost tijd. Concreet betekent het dat eerst de minister de vergunningaanvraag moet afwijzen, dan de bezwarencommissie van het ministerie en tot slot het college van beroep van het bedrijfsleven. Van alle bedrijven die een vergunning aanvraag hebben ingediend, heeft nu eenderde van de aanvragers een vergunning. Maar ook ongeveer eenderde heeft net zo lang diergeneesmiddelen geproduceerd tot dit onmogelijk werd door de onherroepelijke afwijzing van het college van beroep van het bedrijfsleven.

Als we de vergelijking breder trekken, en de kwaliteitsorganisatie in de diergeneesmiddelenindustrie vergelijken met bijvoorbeeld HACCP in de varkensvleesketen, komen we tot de volgende overeenkomsten en verschillen.

Overeenkomsten

- In beide systemen zijn de producenten volledig verantwoordelijk voor de veiligheid van het product en het productieproces (inclusief milieu, dierenwelzijn, diergezondheid).
- Beide produceren producten die zeer gevoelig liggen in de maatschappelijke perceptie ten aanzien van gezondheid: medicijnen en voedsel.
- Ook de farmaceutische industrie moet het risico van de leveranciers beheersen, ook als het producten van dierlijke oorsprong betreft (zoals een aantal hormonen en vaccins).
- Beide productiekolommen zijn verplicht te produceren onder HACCP of HACCP-achtige systemen zoals de IKB 2003.

Verschillen

- Vleesverwerkende bedrijven hebben te maken met veel meer leveranciers (veehouders, veevoerproducenten) dan diergeneesmiddelenfabrikanten.
- In de dierlijke productiekolommen is er (nog) geen cultuur van een gezamenlijke verantwoordelijkheid en het gezamenlijk en transparant beheersen van gevaren. De cultuur in de farmaceutisch industrie daarentegen is helemaal gericht op het beheersen van risico's in de verschillende schakels van de productie en heeft (ook door de wetgever opgelegd) een heel transparante structuur, met een duidelijke toedeling van verantwoordelijkheden en risico's.
- Risico's in de farmaceutische industrie zijn op een professionele wijze verzekerd, ook ten aanzien van aansprakelijkheid. In de dierlijke productiekolom is de verzekering van productaansprakelijkheid in de primaire sector en de veevoerindustrie (nog) niet goed geregeld.

5.6 Conclusie

De ervaringen in Nieuw-Zeeland met overheidstoezicht op de vleesverwerkende industrie, en de ervaringen met kwaliteitsgaranties in de diergeneesmiddelenbranche bieden diverse aanknopingspunten voor een verbetering van naleving en toezicht op naleving in de varkensvleesketen. Als wordt gelet op de acceptatie van de wettelijke eisen en het kwaliteitsbewust werken, dan kan worden geconcludeerd dat:

- introductie van duidelijk omschreven en goed meetbare eisen;
 - werken met een managementondersteunend kwaliteitssysteem (HACCP);
 - deskundig en goed gemotiveerd personeel;
 - betrokken toezichthouders van de overheid
- allen van groot belang zijn. Verder blijken de grote afhankelijkheid van de export en de onmogelijkheid van export van levende dieren bepalende factoren zijn.

De case 'veterinaire farmaceutische industrie' laat zien hoe belangrijk economische drijfveren zijn. De investeringen in een erkenning als bedrijf en de registratie van de producten zijn dermate omvangrijk, dat bedrijven zich in de naleving geen risico's permitteren. Verder blijkt de kennis van de wettelijke eisen goed te zijn, mede door een ingrijpende kwaliteitsverbetering van de wetgeving. De acceptatie wordt vergroot door de systematiek waarbij bedrijven zichzelf bepaalde kwaliteitseisen opleggen, die vervolgens door de overheid worden getoetst. Tenslotte worden diergeneesmiddelenfabrikanten regelmatig grondig door de overheid gecontroleerd.

6. Discussie, conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt welke factoren de naleving van wettelijke voedselveiligheidseisen door varkenshouders beïnvloeden. In dit hoofdstuk wordt eerst de discussie weergegeven. Vervolgens worden de conclusies uit het onderzoek weergegeven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele aanbevelingen.

Discussie

Economische drijfveren

Economische drijfveren zijn zeer bepalend zijn voor de naleving. Daarom is het niet verwonderlijk dat sommige bedrijven zo lang mogelijk proberen om naleving te vermijden, als dat kostenbesparend is. Slechts onvermijdelijke, stevige sancties zullen dergelijk opportunistisch gedrag kunnen beïnvloeden. Dit is duidelijk te zien geweest in de diergeneesmiddelenbranche, waar een groot aantal matige en slechte producenten in de jaren na 1986 noodgedwongen is afgehaakt, onder druk van de overheid.

Anderzijds dient de overheid tevens de kosten van naleving zoveel mogelijk te beperken door te zorgen voor wetten en regels die in de praktijk goed uitvoerbaar zijn en geen onnodige kosten veroorzaken.

Rol van de dierenarts

Wellicht kan de eigen (erkende) dierenarts controleren of op het betreffende bedrijf sprake is van een veilig productieproces. Het is overigens de vraag of de dierenarts een controleur moet worden, gelet op de vertrouwensrelatie die veehouder en dierenarts hebben. Anderzijds is de dierenarts een deskundige, die toch al geregeld op het varkensbedrijf komt. Bovendien heeft hij al een zekere verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid, en zou hij voor de varkenshouder een belangrijke adviseur kunnen zijn op voedselveiligheidsgebied. Dit aspect verdient nadere overweging.

Ketengarantiesystemen dé oplossing?

Verbetering van de veiligheid van de productie op varkensbedrijven moet niet alleen worden 'opgehangen' aan ketengarantiesystemen. Het overheidsbelang is vooral een veilige productie en de vorm waarin dat wordt georganiseerd is een zaak van het bedrijfsleven. Voorop staat dat middelen zodanig worden ingezet dat varkenshouders positief worden gestimuleerd tot een kwaliteitsbewuste bedrijfsvoering, in de richting van '(nog) bewuster bezig zijn met de veiligheid van het productieproces'. Veilig produceren zal de varkenshouder zichtbaar en voelbaar meerwaarde moeten bieden. Gedragsverandering en een positief nalevingsklimaat zijn de bepalende factoren. Dit vereist een samenhangende aanpak op diverse fronten.

Het introduceren van duidelijk omschreven en goed meetbare eisen (*performance standards*), verdient aanbeveling. De meetbaarheid zou een positieve bijdrage kunnen leveren bij het totstandbrengen van een gedragsverandering.

Kennis van wettelijke eisen

De kennis van wetten en regels blijkt niet optimaal. Aangezien deze kennis een voorwaarde is voor een goede naleving, is het van belang dat de overheid of ketenbeheerder ervoor zorgt dat alle betrokkenen de regels goed kennen. Dit zal beter lukken als de regelgeving eenvoudig en ondubbelzinnig is, en er goed over wordt gecommuniceerd. Intensieve betrokkenheid van varkenshouders bij de totstandkoming van ketengarantiesystemen zou in belangrijke mate kunnen bijdragen aan de gewenste kennistoename.

Momenteel wordt er binnen het Ministerie van LNV gewerkt aan een verbetering van de wet- en regelgeving, voornamelijk om de administratieve lastendruk te verlagen. Het is van belang om hierbij ook de duidelijkheid van gestelde regels te betrekken.

Nalevingsklimaat en rechtsgelijkheid

In de varkenssector lijkt er sprake te zijn van een ongunstig nalevingsklimaat: varkenshouders hebben weinig vertrouwen in elkaar en in andere mogelijke partners in de keten, waardoor de nalevingsbereidheid nadelig wordt beïnvloed.

Belangrijk risico voor een Nederlandse varkenshouder is dat de slachterij zijn varkens weigert. In dat geval zijn er echter voldoende alternatieven voorhanden, zoals levende export. Bij export van varkens wordt door de overheid (RVV) gecontroleerd op onder andere I&R en wordt de gezondheid van de varkens op het oog beoordeeld. Als dit akkoord is wordt het benodigde exportcertificaat verstrekt. Hierbij wordt dus niet gecontroleerd op de veiligheid het productieproces. Hierdoor kan een rechtsongelijkheid ontstaan tussen varkenshouders die aan een slachterij in Nederland leveren en varkenshouders die dieren levend exporteren. Een dergelijke rechtsongelijkheid is ongewenst, vergelijkbaar met het ongemoeid laten van *free riders*. Produceer je in Nederland, dan zul je aantoonbaar moeten voldoen aan de in Nederland geldende productie-eisen.

Voordelen van HACCP

Diverse deskundigen verwachten dat HACCP ook zal gaan gelden voor het primaire varkensbedrijf. IKB 2003 verplicht al tot het vastleggen van werkzaamheden in protocollen. Als slachterijen volledig HACCP-gecertificeerd moeten zijn, zullen zij afspraken moeten maken met hun leveranciers. Dat kan door alleen af te nemen van HACCP-gecertificeerde varkenshouders, of door varkenshouders regels op te leggen en de naleving daarvan geregeld te controleren.

Als in de varkenssector elke schakel HACCP-gecertificeerd moet zijn, ontstaat een gecontroleerde keten. Dit is een ander principe dan wanneer je de productieketen certificeert. Daarin hoeft niet elk onderdeel gecertificeerd te zijn, maar is het eindproduct dat wel. Een voorbeeld hiervan is een HACCP-gecertificeerde slachterij die afspraken omtrent kwaliteit heeft gemaakt met zijn leveranciers.

Invoering van HACCP in alle schakels in de varkensvleesketen zal naar verwachting leiden tot een zekere mate van 'ketenvorming'. In elk geval zullen bepaalde handelscontac-

ten niet meer mogelijk blijken. De resterende handelscontacten zullen duurzamer worden, aangezien het veranderen van handelspartner hogere transactiekosten met zich mee zal brengen. Dit geldt uiteraard alleen als er tevens sprake is van een effectieve controle en handhaving.

Productaansprakelijkheid

De overheid probeert regelgeving te verminderen en meer regulering aan de markt over te laten. Het toewerken naar ketengarantiesystemen en 'toezicht op toezicht' past in dat kader. In een vrijere markt met minder overheidsbemoeienis kan het aansprakelijkheidsrecht een belangrijker functie krijgen. Het is zaak voor varkenshouders om, al dan niet in ketenverband, te zorgen voor een verantwoorde veilige productie, om te zorgen voor een eigen sterke positie zodra afnemers een schadeclaim indienen.

Een verplichting tot het leveren van informatie bij een product naar de afnemer, is een manier van werken die bijvoorbeeld in de farmaceutische industrie niet is weg te denken. In de varkensvleesketen is het echter nog heel gebruikelijk dat producten verhandeld worden op basis van goed vertrouwen. Sommige veevoerleveranciers willen er niet aan om informatie te leveren bij hun product, vermoedelijk uit angst voor claims. Als enkele partijen en dit alleen zouden oppakken, dat prijzen ze zichzelf de markt uit.

Toezicht op toezicht

In Nieuw-Zeeland is de overheid uiteindelijk het toezicht op toezicht blijven doen, mede omdat afnemers meer vertrouwen hadden in de overheid dan in private toezichthouders. Ook speelde daarbij een rol dat de overheidscontroleurs kwalitatief beter waren en bovendien een gewaardeerde functie bleken te vervullen als adviseurs voor de verwerkende bedrijven (*benchmarkers*). Het is onzeker of controle en handhaving door private bedrijven effectiever en goedkoper zal zijn dan door overheidsdiensten.

Bij indirect toezicht op ketengarantiesystemen komt de overheid meer op afstand te staan, en zal mogelijk meer moeite hebben om zicht te krijgen op de feitelijke naleving in de praktijk.

Conclusies

Op basis van dit onderzoek wordt geconcludeerd dat:

- diverse prikkels de naleving beïnvloeden: De meeste prikkels die tijdens de workshop door de negen varkenshouders zijn genoemd hebben te maken met de acceptatie van de regels, en met de materiele of immateriële kosten van naleving. De negen varkenshouders die aan de workshop deelnamen beoordelen de mate van acceptatie van de regelgeving als gering. Ze vinden veel van de huidige regels onredelijk, ze brengen teveel kosten met zich mee en/of ze zijn praktisch niet werkbaar;
- kennis van wettelijke eisen is volgens de negen varkenshouders niet slecht, maar kan desalniettemin flink worden verbeterd;
- de aan het onderzoek deelnemende varkenshouders beschouwen zichzelf als producent van levensmiddelen, met alle verantwoordelijkheid die daarbij hoort. Op zichzelf zien ze daarom ook veel in kwaliteitsproductie in een keten. Daarbij wordt direct met

- nadruk als voorwaarde gesteld dat men vrijwillig kan toetreden, als volwaardig deelnemer wordt behandeld, en dat niet één ketenpartner (bijvoorbeeld de slachterij) dominant is;
- het nalevingsklimaat wordt sterk negatief beïnvloed door het gedrag van zogenaamde *free riders* (knoeiërs en achterblijvers). Geloofwaardige sancties zijn een noodzaak om een stimulerend nalevingsklimaat te bewerkstelligen;
 - belang en acceptatie van regelgeving zijn vaak tegenstrijdig;
 - het gedogen van moedwillige nalatigheid in de naleving heeft een demotiverend effect;
 - verbeteren van het nalevingsgedrag blijft, rekening houdend met verschillende verantwoordelijkheden, een zaak waarbij publieke en private partijen elkaar nodig hebben, nu en straks.

Aanbevelingen

Eén van de eerste acties van de overheid zal moeten zijn het verbeteren van de kwaliteit van de wet- en regelgeving. Bij LNV wordt hieraan momenteel al gewerkt. Regels die onnodig zijn dienen te vervallen en onuitvoerbare regels moeten beter worden afgestemd op de praktijk van het varkensbedrijf. Van belang is dat regels zo duidelijk zijn gesteld dat overtredingen ook kunnen worden vastgesteld en eventuele sanctionering daadwerkelijk mogelijk is. Vervolgens zal goed met de varkenshouders moeten worden gecommuniceerd over de gestelde eisen.

Om een stimulerend nalevingsklimaat te bevorderen zal de overheid hoge prioriteit moeten geven aan het (laten) beëindigen van *free riders*-gedrag. In de toekomst zullen de *free riders* waarschijnlijk vooral varkenshouders zijn die niet deelnemen aan een ketengarantiesysteem. Adequate sanctionering middels geloofwaardige sancties is hierbij van wezenlijk belang.

Ketengarantiesystemen zijn in potentie een goed middel om de naleving van varkenshouders te verbeteren. Kritische succesfactor is wel dat de varkenshouders zelf een bijdrage kunnen leveren aan deze ketens. De overheid zou brede en open samenwerking in ketens moeten bevorderen, waarbij in goed gezamenlijk overleg tussen ketenpartners wordt gewerkt aan het opzetten van een garantiesystematiek. Overleg op basis van gelijkwaardigheid is daarbij van groot belang. Hiermee kan het noodzakelijke vertrouwen worden bevorderd.

Aanbevolen wordt veel prioriteit bij de ontwikkeling van ketengarantiesystemen toe te kennen aan het waarborgen van het integrale karakter alsmede het beperken van de administratieve lastendruk, dit zijn immers belangrijke voorwaarden om de naleefbaarheid van garantiesystemen te vergroten.

Het verdient aanbeveling om na te gaan op welke wijze (erkende) dierenartsen een rol kunnen spelen bij de beoogde verbetering van de naleving door varkenshouders. Dierenartsen die aanvullend geschoold zijn op voedselveiligheidsgebied zouden de varkenshouder mogelijk kunnen adviseren en ondersteunen bij veilige productie. Als te zijner tijd de modernisering van de vleeskeuring wordt gerealiseerd, zal ook daarbij de dierenarts een belangrijker rol gaan spelen.

Literatuur

Algemene Rekenkamer, *Handhaving door rijksinspecties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 271, nrs. 1-2, Sdu Uitgevers. Den Haag, 2002.

Beukema, S.J., *Persoonlijke mededeling*. LNV, 2002.

Bondt et al., *Risicobeoordeling veiligheid veehouderijbedrijven; Een instrument ter beoordeling van gegevens uit veterinaire bedrijfsmonitoring*. Rapport 5.02.08. LEI, Den Haag, 2002.

Bos, L., 'Vertrouwen'. In: *Fundament voor een gezonde samenleving*. Christofoor, Zeist, 1997.

Dam, C.C. van, *Aansprakelijkheidsrecht*. 2002. Zie: www.aansprakelijkheidsrecht.com.

Damman, J., *HACCP, een praktische handleiding; Kwaliteitsborging in de voedingsmiddelenindustrie*. VMT, Houten, 1995.

Duysters, Prof.dr. G. M. et al., *HACCP*. Vita Qualitate Agrestis B.V., 2001.

EC-LNV, *Kwaliteitszorgsystemen in agroketen en voedselveiligheid*. November 2000.

Eijlander et al., *Overheid en zelfregulering; Alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie?* Zwolle, 1993.

Fehr, E. en A. Falk, 'Psychological foundations of incentives'. In: *European Economic Review* 46, pp. 687-724. 2002.

Goebbels, J., Interview *LEI* en interview in *Vleesindustrie van oktober*. 2002.

Hees, E.M. en W. van Laarhoven, *Gaat het roer om? De koers van de intensieve veehouderij in Nederland; Een verkenning*. Utrecht, 2002.

Kroon, S.M.A. van der et al., *Social capital and communication*. Rapport 7.02.08. LEI, Den Haag, 2002.

Kuiper, C. (BRD) en H.A.P. Urlings (Dumeco), Interview *LEI*. December 2002.

Lammers, C.J., A.A. Mijs en W.J. van Noort, *Organisaties vergelijkenderwijs; Ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*. Utrecht, 1997.

Meegeren, P. van, J. Eshuis en C. Leeuwis, 'Het concenant glastuinbouw en milieu: de acceptatie van het milieubeleid door de achterban', In: *Beleidswetenschap*, nr.1, 2001, pp. 33-52.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *De kaderstellende visie op toezicht*. Den Haag, juli 2001.

Ministerie van Justitie, *De Tafel van Elf; Een instrument voor de wetgever*. Den Haag, mei 2000.

Ministerie van LNV, *Voedselveiligheid en traceerbaarheid; het overheidsbeleid*. Den Haag, print 3/9/2002. www.minlnv.nl/thema/voeding/vlees/inftvv01.pdf

Ministerie van LNV en VWS, *Veilig voedsel in een veranderende omgeving*. Den Haag, 2001. www.minlnv.nl/lnv/pal_a_infodos01.pdf

Programma 373, *Integratie mens- en maatschappijwetenschappen*. Den Haag, LEI, november 2001.

Reijnders, L., 'Policies influencing cleaner production: the role of prices and regulation'. In: *Journal of Cleaner Production* 11, pp. 333-338. 2003.

Schans, J.W. van der, *Lezing voor de LNV-cursus 'Beleid en ketens'*. LEI, 18 april 2000.

Swanenburg, M., *Persoonlijke mededeling*. ID Lelystad, januari 2003.

TK 26800, *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2000* (kabinetsstandpunt Handhaven op Niveau), brief van de minister van Justitie, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 VI, nr. 67, Sdu Uitgevers, Den Haag, 18 april 2000.

TK 27051, *Wijziging van de regeling van de productenaansprakelijkheid Burgerlijk Wetboek i.v.m. uitbreiding tot landbouwproducten*; Memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27051, nr. 3, Den Haag, 2000.

Flynn, C., *The Optimal Regulatory Model*, paper gepresenteerd tijdens het 10^{de} 'World Congress on Food Safety', oktober 1999. www.nzfsa.govt.nz

Varkenshouderij, *Nieuwe IKB lijkt veel op HACCP*. Juli 2002

Vliet, J. van, *Ketengaranties in dierlijke productiesystemen; Quickscan voor borging van toezicht in ketengarantiesystemen* (vertrouwelijk). Expertisecentrum LNV, Ede. december 2001.

Voedingscentrum, 2002. www.voedingscentrum.nl/regelgeving/112landbouw.html

Vries, G.J.D. de, *Beleidsdynamica als sociale constructie*. Proefschrift. Delft, 2000.

Diverse Internetadressen:

- plaza.daxis.nl/universiteit/wageningen/index.html (*wetteksten*)
- www.pve.nl
- www.voedingscentrum.nl

Bijlage 1 Voorbeelden van wet- en regelgeving voor varkenshouders

Doel van deze bijlage om met een aantal voorbeelden een indruk te geven van wetten en regels die van toepassing zijn op varkenshouderijbedrijven.

Bron Internet: plaza.daxis.nl/universiteit/wageningen/index.html (wetteksten).

Diergeneesmiddelenwet

Concrete punten die van belang zijn aangaande voedselveiligheid in de Diergeneesmiddelenwet:

- het houden aan wachttermijnen (art. 40; lid 3);
- het bijhouden van een logboek (art. 40; lid 4);
- bij verkoop van dieren is men verplicht de koper op de hoogte te stellen van eventuele medicatie van die dieren (art. 40; lid 5);
- voor veehouders is het verboden om diergeneesmiddelen in het bezit te hebben die niet zijn geregistreerd. (art. 44; lid 1);
- in het besluit 'Verboden stoffen diergeneesmiddelenwet' artikel 3 staan uitzonderingen beschreven voor welke eigenschappen van middelen wel zijn toegestaan. Het is in de vorm 'nee, tenzij' weergegeven. Concreet staat hier dat onder andere gebruik van bijvoorbeeld bepaalde hormonen en antibiotica niet is toegestaan.

Gezondheids- en welzijnswet voor dieren

Concrete punten die van belang zijn aangaande voedselveiligheid in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, uit de regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten 2000:

- directe toegang tot de gebouwen en het terrein van een varkensbedrijf moet onmogelijk zijn;
- er dient een bezoekersregistratie aanwezig te zijn op het bedrijf (registreren van: datum, bezochte bedrijfsdeel, reden bezoek, kenteken voertuig en adres bezoeker);
- de bezoekersregistratie ten minste 3 jaar bewaren;
- ruimten waar varkens worden gehouden moeten door middel van een slot kunnen worden afgesloten en op slot zijn in afwezigheid van de varkenshouder;
- er moet deugdelijke ongediertebestrijding plaatsvinden op het bedrijf;
- er worden vier eisen gesteld aan de hygiënesluis: deze dient direct toegankelijk te zijn zonder eerst de stal te hoeven betreden; er mag geen directe verbinding zijn met de varkensverblijven; de sluis dient voorzien te zijn van een wasbak met stromend water; en deze dient voorzien te zijn van minimaal één schone overall en één paar ontsmette laarzen.

Allerhande regels voor reinigings- en ontsmettingsplaatsen (R&O-plaatsen), voor het gebruik van R&O-plaatsen, schone/vuile weg, eisen toevoegstal, eisen aan kadaveropslag, en dergelijke.

Landbouwkwaliteitswet en Warenwet

De Landbouwkwaliteitswet en de Warenwet zijn minder concreet. Zij leveren de volgende punten op:

- eigen verantwoordelijkheid voor geleverde kwaliteit. Voor deze wet alleen van belang voor exportproducten (Voedingscentrum);
- het is verboden levensmiddelen of grondstoffen voor levensmiddelen te verhandelen die een gevaar kunnen vormen voor de volksgezondheid. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het te verhandelen product ligt uitdrukkelijk bij de handelaar zelf (Voedingscentrum).

Bijlage 2 De 15 eisen waar een ketengarantiesysteem volgens LNV aan moet voldoen

1. Er is sprake van een privaatrechtelijk stelsel. Dit betekent dat er ook geen product-schappen bij het systeem mogen zijn betrokken (Van Vliet, 2001).
2. Alle opeenvolgende schakels, van grondstof tot bijna in de mond, nemen deel.
3. Alle schakels voldoen minimaal aan de wettelijke eisen die worden gesteld op het gebied van volks- en diergezondheid. Dit betreft de normen die zijn vastgelegd in GWWD, de Veewet, de Vleeskeuringswet, de Diergeneesmiddelenwet, de Destructiewet en de Wet op de Bedrijfsorganisatie. Daarnaast moet ook worden voldaan aan de wettelijke eisen ten aanzien van dierenwelzijn (Van Vliet, 2001).
4. Alle schakels voldoen aan de eventueel opgestelde privaatrechtelijke eisen op het gebied van volks- en diergezondheid. Eveneens moet worden voldaan aan de privaatrechtelijke eisen op het gebied van dierenwelzijn (Van Vliet, 2001).
5. Deelnemende partijen nemen alleen producten en diensten af van aan de keten deelnemende partijen. Deze eis geldt op productstroomniveau. Dat wil zeggen dat de producten en diensten die (wel) conform het ketengarantiesysteem worden geleverd, gescheiden dienen te blijven van de producten en diensten die niet conform het systeem worden geleverd (Beukema, 2002).
6. Het ketengarantiesysteem wordt opgericht en beheerd door een onafhankelijke privaatrechtelijke rechtspersoon zonder winstoogmerk (een stichting; Van Vliet, 2001) die voldoet aan bepaalde kwaliteitsnormen (bijvoorbeeld: ISO9004-2 en EN45011, zoals gedeponeerd bij het NEN).
7. Alle deelnemers aan het ketengarantiesysteem verplichten zich jegens elkaar en jegens de privaatrechtelijke rechtspersoon (zie 6) - door een schriftelijke overeenkomst af te sluiten - om in elk geval te voldoen aan de publieke normen. Van Vliet (2001) scherpt deze eis aan door te verwijzen naar alle in het ketengarantiesysteem opgenomen inhoudelijke en procesmatige eisen.
8. Het ketengarantiesysteem voorziet in een systematiek van onderlinge wederzijdse aansprakelijkheid (ook financieel) en van privaatrechtelijke controle. Inmiddels geldt productaansprakelijkheid ook voor primaire bedrijven.
9. De controles worden verricht door één of meer onafhankelijk geaccrediteerde controle-organisaties die voldoen aan de criteria van EN45004 (zoals die zijn gedeponeerd bij het NEN).
10. Het ketengarantiesysteem voorziet in een doeltreffend privaatrechtelijk sanctiesysteem en een sanctiecatalogus.
11. Sancties worden opgelegd door of vanwege de privaatrechtelijke rechtspersoon.
12. Het ketengarantiesysteem voorziet in een geschillenprocedure.
13. De Minister van LNV heeft toegang tot de administratie van de controle-instantie(s).
14. De Minister van LNV heeft toegang tot de aantekeningen in een register van elke privaatrechtelijke sanctie.

15. Het ketengarantiesysteem, inclusief het controlesysteem en de sanctiecatalogus, is door de Minister van LNV goedgekeurd en erkend.

Bijlage 3 Vragen gesteld tijdens de workshop

- Welke gevaren acht u van belang voor de voedselveiligheid in de varkensvleesketen?
- Hoe kunnen varkenshouders het risico van genoemde gevaren minimaliseren?
- Prioriteer de genoemde maatregelen.
- Noem redenen waarom u zich wel of niet (altijd) aan de regelgeving zou houden.
- Prioriteer de genoemde redenen.
- Prioriteer nogmaals deze beweegredenen, maar nu alsof u produceert binnen een ketengarantiesysteem.
- Zou u willen deelnemen aan een ketengarantiesysteem?
- Waardeer de punten uit de Tafel van Elf op een schaal van 1 tot 5 als in de huidige situatie.
- Waardeer de punten uit de Tafel van Elf op een schaal van 1 tot 5 als producent binnen een ketengarantiesysteem.
- Wat zijn beweegredenen om wel of niet deel te nemen aan een ketengarantiesysteem?

Met het begrip ketengarantiesysteem wordt steeds bedoeld een systeem zoals gedefinieerd door de overheid. Dit is vooraf aan de deelnemers van de workshop expliciet vermeld.