

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Syntheserapport Beleidsdoorlichting Artikel 25 Voedselkwaliteit
en diergezondheid

23 april 2009

Definitief

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
Telefoon 033 4677777
www.twynstragudde.nl

Synthesrapport Beleidsdoorlichting Artikel 25 Voedselkwaliteit en diergezondheid

Mevrouw M. Blekemolen
Mevrouw drs. S.S. du Crocq
ing. S.A.M. Duifhuizen
ir. J.M. Groenendijk

Den Haag, 23 april 2009
515492/BLE/MZF

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	1
2	Inleiding	3
2.1	Aanleiding	3
2.2	Centrale onderzoeksvragen	3
2.3	Aanpak en werkwijze	4
2.4	Onafhankelijke toetsing en begeleiding stuurgroep	5
2.5	Leeswijzer	5
3	Probleemanalyse en rol overheid	6
3.1	Voedselkwaliteit en voedselveiligheid	6
3.1.1	Probleemanalyse	6
3.1.2	Rolopvatting en doelstellingen LNV	6
3.1.3	Oordeel stakeholders rolopvatting LNV (legitimiteit)	8
3.1.4	Conclusie	8
3.2	Diergezondheid	9
3.2.1	Probleemanalyse	9
3.2.2	Rolopvatting en doelstellingen LNV	9
3.2.3	Oordeel stakeholders rolopvatting LNV (legitimiteit)	11
3.2.4	Conclusie	11
4	Het beleid in theorie	12
4.1	Beleid artikel 25 Voedselkwaliteit en diergezondheid	13
4.1.1	Preventie voedselincidenten en uitbraken dierziekten	13
4.1.2	Bestrijding crises	15
4.1.3	Stimuleren verantwoorde consumptie	15
4.1.4	Verbeteren van het beleid	16
5	Het beleid in de praktijk: doeltreffendheid en doelmatigheid	17
5.1	Inzet en werking instrumenten	17
5.1.1	Werking instrumenten gericht op preventie van voedselincidenten en uitbraken dierziekten	17
5.1.2	Werking instrumenten gericht op de bestrijding van crises bij uitbraken	29
5.1.3	Werking instrumenten gericht op de stimulering van verantwoorde consumptie	31
5.1.4	Werking instrumenten gericht op verbetering beleid	33
5.2	Doeltreffendheid beleid	36
5.3	Doelmatigheid beleid	37

Twynstra Gudde

6	Beschrijving ingezette budgetten	38
6.1	Uitgaven 2000-2007	38
6.2	Verklaring uitgaven	39
6.3	Oordeel stakeholders over budgetten	40
7	Conclusies en aanbevelingen	41
7.1	Conclusie: probleemanalyse	41
7.2	Conclusie: motivatie en legitimatie rol overheid	41
7.3	Conclusie: doeltreffendheid en doelmatigheid beleid	42
7.4	Conclusie: budgetten	43
7.5	Belangrijkste verbeterpunten	43
7.6	Algemene aanbevelingen	44
	Bijlagen	
	1. Deelnemers workshops perceptieonderzoek	
	2. Samenstelling Stuurgroep	

1 Samenvatting

In het kader van 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (VBTB) dienen ministeries eens per jaar een beleidsterrein door te lichten, met als doel te komen tot een inhoudelijke onderbouwing van het beleid (probleemanalyse en motivering rol overheid) en een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de ingezette budgetten. De directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid (VD) van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft in 2008 een beleidsdoorlichting uitgevoerd van Begrotingsartikel 25 Voedselkwaliteit en Diergezondheid.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd in een aantal stappen: de beleidstheorie is gereconstrueerd, er heeft een analyse plaatsgevonden van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens en er is perceptieonderzoek uitgevoerd onder stakeholders. Voorliggend rapport is een synthese van de informatie die op deze wijze is verzameld. De evaluatieperiode betreft de periode 2000 - 2007.

LNV streeft op het gebied van voedselkwaliteit de bescherming van de volksgezondheid, eerlijkheid in de handel en een bijdrage aan economische ontwikkeling na. Na 2005 wordt de engere doelstelling 'het bieden van een hoog bescherming niveau van de consument' verbreed naar een kwalitatief hoog voedselaanbod en een verantwoord consumptiepatroon. Op het gebied van diergezondheid stelt LNV zich ten doel dat het gezondheidsniveau van de Nederlandse veestapel hoog is (zodat de volksgezondheid niet in gevaar komt) en dat handelspartners worden gevrijwaard. De instrumenten die LNV hiertoe inzet zijn grofweg te verdelen in instrumenten gericht op de *preventie* van uitbraken van dierziekten en voedselincidenten, instrumenten gericht op de *bestrijding* ervan en instrumenten gericht op de *beïnvloeding van de consumptie*. Hiernaast zet LNV een aantal generieke instrumenten in, zoals onderzoek, om haar beleid te verbeteren.

Wij concluderen dat LNV haar taakopvatting goed kan motiveren en dat haar motivering door stakeholders legitiem wordt bevonden. Ook de beleidsuitgangspunten en de doelen die LNV zich stelt worden in het algemeen onderschreven.

Alles overziende concluderen wij dat er niet voldoende gegevens beschikbaar zijn om vast te stellen of het totale beleid effectief is. Omgekeerd wijzen de beschikbare gegevens er ook niet op het dat het beleid niet werkt. Met uitzondering van een aantal aandachtspunten. Met name het private toezicht is nog onvoldoende van de grond gekomen en ook het toezicht door de VWA is nog onvoldoende effectief. Daarom bevelen wij LNV aan het bevorderen van zowel het private toezicht als het toezicht hierop door de overheid, prioriteit te geven.

Verder is het van belang dat LNV verduidelijkt hoe de taken van LNV op het gebied van voedsel zich verhouden tot die van VWS. Dit blijkt voor de buitenwereld niet helder te zijn.

Wat betreft de doelmatigheid, kan worden geconcludeerd dat hier geen specifieke gegevens over beschikbaar waren. Stakeholders hebben de indruk dat de uitvoering van het beleid op een paar punten efficiënter zou kunnen, maar men is niet van mening dat de effecten op een meer efficiënte wijze kunnen worden bereikt door de inzet van andere instrumenten.

Vanwege het feit dat de doelen op het gebied van diergezondheid en voedselkwaliteit niet voldoende SMART geformuleerd zijn, is het doen van uitspraken over de doeltreffendheid lastig gebleken. Wij bevelen LNV daarom aan om vooraf scherper te formuleren wanneer een doel is behaald (maak de doelen meer SMART). Zo wordt het beleid beter toetsbaar, waardoor het in de toekomst beter mogelijk is leer- en verbeterpunten te definiëren. In lijn hiermee bevelen wij tot slot aan dat LNV in kaart brengt welke indicatoren het meest van belang zijn om de werking van het beleid te kunnen beoordelen, zodat hier op meer structurele basis gegevens over verzameld kunnen worden en de werking van het beleid kan worden gemonitord.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

De Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE 2006) van het ministerie van Financiën beoogt een nieuwe impuls te geven aan 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (VBTB). Het streven is te komen tot een toegankelijke begroting, waarin heldere beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd. Ook wordt beoogd dat er door betere evaluaties meer inzicht ontstaat in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het overheidsbeleid dat erin beschreven wordt. In het kader hiervan dienen ministeries eens per jaar een beleidsterrein door te lichten, met als doel te komen tot een inhoudelijke onderbouwing van het beleid (probleemanalyse en motivering rol overheid) en een oordeel over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid en de ingezette budgetten.

De directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid (VD) van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft in 2008 een beleidsdoorlichting uitgevoerd van Begrotingsartikel 25 Voedselkwaliteit en Diergezondheid. De evaluatieperiode is 2000-2007. Voorliggend rapport is een synthese van de resultaten.

In dit rapport wordt teruggekeken naar het verleden. Het is mogelijk dat bepaalde feiten inmiddels achterhaald/niet meer aan de orde zijn. Ook kan het zijn dat aandachtspunten die uit deze beleidsdoorlichting naar voren komen, inmiddels al opgepakt zijn door LNV. Doorgaans zit er immers een vertraging tussen het bedenken van beleidsaanpassingen en het zichtbaar worden (van de effecten) daarvan.

2.2 Centrale onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die in de beleidsdoorlichting centraal staan, luiden:

- wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid?
- waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen, wat stelt ze zich ten doel en is dit in de ogen van stakeholders legitiem?
- is het beleid dat LNV inzet doeltreffend en doelmatig?
- welke budgetten worden ingezet en hoe worden deze beoordeeld door stakeholders?

2.3 Aanpak en werkwijze

De beleidsdoorlichting van artikel 25 is uitgevoerd in een viertal stappen.

1. Reconstructie beleidstheorie

Gestart is met het reconstrueren van de beleidstheorie die aan het beleid op het gebied van voedselkwaliteit en diergezondheid ten grondslag ligt. Hiertoe zijn beleidsdocumenten geraadpleegd. Op deze wijze is inzichtelijk gemaakt hoe het beleid eruit ziet (in termen van doelen, instrumenten en beoogde effecten) en op welke veronderstellingen en overtuigingen het beleid is gebaseerd. Deze reconstructie is uitgevoerd door LNV en vormde de basis voor de hierna genoemde stappen. Deze stappen hebben als doel de legitimiteit en de effectiviteit van het beleid, zoals beschreven in de beleidstheorie te toetsen.

2. Perceptieonderzoek onder stakeholders

De gereconstrueerde beleidstheorie is in de vorm van vragen en stellingen voorgelegd aan stakeholders die direct en indirect bij het beleid betrokken zijn. Hierbij moet worden gedacht aan vertegenwoordigers van de overheid (zowel beleid als uitvoering), de sector, de belangenorganisaties en de onderzoeksinstanties. Hiertoe zijn een drietal workshops georganiseerd. Een overzicht van de organisaties die aan de workshops hebben deelgenomen, is in bijlage 1 opgenomen. In de workshops is aan stakeholders gevraagd het beleid te beoordelen op deugdelijkheid (juistheid en legitimiteit van de rolopvatting), de doeltreffendheid en de doelmatigheid en op de ingezette budgetten. Tevens zijn stakeholders in de gelegenheid gesteld verbeterpunten aan te dragen. Dit perceptieonderzoek is uitgevoerd door Twynstra Gudde. Bij dit onderzoek dient opgemerkt te worden dat stakeholders belanghebbenden zijn. Percepties van stakeholders kunnen niet als harde feiten worden geïnterpreteerd, maar zijn te beschouwen als de kijk van belanghebbenden op het beleid. Het zijn meningen.

3. Literatuuronderzoek naar relevante feiten en meningen

Verder is een analyse uitgevoerd van verschillende onderzoeks- en adviesdocumenten op relevante feiten en meningen betrekking hebbend op de legitimiteit en doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Deze analyse is uitgevoerd door LNV.

4. Documentenanalyse op relevante kwantitatieve gegevens

Tot slot is een analyse uitgevoerd naar relevante kwantitatieve gegevens, waarmee de effecten van het gevoerde beleid zouden kunnen worden onderbouwd. Deze analyse is uitgevoerd door Twynstra Gudde. De gegevens hiervoor zijn verzameld en aangeleverd door LNV. Twynstra Gudde heeft, met uitzondering van kamerstukken, zelf geen literatuur bestudeerd.

Om ons een beeld te vormen over deze onderwerpen, is alle relevante informatie die via bovenstaande stappen is verzameld, op een rij gezet en met elkaar geconfronteerd. Dit rapport is hier een synthese van.

2.4 Onafhankelijke toetsing en begeleiding stuurgroep

Dit eindrapport is ter toetsing voorgelegd aan een onafhankelijke deskundige in de persoon van professor dr. A. Stegeman, verbonden aan de Faculteit Diergeneeskunde van de Universiteit Utrecht. De heer Stegeman heeft ook zitting genomen in de stuurgroep die dit onderzoek heeft begeleid.

De stuurgroep heeft de totstandkoming van dit syntheserapport, alsmede de uitvoering van de studies die hieraan ten grondslag liggen, begeleid. In bijlage 2 is de samenstelling van de stuurgroep opgenomen.

2.5 Leeswijzer

Dit syntheserapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 gaat in op de vraag welke problemen aanleiding zijn (geweest) voor het beleid dat staat beschreven in begrotingsartikel 25. Ook wordt er ingegaan op de vraag waarom de overheid het tot haar verantwoordelijkheid rekent om deze problemen op te lossen, wat ze zich ten doel stelt en of dit in de ogen van stakeholders legitiem is.

In hoofdstuk 3 wordt het beleid dat staat beschreven in begrotingsartikel 25 uiteengezet. Hierbij wordt ingegaan op de uitgangspunten die LNV hanteert, de (tussen)doelen die zij nastreeft en de instrumenten die hiertoe worden ingezet.

Hoofdstuk 4 gaat vervolgens in op de werking en de effecten van het beleid in de praktijk. Ook behandelt dit hoofdstuk de doelmatigheid.

In hoofdstuk 5 worden de budgetten beschreven die voor het beleid worden ingezet.

Tot slot worden in hoofdstuk 6 de hoofdvragen beantwoord en worden er aanbevelingen gedaan.

3 Probleemanalyse en rol overheid

Dit hoofdstuk geeft weer wat de problemen zijn geweest die voor LNV aanleiding zijn om beleid te ontwikkelen op het gebied van diergezondheid en voedselkwaliteit.

Vervolgens komt aan de orde waarom de overheid het tot haar verantwoordelijkheid rekent om deze problemen op te lossen, wat zij zich ten doel stelt (inclusief rolopvatting) en of dit door stakeholders legitiem wordt bevonden. Hiertoe wordt per beleidsterrein steeds kort uiteengezet wat in de beleidsreconstructie is opgenomen over de rolopvatting en de doelen van LNV, wat er uit de verzamelde gegevens naar voren is gekomen en wat op grond hiervan geconcludeerd kan worden.

3.1 Voedselkwaliteit en voedselveiligheid

3.1.1 *Probleemanalyse*

Het probleem dat aanleiding vormt om beleid in te zetten op het gebied van voedselveiligheid is de bedreiging die onveilig voedsel vormt voor de volksgezondheid en het feit dat onveilig voedsel kan leiden tot een verstoring van de (inter)nationale handel. Naast veiligheid wordt het volgens LNV door de maatschappij steeds meer als probleem gezien dat een aantal aspecten van voedsel (waarden) onvoldoende tot hun recht komen, zoals onder andere dierenwelzijn, gezonde voedingspatronen, natuur en milieu en streekproducten. LNV heeft er daarom voor gekozen het beleid op het gebied van de voedselveiligheid te verbreden naar voedselkwaliteit.

3.1.2 *Rolopvatting en doelstellingen LNV*

In de beleidsreconstructie geeft LNV aan dat de bescherming van de volksgezondheid en de eerlijkheid in de handel van levensmiddelen al oude aandachtsgebieden van de overheid zijn. De overheidsbemoëienis is terug te voeren op de noodzaak voor ieder mens om veilig voedsel ter beschikking te hebben, om te kunnen leven en te kunnen werken. Veilig voedsel is een basisbehoefte, waarvan de maatschappij zelf een bemoëienis van de overheid verwacht.

Als achterliggende waarde van voedselveiligheidsbeleid komt vertrouwen in de veiligheid van ons voedsel, zowel in Nederland als in het buitenland, volgens LNV steeds terug. Zonder een overheid die normen stelt en toeziet op de naleving ervan is de veiligheid van het voedsel niet gegarandeerd.

Twynstra Gudde

In de beleidsdocumenten uit de periode 2000 - 2007 zijn de volgende algemene doelstellingen terug te vinden:

- bescherming van de volksgezondheid (normstelling)
- eerlijkheid in de handel (keuze consument, transparantie e.d.)
- bijdrage aan economische ontwikkeling (bijdrage van levensmiddelenindustrie aan de economie)
- na 2005 wordt de engere doelstelling 'het bieden van een hoog beschermingsniveau van de consument' verbreed naar een kwalitatief hoog voedselaanbod en een verantwoord consumptiepatroon.

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat de vraag naar de legitimiteit van het voedselveiligheidsbeleid van de rijksoverheid in stukken niet expliciet aan de orde wordt gesteld. Gesteld wordt dat de consument er op moet kunnen vertrouwen dat het voedsel veilig is en dat het niveau van veiligheid overal gelijk moet zijn. De overheid stelt daartoe de norm en ziet toe op de naleving. Maar het bedrijfsleven is primair verantwoordelijk dat er veilig voedsel, binnen het gestelde kader, wordt geproduceerd. Om deze reden is het primaire toezicht bij de sector belegd. Verder komt uit het literatuuronderzoek naar voren dat decentrale normstelling als achterhaald wordt gezien, vanwege de omvang van de markt en de industrie.

Voor wat betreft de rol van de EU, blijkt uit het literatuuronderzoek dat deze evident is. Beleid en veelal regelgeving, wordt voor de gehele EU gemaakt. Maar de lidstaten beïnvloeden dat proces. Getracht wordt nationale doelstellingen een plaats te geven in het EU-beleid. Beïnvloeding is dus belangrijk, blijkt steeds.

Op het beleidsterrein voedselkwaliteit zijn, zo blijkt uit het literatuuronderzoek, vanuit maatschappelijke ontwikkelingen maatschappelijke behoeften af te leiden waarin burgers zelf kunnen voorzien, al dan niet via de markt. Burgers kunnen echter, om uiteenlopende redenen, niet zelf in al deze behoeften voorzien. Deze behoeften liggen er op het terrein van gezond voedsel, dierenwelzijn, natuurlijk produceren, milieu, eerlijke prijs, en adequate informatievoorziening. Om aan deze behoeften te voldoen is, zo concludeert LNV, een samenhangend beleid op gebied van voedselkwaliteit nodig.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen departementen is in de evaluatieperiode neergelegd in een gezamenlijke brief van de ministers van LNV en VWS aan de Tweede Kamer. De ministers hebben een gedeelde verantwoordelijkheid voor het beleid en de regelgeving met betrekking tot de voedselveiligheid. De minister van VWS is daarbij beleidsverantwoordelijk voor het stellen van eisen aan de bereiding en verhandeling van levensmiddelen ter bescherming van de volksgezondheid. Vanuit dit volksgezondheidsbelang geeft de minister van VWS de wettelijke kaders aan het bedrijfsleven om veilig voedsel te produceren en te verhandelen.

Bij het vaststellen van deze normen wordt uiteraard rekening gehouden met andere relevante maatschappelijke belangen. Op basis van risicobeoordelingen worden de beslissingen ten aanzien van te nemen maatregelen genomen. De minister van VWS is ook beleidsverantwoordelijk voor alle hygiëneonderwerpen (met uitzondering van vleeskeuring). Kwesties rond diervoeder en diergezondheid vallen onder verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV.

3.1.3 *Oordeel stakeholders rolopvatting LNV (legitimiteit)*

Stakeholders onderschrijven dat het terecht is dat LNV het tot haar verantwoordelijkheid rekent om ervoor te zorgen dat er wordt voorzien in de beschikbaarheid van veilig voedsel. Voedselveiligheid wordt als taak van de overheid gezien. Ook de doelstellingen en de uitgangspunten (normstellende taak, afspraken op mondiaal niveau en van eerste- naar tweedelijnstoezicht) die LNV op het gebied van voedselkwaliteit en voedselveiligheid heeft geformuleerd, worden door de meeste deelnemers herkend en legitiem bevonden. Vooral het scheppen van kaders, zodat transparantie ontstaat over de kwaliteit en de veiligheid van voedsel, wordt als een taak van de overheid beschouwd.

Een aantal stakeholders, voornamelijk afkomstig uit de sector, is echter van mening dat voedselkwaliteit in mindere mate tot een taak van de overheid behoort. Dit kan grotendeels aan de markt worden overgelaten. Met name het uitdragen van oordelen over voedselkwaliteit richting consument, teneinde het consumptiepatroon te beïnvloeden vindt een deel van de deelnemers niet legitiem. Daarnaast is aangegeven dat men van mening is dat voeding eerder een taak is van VWS dan van LNV.

3.1.4 *Conclusie*

Hieruit concluderen wij dat de bedreiging die onveilig voedsel vormt voor de volksgezondheid en het feit dat onveilig voedsel kan leiden tot een verstoring van de (inter)nationale handel, aanleiding zijn voor het beleid op het gebied van voedselveiligheid en voedselkwaliteit. Hiernaast is in de loop van de evaluatieperiode meer aandacht ontstaan voor andere waarden van voedsel, zoals de aantasting van het dierenwelzijn of schade aan het milieu.

LNV stelt zich ten doel de volksgezondheid te beschermen (voor 2005 luidde deze doelstelling 'het bieden van een hoog beschermingsniveau van de consument', het doel is dus breder geworden), eerlijkheid in de handel te bevorderen en de bijdrage van de levensmiddelenindustrie aan de economie te bevorderen en een kwalitatief hoogwaardig voedselaanbod en consumptiepatroon te bevorderen.

De omvang van de sector en het gelijke niveau van voedselveiligheid worden als redenen gezien om de verantwoordelijkheid op rijksniveau en niet op decentraal niveau te beleggen. Ook vormt dit een reden om een deel van de verantwoordelijkheid bij de sector zelf neer te leggen (verschuiving eerste-naar tweedelijns toezicht). Dit wordt niet door stakeholders ter discussie gesteld. Ook de rol van de EU is evident.

Over het algemeen vinden stakeholders de rolopvatting van LNV legitiem. Zo wordt onderschreven dat de overheid normen stelt teneinde de voedselveiligheid te borgen. Alleen op het gebied van voedselkwaliteit worden door sommige stakeholders vraagtekens geplaatst, met name wanneer het aankomt op het uitdragen van oordelen over kwaliteit richting consument, teneinde het consumptiepatroon te beïnvloeden. Dit vindt een deel van de stakeholders, met name afkomstig uit de sector, geen legitieme overheidsbemoediging.

3.2 Diergezondheid

3.2.1 Probleemanalyse

Uitbraken van besmettelijke dierziekten of zoönosen kunnen een bedreiging vormen voor de diergezondheid en voor de volksgezondheid. Tevens leiden zij tot maatschappelijke onrust en tot verstoringen van de (inter)nationale handel. Omdat de veedichtheid in Nederland hoog en het handelsbelang groot is, vormen deze problemen aanleiding om beleid in te zetten op het gebied van diergezondheid. Ook deze problemen zijn nog actueel.

3.2.2 Rolopvatting en doelstellingen LNV

Ten aanzien van diergezondheid stelt LNV in haar beleidsreconstructie dat in het Beleidsbesluit Diergezondheid staat te lezen dat *'de veedichtheid en het grote handelsbelang van Nederland'* worden aangeduid als redenen voor het belang van overheidsbemoediging.

LNV beschouwt het volgende als haar taak: *'Indien zich een uitbraak van een besmettelijke dierziekte¹⁾ of zoönose voordoet streeft LNV ernaar de maatschappelijke en economische gevolgen daarvan zoveel mogelijk te beperken. Daarbij gaat het niet alleen om het behoud van de gezondheid van de dieren en de volksgezondheid maar ook om het voorkomen van verstoringen van de (internationale handel).'*

¹⁾ Besmettelijke dierziekte zijn die dierziekten die op basis van de GWW meldingsplichtig zijn en waarvoor een Europese bestrijding- of vrijwaringplicht geldt.

In de periode 2000-2007 waren de voornaamste doelstellingen:

- het gezondheidsniveau van de Nederlandse veestapel is hoog
- vrijwaaing van handelspartners.

Deze doelstellingen zijn leidend in het diergezondheidsbeleid sinds 1998. Wanneer het geheel van de beleidsdocumenten wordt gezien, zijn dit de constante waarden.

De zogenaamde politieke dierziektebestrijding is een oud beleidsterrein. Uit het literatuuronderzoek blijkt dat er nooit vraagtekens zijn geplaatst bij de legitimiteit van de rol van de rijksoverheid op dit gebied. Ook in andere landen, zowel binnen de EU als in de rest van de wereld wordt dierziektebestrijding van oudsher als een taak voor de (rijks)overheid gezien. In de overwegingen van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD) is aangegeven waarom er op dit terrein een rol voor de rijksoverheid is weggelegd. De rijksoverheid kan, zo geeft LNV aan, de scheidsrechter zijn in het prisoners dilemma²⁾ en heeft een monopoliepositie uit een oogpunt van gezondheid en welzijn van dieren, uit ethische overwegingen en uit een oogpunt van bescherming van de veiligheid van mens en dier.

Er is echter ook een verantwoordelijkheid bij de sector neergelegd. In het Beleidsbesluit Diergezondheid 1998 is bijvoorbeeld aangegeven dat de sector zelf verantwoordelijk is voor een zodanige bedrijfsvoering dat dierziekte en de verspreiding daarvan voorkomen worden. In beginsel is de rol van de overheid op dit punt er één op afstand, namelijk het uitoefenen van toezicht op het functioneren van ketengarantie stelsels.

Uit de evaluatie van de varkenspestepidemie in 1997/1998 bleek dat de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen het rijk en de lagere overheden (rol van de burgemeester) op het gebied van dierziektebestrijding onvoldoende helder was. Deze is daarna aangepast. De formele rol van de burgemeester onder andere ten aanzien van het bekend maken van maatregelen is geschrapt en overgenomen door LNV. Maatregelen worden nu bijvoorbeeld bekend gemaakt via publicatie in de pers.

De verdeling van de verantwoordelijkheden met de EU is geregeld op het niveau van de diverse verdragen. Daar waar de lidstaat het zelf kan regelen, regelt de lidstaat het, daar waar het gaat om grensoverschrijdende problemen is er EU-regelgeving. Dit betekent dat een belangrijk deel van de overheidsopgave op het gebied van dierziektenbeleid is gebonden aan de EU-regelgeving. In diverse richtlijnen wordt de overheid verantwoordelijk gesteld voor het bestrijden van dierziekten of voor het vrijwaren van handelspartners.

²⁾ Het beste voor alle stakeholders samen is niet het beste voor ieder afzonderlijk.

3.2.3 *Oordeel stakeholders rolopvatting LNV (legitimiteit)*

Stakeholders onderschrijven dat de taakopvatting van LNV ondersteund wordt. Kijkend naar de doelstellingen, missen stakeholders echter wel aandacht voor dierenwelzijn en voor niet bestrijdingsplichtige dierziekten. Ook de uitgangspunten die op het gebied van diergezondheid worden gehanteerd (het voorkomen van verstoringen van de (inter)nationale handel, aandacht voor dierziekten die in het EU-beleid specifiek zijn benoemd en het primaat bij de sector) worden legitiem bevonden. Wel is ten aanzien van de focus op dierziekten in het EU-beleid opgemerkt dat dit niet tot kortzichtigheid mag leiden. Overigens menen stakeholders niet dat dit nu het geval is.

3.2.4 *Conclusie*

Het feit dat uitbraken van besmettelijke dierziekten of zoönosen een bedreiging kunnen vormen voor de dier- en voor de volksgezondheid en tot maatschappelijke onrust en verstoringen van de (inter)nationale handel kunnen leiden, vormen aanleiding om beleid in te zetten op het gebied van diergezondheid. LNV stelt zich ten doel dat het gezondheidsniveau van de Nederlandse vee-stapel hoog is en handelspartners worden gevrijwaard van dierziekten.

Het staat niet ter discussie dat de rijksoverheid een taak heeft op het gebied van de preventie en de bestrijding van dierziekten: haar rolopvatting en uitgangspunten worden door stakeholders onderschreven.

4 Het beleid in theorie

Dit hoofdstuk gaat in op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid van LNV op het gebied van voedselkwaliteit en diergezondheid.

Op het gebied van voedselkwaliteit en voedselveiligheid streeft LNV de volgende hoofddoelen na:

- de bescherming van de volksgezondheid (normstelling)
- eerlijkheid in de handel (keuze consument, transparantie e.d.)
- bijdrage aan economische ontwikkeling (bijdrage van levensmiddelenindustrie aan de economie)
- een kwalitatief hoog voedselaanbod en een verantwoord consumptiepatroon.

Op het gebied van diergezondheid streeft LNV de volgende hoofddoelen na:

- het gezondheidsniveau van de Nederlandse veestapel is hoog
- handelspartners worden gevrijwaard.

Om dit te bereiken zet LNV beleid in, bestaande uit een aantal instrumenten. Dit beleid is beschreven in artikel 25.

LNV heeft voor beide beleidsterreinen, naast hoofddoelen, een aantal tussendoelen geformuleerd. Deze tussendoelen zijn meer concrete resultaten die LNV met de inzet van haar beleidsinstrumenten probeert te bereiken, teneinde haar hoofddoelstellingen te realiseren. De tussendoelen vertonen een zeer sterke samenhang. Een aantal tussendoelen wordt zowel met het beleid op het gebied van diergezondheid, als met het beleid op het gebied van voedselkwaliteit en voedselveiligheid nagestreefd. Op beide beleidsterreinen worden soortgelijke instrumenten ingezet. Grofweg zijn deze instrumenten in te delen in vier categorieën.

1. Instrumenten gericht op *preventie* van voedselincidenten en uitbraken dierziekten: deze instrumenten dragen zowel bij aan doelen op het terrein van diergezondheid als de doelen op het terrein van voedselkwaliteit en voedselveiligheid.
2. Instrumenten gericht op de *bestrijding* van crises bij uitbraken van dierziekten: deze instrumenten maken primair deel uit van het diergezondheidsbeleid.
3. Instrumenten gericht op het *stimuleren van verantwoorde consumptie*: deze instrumenten maken primair deel uit van het beleid op het gebied voedselveiligheid en voedselkwaliteit.
4. Instrumenten gericht op het *verbeteren van het beleid*: deze instrumenten dragen zowel bij aan doelen op het terrein van diergezondheid als aan de doelen op het terrein van voedselkwaliteit en voedselveiligheid.

Om haar hoofddoelen te realiseren, zet LNV kortom in op vier zaken. Omwille van de leesbaarheid, worden beide terreinen en hierbij behorende instrumenten daarom niet apart behandeld, maar aan de hand van bovenstaande indeling (preventie, bestrijding dierziekten, beïnvloeding consument en verbeteren beleid) beschreven.

4.1 Beleid artikel 25 Voedselkwaliteit en diergezondheid

In deze paragraaf wordt het beleid van LNV dat staat beschreven in artikel 25 uiteengezet. Hierbij wordt aandacht besteed aan de uitgangspunten die leidend zijn: wat is de filosofie die aan het beleid op het gebied van voedselveiligheid/voedselkwaliteit en diergezondheid ten grondslag ligt en hoe is het beleid, op basis hiervan, vormgegeven?

Zoals hiervoor al aangegeven, zijn de instrumenten die LNV inzet grofweg onder te verdelen in instrumenten gericht op preventie (het voorkomen van incidenten op het gebied van voedselveiligheid als op het gebied van diergezondheid), instrumenten gericht op de bestrijding van crises, instrumenten gericht op beïnvloeding van de consument en generieke instrumenten ter verbetering van het beleid. Hieronder worden deze instrumenten nader toegelicht. De instrumenten zijn schuingedrukt.

4.1.1 Preventie voedselincidenten en uitbraken dierziekten

LNV is van mening dat de beleidsproblemen oplossingen vergen in Europees verband (het internationale verkeer maakt Nederland kwetsbaar en afhankelijk van andere landen) en dat er een duidelijke verdeling van rollen en verantwoordelijkheden noodzakelijk is. *Wet- en regelgeving* stelt het normenkader vast dat de speelruimte bepaalt voor producenten. Het betreft veelal wetgeving op Europees niveau. Hierbij moet gedacht worden aan normen voor producten en productieprocessen, normen voor het gebruik van diergeneesmiddelen, normen op het gebied van handel in en transport van dieren, etc. Hiermee wordt onder meer beoogd de verontreiniging onder diervoeders tegen te gaan c.q. dat er hygiënisch wordt gewerkt, medicijnen op een prudente wijze worden gebruikt en het aantal diercontacten via verzamelen en verplaatsingen vermindert. Dit alles om te voorkomen dat er crisissen uitbreken. Wetgeving wordt door LNV gezien als een belangrijk instrument.

Zoals ook in het vorige hoofdstuk is aangegeven, is gedurende de evaluatieperiode de nadruk in toenemende mate komen te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van de sector zelf. LNV hanteert als uitgangspunt dat het de verantwoordelijkheid van de producent zelf is om te zorgen voor gezonde dieren en veilige producten van hoge kwaliteit. Dit vertaalt zich gedurende de evaluatieperiode in een sturingsfilosofie waarbij LNV in toenemende mate op afstand staat door het eerstelijns toezicht bij de sector zelf te beleggen.

De sector dient door middel van *ketengarantiesystemen*³⁾ zelf toe te zien op kwaliteitsborging van de processen, wat zowel moet bijdragen aan het realiseren van de doelen op het gebied van diergezondheid als de doelen op het gebied van voedselkwaliteit. Daarbij organiseert en beheert een privaatrechtelijke organisatie het stelsel van voorwaarden en wordt de controle uitgevoerd door een geaccrediteerde controle-instantie. De inzet is dat de grondstoffenstroom en het gehele productieproces stap voor stap worden gecontroleerd en te traceren zijn, zodat de transparantie van productie- en distributiesystemen/ketens is vergroot. Transparantie acht LNV van groot belang. Dit vraagt om een gezamenlijke inspanning van alle marktpartijen in de levensmiddelenketen. Hier maken ook *identificatie- & registratiesystemen* (I&R) onderdeel van uit. Houders van landbouwhuisdieren zijn verplicht hun dieren te registreren, zodat er inzicht is in de verblijfplaatsen van dieren (I&R-systemen). En door middel van diverse *bewakingsprogramma's* wordt de status van de diergezondheid 'bewaakt', zodat inzicht is in trends en ontwikkelingen van voorkomende ziekten en uitbraken van een besmettelijke dierziekte zo snel mogelijk worden ontdekt.

De toezichtsrol van de overheid is gedurende de evaluatieperiode veranderd: het primaire toezicht is gedurende de evaluatieperiode bij de sector neergelegd. Op dit private stelsel houdt de overheid (*VWA en AID*) toezicht. Dit houdt in dat ze steekproefsgewijze controles uitvoert (en bij overtredingen overgaat tot handhaving). Het handhavingsbeleid van de VWA is neergelegd in de nota "handhaven met verstand en gevoel" van 6 november 2006. Doel van dit handhavingsbeleid is de effectiviteit van het toezicht te verhogen en de toezichtlast voor ondernemers die goed presteren te verminderen. Dit beleid sluit aan bij de Kaderstellende Visie op Toezicht van 2005. Om het toezicht risico-gebaseerd te laten zijn, maakt de VWA zoveel mogelijk gebruik van informatie uit private systemen (ketensystemen en bedrijfsystemen).

Door *controlegegevens openbaar te maken*, wordt ernaar gestreefd om de consument te voorzien van heldere, betrouwbare informatie om de transparantie van de keten te vergroten en het vertrouwen in de herkomst en productiewijze te winnen. Hoewel nog niet alle informatie openbaar is, zijn inmiddels voor verschillende sectoren controlegegevens beschikbaar.

LNV hanteert risicoanalyses als leidraad voor haar handelen. Het credo luidt: 'beter voorkomen dan genezen'. Een goede risicoanalyse kan de kans op crises verkleinen, zo is de gedachte. Hoe eerder risico's gekend zijn, des te sneller kan ingegrepen worden. Om ervoor te zorgen dat risico's juist worden beoordeeld, legt LNV de nadruk op het optimaliseren van het proces van risicoanalyse en het ontwikkelen van ondersteunende systemen hiervoor.

³⁾ Bestaande uit een stelsel van voorwaarden met betrekking tot de voedselveiligheid dat is gericht op verschillende bedrijven die bij de productie van voedsel zijn betrokken.

Om ervoor te zorgen dat incidenten op het gebied van voedselveiligheid vroegtijdig worden gedetecteerd, zet LNV in op (het stimuleren van) de ontwikkeling van *systemen voor early warning, emerging risks en rapid alerts*. Op basis hiervan brengt de overheid risico's in kaart, beoordeelt deze en stelt zo nodig maatregelen vast. Ook wordt er door middel van diverse bewakingsprogramma's de status van de diergezondheid in kaart gebracht. Deze systemen zijn erop gericht omvroegtijdig signalen op te pikken om op basis hiervan gerichte maatregelen te kunnen treffen (zoals voorlichting, buitengrenscontrole, wetgeving, en gerichte monitoring). Verder dient een veehouder of dierenarts die vermoedt dat er op een bedrijf een aangifteplichtige dierziekte aanwezig is deze bij de VWA te melden (*meldingsplicht*). Zo kan tijdig worden ingegrepen. Hiernaast worden er *buitengrenscontroles* uitgevoerd, teneinde de invoer en insleep van dierziekten te voorkomen.

Ook probeert LNV risico's te voorkomen, door het risicobewustzijn van de sector te vergroten. Hiertoe geeft LNV *voorlichting* en betaalt de sector bij een uitbraak mee (*financiële prikkel*).

4.1.2 *Bestrijding crises*

Verder vindt LNV het van belang goed voorbereid te zijn op crisissituaties. Daarom tracht ze haar *crisisorganisatie* goed op orde te hebben (*up-to-date draaiboeken, oefeningen* etc.) zodat ze bij uitbraken adequaat in kan grijpen en uitbraken van besmettelijke dierziekten effectief en efficiënt kan bestrijden. Ook bestaat er wetgeving ter ondersteuning van een effectieve crisisbestrijding. De wijze waarop de dierziektebestrijding aangepakt wordt, is gebaseerd op dwingende Europese regelgeving. Op basis van deze Europese regelgeving kunnen bijvoorbeeld vervoersverboden en andere noodzakelijke maatregelen opgelegd worden.

Om bij voedselincidenten adequaat te kunnen ingrijpen, zijn bedrijven die voedingsmiddelen produceren verplicht om in geval van een crisis op een snelle en heldere manier het proces van grondstoffen tot eindproduct en vice versa te traceren (*systemen voor tracking and tracing*). Bij elke audit voor certificering kan een test van de procedure hiertoe verlangd worden.

4.1.3 *Stimuleren verantwoorde consumptie*

Dit onderdeel heeft primair betrekking op het beleid op het gebied van voedselkwaliteit. In het begin van de periode is het begrip voedselkwaliteit sterk georiënteerd op voedselveiligheid. Later in de periode wordt het begrip voedselkwaliteit verder verbreed en wordt hiermee het gehele palet aan publieke waarden bedoeld die betrekking hebben op eigenschappen van producten, maar ook op aspecten van de productiemethoden en -processen waarmee producten geproduceerd zijn.

Deze waarden zijn: gezond voedsel, dierenwelzijn, natuur en milieu, landschap en streekproducten, eerlijke prijs en informatievoorziening/transparantie. Vanuit de gedachte dat de behoefte van consumenten verschuift van voedsel met basiskwaliteit naar voedsel met meerwaarde, is de missie van LNV om bij te dragen aan “het realiseren van de belangrijkste maatschappelijke behoeften en waarden op het brede gebied van voedselkwaliteit.” Dit heeft geresulteerd in een toenemende aandacht voor de consument.

De keuzen van de consument bepalen in hoge mate het aanbod en dus de kwaliteit, zo veronderstelt LNV. Aan deze laatste schakel in de keten is gedurende de evaluatieperiode dan ook in toenemende mate aandacht geschonken. Om te zorgen dat consumenten voldoende zijn geïnformeerd over veilig omgaan met voedsel, geeft het *Voedingscentrum Nederland (VCN)* onder meer voorlichting op het gebied van het bewaren, bereiden en consumeren van voedsel op de juiste wijze. Daarnaast verzorgt het VCN de informatievoorziening richting consumenten met betrekking tot publieke waarden van voedsel (dierenwelzijn en duurzaamheid). Op deze manier beoogt LNV een verantwoorde consumptie te stimuleren.

Om het inzicht van de consument te verbeteren en de vraaggestuurde invloed van de keten te verhogen, financiert LNV hiernaast smaaklessen over voedsel op basisscholen. Hiermee tracht LNV de bewustwording bij de jeugd over de waarde(n) van voedsel en het belang van een verantwoord consumptiepatroon te versterken.

4.1.4 *Verbeteren van het beleid*

Tot slot streeft LNV ernaar dat er goed inzicht is in de in de veestapel aanwezige dierziekten. Hiertoe zet zij onder meer onderzoeken uit. Ook wordt onderzoek ingezet om de beleidsinstrumenten op beide beleidsterreinen te verbeteren.

Zoals eerder aangegeven, is veel wetgeving afkomstig uit Brussel. Door capaciteit in te zetten teneinde de besluitvorming in Brussel te beïnvloeden, wordt ook getracht het beleid voor beide beleidsterreinen in de door Nederland gewenste richting te sturen.

Tot slot vindt LNV het contact tussen het beleid en de consument van groot belang en heeft daarvoor een *Consumentenplatform* ingesteld. Het Consumentenplatform heeft de volgende twee doelen: het luisteren naar de wensen en de zorgen van de consument om zo bestaand beleid aan te passen of nieuw beleid op te zetten én de wensen van de consument meer centraal in het beleid stellen.

5 Het beleid in de praktijk: doeltreffendheid en doelmatigheid

In het vorige hoofdstuk is een globale omschrijving gegeven van het beleid. Hieruit bleek dat het beleid dat wordt ingezet om de doelen op het gebied van diergezondheid te realiseren voor een deel overlapt met het beleid dat wordt ingezet om de doelen op het gebied van voedselveiligheid en voedselkwaliteit te behalen. In dit hoofdstuk komt de werking van dit beleid in de praktijk aan de orde. Vanwege de sterke samenhang, wordt het beleid niet per afzonderlijk beleidsterrein behandeld, maar langs de eerdergenoemde indeling:

1. Werking beleid gericht op preventie voedselincidenten en uitbraken dierziekten.
2. Werking beleid gericht op de bestrijding van crises.
3. Werking beleid gericht op de stimulering van verantwoorde consumptie.
4. Werking instrumenten gericht op het verbeteren van het gehele beleid.

Wel wordt per instrument aangegeven tot welk beleidsterrein deze behoort (diergezondheid, voedselkwaliteit of beide terreinen).

Per onderdeel worden de instrumenten beschreven en aangegeven waartoe de inzet van het instrument zou moeten leiden (beoogde werking).

Vervolgens wordt per instrument uiteengezet wat er op basis van deze beleidsdoorlichting bekend is over de werking van en het effect van het instrument. Op grond hiervan wordt steeds een korte conclusie getrokken.

Na de bespreking van de afzonderlijke instrumenten wordt teruggegaan naar hoofddoelstellingen van beide beleidsterreinen. Afgaande op wat er bekend is over de werking van de instrumenten, in hoeverre lijken deze doelstellingen dan te zijn gerealiseerd (doeltreffendheid)?

Tot slot komt in dit hoofdstuk de doelmatigheid van het beleid aan bod.

5.1 Inzet en werking instrumenten

5.1.1 *Werking instrumenten gericht op preventie van voedselincidenten en uitbraken dierziekten*

In deze paragraaf wordt de werking van de instrumenten gericht op preventie uiteengezet. Om te beginnen komt de wet- en regelgeving en het toezicht aan de orde. Dit is op beide beleidsterreinen van toepassing. Hierna komen de instrumenten aan bod die worden ingezet ten behoeve van preventie van dierziekten. Vervolgens komen de preventieve instrumenten op het gebied van voedselkwaliteit aan de orde.

Wet- en regelgeving (voedsel en dier)

Beleidsreconstructie (beoogde werking en effecten)

LNV geeft aan dat wet- en regelgeving een belangrijk instrument vormt dat de overheid gebruikt om het beleid op zowel het gebied van diergezondheid als voedselveiligheid vorm te geven. De wet- en regelgeving stelt het normenkader vast dat de speelruimte bepaalt voor producenten. Het betreft veelal wetgeving op Europees niveau. In haar beleidsreconstructie geeft LNV aan dat het benoemen van alle wetgevingsacties te ver voert. Wat LNV wel noemt zijn:

- wetgeving waarmee beoogd wordt een hygiënische werkwijze in sectoren te bevorderen, specifiek de Kaderwet Diervoeders (2003), de modernisering van de hygiënewetgeving en de introductie van het HACCP (Hazard Analysis & Critical Control Points) ten behoeve van het verbeteren van de ketengarantiesystemen⁴) om de transparantie van productie- en distributiesystemen te vergroten. De ketengarantiesystemen worden verderop in deze paragraaf apart besproken
- de Wet onafhankelijke risicobeoordeling VWA (2006). Ook dit onderwerp wordt in deze paragraaf apart besproken
- de Diergeneesmiddelenwet en onderliggende regelgeving bevat de voorschriften op het gebied van het diergeneesmiddelengebruik (zoals het gebruik van hormonen en antibiotica)
- wetgeving op het gebied van handel in en transport van dieren, waarmee wordt gestreefd naar structuurveranderingen met het oog op vermindering van risico's, in het bijzonder wat betreft de aantallen contacten tussen dieren bij verplaatsen en verzamelen.

Werking en effecten in de praktijk

Wat betreft de mate waarin er hygiënisch wordt gewerkt, is het volgende bekend. Uit de controles op de reiniging en de ontsmetting van veewagens blijkt dat de voorschriften redelijk tot goed worden nageleefd. Veewagens van schapen of runderen zijn respectievelijk 70 - 80% schoon, bij varkens ligt dit op 99%. Ook is het aantal gecertificeerde bedrijfslocaties toegenomen. Wat betreft het tegengaan van de verontreiniging van diervoeders zijn door de AID diverse controles uitgevoerd en zijn controles geïntensiveerd. Controles in de jaren 2000 - 2005 laten zien dat het aantal overtredingen (5%) en processen verbaal (3%) relatief beperkt is in verhouding tot het aantal controles dat is uitgevoerd⁷.

⁴) De HACCP-systematiek voor risicobeheersing is toegevoegd aan de al langer bestaande kwaliteitsborgingsregeling GMP (Good Manufacturing/Managing Practice) van het product-schap. Het kwaliteitsborgingsstelsel GMP+HACCP (kortweg GMP +) is uitgebouwd tot de hele keten van grondstoffenproducent tot en met transporteur en veehouder. Onafhankelijke auditors van certificerende instellingen controleren de naleving van de regeling. Ondernemers die in overtreding zijn kunnen hun GMP - of GMP + -certificaat kwijtraken.

Verder blijkt uit de geraadpleegde gegevens dat het gebruik van diergeneesmiddelen niet altijd volgens de Diergeneesmiddelenwet geschiedt en het onverantwoord gebruik van antibiotica is toegenomen. In de inspecties van de AID is een stijging van het aantal meldingen en klachten waarneembaar van het gebruik van niet geregistreerde diergeneesmiddelen. Ook lijkt het aantal meldingen en constatering met betrekking tot het illegaal aanbieden van producten via internet toe te nemen. Uit het monitoringsysteem van het Productschap Vee en Vlees (PVV) blijkt wel dat het aantal runderbedrijven waar verboden stoffen worden gevonden de afgelopen jaren afneemt.

Over het verminderen van risico's wat betreft de aantallen contacten tussen dieren bij verplaatsen en verzamelen, is het volgende bekend. Uit de evaluatie van de preventieregels uit 2002 blijkt dat de aangescherpte regelgeving en de daaruit voortvloeiende contactstructuur bijdragen aan een reductie in het risico van verspreiding van MKZ middels transporten via een verzamelplaats. Er wordt echter ook geconcludeerd dat de regelingen nog niet het effect hebben van aanpassing van gebruiken en structuur in de sector. Verder blijkt uit onderzoek dat er tussen 2000 en 2005 sprake is van een afname van diercontacten bij veemarkten. Daarbij moet worden opgemerkt dat een aantal veemarkten naar aanleiding van de MKZ-crisis is gesloten.

In de workshops met stakeholders is niet expliciet stilgestaan bij de naleving en de effecten van deze wetgeving.

Conclusie

Uit bovenstaande blijkt dat de sector zich redelijk goed aan hygiënevoorschriften houdt: het aantal overtredingen is beperkt. Het gebruik van verboden stoffen behoeft aandacht. Over diercontacten bij verplaatsen en verzamelen valt op basis van de gegevens te concluderen dat de aangescherpte regelgeving en de daaruit voortvloeiende contactstructuur bijdragen aan een reductie in het risico van verspreiding van MKZ middels transporten via een verzamelplaats, maar dat de regelingen nog niet het effect hebben van aanpassing van gebruiken en structuur in de sector.

Toezicht en handhaving door VWA en AID (voedsel en dier)

Beleidsreconstructie (beoogde werking en effecten)

Zoals eerder vermeld, is in de evaluatieperiode gestart met andere vormen van toezicht. Dat is erop gericht de controle-inspanning van de overheid meer efficiënt en effectief in te richten en om de toezichtlast van het bedrijfsleven te verlagen. Basis voor dit op risico gebaseerde toezicht zijn de systemen van het bedrijfsleven zelf. Goed gedrag wordt beloond met een lagere controledichtheid. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat het bedrijfsleven zelf verantwoordelijk is voor de productie van veilig voedsel. De overheid houdt hierop toezicht, direct of indirect via de private kwaliteitssystemen.

Twynstra Gudde

In de evaluatieperiode is binnen de VWA het Bureau risicobeoordeling ingesteld dat op wetenschappelijke basis risico's beoordeelt en het beleid gevraagd en ongevraagd adviseert over beheersmogelijkheden van risico's. De onafhankelijkheid van dit bureau is gewaarborgd in de Wet onafhankelijke risicobeoordeling.

Werking en effecten in de praktijk

Uit het literatuuronderzoek is op het gebied van het toezicht door de VWA het volgende naar voren gekomen. Geconstateerd is dat VWA de doelstelling van de wettelijke taak met betrekking tot het toezicht op levende dieren niet haalde, de bedrijfsbezoeken in het kader van erkenningenonderhoud niet vaak genoeg plaatsvonden en kwalitatief onder de maat waren. Verder werden er met betrekking tot het toezicht op diertransporten risico's geconstateerd op het gebied van capaciteit en kwaliteit van de uitvoering en bleken zich problemen voor te doen bij het toezicht en de handhaving op slachthuizen en exportverzamelplaatsen.

Uit onderzoek is gebleken dat de organisatiestructuur van de VWA en in het verlengde daarvan een complexe interne sturing, voor problemen zou zorgen. Daarnaast zou het ICT-systeem van VWA niet toereikend zijn waardoor er sprake was van een gebrekkige informatie-uitwisseling en communicatie. Verder zou het handhavinginstrumentarium in de reglementering voor levend vee ontoereikend zijn⁵).

Dit sluit aan bij het beeld dat stakeholders hebben. Stakeholders hebben de indruk dat het toezicht door de VWA te kort schiet. Er wordt te weinig gecontroleerd en de sancties bij overtredingen zijn te laag. Ook zijn in het perceptieonderzoek zorgen geuit over de capaciteit van zowel de VWA als over de AID.

Er is op gewezen dat toezicht niet alleen van belang is om ervoor te zorgen dat er geen overtredingen worden begaan, toezicht door de overheid is volgens stakeholders soms ook van belang voor de export. Er zijn veel landen die 'overheidsstempels' willen zien. Alleen controle door de markt kan opgevat worden als de 'slager keurt zijn eigen vlees'.

Conclusie

Op basis van de beschikbare gegevens, concluderen wij dat het toezicht door de VWA in de evaluatieperiode ontoereikend was.

5) Naar aanleiding van de constatering uit eerdere onderzoeken, heeft LNV inmiddels een groot aantal verbeteracties in gang gezet .

Ketengarantiesystemen (voedsel en dier)

Beleidsreconstructie (beoogde werking en effecten)

De primaire verantwoordelijkheid is bij de sector gelegd. Om aan deze verantwoordelijkheid invulling te geven zouden er garantiesystemen tot ontwikkeling moeten komen op bedrijfsniveaus en op het niveau van de keten. Daar waar ketengarantiesystemen van de grond zijn gekomen, en hierbij is de overheid natuurlijk afhankelijk van private partijen, houdt de overheid toezicht op het functioneren van deze private toezichtstelsels. Onafhankelijke auditors van certificerende instellingen controleren de naleving van de regeling gekoppeld aan de certificering. Ondernemers die in overtreding zijn kunnen hun certificaat kwijtraken.

Werkings en effecten in de praktijk

In de evaluatieperiode was er geen duidelijk en volledig overzicht over de aanwezigheid van ketengarantiesystemen in de sector. Uit de beschikbare gegevens blijkt wel dat het aantal bedrijflocaties dat gecertificeerd beschikt over een GMP+ in de periode 2003-2005 behoorlijk is toegenomen.

Stakeholders geven aan dat er momenteel te weinig prikkels zijn om als ondernemer bij te dragen aan het ketengarantiesysteem. De pakkans is te laag en ook de sancties die worden opgelegd zijn niet hoog genoeg. Hierdoor zijn er nog te veel ondernemers die zich aan de ketengarantiesystemen onttrekken. Stakeholders zijn het er over eens dat het systeem door de overheid 'geback-up't moet worden. Er moet zichtbaar gecontroleerd worden en niet meedoen, moet sterke consequenties hebben. Stakeholders ondersteunen de systemen wel.

Ook zijn er opmerkingen gemaakt over de normen die voor het systeem zijn gesteld. Deze zouden alleen gericht zijn op het proces en niet op de kwaliteit. Ook sluiten ze volgens stakeholders onvoldoende aan op internationale criteria.

Conclusie

Op basis van bovenstaande, concluderen wij dat er tijdens de evaluatieperiode geen duidelijk en volledig overzicht is over de aanwezigheid van ketengarantiesystemen in de sector. Wel wijzen de gegevens erop dat er tijdens de evaluatieperiode vorderingen zijn gemaakt met de invoering ervan. Stakeholders zijn echter kritisch over de werking van de systemen in de praktijk.

Openbaarmaking van controle gegevens (voedsel en dier)

Beoogde werking en effecten

De VWA controleert of de sector zich aan de regels houdt. Door controlegegevens openbaar te maken, tracht LNV de transparantie in de keten te vergroten en het vertrouwen van consumenten in de herkomst en productiewijze van voedsel te herwinnen. Voor verschillende sectoren zijn controlegegevens beschikbaar, maar nog niet alle informatie is openbaar.

Werking en effecten in de praktijk

Er zijn nog geen effecten weer te geven van het openbaar maken van controlegegevens, omdat de omvang hiervan nog te beperkt is.

Stakeholders hebben aangegeven dat het instrument met name bijdraagt aan het vergroten van de transparantie, niet zozeer aan het vergroten van vertrouwen van de consument. De informatie aan de consument is zo fragmentarisch en willekeurig dat het gevaar bestaat dat de consument verkeerde conclusies trekt. Daarom wordt benadrukt dat het belangrijk is dat er bij openbaarmaking ook goed wordt uitgelegd hoe de cijfers moeten worden geïnterpreteerd. Ook is opgemerkt dat de controles evenwichtig moeten zijn. Het mag bijvoorbeeld niet zo zijn dat alleen grote bedrijven gecontroleerd blijven, en de kleinere ‘buiten schot’ blijven.

Conclusie

Op basis van geanalyseerde gegevens zijn er nog geen uitspraken te doen over de effectiviteit van het openbaar maken van controlegegevens. Stakeholders hebben de indruk dat het instrument alleen bijdraagt aan het vergroten van de transparantie, niet aan het vertrouwen van de consument.

Instelling van een nulnorm voor besmettingen (voedsel)

Beoogde werkingen effecten

In feite onderdeel van wetgeving, maar door LNV apart benoemd in haar beleidsreconstructie, is het instellen van een nulnorm ter vermindering van de besmetting van pluimveevlees met Salmonella en Campylobacter. Hiermee wordt beoogd dat alleen onbesmet pluimveevlees wordt aangeboden.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de nationale doelstelling (nulnorm) voor Salmonella gedurende de evaluatieperiode is ingehaald, doordat in EU regelgeving andere normen voor Salmonella in pluimveevlees zijn afgekondigd. Voor Campylobacter is de beleidsdoelstelling in de periode gewijzigd van de afkondiging van een nulnorm naar een risicobaseerde insteek, waarbij toegewerkt moet worden door de sector naar een reductie van de aantallen C- bacteriën op pluimveevlees.

Werking en effecten in de praktijk

Uit kwantitatieve gegevens blijkt dat in 2002 het percentage Salmonella besmettingen in pluimveevlees gedaald is van 10% naar 2%. Ook is gebleken dat het aantal meldingen van bacteriële ziekteverwekkers voor Salmonella is gedaald; voor de overige bacteriële ziekteverwekkers blijft het aantal meldingen op een min of meer gelijk niveau (Campylobacter) of neemt juist toe.

Conclusie

Op basis van de beschikbare gegevens, blijkt dat niet bereikt is dat er alleen onbesmet pluimveevlees wordt aangeboden. Wel is het aantal Salmonella-besmettingen gedaald. De nulnorm is inmiddels losgelaten.

Identificatie- en registratiesystemen (dier)

Beleidsreconstructie (beoogde werking en effecten)

Met het I&R-systeem kunnen runderen, varkens en schapen en geiten geïdentificeerd en geregistreerd worden. Een goed werkend I&R-systeem geeft inzicht in verblijfplaatsen, vervoer en contacten van dieren, wat een snellere tracering van dieren mogelijk maakt. In geval van uitbraak van een dierziekte is dat van belang.

Werking en effecten in de praktijk

Uit de literatuurstudie blijkt dat in rapportages van de AID wordt geconstateerd dat de gegevens die met het I&R-systeem worden geregistreerd voor het merendeel door het AID akkoord worden bevonden. Meer dan een kwart was niet foutloos. In het grootste deel van de gevallen, concludeert LNV op basis van haar literatuuronderzoek, betrof dit een verloren oormerk. Met name bij de controle op I&R van schapen en geiten is een hoog percentage niet akkoord.

Stakeholders oordelen echter zeer positief over de bijdrage van het I&R systeem in de praktijk.

Conclusie

Op grond van bovenstaande, concluderen wij dat I&R-systemen op zichzelf lijken bij te dragen aan een identificatie en registratie van dieren. Ze worden alleen nog niet altijd en over alle sectoren goed gebruikt.

Project Alternatieve Verwerking Slachtafval (dier)

Beoogde werking en effecten

LNV stelt zich ten doel om het bestaande wettelijke monopolie in de destructiemarkt te doorbreken, met als doel prijsconcurrentie, en uiteindelijk lagere kosten. Dit moet via marktwerking zijn beslag krijgen en hiervoor is er een project, het Project Alternatieve Verwerking Slachtafval (PAV), geweest.

Twynstra Gudde

Werking en effecten in de praktijk

Uit de gegevens van het kwantitatieve onderzoek blijkt dat, in het kader van het PAV, een aantal pilots is ingesteld ter stimulering van alternatieve verwerking in 2004. Ook blijkt het dat het PAV in 2006 vertraging heeft opgelopen en dat de overheid tot op heden een bijdrage levert aan de kosten.

Het project PAV als zodanig is niet geëvalueerd, maar sinds de afloop van de pilots zijn er geen verwerkers van slachtafval in de markt bijgekomen. Dit hangt, aldus LNV, onder andere samen met het feit dat de toekomstige Wet dieren nog niet van kracht is.

Het perceptieonderzoek heeft niet zozeer een discussie opgeleverd over PAV als beleidsinstrument maar over de overheidsbijdrage voor alle vee- of dierhouders in de kosten voor transport en verwerking van kadavers. Een deel van de stakeholders was verbaasd over het feit dat deze bijdrage aan de veehouder deels uit belastinggeld betaald wordt.

Conclusie

Om het wettelijke monopolie in de destructiemarkt te doorbreken, heeft LNV pilots uitgevoerd in het kader van het PAV. Het PAV heeft tot op heden niet geleid tot het in de markt verschijnen van nieuwe verwerkers van slachtafval. Dit hangt onder andere samen met het feit dat de toekomstige Wet dieren nog niet van kracht is.

Bewakingsprogramma's (dier)

Beleidsreconstructie (beoogde werking en effecten)

Door middel van diverse programma's wordt de status van de diergezondheid 'bewaakt', zodat inzicht is in trends en ontwikkelingen van voorkomende ziekten en uitbraken van een besmettelijke dierziekte zo snel mogelijk worden ontdekt.

Werking en effecten in de praktijk

Uit de gegevens van het kwantitatieve onderzoek blijkt dat er in het kader van de monitoring gedurende de evaluatieperiode bedrijfsbezoeken hebben plaatsgevonden en dieren zijn getest op dierziekten. Over de resultaten rapporteert LNV in haar jaarverslagen. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat er inzicht bestaat in voorkomende dierziekten.

In de workshops is de werking van deze systemen niet expliciet aan de orde gesteld. Wel is er in de workshops opgemerkt dat 'early warning' de sleutel is voor snelle interventie.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat er in het kader van de bewaking van de diergezondheid gedurende de evaluatieperiode bedrijfsbezoeken zijn afgelegd waarbij dieren zijn getest. Dit heeft tot inzicht geleid in het voorkomen van dierziekten. In hoeverre deze testen ook inzicht geven in trends en ontwikkelingen van voorkomende ziekten en of door de bewakingsprogramma's uitbraken van een besmettelijke dierziekte zo snel mogelijk worden ontdekt, is op basis van de beschikbare gegevens niet vast te stellen

Meldingsplicht (dier)

Beleidsreconstructie (beoogde werking en effecten)

De meldingsplicht voor besmettelijke dierziekten is erop gericht een eventuele uitbraak van een besmettelijke dierziekte zo snel mogelijk te ontdekken. Hoe sneller een uitbraak van een besmettelijke dierziekte wordt ontdekt, des te makkelijker kan deze bestreden worden, zo veronderstelt LNV.

Werkingswijze en effecten in de praktijk

Uit studies die gedurende de evaluatieperiode zijn verschenen, komt naar voren dat de meldingsplicht voor een deel wordt nageleefd. Bij de uitbraak van mond en klauwzeer in 2001 is er bijvoorbeeld al op dezelfde dag dat er verschijnselen waren, contact opgenomen met de RVV. Uit de evaluatie van de uitbraak van de vogelgriep in 2003 blijkt dat de eerste verschijnselen op 22 februari werden geconstateerd en dat 6 dagen later, op 28 februari de melding is gedaan. Uit de jaarverslagen van het Diergezondheidsfonds blijkt dat er elk jaar een grote hoeveelheid aangifteplichtige dierziekten wordt gemeld⁶). Ook uit het aantal meldingen van blauwtongbesmettingen⁷) blijkt dat veel veehouders en dierenartsen verdenkingen van aangifteplichtige dierziekten melden.

Er is echter wel sprake van onderrapportage: het niet melden van aangifteplichtige dierziekten. LNV wijdt dit aan het feit dat verschijnselen zoals koorts en sterfte bij veel dierziekten voorkomen en de veehouder of dierenarts daarbij niet altijd denkt aan een aangifteplichtige dierziekte.

Stakeholders onderschrijven het nut van de meldingsplicht, maar zijn niet unaniem positief over de huidige werking ervan. Vanuit de sector is opgemerkt dat de meldingsplicht op zich een goed instrument is, maar dat de drempel laag moet zijn. Ook kan er meer effect worden bereikt door na een melding sneller te diagnosticeren en door de inzet van uitsluitingdiagnostiek.

⁶) In 2006 ging het bijvoorbeeld om 1373 meldingen.

⁷) In 2007 ging het om enkele duizenden besmettingen waarvan een groot deel is ontdekt door de melding van de veehouder.

Conclusie

Op basis van de beschikbare gegevens kan geconcludeerd worden dat de meldingsplicht werkt, maar, gezien de onderrapportage, nog niet optimaal. Ook stakeholders oordelen positief over het bestaan van de meldingsplicht. Wel zijn ze van mening dat de meldingsplicht laagdrempeliger zou kunnen zijn en denken ze dat de vervolgacties op een melding verbeterd kunnen worden.

Buitengrenscontrole (dier)

Beleidsreconstructie (beoogde werking en effecten)

Op een aantal luchthavens en in een aantal havens kunnen dieren en dierlijke producten uit derde landen via Nederland de EU binnenkomen. Deze producten kunnen Nederland echter ook via andere EU-lidstaten binnen komen, vanwege het vrije verkeer van dierlijke producten binnen de EU. Verondersteld wordt dat door deze dieren/producten aan de 'buitengrens' te controleren voorkomen kan worden dat met deze dieren/producten ziekteverwekkers meegenomen worden naar de EU. De buitengrenscontrole dient kortom ter verkleining van het risico op insleep van dierziekten.

Werkings en effecten in de praktijk

In het literatuuronderzoek en de kwantitatieve analyse waren geen gegevens beschikbaar over de mate waarin buitengrenscontroles in Nederland de insleep van dierziekten voorkomen. In de workshops is aangegeven dat, gezien de uitbraak van blauwtong, de buitengrenscontrole nog niet goed lijkt te werken.

Conclusie

Er zijn te weinig gegevens beschikbaar om vast te stellen in hoeverre door buitengrenscontroles in Nederland de invoer van ziekteverwekkers wordt voorkomen. Het feit dat er uitbraken zijn geweest, wijst erop dat het systeem nog niet waterdicht is. Het is echter de vraag of dit überhaupt mogelijk is. Omdat er nog diverse andere wegen zijn waarop ziekteverwekkers binnen kunnen komen, zoals via trekvogels of met ziekten besmette insecten die met woestijnzand meegeblazen worden, kan deze controle slechts een deel van de invoer van ziekteverwekkers voorkomen. Daarnaast gaat het binnen Europa om enkele honderden (lucht)havens met in totaal miljoenen passagiers, en postpakketten. LNV is dus tevens afhankelijk van de kwaliteit van de controles die worden uitgevoerd door andere EU-landen.

Voorlichting (dier)

Beleidsreconstructie (beoogde werking en effecten)

Door voorlichting te geven over de preventie en bestrijding van dierziekten⁸⁾ wordt de kennis en inzicht bij doelgroepen over risico's vergroot. De aanname is dat indien men meerinzicht heeft in de risico's dat men daar dan ook naar zal handelen en het risico op insleep en versleep van dierziekten wordt verkleind en er minder ziekten voor komen.

Werking en effecten in de praktijk

Uit de bestudeerde documenten blijkt dat er de afgelopen jaren voorlichting heeft plaatsgevonden. Wanneer wordt afgegaan op het aantal overtredingen van wet- en regelgeving (als indicatie voor risicobewustzijn) lijkt voorlichting nog niet het gewenste effect te hebben.

Stakeholders is de vraag voorgelegd of ze van mening zijn dat het geven van voorlichting bijdraagt aan het vergroten van kennis en inzicht over risico's. Het merendeel denkt dat dit niet het geval is. Hierbij is opgemerkt dat er pas behoefte aan informatie wordt gevoeld, als er iets aan de hand is. De indruk is dus dat de sector niet of weinig kennis neemt van informatie gericht op het vergroten van het risicobewustzijn (preventie). Dit zou erop kunnen duiden dat het risicobewustzijn niet vergroot wordt door voorlichting.

Conclusie

Op grond hiervan zijn twee conclusies mogelijk: óf voorlichting leidt er niet toe dat kennis en inzicht bij doelgroepen over risico's wordt vergroot. Of voorlichting vergroot het risicobewustzijn wel degelijk, maar dit leidt er onvoldoende toe dat hier ook naar gehandeld wordt. Stakeholders hebben overigens aangegeven dat ze denken dat voorlichting meer effect heeft als dit door de sector zelf gebeurt (bijvoorbeeld het afgeven van een waarschuwing) dan wanneer LNV dit doet.

Financiële prikkels (dier)

Beleidsreconstructie (beoogde werking en effecten)

Bij een uitbraak komen de bestrijdingskosten, tot een per sector afgesproken plafond, voor de rekening van de sector. De mate waarin varieert per sector en per dierziekte. LNV veronderstelt dat, ze door de sector de bestrijding te laten betalen, enerzijds bereikt wordt dat de sector zelf een verantwoordelijkheid voelt voor preventie en effectieve bestrijding. Daarnaast wordt er naar de mening van LNV een eerlijke verdeling van kosten mee bereikt.

⁸⁾ Ondere andere informatie op de website van het Ministerie van LNV over dierziekten en de bestrijding en preventie ervan, folders, advertenties en persberichten.

Werking en effecten in de praktijk

Op basis van de literatuur kunnen geen uitspraken worden gedaan over het effect van de financiële prikkel. Wel kan, zoals eerder aangegeven, worden gesteld dat de sector zich niet altijd houdt aan de regelgeving. Dit wijst erop dat de sector zich niet geheel verantwoordelijk lijkt te voelen voor preventie en effectieve bestrijding.

Stakeholders denken niet dat het verantwoordelijkheidsgevoel van de sector toeneemt door haar voor de bestrijding te laten betalen. Gesteld is dat de kosten bij een uitbraak voor een dierhouder niet meer uitmaken, aangezien de betreffende dierhouder dan veelal toch failliet gaat.

Conclusie

Op basis van de beschikbare gegevens kunnen geen uitspraken worden gedaan over het precieze effect van financiële prikkels. Wel kan worden geconcludeerd dat stakeholders betwijfelen of een financiële prikkel achteraf (bij een uitbraak) effect heeft. Hierbij moet worden opgemerkt dat de getroffen veehouder op basis van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren schadeloos wordt gesteld, en de sector als geheel betaalt. Echter: de bijdrage aan het Diergezondheidsfonds van een “risico bewuste veehouder” is niet lager dan die van een “risico beluste veehouder”.

Systemen voor early warning, emerging risks en rapid alerts (voedsel)

Beoogde werking en effecten

De taken en activiteiten van het rijk op het terrein van voedselveiligheid zijn gebaseerd op risicoanalyse. De beleidsnota's duiden risicoanalyse aan als de leidraad van handelen en het centrale proces waarmee de overheid de verschillende risico's in kaart brengt, beoordeelt en maatregelen vaststelt. Instrumenten die hierbij worden ingezet zijn systemen voor early/pre warning, emerging risks en rapid alert. Voor elk van deze systemen gaat het om vroegtijdige detectie van incidenten op (inter)nationaal niveau.

Werking en effecten in de praktijk

Op basis van de kwantitatieve gegevens is alleen bekend dat er in 2005 30 meldingen zijn gedaan met behulp van het early warning systeem, waarvan er 27 relevant waren.

Het oordeel van stakeholders over de bijdrage van deze systemen aan vroegtijdige detectie van incidenten op international niveau/nieuwe risico's in de praktijk wisselt. Er is positief gesproken over de rol die de VWA inneemt in risicobeoordeling. Deze is volgens stakeholders goed: VWA maakt een goede afweging met welke melding ze wat doet. Vanuit Europa zou volgens stakeholders wel meer harmonisatie in de melding van rapid alerts mogen plaatsvinden.

Conclusie

Er zijn early warning systemen in werking die relevante meldingen hebben opgeleverd, blijkt uit het beperkte materiaal dat voorhanden was voor deze evaluatie. Op basis daarvan kan echter niet worden vastgesteld of de systemen ertoe hebben geleid dat incidenten vroegtijdig zijn gedetecteerd. Over de werking van de systemen als geheel kunnen daarom geen uitspraken worden gedaan.

5.1.2 *Werking instrumenten gericht op de bestrijding van crises bij uitbraken*

Wetgeving (voedsel en dier)

Beleidsreconstructie (beoogde werking en effecten)

De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren geeft een kader voor de bestrijding van dierziekten. De wijze waarop de dierziektebestrijding aangepakt wordt, is gebaseerd op dwingende Europese regelgeving. Op basis van deze Europese regelgeving kunnen bijvoorbeeld vervoersverboden en andere noodzakelijke maatregelen opgelegd worden.

Om bij voedselincidenten adequaat te kunnen ingrijpen, zijn bedrijven die voedingsmiddelen produceren verplicht om in geval van een crisis op een snelle en heldere manier het proces van grondstoffen tot eindproduct en vice versa te traceren (*systemen voor tracking and tracing*). Bij elke audit voor certificering kan een test van de procedure hiertoe verlangd worden. Traceerbaarheid is vanaf 1 januari 2005, met de inwerkingtreding van de General Food Law, verplicht voor alle bedrijven die levensmiddelen of diervoerders produceren, verwerken of distribueren. Ook stoffen die in levensmiddelen of diervoeder verwerkt worden en dieren die voedingsstoffen produceren, moeten traceerbaar zijn. De VWA controleert steekproefsgewijs of bedrijven aan hun verplichtingen voldoen. De VWA is daarmee toezichthouder en géén keuringsinstantie. Als de VWA vaststelt dat een bedrijf zijn verantwoordelijkheid niet neemt, zal de VWA maatregelen nemen. Door dit systeem kunnen in geval van incidenten producten op een snelle en adequate manier worden opgespoord

Werking en effecten in de praktijk

Uit de evaluatie van de MKZ-crisis in 2001 blijkt dat de handhaving van regels bemoeilijkt wordt door de grootschalige inzet die nodig is van minder deskundige handhavers (politie en leger) in combinatie met snel wijzigende en ingewikkelde regels. Uit de evaluatie van de AI crisis in 2003 blijkt dat de samenwerking tussen de handhavers als positief wordt ervaren. Dit onder andere als gevolg van gesprekken die naar aanleiding van de evaluatie van de MKZ crisis zijn gevoerd over de inzet van andere handhavers bij dierzieke-crisis. Over de naleving van de regels wordt in de evaluaties geen concrete uitspraken gedaan.

Volgens LNV blijkt uit rapportages van de AID dat het nalevingpercentage van crisisregelgeving, uitzonderingen daargelaten, hoog is omdat men de ernst van de situatie inziet.

Over de naleving van tracking and tracing kan op basis van het literatuuronderzoek en de kwantitatieve analyse geen uitspraken worden gedaan.

Conclusie

Voor wat betreft het effect van wetgeving op de bestrijding van de uitbraak van dierziekten en voedselcrises kan worden geconcludeerd dat over de naleving van de regels in de geraadpleegde evaluaties geen concrete uitspraken worden gedaan. Wel blijkt volgens LNV uit rapportages van de AID dat het nalevingpercentage van crisisregelgeving, uitzonderingen daargelaten, hoog is omdat men de ernst van de situatie inziet.

Over de effecten van tracking and tracing kunnen op basis van het literatuuronderzoek en de kwantitatieve analyse geen conclusies worden getrokken.

Crisisorganisatie (dier)

Beleidsreconstructie (beoogde werking en effecten)

Om een uitbraak beter en efficiënter te kunnen bestrijden is het van groot belang dat er een goede, geoefende crisisorganisatie is, zo stelt LNV in haar beleidsreconstructie. De beleidsorganisatie moet klaar zijn voor een crisis en zij zorgt daar voor door beleidsdraaiboeken te maken. Draaiboeken zijn volgens LNV ook heel belangrijk omdat daarmee ook alle stakeholders op de hoogte en betrokken zijn en dat er zo veel mogelijk consensus is over en draagvlak is voor het uit te voeren beleid.

Werking en effecten in de praktijk

Uit de door LNV bestudeerde documenten, is gebleken dat er de afgelopen jaren veel geïnvesteerd is in verbetering van de procedures op het gebied van crisisbeheersing. Er zijn vele handboeken (bijvoorbeeld crisisbesluitvorming LNV) en beleidsdraaiboeken (bijvoorbeeld voor MKZ) opgesteld, dan wel in ontwikkeling. Ook zijn in 2005 en 2006 oefeningen van de crisisorganisatie geëvalueerd, op basis waarvan ervaringen van diverse crises en incidenten in de draaiboeken zijn verwerkt. Op deze manier zijn de procedures en de te nemen maatregelen ten tijde van een crisis of incident verduidelijkt met het oog op een effectieve bestrijding. Voor die dierziekten waarbij ook humane gezondheidsrisico's aan de orde zijn is in deze voorbereiding rekening gehouden met de rol van de humane keten en zijn afspraken gemaakt over communicatie, informatievoorziening en samenwerking tussen alle schakels in de veterinaire en humane keten.

De meeste stakeholders oordelen positief. Men denkt dat stakeholders door draaiboeken inderdaad op de hoogte zijn en betrokken zijn bij het uit te voeren beleid. Stakeholders vinden het goed dat de draaiboeken tot stand komen in samenwerking met de sector. Dit draagt bij aan het begrip en draagvlak voor de werkwijze. Ook wordt het belang van crisisoefeningen onderstreept en wordt aangegeven dat, toen ten tijde van de Varkenspest bleek dat draaiboeken niet up-to-date waren, hier lering uit is getrokken en de draaiboeken zijn geactualiseerd.

Conclusie

Hieruit kan worden geconcludeerd dat de overheid aandacht besteedt aan de organisatie van de bestrijding van crises en zich op adequate wijze voorbereidt op nieuwe, opkomende bestrijdingsplichtige dierziekten.

5.1.3 *Werking instrumenten gericht op de stimulering van verantwoorde consumptie*

In deze paragraaf wordt ingegaan op de werking van de instrumenten die zijn gericht op de consument. Deze instrumenten maken deel uit van het voedselkwaliteitsbeleid.

Subsidie aan en activiteiten van het Voedingscentrum Nederland (voedsel)

Beoogde werking en effecten

Samen met het ministerie van VWS heeft LNV het Voedingscentrum Nederland (VCN) opgericht. Door middel van informatie en advies beoogt VCN onder andere aan de consument meer inzicht in de herkomst en de productiewijze van voedsel te geven en het veiliger omgaan met voedsel.

Werking en effecten in de praktijk

Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt dat in de periode 2000-2006 een zeer sterke stijging te zien is van het aantal bezoekers aan de website van VCN van 265.000 naar 4,2 miljoen. Tevens blijkt uit metingen dat de naamsbekendheid van VCN in de periode tussen 2001-2003 met ruim 30% is toegenomen. De bevindingen duiden er op dat consumenten in toenemende mate zijn bereikt gedurende de evaluatieperiode.

Onderzoek dat VCN heeft gedaan naar het effect van haar campagne (tv-spot) levert het volgende beeld op. Enerzijds blijkt dat bijna driekwart van de Nederlanders het belangrijk vindt dat VCN aandacht besteedt aan de herkomst van hun eten. En bijna de helft van Nederlanders vindt dat de campagne je ervan bewust maakt dat je je kunt verdiepen in de herkomst van eten. Ook vindt eenderde dat de campagne stimuleert om bewust te kijken naar eten. Het merendeel van de Nederlanders heeft na het zien van de tv-pot echter geen actie ondernomen.

Stakeholders oordelen wisselend over de bijdrage van VCN aan het bieden van meer inzicht aan de consument in de herkomst en productiewijze van voedsel. Men vraagt zich af wie er op de websites van het VCN kijkt en er wordt getwijfeld aan de effectiviteit van de gebruikte boodschappen. Hierbij moet worden aangetekend dat een groot deel van de stakeholders überhaupt negatief tegenover overheidsbemoeienis met consumptiepatronen staat.

Conclusie

Uit de gegevens blijkt dat VCN aan naamsbekendheid heeft gewonnen en de doelgroep bereikt. Ook blijkt dat het merendeel van de Nederlanders het positief vindt dat VCN aandacht besteedt aan de herkomst van hun eten en vindt eenderde dat de campagne stimuleert om bewust naar eten te kijken. Op het verhogen van de bewustwording lijkt de voorlichting dus het gewenste effect te hebben. In hoeverre de campagnes ook daadwerkelijk gedragsverandering veroorzaken, aanzetten tot een meer verantwoord consumptiepatroon, is niet duidelijk. Stakeholders oordelen wisselend over de bijdragen van VCN aan het bieden van meer inzicht aan de consument in de herkomst en productiewijze van voedsel

Smaaklessen (voedsel)

Beoogde werking en effecten

LNV veronderstelt dat smaaklessen over voedsel op basisscholen de bewustwording bij de jeugd versterkt over de waarde(n) van voedsel en het belang van een verantwoord consumptiepatroon. Dit dient bij te dragen aan de verbetering van het inzicht van de consument en verhoging van de vraaggestuurde invloed van de keten.

Werkingswijze en effecten in de praktijk

In schooljaar 2006/2007 is het educatief programma Smaaklessen voor het eerst door LNV gefinancierd en is het aantal deelnemende basisscholen opgeschaald naar 500 stuks. Opschaling van het aantal deelnemende scholen is door overheidsfinanciering gerealiseerd en scholen nemen vrijwillig deel. In het literatuuronderzoek en het kwantitatieve onderzoek is echter niet gerapporteerd over het effect hiervan.

Stakeholders hebben aangegeven geen oordeel te kunnen geven over de effecten van smaaklessen. Wel zijn, met name door de sector, vraagtekens geplaatst bij de legitimiteit van overheidsinterventies op dit gebied.

Conclusie

Door een gebrek aan gegevens is het niet mogelijk aan te geven of smaaklessen effectief zijn geweest. Ook stakeholders hebben aangegeven geen oordeel te kunnen geven over de effecten van smaaklessen. Wel zijn er, met name door de sector, vraagtekens geplaatst bij de legitimiteit van overheidsinterventies op dit gebied.

5.1.4 *Werking instrumenten gericht op verbetering beleid*

Tot slot wordt hieronder ingegaan op de instrumenten die worden ingezet ter verbetering van het beleid van beide beleidsterreinen.

Capaciteitsinzet op EU-besluitvormingsproces (voedsel en dier)

Beoogde werking en effecten

In haar beleidstheorie geeft LNV aan dat vrijwel alle wetgeving op voedselveiligheidsterrein en het terrein van diergezondheid Europees is. Het is volgens LNV zaak dat Nederland de besluitvorming daarover beïnvloedt. De overheid zet daarom capaciteit in om het Europese proces te beïnvloeden in een voor Nederland gewenste richting.

Werking en effecten in de praktijk

Het is uiteraard niet goed meetbaar welk effect de capaciteitsinzet op het EU-besluitvormingsproces exact heeft gehad. Maar er zijn meerdere cases bekend die erop wijzen dat de invloed van Nederland effect heeft. Een van deze voorbeelden van Nederlandse invloed in Europese regelgeving is de HACCP verplichting. Deze in de evaluatieperiode in de Hygiëneverordeningen opgenomen, maar werd daarvoor al in Nederland gehanteerd. Een voorbeeld op diergezondheidsterrein betreft de Animal Health Strategy die in 2007 door Brussel is uitgebracht. De door Nederland in 2006 uitgebrachte position paper heeft hier model voor gestaan. Evenals de nationale Agenda Diergezondheid uit 2007 die het Nederlandse diergezondheidsbeleid beschrijft 2007-2015.

Stakeholders hebben zich overwegend positief uitgelaten over de rol die LNV in Brussel vervult. Stakeholders stellen dat Nederland in Brussel graag het initiatief neemt en de EU wil overtuigen/ondersteunen bij het maken van regelgeving. Nederland is sterk in het vroegtijdig agenderen. Zo heeft Nederland vaccinatie op de agenda gezet. Nederland eigent zich deze rol toe, omdat de export erg belangrijk is in vergelijking met andere landen.

Conclusie

Er zijn meerdere cases bekend waarbij de inzet van capaciteit ter beïnvloeding van de EU-regelgeving effect heeft gehad. Ook wordt door deelnemers positief beoordeeld. Op basis hiervan concluderen wij dat het aannemelijk is dat dit instrument werkt.

Onderzoek (voedsel en dier)

Beoogde werkingen effecten

Via diverse financieringsstructuren zet LNV (Directie VD in samenwerking met VWA en Directie Kennis) onderzoek uit bij diverse onderzoeksinstituten. De wettelijke en dienstverlenende onderzoekstaken (WOT) worden uitgevoerd door het Centraal Veterinair Instituut (CVI, voorheen CIDC) en het RIKILT onder aansturing van diverse LNV-directies⁹). Hiernaast wordt jaarlijks, door zowel het WUR-DLO als andere kennisinstellingen (Open Programming) een pakket aan onderzoeksprojecten uitgevoerd ten behoeve van de beleids ondersteuning. Tenslotte investeert LNV in kennisprojecten die moeten leiden tot innovaties in aanpak, preventie en bestrijding van dierziekten.

Naast monitoring van relevante parameters ten aanzien van besmettelijke dierziekten, wordt in deze WOT onderzoek uitgevoerd op het gebied van diagnostiek, vaccins, bestrijdingsstrategieën en risico analyses, waarmee de overige instrumenten verbeterd kunnen worden.

Werking en effecten in de praktijk

Over de invloed van het uitgevoerde onderzoek op beleid, zijn op basis van het literatuuronderzoek en de kwantitatieve analyse geen gegevens beschikbaar. Wel kan verwezen worden naar de beleidsdoorlichting van artikel 26 LNV-begroting 'Kennis en Innovatie'¹⁰). Hierin wordt onder andere geconcludeerd dat het kennissysteem voor de agrofoodsector het afgelopen decennium in het algemeen goede prestaties heeft geleverd in termen van onderzoek en doorgevoerde innovaties. Een aandachtspunt is onder andere dat de verbindingen tussen onderzoek, bedrijven en maatschappelijke organisaties nog beter en effectiever vorm kunnen krijgen. De benutting van kennis en onderzoek kan hierdoor verbeteren. Ook kan de efficiëntie kan worden verbeterd door waar mogelijk onderzoek open aan te besteden.

⁹) Naast monitoring van relevante parameters ten aanzien van besmettelijke dierziekten, wordt in deze WOT onderzoek uitgevoerd op het gebied van diagnostiek, vaccins, bestrijdingsstrategieën en risico-analyses, waarmee de overige instrumenten verbeterd kunnen worden. Daarmee zijn we, aldus LNV, beter voorbereid op een uitbraak, ontdekken we deze sneller en kan deze ook efficiënter bestreden worden. Tevens staat hiermee een organisatie paraat die bij het uitbreken van een dierziekte de aanpak en diagnostisering op zich neemt.

¹⁰) Beleidsdoorlichting artikel 26 LNV-begroting 'Kennis & Innovatie', Eindrapport van een pilotproject, Ministerie van LNV, Directie Kennis, juni 2007

Conclusie

Op basis van de beschikbare gegevens, kunnen geen uitspraken worden gedaan over de concrete bijdrage van onderzoek aan het beleid op het gebied van diergezondheid en voedselkwaliteit. Wel kan op basis van de beleidsdoorlichting van artikel 26 geconcludeerd worden dat het kennissysteem voor de agrofoodsector in het algemeen goede prestaties heeft geleverd in termen van onderzoek en doorgevoerde innovaties.

Consumentenplatform (voedsel)

Beoogde werking en effecten

Het LNV Consumentenplatform wordt sinds 2002 (ingesteld door de toenmalige minister Brinkhorst) ingezet om op beleidsvraagstukken het consumentenperspectief te versterken. Hiervoor wordt drie keer per jaar een bijeenkomst georganiseerd. Het Consumentenplatform heeft de volgende twee doelen: het luisteren naar de wensen en de zorgen van de consument om zo het bestaand beleid aan te passen of nieuw beleid op te zetten én de wensen van de consument meer centraal in het beleid te stellen. Het is dus geen instrument dat door het beleid gebruikt wordt om doelstellingen te halen of interventie maatregelen te implementeren, maar een instrument om het beleid vorm te geven en rechtstreeks invloed aan burgers/consumenten te geven op het te voeren beleid.

Werking en effecten in de praktijk

Van 2002 tot en met 2007 hebben 18 platformbijeenkomsten plaatsgevonden. Uit het literatuuronderzoek van LNV is gebleken dat in de beginperiode vooral voedselgerelateerde vraagstukken aan bod kwamen. Sinds 2005 worden ook LNV-brede thema's, zoals natuur en platteland behandeld.

LNV stelt dat het Consumentenplatform onder andere een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het programma smaaklessen ('*Ons voedsel over tien jaar*', oktober 2003) en openbaarmaking controlegegevens ('*Waar komt mijn vlees vandaan*', april 2002).

Stakeholders hebben zich niet uitgelaten over de activiteiten van het Consumentenplatform.

Conclusie

LNV geeft aan de resultaten van het Consumentenplatform te gebruiken voor haar beleidsvorming.

5.2 Doeltreffendheid beleid

Om de vraag te beantwoorden in hoeverre het beleid dat LNV inzet doeltreffend is, moet inzichtelijk worden gemaakt in hoeverre er een link kan worden gelegd tussen de inzet van de instrumenten, de beoogde resultaten hiervan en het effect hiervan in relatie tot de beoogde resultaten. Kortom: werkt het beleid zoals hieronder wordt verondersteld?

Wat kan op basis van deze beleidsdoorlichting worden geconcludeerd?

Om te beginnen wijzen de beschikbare gegevens er in het algemeen niet op dat LNV de verkeerde dingen doet. De sturingsfilosofie, die vorm krijgt via een handhavingfilosofie (onder andere overheid op afstand, veel aandacht voor preventie), alsmede de beleidsinstrumenten (zoals wet- en regelgeving en bewakingssystemen) die LNV inzet worden in het algemeen gesteund en als nuttig bestempeld. Ook is er niet aangegeven dat er belangrijke instrumenten missen. Het gevoerde beleid in zichzelf lijkt niet ter discussie te staan.

Punt van aandacht vormt het feit dat diergeneesmiddelen niet altijd volgens conform de wettelijke eisen worden gebruikt en het veelvuldig en soms ook onverantwoord gebruik van antibiotica. Ook wijzen de gegevens erop dat het private toezicht nog niet optimaal functioneert (volgens stakeholders zijn er bedrijven die zich aan de ketengarantiesystemen onttrekken) en dat ook het toezicht door de VWA verbetering behoeft.

Verder vormt de toenemende aandacht die LNV schenkt aan de beïnvloeding van de consument een onderwerp van discussie. Stakeholders vragen zich af of voorlichting ertoe leidt dat consumenten bewuster en meer verantwoord met voeding omgaan, ten tweede plaatst, met name de sector, vraagtekens bij de legitimiteit hiervan. Hierbij moet echter worden aangetekend dat bepaalde voorlichting door VCN tegen het belang van de sector in kan gaan. Dat stakeholders negatief zijn, wil dus niet per definitie zeggen dat het beleid niet werkt. Onderzoek van het VCN naar het effect van een televisiecampagne wijst namelijk uit dat deze bij meer dan de helft van de Nederlanders toe heeft geleid tot een verhoogde bewustwording van de herkomst van eten. Of dit ook heeft geleid tot een meer verantwoord consumptiepatroon is op basis van de gegevens niet vast te stellen.

Wat kan er op basis hiervan worden geconcludeerd over de doeltreffendheid?

Om verschillende redenen is het lastig om hier uitspraken over te doen. Ten eerste ontbreken veelal voldoende gegevens om te kunnen concluderen of een instrument het gewenste effect sorteert. Dit maakt het niet mogelijk om te concluderen dat het beleid werkt en de hoofddoelen zijn bereikt.

Daar komt bij dat de hoofddoelstellingen niet specifiek en meetbaar ('SMART') geformuleerd zijn. Wanneer is de volksgezondheid beschermd? Wanneer is er sprake van een hoog gezondheidsniveau van de Nederlandse veestapel? Wanneer zijn handelspartners gevrijwaard? Dit is niet concreet gemaakt. Vanwege het feit dat er dierziekten in de evaluatieperiode zijn uitgebroken, kunnen wij daarom bijvoorbeeld niet concluderen dat het hoofddoel 'het gezondheidsniveau van de Nederlandse veestapel' is hoog, niet bereikt is. Het ligt er maar aan wat hier onder verstaan wordt.

Wat we echter wel kunnen concluderen, is dat de beschikbare gegevens er in het algemeen ook niet op wijzen dat het beleid *niet* werkt.

5.3 Doelmatigheid beleid

Uit het perceptieonderzoek volgt het volgende over de doelmatigheid van het beleid.

Doelmatigheid is in de workshops geoperationaliseerd door stakeholders de vraag voor te leggen of efficiencywinsten te behalen zijn door een andere inzet van het instrument (dus efficiencyverbetering in de uitvoering van het huidige beleid) of dat er met een ander instrument hetzelfde doel op een meer efficiëntere wijze kan worden gerealiseerd (efficiencyverbetering door ander beleid).

De conclusie die kan worden getrokken, is dat stakeholders de indruk hebben dat de uitvoering van het beleid op sommige punten efficiënter zou kunnen, maar niet van mening is dat de effecten op een meer efficiënte wijze kunnen worden bereikt door de inzet van andere instrumenten.

Suggesties die zijn gedaan, zijn de volgende:

- voorlichting kan volgens stakeholders efficiënter, door de informatievoorziening gericht te laten zijn, zowel op onderwerp als op doelgroep. Ook wordt op het belang van juiste timing gewezen en het betrekken van de stakeholders (organisaties). Het neerleggen van voorlichting bij de sector wordt ook als mogelijkheid gezien.
- de inzet van het instrument I&R Systemen kan volgens deelnemers efficiënter door het systeem dekkend te maken voor alle sectoren/sluitend te maken voor alle diersoorten. Ook wordt aangegeven dat het afhankelijk is per sector en het de vraag is of in alle gevallen individuele registratie van dieren noodzakelijk is. Andere suggesties die zijn gedaan is het koppelen van verschillende datasystemen in één overkoepelend systeem voor de dierhouderijsector en het gebruik maken van technische innovatie in de chiptechnologie.

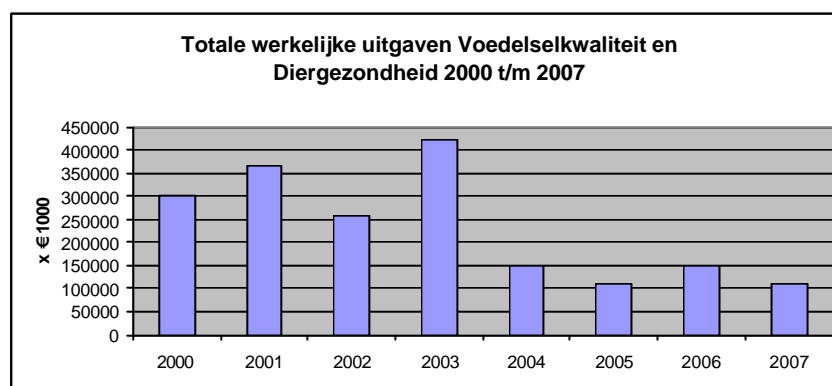
6 Beschrijving ingezette budgetten

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de financiële middelen die LNV gedurende de evaluatieperiode heeft ingezet ten behoeve van de beleidsterreinen diergezondheid en voedselkwaliteit. Deze analyse van de budgetten is uitgevoerd door LNV.

6.1 Uitgaven 2000-2007

Uit de jaarverslagen van LNV, blijkt dat de totale uitgaven er de gedurende de evaluatieperiode als volgt uitzien:

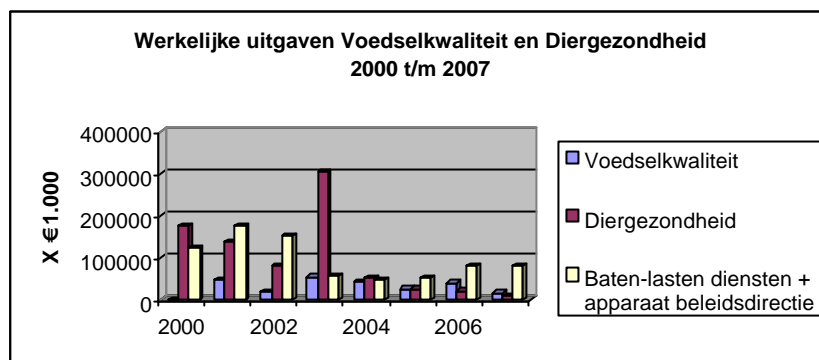
Tabel 1: Totale uitgaven



Door wijzigingen in de organisatie en de begrotingsindeling zijn de jaren niet geheel vergelijkbaar. Dit geldt met name voor de jaren tot en met 2001. Toen maakte ook de milieu- en kwaliteitskant onderdeel uit van het begrotingsartikel. Vanaf 2002 wordt min of meer dezelfde begrotingsindeling gehanteerd.

In de onderstaande grafiek zijn de uitgaven onderverdeeld naar de programma-uitgaven op de beleidsterreinen voedselkwaliteit en diergezondheid en apparaatuitgaven. Daarnaast zijn de kosten voor de inzet van de baten- lastendiensten (uitvoerende diensten) op het beleidsterrein opgenomen samen met de apparaatuitgaven betreffende de personele en materiële kosten van de beleidsdirectie. Binnen de laatste indeling vormen de kosten voor de inzet van de uitvoerende diensten veruit de grootste component. De uitvoerende diensten zijn ingezet voor onder andere inspectie, handhaving en uitvoering van regelingen (m.n. in kader dierziektebestrijding) en dit betreft de Plantenziektkundige dienst (t/m 2001), de Voedsel en Warenautoriteit (tot 2003 RVV daarna VWA), de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Dienst Regelingen (DR).

Tabel 2: Uitgaven uitgesplitst naar beleidsterrein en baten-lastendiensten + apparaat beleidsdirectie.



6.2 Verklaring uitgaven

Uit tabel 1 komt naar voren dat de kosten jaarlijks sterk schommelen. Dit variërende verloop van de uitgaven wordt volgens LNV met name verklaard door de wijziging van de begrotingsindeling vanaf 2002 en door voedselveiligheid- en dierziektecrisis. Bij het uitbreken van crisis moet LNV extra uitgaven doen voor de bestrijding hiervan. Zo is het jaar 2000 sterk beïnvloed door de BSE crisis, 2001 en 2002 door de MKZ-crisis inclusief nasleep en wordt de piek van 2003 verklaard door de Vogelpestcrisis.

Als de uitgaven naast elkaar worden gezet en rekening wordt gehouden met de effecten van gewijzigde begrotingsindeling en crisissen kunnen de volgende trends worden waargenomen:

- een daling van de programma-uitgaven voor voedselkwaliteit en diergezondheid¹¹). De dalende trend is een gevolg van departementale en interdepartementale bezuinigingsmaatregelen. Er zijn subsidietaakstellingen doorgevoerd bij Gezondheidsdienst voor Dieren (GD) en het Voedingscentrum Nederland (VCN). Verder is in de afgelopen periode bezuinigd op beleidsondersteunend onderzoek. Tevens zijn met ingang van 2003 verbetermaatregelen doorgevoerd in het financieel- en begrotingsbeheer van de beleidsdirectie met een strakkere sturing op de uitgaven tot gevolg.
- de baten-lastendiensten laten ook een dalende trend zien tot en met 2004. Daarna stijgen met name de uitgaven aan de uitvoerende diensten VWA en AID weer sterk. De uitgaven aan VWA stijgen met name door de vertrekking van een extra bijdrage om de exploitatietekorten te dekken. De stijging van de uitgaven aan de AID komt door extra controles op het gebruik van hormonen.

¹¹) De eenmalige stijging in 2006 bij voedselkwaliteit is ontstaan doordat stortingen zijn gedaan voor destructie-uitgaven in 2007 en 2008.

6.3 Oordeel stakeholders over budgetten

Stakeholders hebben aangegeven geen oordeel te kunnen vellen over de hoogte van de toegekende budgetten.

7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de hoofdvragen die in deze beleidsdoorlichting centraal staan. Vervolgens worden er een aantal specifieke verbeterpunten genoemd, die uit deze beleidsdoorlichting naar voren zijn gekomen. Afgesloten wordt met een aantal aanbevelingen van meer algemene aard.

7.1 Conclusie: probleemanalyse

De eerste hoofdvraag van dit onderzoek luidde: *Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid?*

Wij kunnen concluderen dat de overheid onveilig voedsel en de bedreiging die dit vormt voor de volksgezondheid en de (inter-) nationale handel, als problemen ziet die aanleiding vormen om beleid te ontwikkelen op het gebied van voedselveiligheid. Volgens LNV is er hiernaast een behoefte van consumenten op het terrein van gezond voedsel, dierenwelzijn, natuurlijk produceren, milieu, eerlijke prijs, en adequate informatievoorziening, waarin niet geheel door de markt wordt voorzien. Om aan deze behoeften te voldoen is, zo concludeert LNV, een samenhangend beleid op gebied van voedselkwaliteit nodig.

Het probleem dat aanleiding geeft tot overheidsbeleid op het gebied van diergezondheid, vormt de uitbraken van besmettelijke dierziekten of zoonosen, en de bedreiging die dit vormt voor de diergezondheid en/of de volksgezondheid. Naast gezondheidsproblemen, kunnen uitbraken leiden tot maatschappelijke onrust en tot verstoringen van de (inter)nationale handel. Omdat de veedichtheid in Nederland hoog is en het handelsbelang groot, vormen deze problemen in de ogen van LNV de aanleiding om beleid in te zetten.

7.2 Conclusie: motivatie en legitimatie rol overheid

De tweede hoofdvraag van dit onderzoek luidde: *Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen, wat stelt ze zich ten doel en is dit in de ogen van stakeholders legitiem?*

De overheidsbemoeyenis op het gebied van voedselveiligheid is terug te voeren op de noodzaak voor ieder mens om veilig voedsel ter beschikking te hebben, om te kunnen leven en te kunnen werken. Veilig voedsel is in de ogen van LNV een basisbehoefte, waarvan de maatschappij zelf een bemoeyenis van de overheid verwacht. Voor het beleid op het gebied van diergezondheid, worden met name de volksgezondheid en het handelsbelang aangeduid als legitimatie van overheidsingrijpen.

LNV stelt zich ten doel dat het gezondheidsniveau van de Nederlandse vee-stapel hoog (zodat de volksgezondheid niet in gevaar komt) en dat handelspartners worden gevrijwaard.

Wij concluderen dat LNV haar taakopvatting goed kan motiveren en dat haar motivering door stakeholders legitiem wordt bevonden. Ook de beleidsuitgangspunten en de doelen die LNV zich stelt worden onderschreven.

Wel is een aantal stakeholders van mening dat voedselkwaliteit in mindere mate tot een taak van de overheid behoort. Met name wanneer het aankomt op het uitdragen van oordelen over kwaliteit richting consument, teneinde het consumptiepatroon te beïnvloeden, vindt een deel van de stakeholders dit niet legitiem. Daarnaast is een aantal stakeholders van mening dat voeding eerder een taak is van VWS dan van LNV.

7.3 Conclusie: doeltreffendheid en doelmatigheid beleid

Is het beleid dat LNV inzet doeltreffend en doelmatig?

Het doen van uitspraken over de doeltreffendheid van het beleid is vanwege het feit dat de doelen niet SMART geformuleerd zijn niet goed mogelijk. Daarbij komt dat er voor een groot deel van de instrumenten onvoldoende gegevens beschikbaar waren om uitspraken te kunnen doen over de werking ervan. Omgekeerd wijzen de beschikbare gegevens er ook niet op dat het beleid niet werkt. Met uitzondering van een aantal aandachtspunten.

Punt van aandacht vormt het feit dat diergeneesmiddelen niet altijd volgens conform de wettelijke eisen worden gebruikt en het veelvuldig en soms ook onverantwoord gebruik van antibiotica. Verder blijkt dat er vorderingen gemaakt zijn met het invoeren van het private toezichtstelsel, maar er zijn nog bedrijven die zich aan de systemen onttrekken. Dit brengt, zeker met het oog op de terugtrekkende overheid en de signalen dat het toezicht door VWA niet goed functioneert, risico's met zich mee.

Tot slot blijkt de toenemende aandacht die LNV schenkt aan de beïnvloeding van de consument een onderwerp van discussie. Stakeholders vragen zich af of voorlichting ertoe leidt dat consumenten bewuster en meer verantwoord met voeding omgaan, ten tweede plaatst, met name de sector, vraagtekens bij de legitimiteit hiervan. Hierbij moet echter worden aangetekend dat bepaalde voorlichting door VCN tegen het belang van de sector in kan gaan. Dat stakeholders negatief zijn, wil dus niet per definitie zeggen dat het beleid niet werkt. Onderzoek van het VCN naar het effect van een televisiecampagne wijst namelijk uit dat deze bij meer dan de helft van de Nederlanders toe heeft geleid tot een verhoogde bewustwording van de herkomst van eten. Of dit ook heeft geleid tot een meer verantwoord consumptiepatroon is op basis van de gegevens niet vast te stellen.

Alles overziende concluderen wij dat er niet voldoende gegevens beschikbaar zijn om vast te stellen of het beleid effectief is. Omgekeerd wijzen de beschikbare gegevens er ook niet op dat het beleid niet werkt. Met uitzondering van een aantal aandachtspunten. Met name het private toezicht is nog onvoldoende van de grond gekomen en ook het toezicht door de VWA is nog onvoldoende effectief.

Wat betreft de doelmatigheid, kan worden geconcludeerd dat hier geen specifieke gegevens over beschikbaar waren. Stakeholders hebben de indruk dat de uitvoering van het beleid op een paar punten efficiënter zou kunnen, namelijk op het gebied van voorlichting en de inzet van I&R systemen. Men is echter niet van mening dat de effecten op een meer efficiënte wijze kunnen worden bereikt door de inzet van andere instrumenten.

7.4 Conclusie: budgetten

Welke budgetten worden ingezet en hoe worden deze beoordeeld door stakeholders?

Een overzicht van de totale werkelijke uitgaven uitgesplitst naar voedselkwaliteit, diergezondheid en baten-lastendiensten laat zien dat de uitgaven schommelen. Het variërende verloop van de uitgaven wordt volgens LNV verklaard door wijziging in begrotingsindeling vanaf 2002 en de voedselveiligheids- en dierziektecrisis. Stakeholders hebben aangegeven geen oordeel te kunnen vellen over de hoogte van de toegekende budgetten.

7.5 Belangrijkste verbeterpunten

Toezicht en handhaving

LNV heeft ervoor gekozen het primaat bij de sector neer te leggen. De sector is zelf verantwoordelijk, de overheid stelt de kaders. Dit uitgangspunt is concreet zichtbaar in de sturingsfilosofie van LNV. Zij heeft ervoor gekozen het primaire, eerstelijns toezicht bij de sector neer te leggen. Middels toezicht op toezicht bewaakt zij de kaders.

Op basis van deze beleidsdoorlichting, lijkt dat het private toezicht (in de vorm van ketengarantiesystemen) nog onvoldoende van de grond te zijn gekomen. Er zijn volgens stakeholders nog te veel 'free-riders'. Ook zijn er opmerkingen gemaakt over de normen die voor het systeem zijn gesteld (alleen gericht op proces, niet op de kwaliteit en niet aansluitend op international criteria) en bestaat er de zorg dat er een wildgroei ontstaat in private controle-instanties.

Daarom is sterk toezicht door de overheid noodzakelijk. Temeer gezien het feit dat uit de geanalyseerde gegevens naar voren is gekomen dat bepaalde wet- en regelgeving nog onvoldoende wordt nageleefd.

Maar ook het toezicht door VWA en AID is nog onvoldoende effectief. Dit vormt een belangrijk risico voor het behalen van de gestelde doelen.

Om deze reden bevelen wij LNV aan het bevorderen van zowel het private toezicht als het toezicht hierop door de overheid prioriteit te geven. Hiertoe heeft LNV reeds een aantal acties in gang gezet.

Positionering van LNV ten opzichte van VWS

In de workshops, is herhaaldelijk gediscussieerd over de vraag of bepaalde beleidsonderwerpen wel tot de taak van LNV behoren, of dat dit het terrein van VWS betreft. De indruk leeft dat LNV opschuift richting voeding en gezondheidsvraagstukken. De meningen verschillen of dit legitiem is. Stakeholders zijn het erover eens dat de scheidslijn tussen de taken van VWS en LNV op het gebied van voedsel vaag is en helderder zou kunnen. Ook geeft men aan dat het belangrijk is dat de ministeries goed samenwerken. De indruk bestaat dat de samenwerking de afgelopen jaren is verbeterd.

7.6 Algemene aanbevelingen

Naast specifieke verbeterpunten voor het beleid, doen wij tot slot nog een aantal algemene aanbevelingen. Deze hebben geen betrekking op de inhoud van het beleid, maar op de mogelijkheden het beleid beter toetsbaar te maken, zodat het in de toekomst nog beter mogelijk wordt leer en verbeterpunten te definiëren.

Maak de doelen meer SMART

Zoals al meerdere malen opgemerkt, zijn de doelen die LNV zich stelt op het gebied van diergezondheid en voedselkwaliteit niet voldoende SMART. Hierdoor blijft het onduidelijk wanneer een doel in de ogen van LNV behaald is of niet. Wanneer zijn consumenten bijvoorbeeld voldoende geïnformeerd over veilig omgaan met voedsel? Wanneer wordt in de sector op hygiënische wijze gewerkt? Dit maakt het doen van harde uitspraken over de doeltreffendheid van het beleid niet mogelijk. Dit is ook nadrukkelijk uitgesproken door stakeholders in de workshops.

Wij bevelen daarom aan de doelen meer SMART te maken. Geef als LNV, waar mogelijk, aan wanneer een doel gerealiseerd is (door bijvoorbeeld aan te geven met hoeveel % iets dient af/toe te nemen en in welk tijdsbestek) of, als dit lastig is, welke indicatoren in de ogen van LNV iets zeggen over de mate van realisatie.

Krijg scherp welke informatie nodig is voor monitoring beleid

Over de werking en effecten van een aantal beleidsinstrumenten was slechts beperkt informatie voor handen.

Wij bevelen, in lijn met de vorige aanbeveling, aan om voor de indicatoren die volgens LNV het meest van belang zijn om de werking van het beleid te kunnen beoordelen, in kaart te brengen hoe hier op meer structurele basis gegevens over verzameld kunnen worden. Wellicht kan er bijvoorbeeld worden aangesloten bij al lopende onderzoeken van kennisinstituten. Op deze wijze kan LNV haar inzicht in de werking van haar beleid verder vergroten en het beleid waar nodig bijstellen.

Twynstra Gudde

Bijlagen

Deelnemers workshops perceptieonderzoek

- Belangenvereniging van Fabrikanten en Importeurs van Diergeneesmiddelen In Nederland
- Centraal Bureau Levensmiddelenhandel
- Centrale Organisatie voor de Vleessector
- Dierenbescherming
- Gezondheidsdienst voor Dieren
- Koninklijke Ahold NV
- Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde
- Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO)
- Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie Voedingscentrum Nederland
- Productschap Akkerbouw en Dierenverkeer
- Productschap Margarine, Vetten en Oliën
- Productschappen Vee, Vlees en Eieren
- Raad voor Dieren Aangelegenheden
- RIKILT - Instituut voor Voedselveiligheid.

Samenstelling Stuurgroep

- De heer drs. W.P.M. Beekmans MPA, directie Financieel Economische Zaken, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (voorzitter)
- Mevrouw mr. A.A. Paffen, directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- De heer ir. J.C. Nijs ten, directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- De heer drs. J.M.C. Smallenbroek, Inspectie Rijksfinanciën, ministerie van Financiën
- Mevrouw mr. E.A. Smith, directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Professor dr. A. Stegeman, Faculteit Diergeneeskunde Universiteit Utrecht
- Mevrouw dr. J.W. Tas, directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport