

# **Stakeholder-analyse CARMA-project**

## Verslag van interviews en workshop met stakeholders

Marc-Jeroen Bogaardt  
Hans-Peter Folbert  
Sandra van der Kroon  
Krijn Poppe  
Marjolijn Smit

Projectcode 63535

November 2002

Rapport 6.02.12

LEI, Den Haag

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

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

Stakeholder-analyse CARMA-project; Verslag van interviews en workshop met stakeholders

Bogaardt, M.J., H.P. Folbert, S. van der Kroon, K. Poppe en M. Smit  
Den Haag, LEI, 2002

Rapport 6.02.12; ISBN 90-5242-767-4; Prijs €12,25 (inclusief 6% BTW)  
58 p., fig., tab.

Dit rapport verschaft allereerst inzicht in de belangen, probleempcepties en oplossingsrichtingen van actoren die betrokken zijn bij het beleid ten aanzien van de bestrijding van de besmetting van pluimveevlees met Campylobacter in Nederland. Daarmee kan ten eerste een inschatting worden gemaakt van de mate van draagvlak voor te nemen maatregelen. Ten tweede wordt in dit rapport de kennisbehoefte bij actoren met betrekking tot maatregelen waarmee de besmetting van pluimveevlees met Campylobacter kan worden bestreden, in kaart gebracht. Deze kennisbehoefte kan worden gebruikt bij het formuleren van de onderzoeksagenda binnen het CARMA-project. Ten derde levert het rapport inzicht in de verwachtingen van stakeholders ten aanzien van het CARMA-project.

**Bestellingen:**

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

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

**Informatie:**

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

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

© LEI, 2002

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



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



# Inhoud

<b>Woord vooraf</b>	<b>Blz.</b>
	7
<b>Samenvatting</b>	9
<b>1. Inleiding</b>	11
1.1 Achtergrond	11
1.2 Doelstelling	12
1.3 Vraagstelling	13
1.4 Methode van onderzoek	13
1.5 Indeling van het rapport	15
<b>2. Stakeholder-analyse</b>	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Actoren en hun belangen	17
2.3 Verschillen en overeenkomsten in standpunten	18
2.4 Algemene bevindingen	21
<b>3. Workshop met stakeholders</b>	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Interventiemaatregelen	23
3.2.1 Importcontroles van levend en geslacht pluimvee en gereed product	23
3.2.2 Maatregelen in de pluimveehouderij	24
3.2.3 Transport naar slachthuis	24
3.2.4 Logistiek slachten	24
3.2.5 Verbod op handel bij besmetting	24
3.2.6 Vernietigen van besmette koppels	24
3.2.7 Behandelen van vlees	25
3.2.8 Productdifferentiatie	25
3.2.9 Voorlichting aan consumenten	25
3.3 Rationaliteit van de stakeholders	26
3.4 Kennisbehoefte per interventie maatregel	27
3.4.1 Behandelen van het pluimvee(vlees)	27
3.4.2 Importcontrole	28
3.4.3 Maatregelen in pluimveehouderij	28
3.5 Verwachtingen over het CARMA-project	29
<b>4. Conclusie</b>	31

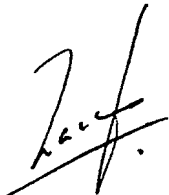
<b>Bijlagen</b>	
1. Checklist voor interview met stakeholders	32
2. Lijst met geïnterviewden en deelnemers workshop	34
3. Algemene denkwijze van de geïnterviewde stakeholders	35
4. Probleemdefinitie van de geïnterviewde stakeholders	40
5. Oordeel van de geïnterviewde stakeholders over interventie maatregelen	44
6. Kennisvragen van stakeholders	49
7. Achtergrond en opzet CARMA-project	51
<b>Literatuur</b>	<b>57</b>

## Woord vooraf

De stakeholder-analyse waarvan dit rapport een weerslag is, zou niet tot stand zijn gekomen zonder de medewerking van de vertegenwoordigers van de organisaties die betrokken zijn bij de problematiek rond de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter* in Nederland. Wij willen daarom de navolgende personen bedanken voor hun bijdrage.

In de eerste plaats bedanken we Willem Droppers van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Eric Piercy van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) niet alleen in hun rol van vertegenwoordiger van de opdrachtgevende ministeries, maar ook voor hun deelname aan een interview en de workshop. Daarnaast willen wij de volgende vertegenwoordigers van de betrokken organisaties bedanken die zich hebben laten interviewen door onderzoekers van het LEI en/of hebben deelgenomen aan de workshop: de heren Wolleswinkel en Butijn namens de NOP, de heren Vermeeren en Ramekers van Nepluvi, mevrouw De Jong van het CBL, de heren Van Steden en Rijk van de KNS, mevrouw Visser en mevrouw Stoelhorst van de PVE, mevrouw Metaal van het Ministerie van WWS, de heer Lambers van Stortboom b.v., de heer Opdam van Plukon Poultry b.v., de heer Meijs van Platform Biologica, de heer Kramer van de Consumentenbond en de heren Breedveld en Van Nieuwland van Voedingcentrum Nederland.

De directeur,



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse





## Samenvatting

Ondanks diverse maatregelen in de afgelopen jaren is de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter* in Nederland volgens de overheid nog steeds te hoog. Deze besmetting vormt een bedreiging voor de volksgezondheid. De overheid wil het huidige beleid gericht op het bestrijden van *Campylobacter* aanscherpen. De mate waarin interventie maatregelen effectief zullen zijn, hangt af van diverse factoren die nog onvoldoende in kaart zijn gebracht. Naast onzekerheid over de effectiviteit van maatregelen om de besmetting met *Campylobacter* terug te dringen, spelen ook maatschappelijke factoren een rol. Sommige interventies worden meer geaccepteerd dan andere, waarbij economische aspecten belangrijke randvoorwaarden vormen.

In opdracht van de Ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is in 2001 het CARMA-project (*Campylobacter Risk Management and Assessment*) van start gegaan. Het project duurt vier jaar en wordt uitgevoerd door een samenwerkingsverband van RIVM, ID-Lelystad, LEI, Keuringsdienst van Waren en RIKILT. De doelstelling van het project is de rijksoverheid adviseren over de effectiviteit en doelmatigheid van maatregelen waarmee *Campylobacter* in de Nederlandse bevolking kan worden teruggedrongen. In verband met het draagvlak voor de resultaten van het onderzoek en de daaruit voortvloeiende beleidsmaatregelen is in 2001 een globale stakeholder-analyse uitgevoerd. Met de stakeholder-analyse is geprobeerd antwoord te krijgen op de volgende vragen:

- Wat zijn de belangen van stakeholders ten aanzien van de bestrijding van de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter* in Nederland?
- In hoeverre verschillen de probleempcepties en oplossingsrichtingen van de stakeholders ten aanzien van de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter* in Nederland?
- Wat is de behoefte aan kennis bij de stakeholders ten aanzien van maatregelen ter bestrijding van de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter*?
- Welke verwachtingen hebben de stakeholders van het CARMA-project?

Om antwoord te kunnen geven op deze vragen is in april 2001 eerst een globale verkenning uitgevoerd van relevante actoren. Daarna vond een selectie van stakeholders plaats. Vervolgens zijn vertegenwoordigers van de geselecteerde organisaties benaderd voor een interview. Na de interviews is een analyse van de stakeholders verricht. Ten slotte vond eind 2001 een workshop plaats met de stakeholders.

De overheid is eindverantwoordelijk voor de voedselveiligheid in Nederland. De overheid wil dat voedsel 100 procent veilig is. De sector onderkent het belang van veilig voedsel, maar voor hem is ook het behoud van de arbeidsmarkt in de sector en van haar internationale concurrentiepositie van belang. De supermarkten die de detailhandel in voedingsmiddelen in Nederland domineren, stellen de consumenten centraal ten aanzien van voedselveiligheid wat de consument wil, daar moeten de voedselproducenten voor

zorgen. De Consumentenbond vindt het belangrijk dat de voedselproductie maatschappelijk verantwoord plaatsvindt. Dat betekent dat voedsel veilig moet zijn.

Nagenoeg alle stakeholders zijn van mening dat de keten verantwoordelijk is voor het oplossen van de besmetting van pluimvee(vlees) met Campylobacter. Sommigen stellen dat ook de consumenten een eigen verantwoordelijkheid hebben. Naast oplossingen van praktische aard wordt ook gedacht aan duurzamere oplossingen. De overheid en de partijen in de keten zijn van mening dat de besmetting niet adequaat kan worden bestreden vanwege het huidige gebrek aan kennis in de epidemiologie van Campylobacter. Er bestaat een redelijke mate van consensus over dat 100% Campylobacter vrij pluimveevlees niet mogelijk is, maar dat wel moet worden gestreefd naar een zo veilig mogelijk product.

De stakeholders zijn van mening dat het probleem rond de besmetting met Campylobacter vanuit meerdere kaders moet worden benaderd en opgelost. Niet alleen is voldoende kennis over de epidemiologie en besmettingsroutes van Campylobacter nodig, maar ook spelen de kosten van de maatregelen een belangrijke rol. En verder vinden de stakeholders dat de betrokken partijen zich moeten kunnen vinden in de uiteindelijke beslissing over de maatregelen die moeten worden genomen en dat voldoende wordt toegezien dat die maatregelen ook juist en volledig worden uitgevoerd.

Om de effectiviteit van drie maatregelen, te weten het behandelen van pluimveevlees, de controle van import van vee en vlees, en maatregelen in de pluimveehouderij, goed te kunnen bepalen, is volgens de stakeholders bepaalde kennis nodig. De kennisbehoefte bij elke maatregel wordt door de stakeholders vanuit meerdere kaders (rationaliteiten) ingegeven.

De eindproducten van het CARMA-project komen voor een deel overeen met de verwachtingen en wensen die de stakeholders hebben van het project. Volgens de stakeholders zou het project zich ook moeten richten op politieke, juridische en economische oplossingen (maatregelen) waarmee de ziekteverschijnselen bij de mens ten gevolge van Campylobacter kunnen worden bestreden, de communicatie naar de consument, ethische en sociaal-culturele factoren waaraan maatregelen kunnen worden afgewogen, de gevolgen van de te nemen maatregelen voor de nationale en internationale concurrentiepositie van de pluimveehouderij en de verdeling van de verantwoordelijkheid van alle betrokkenen (overheid, bedrijfsleven, consumenten).

# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Jaarlijks leiden infecties met bacteriën van het geslacht *Campylobacter* tot circa honderd-duizend gevallen van gastro-enteritis (maagdarmonsteking, ook wel buikgriep genoemd), waarvan ruim 23.000 patiënten de huisarts bezoeken en tientallen overlijden. Daarnaast zijn er ongeveer zestig gevallen van het Guillain-Barré syndroom (ernstige aandoening van het zenuwstelsel) en enkele duizenden gevallen van reactieve artritis. Bij elkaar leiden deze ziektegevallen jaarlijks tot een verlies aan ruim duizend gezonde levensjaren en aanzienlijke economische schade. De belangrijkste reservoirs van *Campylobacter* zijn te vinden in de dierenwereld, zowel (landbouw-)huisdieren als in het wild levende dieren. Vanuit deze reservoirs vindt een permanente besmetting van het voedselpakket, het milieu en de directe leefomgeving van de mens plaats. De mens kan dan ook langs vele routes in contact komen met *Campylobacter*. In veel onderzoeken komt kippenvlees als een belangrijke besmettingsbron naar voren. Andere risicofactoren zijn varkens- en rundvlees, rauwe melk, direct contact met dieren, besmet oppervlaktewater en buitenlandse reizen. In kwantitatief opzicht is weinig bekend over het relatieve belang van deze risicofactoren. Een voorlopige schatting suggereert dat kippenvlees verantwoordelijk is voor maximaal 40% van alle humane gevallen van *Campylobacter* infectie. Verwacht wordt dat maatregelen gericht op het terugdringen van de besmetting van kippenvlees een belangrijke bijdrage leveren aan het terugdringen van de incidentie van ziekte bij de mens.

De huidige maatregelen ter bestrijding van *Campylobacter* in de pluimveevleessector zijn vastgesteld in het Plan van Aanpak 'Salmonella en *Campylobacter* in de pluimveevleessector' dit op 1 mei 1997 in werking is getreden. Maatregelen ter bestrijding van *Campylobacter* omvatten met name hygiënemaatregelen (reiniging en ontsmetten) voor pluimveehouders. Het plan bevat de resultaatverplichting voor de sector dat op 1 november 1999 de infectiegraad van kippenvlees met *Campylobacter* direct na het slachten/uitsnijden tot minder dan 15% moest zijn teruggedrongen. In 2000 is gebleken dat die doelstelling niet is gehaald. Ondanks een nieuw actieplan 2000+ van de sector, blijft volgens de overheid de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter* in Nederland nog steeds te hoog. Bij een in 1998 door het RIKILT, in opdracht van de Consumentenbond, uitgevoerd onderzoek van monsters kipfilets uit de detailhandel, bleken 54 (64%) van 85 monsters *Campylobacter*-positief. Dit besmettingspercentage bleef daarmee op het niveau van eerdere onderzoeken in 1992, 1994 en 1996. Het monitoringsprogramma van de Keuringsdienst van Waren laat over het jaar 2001 een geringe stijging van de *Campylobacter*-besmetting van kippenproducten zien ten opzichte van vorige jaren. Van de 1.578 onderzochte producten bleken 513 (32,5%) *Campylobacter* te bevatten. De besmettingspercentages per bedrijfscategorie waren: marktpoelier: 26,0%; poelier: 24,2%; supermarkt: 23,9% en slager: 15,0%.

De overheid wil het huidige beleid gericht op het bestrijden van *Campylobacter* aanscherpen. De mate waarin interventie maatregelen effectief zullen zijn, hangt af van diverse factoren die nog onvoldoende in kaart zijn gebracht. Zo maken de complexiteit van de epidemiologie van *Campylobacter* en de beperkte beschikbare kennis het moeilijk om betrouwbare voorspellingen te doen over de te verwachten effecten van interventie maatregelen. Naast het technische aspect (de onzekerheid over de effectiviteit van maatregelen), spelen ook maatschappelijke factoren een rol. Sommige interventies worden meer geaccepteerd dan andere, sommige interventies zijn eenvoudig in te voeren terwijl andere uitgebreide regelgeving en toezicht vergen. Economische factoren zijn belangrijke randvoorwaarden die mede bepalen of interventies door producenten en consumenten worden geaccepteerd.

In 2001 is in opdracht van de Ministeries van LNV en VWS het CARMA-project (*Campylobacter Risk Management and Assessment*) begonnen. Dit project duurt vier jaar en wordt uitgevoerd door een samenwerkingsverband van RIVM, ID-Lelystad, LEI, Keuringsdienst van Waren en RIKILT. De doelstelling van het project is de rijksoverheid adviseren over de effectiviteit en doelmatigheid van maatregelen waarmee *Campylobacter* in de Nederlandse bevolking kan worden teruggedrongen (zie bijlage 7). Het CARMA-project moet kennis en inzicht leveren die de overheid kan ondersteunen bij haar besluitvorming ten aanzien van die maatregelen. Daarvoor is niet alleen een gedetailleerd inzicht in de epidemiologie van *Campylobacter* bij de mens van belang, maar is het ook wenselijk om vooraf de te verwachten effecten van mogelijke beleidsmaatregelen in te schatten en af te wegen tegen de daaraan verbonden kosten en de acceptatie door verschillende maatschappelijke groeperingen.

Het CARMA-project bestaat uit meerdere deelprojecten. In het eerste jaar van het project zijn drie deelprojecten gedefinieerd. Dit rapport maakt onderdeel uit van deelproject 1. In dat deelproject is gesteld dat al in een vroeg stadium de stakeholders moeten worden betrokken bij het project in verband met het draagvlak voor de resultaten van het onderzoek en de daaruit voortvloeiende beleidsmaatregelen. Om die reden is gesteld dat een globale stakeholderanalyse moest worden uitgevoerd.

## **1.2 Doelstelling**

De doelstelling in dit rapport is in de eerste plaats het leveren van inzicht in de belangen, probleempercepties en oplossingsrichtingen van actoren die betrokken zijn bij het beleid ten aanzien van de bestrijding van de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter* in Nederland. Met dit verkregen inzicht kan een bijdrage worden geleverd aan het inschatten van de mate van draagvlak voor te nemen maatregelen. Een tweede doelstelling in dit rapport is het in kaart brengen van de kennisbehoefte bij actoren met betrekking tot de maatregelen waarmee de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter* kan worden bestreden. Inzicht in de kennisbehoefte kan worden gebruikt bij het formuleren van de onderzoeksagenda binnen het CARMA-project. De derde doelstelling is het leveren van inzicht in de verwachtingen van stakeholders ten aanzien van het CARMA-project.

### 1.3 Vraagstelling

Op grond van de voorgaande beschouwing luiden de vragen in dit rapport:

1. Wat zijn de belangen van stakeholders ten aanzien van de bestrijding van de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter* in Nederland?
2. In hoeverre verschillen de probleempercepties en oplossingsrichtingen van de stakeholders ten aanzien van de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter* in Nederland?
3. Wat is de behoefte aan kennis bij de stakeholders ten aanzien van maatregelen ter bestrijding van de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter*?
4. Welke verwachtingen hebben de stakeholders van het CARMA-project?

### 1.4 Methode van onderzoek

Om antwoord te kunnen geven op de bovengenoemde vragen zijn de volgende activiteiten verricht.

#### *Globale verkenning van relevante actoren*

Allereerst is in april 2001 door onderzoekers van het LEI een eerste globale lijst opgesteld met stakeholders in en rond de pluimveevleesketen die moesten worden geïnterviewd en deelnemen aan een workshop. Het criterium was dat de belangrijkste schakels van de pluimveevleesketen moesten zijn vertegenwoordigd: van pluimveehouder tot consument. Een eerste inventarisatie omvatte de volgende organisaties: het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL), de Consumentenbond, de Stichting Natuur en Milieu, Ahold, de Alternatieve Consumentenbond, de Vereniging van Slagerijen, NOP (of Nepluvi) en de Productschappen voor Vee, Vlees en Eieren (of de COZ). De Stichting Natuur en Milieu werd opgenomen in de lijst vanwege hun aandacht voor de wijze van veehouderij en dierenwelzijn tijdens de productie van voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong. Daarnaast moest ook de overheid in de rol van beleidsmaker en regelgever worden betrokken. Daarbij ging het om de beleidsdirectie Landbouw van het Ministerie van LNV, de directie Gezondheidsbescherming van het Ministerie van VWS. Als alternatief voor Ahold werd gedacht aan de supermarktketen Laurus. Behalve de supermarkt is ook de horeca een belangrijk 'kanaal' voor de consumptie van voedingsmiddelen. Daarom werd behalve supermarkten ook gedacht aan het benaderen van een bekend bedrijf in de horecabranche zoals McDonalds, Kentucky Fried Chicken of Van der Valk. De lijst werd niet geacht uitputtend te zijn. Er werd gesteld dat de doelstellingen van de interviews en de workshop waren het informeren van de belanghebbenden over het CARMA-project, het verzamelen van kennis en informatie over de risico's van *Campylobacter*, het inventariseren van de bestaande maatregelen ter bestrijding van *Campylobacter*, het inventariseren van de opvattingen van stakeholders over huidige beleid en het formuleren van een gezamenlijke richting en doelstelling van het CARMA-project.

### *Selectie van stakeholders*

Na overleg met het RIVM (de projectleider van het CARMA-project) is een definitieve lijst van organisaties opgesteld die moesten worden benaderd voor een interview. De selectie is beperkt tot ongeveer tien organisaties vanwege praktische overwegingen. Het gaat in deze fase om een indicatie van het krachten- en speelveld en niet om een uitputtende inventarisatie en analyse. Uiteindelijk zijn de volgende organisaties geselecteerd: Centraal Bureau Levensmiddelen, Consumentenbond, Stichting Natuur en Milieu, Ministerie van VWS, Ministerie van LNV, Schuitema, Alternatieve Consumentenbond, Vereniging van Slagerijen, Productschappen voor Vee, Vlees en Eieren, Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders (NOP) en Nederlandse Pluimveeverwerkende Industrie (Nepluvi). Tevens bleek dat de kwestie van Campylobacter in pluimvee bij het Ministerie van LNV onder de verantwoordelijkheid van de beleidsdirectie Veterinaire, Voedingsaangelegenheden in plaats van de beleidsdirectie Landbouw. Volgens de onderzoekers werden met deze actoren de verschillende schakels waaruit een pluimveevleesketen is opgebouwd, voldoende afgedekt. Er is uiteindelijk gekozen voor Schuitema in plaats van Ahold of Laurus. Dat heeft te maken met de onderzoeksmoeheid bij Ahold, de oververtegenwoordiging van Ahold in onderzoek en de drukte bij Laurus vanwege de reorganisatie rond Konmar.

### *Mobilisatie van stakeholders*

Vervolgens zijn vertegenwoordigers van de geselecteerde organisaties telefonisch en/of via e-mail benaderd om mee te werken (deel te nemen) aan het CARMA-project. Die medewerking bestond uit een persoonlijk interview met onderzoekers van het LEI en deelname aan een workshop met andere geïnterviewde stakeholders. De Stichting Natuur en Milieu en de Alternatieve Consumentenbond hebben het verzoek voor een persoonlijk interview afgewezen. Als reden werd opgegeven dat men zich niet (specifiek) met Campylobacter bezighield. De Stichting Natuur en Milieu verwees ons door naar Platform Biologica, die vervolgens is benaderd voor een interview. Door een moeizaam verloopend contact met Schuitema en door drukke werkzaamheden bij Schuitema is het niet gelukt om een interview met Schuitema te regelen. Gezien het eerdere afvallen van Ahold wordt de schakel supermarkten in de stakeholderanalyse daarom alleen vertegenwoordigd door het CBL.

### *Analyse van stakeholders aan de hand van interviews*

In de periode van mei tot augustus 2001 hebben onderzoekers van het LEI interviews gehouden met vertegenwoordigers van de benaderde organisaties (zie bijlage 2). De structuur van de interviews bestond uit de volgende kernpunten:

- de stakeholder informeren over de inhoud en opzet van het project;
- de stakeholder vragen naar zijn mening over verschillende maatregelen waarmee de besmetting van pluimveevlees met Campylobacter kan worden bestreden;
- de stakeholder vragen naar zijn definitie van het probleem;
- de stakeholder vragen over de uiteindelijke gewenste situatie die hij wil realiseren met zijn activiteiten;
- de stakeholder vragen naar zijn kennis over risico's van de besmetting van Campylobacter;
- de stakeholder vragen naar zijn wensen ten aanzien van de doelstellingen van het CARMA-project.

De interviews waren probleemgericht van opzet (zie bijlage 1). Pas in later stadium in het CARMA-project (tweede projectjaar) zal het onderzoek meer oplossingsgericht zijn. Aan de hand van de interviews zijn vervolgens de belangen en probleempercepties van de deelnemers ten aanzien van de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter* in kaart gebracht en geanalyseerd (zie bijlage 3). Bij de probleemperceptie gaat het om de oorzaken van het probleem volgens een actor (zie bijlage 4), de oplossingen die volgens een actor moeten worden nagestreefd (zie bijlage 5), en de maatstaf (criterium) die een actor hanteert om oplossingen te beoordelen.

#### *Deelname van stakeholders aan een workshop*

Ten slotte zijn de geïnterviewde personen uitgenodigd voor een workshop in een GDR-omgeving bij het LEI in Den Haag op 20 november 2001. Een GDR (afkorting voor Group Decision Room) is een elektronisch vergadersysteem dat interactief communiceren faciliteert. Middels een netwerksysteem van twaalf laptops hebben de deelnemers tegelijkertijd en anoniem gereageerd op stellingen en vragen. De workshop was ingedeeld in drie blokken.

Allereerst is geprobeerd te achterhalen vanuit welke rationaliteiten (lees ook paragraaf 3.3) de deelnemers het probleem rond *Campylobacter* percipiëren. Onder rationaliteit wordt verstaan de veronderstellingen die een actor heeft over de omstandigheden, gebeurtenissen en ontwikkelingen en de normen en waarden die moeten worden nagestreefd. Door naar de rationaliteit (achter beleid) te kijken, kan meer inzicht worden verkregen in hoe een actor het probleem van de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter* ziet en hoe een actor kijkt naar de oplossingsrichting. Vanuit de theorie zijn er vier verschillende rationaliteiten te onderscheiden: een wetenschappelijke, politieke, economische en juridische rationaliteit. Vanuit elke rationaliteit wordt op een bepaalde manier gekeken naar het probleem rond de besmetting met *Campylobacter*.

In het tweede blok zijn uit een lijst van mogelijke interventie maatregelen een drietal maatregelen gekozen die volgens de stakeholders de meeste bijdrage kunnen of zullen leveren aan het reduceren van de *Campylobacter* in de pluimveevleesketen. Van die drie geselecteerde maatregelen wordt door de stakeholders de ontbrekende kennis en informatie aangegeven die volgens hen nodig zijn om de maatregel effectief te implementeren.

Ten slotte werd in het derde blok de meningen van de stakeholders gevraagd over hun gewenste rol in het project en hun verwachtingen en gewenste mate van openheid van het project.

### **1.5 Indeling van het rapport**

De indeling van dit rapport is bepaald door de opzet van de vragen. Dat houdt in dat na dit inleidende hoofdstuk, waarin achtergrond, doelstelling en vragen zijn toegelicht, in hoofdstuk twee de belangen van de stakeholders ten aanzien van de bestrijding van de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter* in Nederland wordt beschreven. Tevens wordt aan de hand van een analyse van de probleempercepties en oplossingsrichtingen van de stakeholders een aantal aspecten beschreven waarover overeenstemming of verschil van mening bestaat tussen de stakeholders. Deze opvattingen zijn afgeleid uit de interviews die met de stakeholders zijn gehouden. Vervolgens wordt in het derde hoofdstuk wordt een

overzicht gepresenteerd van de kennisbehoefte bij de stakeholders ten aanzien van maatregelen ter bestrijding van de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter*. Daarnaast wordt beschreven wat de verwachtingen van de stakeholders is ten aanzien van het CARMA-project. Ten slotte wordt in hoofdstuk vier een strategie gepresenteerd waarmee het probleem verder kan worden aangepakt door de overheid. De verslagen van de interviews zijn beschreven in de bijlagen van dit rapport.



## 2. Stakeholder-analyse

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangen van de betrokken stakeholders beschreven. Hierbij gaat het om de vraag wat het belang van elke actor is bij het bestrijden van de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter*. Het beschrijven van het belang van een actor kan inzicht geven in wat voor die actor in een bepaalde situatie het probleem is. Door de belangen tussen de verschillende stakeholders te vergelijken, kunnen mogelijke scheidslijnen en raakvlakken tussen de standpunten helder worden. Op die manier kan inzicht worden verkregen in de posities van de belangen.

Vervolgens worden een aantal aspecten behandeld waarover overeenstemming of verschil van mening bestaat tussen de stakeholders. Deze verschillen en overeenkomsten kunnen aangrijpingspunten zijn voor het ontwikkelen van beleid waarbij draagvlak een belangrijke voorwaarde is.

### 2.2 Actoren en hun belangen

#### *De rijksoverheid*

De Ministeries van LNV en VWS zijn samen eindverantwoordelijk voor de voedselveiligheid in Nederland. Daarbij richt het Ministerie van LNV zich op de productiekant. Het toezicht en de controle van LNV zijn dan ook met name preventief dat wil zeggen gericht op het voorkómen van de aanwezigheid van verontreinigingen in de voedselketen die de gezondheid (kunnen) bedreigen. Het Ministerie van VWS richt zich op het product dat in de handel wordt gebracht. Het beleid van VWS is repressief: producten worden achteraf gecontroleerd en zo nodig uit de handel genomen. Beide ministeries streven naar de verkoop aan de consument van voedsel dat *in principe vrij* is van pathogene micro-organismen. Pathogenen kunnen vanwege hun bijwerkingen ernstige gevolgen hebben voor de volksgezondheid. Voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong die potentieel gevaarlijk zijn voor consumenten moeten daarom worden geweerd. Maar de overheid erkent dat 100% afwezigheid van pathogenen in rauwe voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong nooit is te realiseren. Daarom moeten producenten streven naar nul-plus procent (0+%). De verantwoordelijkheid voor de productie van veilig voedsel ligt bij het bedrijfsleven.

#### *Partijen in de pluimveevleesketen*

- Voor de Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders (NOP), als vertegenwoordiger van de belangen van *de pluimveehouders* in Nederland, is het belangrijk dat een *toekomst* voor pluimveehouders kan worden gegarandeerd. Als consumenten *Campylobacter* in verband brengen met een product uit de pluimveesector, dan moet die zorg het uitgangspunt zijn voor de bedrijfsvoering van de pluimveehouder.

- De *slachterijen* hechten er belang aan dat zij kwalitatief hoogwaardig en veilig pluimvee krijgen aangeleverd van de pluimveehouders.
- Voor de Productschappen Vee, Vlees en Eieren (PVE), als behartiger van de belangen van *de gehele pluimvee- en pluimveevleessector* in Nederland (van pluimveehouders, pluimveehandelaars, slachterijen, vleesverwerkende industrie tot en met verkooppunten zoals slagers, poeliers en supermarkten) is het belangrijk dat een *duurzame* sector wordt gerealiseerd en dat de *hoge positie* die de Nederlandse vee- en vleessector in de wereld heeft opgebouwd door permanente zorg voor een goede diergezondheid en een hoog niveau van dierenwelzijn, niet verloren gaat. Voor de PVE is het belangrijk dat de huidige arbeidsmarkt in de sector blijft behouden, in zowel kwalitatief als kwantitatief opzicht. De te nemen maatregelen mogen de internationale concurrentiepositie van de sector niet in gevaar brengen.
- De detailhandel in voedingsmiddelen wordt in Nederland gedomineerd door de supermarkten. De drie grote supermarktondernemingen Ahold, Laurus en Schuitema hadden in 2001 een gezamenlijk marktaandeel van circa 67% (LEI, LEB 2002). Voor het Centraal Bureau levensmiddelenhandel (CBL), als de belangenbehartiger van de *supermarkten* in Nederland, is van belang dat ten aanzien van voedselveiligheid de *wensen van de consument* centraal staan. Als de consument een gezond en veilig product vraagt waarbij rekening is gehouden met milieu en dierenwelzijn, dan zet de supermarktbranche zich daarvoor in, aldus het CBL.
- De belangen van de *biologische pluimveehouders* worden via verenigingen van biologische boeren die zijn aangesloten bij het Platform Biologica (PB) behartigd. Het platform wil dat de biologische pluimveehouderij verder wordt ontwikkeld. Doel is het *duurzaam vergroten van het marktaandeel* van biologische eieren en pluimveevlees. Platform Biologica heeft vooral interesse in *kennis* over de effecten van een verhoogde natuurlijke weerstand van kippen op de gezondheid van dieren en op de bacteriële kwaliteit van het product. Volgens het platform kan de biologische productiemethode een bijdrage leveren aan het voorkómen van gezondheidsrisico's.

#### *Consumenten*

- De *Consumentenbond*, een vereniging met ongeveer 650.000 leden, die de belangen van alle consumenten in Nederland behartigt, hecht er belang aan dat de productie van voedsel *maatschappelijk verantwoord* gebeurt. En een belangrijke randvoorwaarde voor een maatschappelijk verantwoorde voedselproductie is veilig voedsel.

### **2.3 Verschillen en overeenkomsten in standpunten**

#### *Verschillen*

Bijna alle stakeholders zijn van mening dat de bedrijven in de pluimveevleesketen *verantwoordelijk* zijn voor het oplossen van de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter*. Alleen het CBL is enigszins terughoudend met het steken van de hand in eigen boezem. Daarnaast stellen de Consumentenbond, het PVE en de grote pluimveevleesslachterijen Plukon Poultry en Storteboom Groep dat ook consumenten een eigen

verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van het hygiënisch omgaan (bewaren en bereiden) van pluimveevlees.

Met betrekking tot *oplossingen* wijzen de Consumentenbond, het Platform Biologica en het Ministerie van LNV in de richting van een andere wijze van voedselproductie. Daarbij worden begrippen als maatschappelijk verantwoord ondernemen en biologische veeteelt maar ook duurzame productie naar voren geschoven.

Wat betreft het oordeel over te nemen *maatregelen* waarmee *Campylobacter* in pluimveevlees kan worden bestreden, blijken de NOP en PVE maar ook het Ministerie van LNV en de publieke voorlichters voorstander zijn van *decontaminatie*. Volgens sommigen geldt dan wel de voorwaarde dat decontaminatie alleen als een aanvullende maatregel moet worden beschouwd op andere maatregelen. Alleen de Consumentenbond is expliciet tegenstander van decontaminatie. Ondanks dat de hygiënemaatregelen niet voldoende resultaat hebben opgeleverd, blijft de bond dat soort maatregelen de belangrijkste te vinden. Daarnaast verschillen de meningen over de plaats in de keten waar (aanvullende) maatregelen moeten worden genomen. Tenslotte wordt door sommigen het logistiek slachten en daarna kanaliseren van vlees als een goede maatregel beschouwt mits daarvoor een snelle detectiemethode beschikbaar is.

### *Overeenkomsten*

Voedselveiligheid wordt door de vertegenwoordigers van de schakels in de keten van groot belang geacht en hoog op de agenda geplaatst.

Ten aanzien van de *definitie van het probleem* kan worden gesteld dat zowel de overheid als de meeste schakels in de keten van mening zijn dat de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter* niet adequaat kan worden bestreden vanwege een *gebrek aan kennis* en inzicht in de epidemiologie van *Campylobacter* in de keten. Alleen de Consumentenbond heeft twijfels over het vermeende tekort aan kennis. Geen enkele actor heeft het over de naleving van de hygiënemaatregelen uit het Plan van Aanpak. Het gebrek aan de juiste kennis en informatie over *Campylobacter* zorgt er volgens sommige stakeholders voor dat in de samenleving het probleem met *Campylobacter* niet alleen wordt onderschat maar ook relatief onbekend blijft.

Onder de stakeholders bestaat een redelijke mate van consensus over de na te streven doelstelling, namelijk pluimveevlees dat 100 procent vrij is van *Campylobacter* is niet mogelijk, maar wel moeten worden gestreefd naar zo veilig mogelijk voedselproducten (nul plus procent). Met name de pluimveesector en de supermarktbranche zeggen dat 100% vrij van *Campylobacter* niet realiseerbaar is.

Verder blijkt dat de stakeholders weinig vertrouwen hebben in de effectiviteit van de verplichte waarschuwingssticker op pluimveevleesproducten. En vanwege het ontbreken van maatschappelijk draagvlak zijn de stakeholders geen voorstander van doorstraling van vleesproducten.

Tabel 1 geeft een beknopt overzicht van de opvattingen van de stakeholders over de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter* in Nederland.

Tabel 2.1 Overzicht van de opvattingen van stakeholders over de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter* in Nederland.

<i>Opvattingen</i> <i>Stakeholder</i>	<i>Belang</i>	<i>Probleem</i> <i>definitie</i>	<i>Oordeel over</i> <i>oplossingen</i>
<i>Pluimveehouders</i>	'Consument bepaald wat de eisen ten aanzien van voedselveiligheid van pluimveevleesproducten zijn.'	Complex probleem. Onduidelijkheid over de verdeling van kosten van maatregelen.	Vóór decontaminatie. Hygiëne maatregelen leveren onvoldoende resultaat.
<i>Biologische landbouw</i>	Biologische productiemethode kan bijdrage leveren aan voorkómen <i>Campylobacter</i> . Pluimveehouders en slachterijen hebben de grootste verantwoordelijkheid.	Gebrek aan kennis over <i>Campylobacter</i> . Onderzoek is nodig. Onvoldoende naleving van maatregelen.	Weinig vertrouwen in waarschuingssticker. Mogelijkheden zoeken in 'natuurlijke' bestrijding van <i>Campylobacter</i> .
<i>Pluimveeslachterijen</i>	'Voedselveiligheid staat hoog in het vaandel.' Producten moeten voldoen aan eisen van voedselveiligheid. <i>Campylobacter</i> is geen echte consumer concern. Hele keten is verantwoordelijk. Ook consument.	Gebrek aan kennis over gedrag van <i>Campylobacter</i> . Consumenten zijn niet bereid extra te betalen voor voedselveiligheid.	Logistiek slachten mits goede monitoring mogelijk is (snelle detectiemethode).
<i>Pluimveevleesverwerkende industrie</i>	Hele keten is verantwoordelijk. Slachterijen moeten zelf kunnen bepalen hoe doelstelling te realiseren. Consumenten beschouwen pluimveevlees niet als risico.	Gebrek aan kennis over <i>Campylobacter</i> .	Maatregelen (decontaminatie) aan het einde van de keten (slachterij). Doorstraling niet maatschappelijk haalbaar. Maatregelen afstemmen op gedrag consumenten.
<i>Supermarkten</i>	'Voedselveiligheid is speerpunt nr. 1'. 100% onbesmet vlees is niet realiseerbaar. Streven naar zo veilig mogelijk. Blijft restrisico.	Underschat en anoniem probleem. Geen acuut probleem in vergelijking met dioxine en BSE.	Over restrisico consumenten voorlichting geven. Maatregelen (logistiek slachten) nemen stroomopwaarts in de keten (slachterijen). Tegen waarschuingssticker. Liever alleen bereidingsadvies.
<i>Slagers</i>	'Vlees moet zo veilig mogelijk zijn voor consumenten.' Slagers hebben ook verantwoordelijkheid.	Gebrek aan kennis over de oorzaak van de besmetting met <i>Campylobacter</i> .	Kosten van maatregelen in verhouding met baten. Twijfel over effectiviteit waarschuingssticker. Voorlichting aan slagers.
<i>Consumenten</i>	Streven naar maatschappelijk verantwoordt ondernemen in keten. Hele keten is verantwoordelijk. Ook consument. Consumenten moeten bereid zijn om extra te betalen.	Twijfel over tekort aan kennis om probleem op te lossen. Ernstig probleem voor kwetsbare groepen mensen.	Verbieden besmet vlees in winkel. Hygiëne in slachterij. Maatregelen bij fokken van vleeskuikens. Tegen decontaminatie en doorstraling. Vóór voorlichting.

<i>Productschap Pluimvee (ketenorganisatie)</i>	'Voedselveiligheid gaat boven alles.' 100% onbesmet vlees is niet realiseerbaar. Streven naar maximaal haalbare. Hele keten is verantwoordelijk. Ook consument.	Gebrek aan kennis over insleep van Campylobacter. Geen goede detectiemethode beschikbaar.	Decontaminatie alleen als laatste redmiddel en naast andere maatregelen. Daarbij is voorlichting voorwaarde. Hygiëne blijft belangrijke voorwaarde. Waarschuwingssticker is niet effectief. Doorstraling niet maatschappelijk haalbaar.
<i>Publieke voorlichters</i>	Voedselvergiftiging door Campylobacter is ernstig vanwege honderdduizenden gevallen per jaar.	Onderschat en onbekend en ernstig probleem.	Hygiënemaatregelen handhaven. Aanvullen met repressieve maatregelen (decontaminatie). Tegen doorstraling. Vóór logistiek slachten.
<i>Ministerie van Volksgezondheid</i>	Problematiek van Campylobacter in pluimveevlees moet fundamenteel worden aangepakt. In principe alleen onbesmet vlees in winkels.	Probleem voor de volksgezondheid. Gebrek aan kennis over besmettingsroutes. Onderzoek is nodig.	In principe niet vóór decontaminatie en doorstraling. Markt creëren voor afzet van 100% onbesmet vlees.
<i>Ministerie van Landbouw</i>	Veiligheid van dierlijke productie moet worden gewaarborgd door het bedrijfsleven vanwege gevaar voor de volksgezondheid. Duurzaamheid moet centraal staan in de pluimveehouderij. Voorzorgsprincipe is belangrijk aandachtspunt in voedselveiligheidsbeleid.	Gebrek aan kennis over epidemiologie van Campylobacter. Gebrek aan kennis over bestrijding van besmetting.	Vóór decontaminatie en doorstraling. Vóór logistiek slachten mits goede detectiemethoden. Handhaven hygiënemaatregelen in pluimveehouderij. Toezicht op naleving en handhaving van maatregelen. Kruisbesmetting in detailhandel beheersen.

## 2.4 Algemene bevindingen

Naar aanleiding van de interviews met de stakeholders kan het volgende worden geconcludeerd ten aanzien van Campylobacter in pluimveevlees:

- de besmetting van pluimveevlees met Campylobacter wordt door menigeen ervaren als een ernstig probleem;
- salmonella en Campylobacter worden door de geïnterviewden in één adem genoemd.
- Campylobacter is geen apart agendapunt bij de diverse stakeholders;
- BSE, Salmonella en dioxine zijn consumentenzorgen en Campylobacter is dat niet.
- de politieke agenda wordt sterk beïnvloed door de media;
- de oorzaak van de besmetting van pluimveevlees met Campylobacter ligt in het begin van de keten;

- elke schakel in de keten is verantwoordelijkheid voor het probleem van de besmetting;
- er is verschil van mening over de verantwoordelijkheid van de consumenten ten aanzien van het voorkomen van besmetting met Campylobacter;
- in de ideale situatie is elke pluimveevleesproduct geheel vrij van Campylobacter;
- een haalbare, realistische situatie is dat elk pluimveevleesproduct zoveel mogelijk vrij is van Campylobacter;
- er is verschil van mening over de wijze waarop dan met het resterende risico moet worden omgegaan. Voorlichting aan consumenten of een verbod?

Het beleid van de overheid ten aanzien van de bestrijding van Campylobacter in pluimveevlees maakt geen onderscheid tussen de gangbare en biologische pluimveevleessector.

## 3. Workshop met stakeholders

### 3.1 Inleiding

Tijdens de interviews en de workshop zijn diverse maatregelen genoemd en besproken waarmee de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter* in de pluimveevleesketen kan of moet worden bestreden. In dit hoofdstuk wordt allereerst een overzicht met een korte toelichting gegeven van die aangedragen interventie maatregelen. Het overzicht begint met maatregelen in het begin van de keten (vleeskuikenhouderij) en eindigt met maatregelen gericht op de consument.

Vervolgens wordt aangegeven vanuit welke rationaliteiten de deelnemers aan de workshop naar de oplossing van het probleem van *Campylobacter* kijken. Rationaliteit is te omschrijven als het denkkader van een actor. Dat denkkader bepaalt welke criteria een actor wel of niet van belang acht bij de besluitvorming over de bestrijding van de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter*. Daarmee kunnen rationaliteiten inzicht geven in de voorkeuren die stakeholders hebben voor beleid.

Daarna wordt de kennisbehoefte bij de stakeholders gepresenteerd ten aanzien van een drietal interventie maatregelen die volgens de stakeholders een grote bijdrage kunnen of zullen leveren aan het reduceren van de *Campylobacter* in de pluimveevleesketen. Volgens de stakeholders is er momenteel namelijk onvoldoende kennis over de effectiviteit van maatregelen die kunnen worden genomen in de pluimveehouderij om de besmetting van pluimvee met *Campylobacter* te verminderen.

Tot slot worden de verwachtingen van de stakeholders ten aanzien van het project vergeleken met de door de onderzoekers beoogde eindproducten van het CARMA-project.

### 3.2 Interventiemaatregelen

#### 3.2.1 Importcontroles van levend en geslacht pluimvee en gereed product

Van de 258.800 ton pluimveevlees die in 2000 in de detailhandel in Nederland is afgenomen, werd een aanzienlijk deel geïmporteerd, namelijk 144.600 ton (dus circa 56%), waarvan 120.000 ton vlees en 24.600 ton vleeswaren. Daarnaast werd in 2000 voor 89.300 ton aan levende vleeskuikens geïmporteerd in Nederlandse slachterijen. Dat is ongeveer 10% van de hoeveelheid levend pluimvee dat de vleeskuikenhouders in Nederland totaal aan de slachterijen leveren in 2000. Deze productstromen zijn routes waarlangs de insleep van *Campylobacter* kan plaatsvinden. De controle van levend en geslacht pluimvee en gereed product dat in Nederland wordt ingevoerd vanuit landen die lid zijn van de Europese Unie en vanuit derde landen is een maatregel waarmee die insleep kan worden voorkomen dan wel verminderd. Momenteel is echter het (af)keuren van ingevoerd vlees van binnen de EU niet toegestaan. Pluimveevlees dat wordt geëxporteerd vanuit derde landen naar

Nederland mag wel worden gekeurd. Bij het keuren speelt de beschikbaarheid van een betrouwbare en snelle detectiemethode een belangrijke rol. Als uit de controle blijkt dat het vlees niet voldoet aan de eisen met betrekking tot de volksgezondheid, kan worden besloten om het vlees niet toe te laten.

### 3.2.2 Maatregelen in de pluimveehouderij

Maatregelen in de pluimveehouderij ter voorkoming van besmetting van eindproducten of vermindering van de aantallen *Campylobacter* op het eindproduct zijn met name gericht op de hygiëne voor de pluimveehouders zelf en bezoekers. Voorbeelden van deze maatregelen zijn het wisselen van schoeisel en handen wassen bij het binnengaan van de hokken, het gebruiken van schoon drinkwater, het beheersen van ongedierte en het schoonmaken en desinfecteren van hokken. Een andere maatregel is het invoeren van HACCP als procesnorm in de pluimveehouderij waarmee risico's van *Campylobacter* voor de voedselveiligheid kunnen worden beheerst. HACCP is (nog) geen verplichting voor de pluimveebedrijven.

### 3.2.3 Transport naar slachthuis

Bij het transport van levend pluimvee naar het slachthuis kunnen hygiënemaatregelen worden genomen waarmee het versleep van *Campylobacter* kan worden tegengegaan. Hierbij valt te denken aan het frequent goed reinigen en ontsmetten van het transportmateriaal waarmee pluimvee wordt vervoerd zoals dozen, kratten, containers en vrachtwagens.

### 3.2.4 Logistiek slachten

Logistiek slachten houdt in dat de *Campylobacter*-negatieve koppels worden geslacht vóór de *Campylobacter*-positieve koppels. Het doel van deze maatregel is het voorkomen van de overdracht van *Campylobacter* op 'schone' kippen. Dit is echter alleen uitvoerbaar met de beschikbaarheid van een sneltest, die een dag voor de slacht op het vleeskuikenbedrijf of zelfs binnen enkele uren kan worden uitgevoerd. Momenteel is geen goede en snelle detectiemethode beschikbaar. De ontwikkeling van een sneltest vindt nog plaats. Door het logistiek slachten kan een gescheiden afzet plaatsvinden. Het besmette kippenvlees kan in de vleesverwerkende industrie worden verwerkt tot kipproducten als vleeswaar en schnitzels. Daarbij wordt het vlees verhit zodat de *Campylobacter* wordt gedood.

### 3.2.5 Verbod op handel bij besmetting

Een verbod op het afleveren en verhandelen van met *Campylobacter* besmet pluimveevlees voor directe consumptie. Zo'n maatregel zal via de Warenwet moeten worden geregeld en geïmplementeerd.



### 3.2.6 Vernietigen van besmette koppels

Een maatregel die ingrijpender is voor de pluimveesector is het vernietiging van koppels die zijn besmet met *Campylobacter*. Op deze wijze komen de besmette koppels niet terecht in de humane consumptieketen. Deze maatregel kan zijn gericht op diverse schakels in de pluimveeveesketen. Zo zouden fokkippes die besmet zijn met *Campylobacter*, afgemaakt kunnen worden. Deze maatregel is gericht op het voorkomen dat mensen worden blootgesteld aan *Campylobacter* door pluimveeveesproducten.

### 3.2.7 Behandelen van vlees

Als de besmetting van kippen met *Campylobacter* niet of moeilijk is te voorkomen, kunnen maatregelen worden genomen waarmee *Campylobacter* in het eindproduct kan worden bestreden. Een effectieve behandeling van het eindproduct is decontaminatie. Daarbij worden de geslachte kuikens behandeld met stoffen zoals melkzuur. Of er wordt bij het slachten melkzuur toegevoegd aan het broeiwater. Een andere effectieve decontaminatiestap van het eindproduct is hittebehandeling, waarbij het rauwe product wel veranderingen ondergaat. Zo kunnen kippenproducten op de markt komen die een korte hittebehandeling hebben ondergaan, waarbij ziekmakende bacteriën worden gedood. Maar dit kan ook gebeuren tijdens de bereiding van het vlees door de consument zelf. Ook kan de aanwezigheid van *Campylobacter* worden bestreden door middel van het diepvriezen (of invriezen) van geslachte en uitgesneden kuikens.

### 3.2.8 Productdifferentiatie

Door op de consumentenmarkt onderscheid te maken tussen pluimveeveesproducten die *Campylobacter*-vrij zijn en vleesproducten die besmet zijn met *Campylobacter*, wordt productdifferentiatie geïntroduceerd. Dat betekent dat kan wordt geconcurrerd op voedselveiligheid als onderdeel van kwaliteit. Voor de twee verschillende producten kunnen verschillende prijzen gaan gelden. Voor *Campylobacter*-vrije kipfilet zou een meerprijs kunnen worden gevraagd aan consumenten vanwege de meerkosten voor de producenten om het product vrij van *Campylobacter* te maken.

### 3.2.9 Voorlichting aan consumenten

Voorlichting aan consumenten over het verantwoord bewaren en bereiden van levensmiddelen in de privé-huishouding kan bijdragen aan het voorkomen van het besmet raken met *Campylobacter*. Daarbij kan worden gedacht aan het geven van informatie over het kopen, gereedmaken en bewaren van dierlijke producten. Dat kan door reclamespotjes, artikelen in tijdschriften, folders in de supermarkten en lessen op scholen. Uit een kleinschalig onderzoek van het Voedingscentrum in 2002 naar de wijze waarop bij 20 gezinnen in Nederland kipfilet werd klaargemaakt, bleek dat er regelmatig risicovolle handelingen plaatsvinden zoals het niet wassen van de handen, het gebruik van vieze verpakking, geen aparte snijplank gebruiken en dergelijke. Volgens het Voedingscentrum werken de onderzochte gezinnen niet voldoende hygiënisch bij het klaarmaken van kip.

### 3.3 Rationaliteit van de stakeholders

Rationaliteiten geven inzicht in de voorkeuren die stakeholders hebben voor beleid. Er zijn vier ideaaltypen van rationaliteiten te onderscheiden. Allereerst wordt de technisch-wetenschappelijke rationaliteit onderscheiden. Vanuit deze rationaliteit wordt gesteld dat de technische mogelijkheden om de besmetting met *Campylobacter* te reduceren, afhankelijk is van kennis. De resultaten van wetenschappelijk onderzoek naar de epidemiologie en besmettingsroutes van *Campylobacter* geven aan wat en hoe moet worden gedaan om de besmetting met *Campylobacter* te bestrijden. Ten tweede is er de politieke rationaliteit. Deze rationaliteit gaat ervan uit dat een besluit wordt genomen op basis van machtscriteria. Zo kan het vanuit deze rationaliteit van belang zijn dat alle betrokken partijen zich moeten kunnen vinden in de uiteindelijke beslissing over de maatregel die wordt genomen. Bij de derde rationaliteit, de economische, spelen de kosten een belangrijke rol bij een besluit. Extra maatregelen kunnen de ondernemers in de pluimveesector geld kosten. Vanuit deze rationaliteit is het dan van belang om te weten hoeveel deze kosten bedragen en hoe die kunnen worden doorberekend in de prijs van het product. Hogere kosten kunnen ervoor zorgen dat bepaalde oplossingen uiteindelijk niet worden uitgevoerd. Ten slotte is er de juridische rationaliteit. Vanuit deze ratio wordt het belangrijk geacht dat besluiten over de aanpak van *Campylobacter* moeten voldoen aan zoals rechtszekerheid en rechtsgelijkheid en een verbod op willekeur. Iedere handeling van de overheid moet een rechtelijke toets kunnen doorstaan.

Getracht is de problematiek van *Campylobacter* te koppelen aan deze vier rationaliteiten. Zo kan het probleem rond *Campylobacter* vanuit de technisch-wetenschappelijke rationaliteit worden beschouwd als onvoldoende kennis over de epidemiologie en besmettingsroutes van *Campylobacter* in onze samenleving. Het probleem rond *Campylobacter* zou vanuit politieke rationaliteit gezien zijn dat er onvoldoende publieke en politieke druk of draagvlak voor een effectieve bestrijding van *Campylobacter*. En van de economische rationaliteit gezien is het probleem dat de maatregelen die (moeten) worden genomen om de besmetting met *Campylobacter* tegen te gaan, economisch niet haalbaar zijn voor (bedrijven in) de pluimveevleesketen. En vanuit de juridische rationaliteit gezien, is het probleem rond *Campylobacter* dat onvoldoende wordt toegezien in welke mate de maatregelen ten aanzien van het terugdringen van *Campylobacter* worden uitgevoerd door de pluimveevleesketen.

Vervolgens is aan elke stakeholder in de workshop een fictief bedrag van 1 miljoen euro toegekend dat in zijn geheel moest worden uitgegeven aan het oplossen van het probleem. Dat bedrag mocht worden verdeeld over één of meerdere rationaliteiten. Allereerst bleek dat elke stakeholder geld had toegekend aan twee of meerdere rationaliteiten. Waarschijnlijk zijn de stakeholders van mening dat het probleem vanuit diverse kaders dient te worden benaderd en opgelost. Verder bleek dat bijna de helft (46%) van het totale bedrag van alle stakeholders werd toegekend aan het oplossen van het probleem van onvoldoende kennis over de epidemiologie en besmettingsroutes van *Campylobacter* (zie tabel 2). Blijkbaar heeft men veel geld over voor de ontwikkeling van kennis. De samenstelling van de aanwezige stakeholders is van invloed geweest op de uiteindelijke afweging en verdeling van het geld. Zo waren consumenten door één stakeholder (de Consumentenbond) verte-

genwoordigd en was het bedrijfsleven op de workshop vertegenwoordigd door vier stakeholders (Nepluvi, PVE, NOP en Storteboom).

Tabel 3.1 Verdeling over rationaliteiten

Type rationaliteit	Besteed bedrag (in miljoen Euro's)	Besteed bedrag (in procenten)
Technisch-wetenschappelijke	3,7	46
Economische	1,7	21
Politieke	1,4	18
Juridische	1,2	15

### 3.4 Kennisbehoefte per interventie maatregel

Om de mate goed te kunnen bepalen waarin een maatregel bijdraagt tot het terugdringen van de besmetting van pluimvee(vlees) met *Campylobacter*, is volgens de stakeholders die hebben deelgenomen aan de workshop, bepaalde kennis noodzakelijk (zie bijlage 6). Deze kennisbehoeften zijn te beschouwen als criteria die volgens de stakeholders een belangrijke rol (moeten) spelen bij de besluitvorming over de aanpak van *Campylobacter*. Deze criteria, of ratio, zijn aanwezig in de denkkaders van de stakeholders.

Hieronder wordt de kennisbehoefte ten aanzien van drie maatregelen geanalyseerd vanuit de vier ideaaltypen van rationaliteit. Het blijkt dat bij elke maatregel meerdere ratio's aanwezig zijn. Dat betekent dat de overheid daarmee rekening moet houden als ze het probleem van de besmetting met *Campylobacter* effectief wil aanpakken.

#### 3.4.1 Behandelen van het pluimvee(vlees)

Ten eerste is de technische rationaliteit duidelijk aanwezig in de geuite kennisbehoefte met betrekking tot het behandelen van pluimvee(vlees). Stakeholders hebben behoefte aan een inventarisatie van methoden en technieken waarmee met *Campylobacter* besmet pluimvee en vlees effectief kan worden behandeld. Daarbij hechten de stakeholders belang aan kennis over de mate van effectiviteit van elke methode. Hierbij worden onderwerpen als kruisbesmetting en weerstand van de kip na de behandeling aangestipt.

Naast de technische rationaliteit speelt de politieke rationaliteit ook een belangrijke rol. De aanwezigheid van de politieke rationaliteit uit zich in de noodzakelijk geachte kennis over de mate van maatschappelijk en politiek draagvlak ten aanzien van elke methode, waarbij ook het politiek draagvlak binnen zowel de Europese Unie als derde landen wordt aangekaart. Verder moeten daarbij ook de huidige nationale, Europese en mondiale wet- en regelgeving met betrekking tot het behandelen van pluimveevlees inzichtelijk worden gemaakt. Daarmee moeten de mogelijkheden en belemmeringen voor beleid duidelijk worden. Tevens is het belang aangegeven van inzicht in de manier waarop en de mate waarin de controle op behandelingen van pluimvee(vlees) kan plaatsvinden. Dit laatste as-

pect heeft vooral te maken met de fraudegevoeligheid: in hoeverre wordt pluimvee(vlees) ook werkelijk behandeld?

Ten slotte speelt ook de economische rationaliteit een rol voor de stakeholders. Zo wordt het belang geuit naar inzicht in de kosten van elke methode.

#### 3.4.2 Importcontrole

De kennisbehoeften die zijn geuit ten aanzien van de mogelijkheid van de controle van geïmporteerd pluimvee en pluimveevlees als maatregel waarmee de besmetting met *Campylobacter* in Nederland kan worden bestreden, zijn niet eenduidig te plaatsen onder een type rationaliteit.

Om van importcontrole een effectieve maatregel te maken, achten de stakeholders het allereerst van belang om te weten welke soorten *Campylobacter* voorkomen in pluimvee(vlees) in de landen van waaruit Nederland pluimvee(vlees) importeert, welke behandelingsmethoden in die landen worden toegepast om *Campylobacter* te bestrijden, wat de kwaliteit en besmettingspercentages van het pluimvee(vlees) zijn in die landen en hoe de naleving en handhaving plaatsvindt in die landen. Vervolgens stellen de stakeholders dat het belangrijk is om inzicht te hebben over welke soorten importcontroles er zijn (welke worden volgens de Europese wet- en regelgeving momenteel toegestaan) en welke acties kunnen worden genomen nadat uit een controle blijkt dat sprake is van een besmetting met *Campylobacter*: producten terugzenden, in beslag nemen en vernietigen of doorvoeren naar een andere bestemming? Ook inzicht in de controle in landen van herkomst is volgens de stakeholders van belang: hoe wordt *Campylobacter* in pluimvee(vlees) gemonitord en in hoeverre worden de controlesystemen en kwaliteitssystemen door de Nederlandse overheid en/of bedrijfsleven erkend?

Verder vinden de stakeholders het belangrijk dat wordt gekeken naar de mogelijkheden die vanuit de Codex Alimentarius aan nationale overheden worden geboden ten aanzien van maatregelen bij import. Kan Nederland dezelfde eisen opleggen aan pluimvee uit derde landen naar Nederland? En in hoeverre kunnen detailhandelaren in Nederland kwaliteitseisen opleggen aan hun leveranciers in derde landen?

Gezien de geuite kennisbehoefte speelt de technisch-wetenschappelijke, economische en juridische rationaliteit geen duidelijk aanwijsbare rol bij de stakeholders. Bij een verdere beslissing over de importcontrole speelt voor de stakeholders blijkbaar vooral de politiek-bestuurlijke rationaliteit een belangrijke rol.

#### 3.4.3 Maatregelen in pluimveehouderij

De technisch-wetenschappelijke rationaliteit is duidelijk aanwezig bij de geuite kennisbehoefte ten aanzien van maatregelen in de pluimveehouderij. Zo is er volgens de stakeholders momenteel niet voldoende kennis over de gevolgen van verschillende systemen (gangbare en biologische) waarmee pluimvee kan worden gehouden, voor de besmetting van pluimvee met *Campylobacter*. Daarbij dient bij elk systeem te worden gekeken naar de besmettingsroute, het gebruik van voer, vaccinatie, pro- en prebiotica, het behandelen van drinkwater, de invloed van stress op de weerstand van pluimvee tegen bac-

teriën, de gevolgen voor de pluimveehouder zelf en de aanwezigheid van bepaalde oereigenschappen die zijn ingebracht bij het fokken van pluimvee.

Ook de economische rationaliteit komt tot uitdrukking met de wens om inzicht in de kosten van verschillende soorten pluimveehouderijen.

Daarnaast speelt de politieke rationaliteit ook een belangrijke rol. Dat uit zich in de noodzakelijk geachte kennis over de mate van maatschappelijk draagvlak (consumenten, bedrijfsleven) in Nederland ten aanzien van elk pluimveehouderijsysteem.

Ten slotte komt ook de juridische rationaliteit voor de stakeholders naar boven ten aanzien van hygiënemaatregelen in de pluimveehouderij. Inzicht in de mate van naleving (onder andere de fraudegevoeligheid) en de wijze waarop de handhaving plaatsvindt wordt van belang geacht voor de besluitvorming over de te nemen maatregelen.

### **3.5 Verwachtingen over het CARMA-project**

Uit een peiling onder de deelnemers (stakeholders) tijdens de workshop blijkt dat de volgende eindproducten van het CARMA-project (zie voor opzet bijlage 7) overeenkomen met de wensen die de stakeholders hebben ten aanzien van het project:

- wetenschappelijke kennis over de belangrijkste routes waarlangs de Nederlandse bevolking wordt blootgesteld aan *Campylobacter* en over de mate waarin elke route bijdraagt aan de blootstelling aan *Campylobacter*;
- overzicht van maatregelen die kunnen worden genomen om de besmetting met *Campylobacter* via de belangrijkste routes terug te dringen;
- inschatting van de mate van effectiviteit van elke maatregel;
- inzicht in de kosten van elke maatregel;
- inzicht in het maatschappelijk en politiek-bestuurlijk draagvlak voor de verschillende maatregelen.

Maar de stakeholders hebben ook een aantal wensen die niet of onvoldoende door het projectplan worden gedekt. Volgens de stakeholders zou het project zich namelijk ook meer moeten richten op:

- politieke, juridische en economische oplossingen (maatregelen) waarmee de ziekteverschijnselen bij de mens ten gevolge van *Campylobacter* kan worden bestreden;
- communicatie naar de consument (waarover?);
- andere factoren dan economische waarmee maatregelen (kunnen of moeten) worden afgewogen: ethische (bijv. dierenwelzijn), sociaal-culturele en psychologische factoren;
- de gevolgen van de te nemen maatregelen voor de nationale en internationale concurrentiepositie van de pluimveehouderij;
- de verdeling van de verantwoordelijkheid van alle betrokkenen (overheid, bedrijfsleven, consumenten).

De wens om kennis van de gevaren van een besmetting met *Campylobacter* zal worden vervuld met het verschijnen van het Risk Profile rapport in april 2002.

Blijkbaar vinden de stakeholders het belangrijk dat niet alleen naar technische interventie-maatregelen wordt gekeken, maar ook naar oplossingen op het juridische vlak (geboden en verboden en de naleving ervan) en op het economische vlak (subsidies, heffingen). En op het politieke vlak willen de stakeholders dat bijvoorbeeld dat de wetgeving in de Europese Unie wordt geharmoniseerd en dat in Nederland maatregelen (decontaminatie) kunnen worden genomen zonder nadelige gevolgen voor de concurrentiepositie van de pluimvee-vleessector.

## 4. Conclusie

Wat zegt al het voorgaande nu over de strategie waarmee het probleem kan of moet worden opgelost? Aan de hand van de manier waarop de stakeholders het probleem definiëren, kan worden gesteld dat het probleem rond *Campylobacter* onzekerheid over kennis en een redelijke mate van consensus over de na te streven waarde (100 % vrij is niet mogelijk maar wel streven naar zo veilig mogelijk voedselproduct) bevat. Volgens de typologie van beleidsproblemen van Hisschemöller en Hoppe (1995) is het probleem rond *Campylobacter* te definiëren als *matig gestructureerd* omdat er consensus is over de relevante waarden en onzekerheid over de kennis die relevant is. De strategie voor het oplossen van een matig gestructureerd probleem wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van een afwegingskader waarbinnen de meest effectieve oplossing wordt gezocht. De politieke discussie spitst zich toe op de doelmatigheid van bepaalde middelen en de verdeling van baten en lasten van betrokkenen. De in het geding zijnde waarde en doelen (het afwegingskader) staan als zodanig niet ter discussie. Deze beleidsstrategie noemen we *onderhandelen*. Beleid als onderhandelen heeft de volgende kenmerken (Hoppe en anderen, 1998):

- een pluralistisch beleidsproces in plaats van hiërarchisch gestructureerd beleidsproces: deelname van georganiseerde sociale groepen, verschillende overheden en departementen en afdelingen binnen de overheidsorganisatie. Inzet van de onderhandelingen is de vorming van een politieke meerderheid;
- meningsverschillen zijn te herleiden tot tegenstellingen tussen (gevestigde) belangen; partijen kennen elkaars positie en beschouwen deze als legitiem; belanghebbenden worden niet gehinderd door een loyaliteitsconflict en hebben gelijkmatig toegang tot de beschikbare informatie (openheid);
- informatie, waaronder wetenschappelijke informatie, wordt door de partijen gebruikt als zij menen hiervan voordeel te hebben.
- er is sprake van brede politieke participatie alhoewel het doorgaans gevestigde belangengroepen zijn die deelnemen;





# Bijlage 1 Checklist voor interview met stakeholders

## 1. **Introductie**

- Toelichting inhoud en opzet van het project.
- Toelichting te bespreken onderwerpen.

## 2. **Positie organisatie en functionaris m.b.t. Campylobacter**

- Korte schets 'ervaring' respondent m.b.t. Campylobacter binnen de organisatie.
- Zwaarte' van de Campylobacterproblematiek binnen de organisatie?
- Welke personen in welke functie zijn nog meer betrokken bij Campylobacter?
- Hoe is intern de verantwoordelijkheden inzake Campylobacter verdeeld?

## 3. **Campylobacter probleem in algemene zin**

- Welke partijen dragen welke verantwoordelijkheid? Wiens probleem is het eigenlijk dat de besmetting met Campylobacter nog steeds te hoog is?
- Visie op oorzaken van de nog immer te hoge besmetting. Wat is de kern van de problematiek in uw optiek? Welke effecten worden onvoldoende gerealiseerd?
- Waar liggen de accenten in de oorzaken van de nog immer te hoge besmetting: zijn oorzaken vooral van technische aard, maatschappelijk of bedrijfseconomisch? Is het vooral een kostenverhaal? Of zijn oorzaken of belemmeringen van een hele andere orde?

## 4. **Campylobacterbeleid in de eigen organisatie**

- Aanwezige kennis over de problematiek: welke risico's signaleert respondent?
- Kernpunten uit het huidige organisatiespecifieke beleid: op welke risico's is het gevoerde beleid gericht?
- Doelstellingen van het eigen beleid?
- Motivatie achter geformuleerde doelen?
- Kosten van of het budget voor Campylobacterbeleid in eigen organisatie?

## 5. **Evaluatie huidig Campylobacterbeleid in maatschappelijk opzicht en toekomstvisie**

- Zijn er partijen aan te wijzen die debet zijn aan de nog immer te hoge besmetting? En zo ja, welke dan?
- Welke belemmeringen dienen bij die partijen opgeheven te worden?
- Doelstellingen van toekomstig algemeen beleid: waar de aandacht op richten?
- Welke positie neemt de eigen organisatie in voor wat betreft toekomstig beleid?
- Rol van onderzoek in toekomstig beleid: welke issues dienen nader onderzocht te worden?

## **6. Afsluiting**

Respondent kernachtig laten samenvatten waar het algemene beleid ten aanzien van Campylobacter zich in de toekomst op moet richten en wat de bijdrage van de eigen organisatie hierin is.

## Bijlage 2      Lijst met geïnterviewden en deelnemers aan de workshop

In de onderstaande tabel staan de namen van de personen die zijn geïnterviewd<sup>1</sup> in de periode van mei tot augustus 2001 en die hebben deelgenomen aan de workshop<sup>2</sup> in november 2001 in het kader van het CARMA-project.

Naam	Organisatie	Plaats	Geïnterviewd	Deelname aan workshop
Wolleswinkel	NOP	Zeist	Ja	Ja
Butijn	NOP	Zeist	Ja	Ja
Vermeeren	Nepluvi	Zeist	Ja	Ja
Ramekers	Nepluvi	Zeist	Ja	Nee
De Jong	CBL	Leidschendam	Ja	Nee
Van Steden	KNS	Rijswijk	Ja	Nee
Rijk	KNS	Rijs wijk	Ja	Nee
Pierey	MLNV	Den Haag	Ja	Ja
Visser	PVE	Rijswijk	Ja	Ja
Stoelhorst	PVE	Rijswijk	Ja	Nee
Droppers	MVWS	Den Haag	Ja	Ja
Metaal	MVWS	Den Haag	Nee	Ja
Lambers	Storteboom	??	Ja	Ja
Opdam	Plukon Poultry	??	Ja	Nee
Meijs	Platform Biologica	Utrecht	Ja	Nee
Kramer	Consumentenbond	Den Haag	Ja	Ja
Breedveld	Voedingscentrum	Den Haag	Ja	Nee
Van Nieuwland	Voedingscentrum	Den Haag	Ja	Nee
Stokx <sup>3</sup>	MVWS / RIVM	Den Haag	Nee	Ja

<sup>1</sup> Op verzoek van de stuurgroep van het CARMA-project in januari 2002 een aanvullend interview gehouden met de heren Breedveld en Van Nieuwland van het Voedingscentrum Nederland.

<sup>2</sup> Naast de vertegenwoordigers van de stakeholders waren op de workshop aanwezig de heer Poppe (LEI, dagvoorzitter en spreker), de heer Havelaar (RIVM, hoofdprojectleider en spreker), de heer Bogaardt (LEI, spreker), mevrouw Hogendorf (LEI, technische ondersteuning) en de heer Folbert (LEI, notulist). Overige aanwezige was de heer Beekman (LEI, toeschouwer).

<sup>3</sup> Vanwege een aantal afzeggingen heeft de heer Stokx, die niet is geïnterviewd en oorspronkelijk als toeschouwer aanwezig zou zijn bij de workshop, deelgenomen aan de GDR-workshop in de rol van wetenschapper.

## Bijlage 3      Algemene denkwijze van de geïnterviewde stakeholders

### *De Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders*

De Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders (NOP) is als vertegenwoordiger van de belangen van de pluimveehouders betrokken bij het beleid gericht op het bestrijden van Campylobacter in vleeskuikens. De NOP wil fungeren als brug tussen overheid en bedrijven. Elk negatief aspect zoals Salmonella of Campylobacter, dat door consumenten terecht of onterecht in verband wordt gebracht met een product dat door de pluimveesector wordt voortgebracht, beschouwt de NOP als een probleem. De NOP is van mening dat Campylobacter een zeer ongrijpbaar verschijnsel is en dat met de maatregelen waarmee ook Salmonella wordt bestreden niet het gewenste resultaat bij Campylobacter kan worden bereikt. De NOP probeert de overheid duidelijk te maken dat de gestelde beleidsdoelstellingen ten aanzien van Campylobacter en Salmonella niet haalbaar zijn, ondanks de inspanningen die door de pluimveehouders zijn geleverd om die doelstelling te realiseren.

### *De Productschappen voor Vee, Vlees en Eieren*

De belangen van pluimveehouders, pluimveehandelaars, slachterijen, vleesverwerkende industrie en verkooppunten (zoals slagers, poeliers en supermarkten) worden vertegenwoordigd door de PVE, het gemeenschappelijk secretariaat van het Productschap Vee en Vlees (PVV) en het Productschap Pluimvee en Eieren (PPE). Voor de PVE gaat voedselveiligheid boven alles. Voedselveiligheid is noodzakelijk voor de eindverbruiker. Maar maatregelen mogen niet alleen gelden voor binnenlandse productie maar ook voor geïmporteerde producten omdat die volgens de PVE een aanzienlijk deel van het binnenlands verbruik kunnen uitmaken (PVE, 2002). In 1997 heeft het PVE een plan van aanpak opgesteld waarin Campylobacter een klein onderdeel van is. In 1999 en 2000 is het plan geactualiseerd. De aanpak is met name gericht op Salmonella. Campylobacter heeft niet de hoogste prioriteit. De gedachte was dat de bestrijding van Campylobacter meelift met de maatregelen die worden getroffen tegen Salmonella. Volgens de PVE zijn er momenteel nog veel onzekerheden rond Campylobacter waar niemand (nog) antwoorden op heeft. Voor kennis die antwoord geven op die onzekerheden zijn we afhankelijk van onderzoek. Verder stelt de PVE dat het een fictie is dat alle consumenten op dezelfde juiste wijze zouden kunnen omgaan met pluimveevleesproducten waardoor er misschien geen of zeer weinig ziektegevallen zijn ten gevolge van Campylobacter. Tevens is het produceren van pluimveevlees dat honderd procent vrij is van Campylobacter praktisch en technisch niet realiseerbaar. Volgens de PVE moet de pluimveevleesketen echter wel streven naar wat maximaal praktisch haalbaar is, maar er zal altijd een restpercentage aanwezig blijven. Voor het PVE betekent dit dat niet alleen alle schakels in de keten een gedeelde verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van het bestrijden van Campylobacter maar dat ook consumenten een eigen verantwoordelijkheid hebben.

### *Pluimveeslachterijen*

Plukon Poultry is een van de grootste pluimveeslachterijen in Nederland. Plukon Poultry beschouwd *Campylobacter* als een ernstige zaak. Voedselveiligheid van het product staat hoog in het vaandel bij Plukon. Daarom vindt het bedrijf het belangrijk dat de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter* wordt aangepakt. Plukon is van mening dat de politieke agenda niet name wordt bepaald door de media. Een pluimveeslachterij als Plukon heeft echter behoefte aan consistent middellange termijn beleid waarbij de volksgezondheidsproblemen in zijn totaliteit en in de juiste volgorde worden geplaatst en dat die problemen op verschillende plaatsen worden aangepakt. Plukon vindt dat de aandacht voor de slachtoffers van *Salmonella* in geen verhouding staan tot bijvoorbeeld de doden en gewonden die jaarlijks in het verkeer vallen. Daarom is het bedrijf van mening dat ten aanzien van *Salmonella* en *Campylobacter* de juiste context in het oog moet worden gehouden.

Storteboom Groep is een cluster rondom vier grote slachterijen/uitsnijderijen. Het bedrijf streeft ernaar om hun producten te laten voldoen aan hoge eisen van voedselveiligheid ten aanzien van diermeel, dierlijk vet, groeibevorderaars, genetische gemanipuleerde grondstoffen en dergelijke waarbij *Salmonella* en *Campylobacter* wellicht de belangrijkste eisen zijn. Volgens Storteboom vormt *Campylobacter* een groter gevaar voor de volksgezondheid dan *Salmonella* ondanks de grotere media-aandacht die *Salmonella* krijgt. Het lijkt wel of *Campylobacter* geen politiek probleem vormt voor diverse ministeries in tegenstelling tot *Salmonella*. Volgens Storteboom is er te optimistisch gedacht over de aanpak van *Campylobacter* in relatie tot het meeliften met de maatregelen tegen *Salmonella*. Volgens Storteboom moeten eerst de oorzaken duidelijk zijn voordat effectieve maatregelen kunnen worden genomen. Naar de mening van het bedrijf heeft iedere schakel in de keten, inclusief de consument, een verantwoordelijkheid. Het reduceren van de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter* is ook een financieel probleem voor bedrijven in de pluimveevleesketen omdat volgens Storteboom consumenten momenteel niet bereid zijn extra te betalen voor voedselveiligheid dat wil zeggen pluimveevleesproducten die geheel vrij zijn van *Campylobacter*.

### *Platform Biologica*

Volgens Platform Biologica (PB) kan de biologische productiemethode bijdragen aan het voorkomen van gezondheidsrisico's die het niveau van het product overstijgen (denk aan het gebruik van antibiotica in de intensieve veehouderij waardoor de kans wordt verhoogd dat ziekteverwekkers resistent worden tegen die antibiotica) (Platform Biologica, 2001). Als belangenorganisatie voor de biologische landbouw in Nederland is Platform Biologica (PB) daarom vooral geïnteresseerd in de vraag of de besmetting met *Campylobacter* in de biologische pluimveehouderij anders uitpakt dan in de intensieve pluimveehouderij. In de biologische sector worden dieren namelijk op een meer natuurlijke manier gehuisvest. Dat kan tot gevolg hebben dat deze dieren een hogere natuurlijke weerstand hebben waardoor ze beter in staat om besmettingen op te vangen. Dit concept zou volgens PB meer moeten worden onderzocht op effecten voor de gezondheid van dieren en de bacteriële kwaliteit van het product. Het PB vermoedt dat deze aspecten een andere rol spelen onder biologische omstandigheden dan omstandigheden in de gangbare veeteelt. PB is van mening dat

de primaire producent (pluimveehouders) en de slachterijen de grootste verantwoordelijkheden dragen voor het bestrijden van Campylobacter.

#### *De Nederlandse pluimveevleesverwerkende industrie*

De Nederlandse pluimveevleesverwerkende industrie (Nepluvi) is van mening dat de eindverantwoordelijkheid voor de besmetting met Campylobacter ligt bij het bedrijfsleven, te weten bij iedere schakel in de pluimveevleesketen. Toezicht door de overheid op naleving van de regelgeving is belangrijk maar het bedrijfsleven is verantwoordelijk. Niet de overheid maar de slachterijen moeten verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop de doelstellingen (bijvoorbeeld in 2002 maximaal 5% van het pluimveevlees aan het eind van een slachtlijn besmet met Salmonella) worden bereikt. De verwerkende industrie is geen voorstander van juridische beleidsinstrumenten (wet- en regelgeving) waarmee bepaalde verrichtingen zoals logistiek slachten worden opgelegd. Door allerlei ontwikkelingen staan pluimveehouders fors onder druk. Hun winstmarges worden steeds kleiner. Als het probleem van de besmetting met Campylobacter alleen op de primaire sector (pluimveehouders) wordt afgewenteld, verwacht Nepluvi dat de kans op ontwijkgedrag of illegaliteit in deze sector groter wordt. De pluimveeouders zullen alles doen om hun inkomen, met name hun winstmarge, te vergroten. Om die ontwikkeling tegen te gaan, moet volgens de Nepluvi het probleem bij alle partijen in de keten worden neergelegd. Iedere schakel krijgt dan een inspanningsverplichting. Verder denkt Nepluvi dat consumenten pluimveevlees niet zien als risicovol, want uit de cijfers blijkt dat de pluimveevleessector meer groei vertoont dan andere vleessectoren.

#### *Het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel*

Als behartiger van de belangen van de supermarkten in Nederland stelt het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL) dat voedselveiligheid haar speerpunt nummer één is. Voedselveiligheid is de basis van alle voedselproducten die worden verkocht in de levensmiddelenbranche: food safety first. Alle levensmiddelen moeten veilig zijn voor consumenten want 'de klant is koning'. Het CBL is van mening dat in voedselproducten geen enkele ziekteverwekkers en toxische stoffen en residuen mogen zitten. Het CBL maakt geen onderscheid tussen ziekteverwekkers. Voor het CBL hebben we de ideale situatie bereikt als van elk voedingsmiddel kan worden gegarandeerd dat het geen ziekteverwekkers bevat. Dat is echter niet haalbaar. In werkelijkheid kan namelijk nooit worden gegarandeerd dat een voedselproduct honderd procent vrij is van ziekteverwekkers. Wel stelt het CBL dat altijd moet worden gestreefd naar een zo veilig mogelijk product. Over het risico dat dan nog overblijft, moet voorlichting worden gegeven bijvoorbeeld door het geven van specifieke informatie op de verpakking (etiketten). Het CBL heeft van de besmetting met Campylobacter ook nog nooit een apart agendapunt gemaakt. In de contacten met haar leden (dat wil zeggen inkooporganisaties van supermarkten) praat het CBL niet over het nemen van maatregelen tegen Campylobacter, in tegenstelling tot Salmonella, dat wel vaak een agendapunt is.

#### *De Koninklijke Nederlandse Slagerorganisatie*

De Koninklijke Nederlandse Slagerorganisatie (KNS) behartigt de belangen van vleesverkooppunten in Nederland (voornamelijk zelfstandige slagers). De KNS streeft ernaar dat de

producten, die slagers in Nederland ontvangen en afzetten, zo veilig mogelijk zijn. Daartoe is het geven van voorlichting aan slagers een belangrijk onderdeel in het beleid van de KNS. Volgens de KNS is voedselveiligheid een hype waardoor de besmetting van pluimveevlees met Campylobacter een actueel onderwerp is geworden in de discussies over voedselveiligheid.

#### *Het Voedingscentrum Nederland*

Ten aanzien van voedselveiligheid besteedt het Voedingscentrum Nederland (VCN) in het algemeen veel aandacht aan het onderwerp voedselvergiftiging. Daaronder vallen behalve Salmonella, E-coli en Listeria ook Campylobacter vanwege het grote aandeel in de oorzaak van een paar honderdduizend gevallen aan voedselvergiftigingen per jaar in Nederland. In 2000 heeft VCN een lijst met 30 onderwerpen ten aanzien van voedselveiligheid vastgesteld. Eén van die onderwerpen is Campylobacter. Op deze manier heeft VCN voedselveiligheid opgedeeld in onderwerpen waaraan afzonderlijk aandacht wordt besteed in de komende jaren. Deze onderwerpen zijn afgestemd met de ministeries van LNV en VWS. Momenteel wordt Campylobacter impliciet meegenomen onder voorlichting over voedselinfecties in het algemeen. Het uitgangspunt in de voorlichting van VCN aan consumenten is dat de voorlichting is gebaseerd op feiten en van algemene aard is. Als een verschijnsel (dat wil zeggen een gevaar voor de voedselveiligheid) een duidelijk wetenschappelijk aantoonbare oorzaak is voor het optreden van een bepaalde ziekte bij de mens, dan geeft VCN specifieke voorlichting daarover aan consumenten. Al vele jaren is de strategie van VCN ten aanzien van voorlichting gericht op een zogeheten 'hoog risico' benadering. Van een hoog risico is volgens VCN sprake als het gaat om een relatief grote groep mensen die bijeen is (collectief) en die tegelijk ziek kunnen worden. Daarbij gaat het met name om mensen die verblijven in verzorgingsinstellingen zoals ziekenhuizen, bejaardentehuizen, gevangenissen en dergelijke waarbij sprake is van grootbereiding van voedsel. Deze strategie heeft geresulteerd in het opstellen van een hygiënecode voor de voedselverzorging in instellingen. In het verleden werden consumenten op een passieve manier voorgelicht. Consumenten kregen pas informatie toegestuurd nadat zij daar zelf eerst om hadden gevraagd. Sinds enkele jaren (vooral op instigatie van de overheid) geeft VCN ook actieve voorlichting aan de individuele consument, onder meer met de uitgifte van een hygiënerichtlijn voor de privé-huishouding.

#### *De Consumentenbond*

De denkwijze van de Consumentenbond over landbouw is in het algemeen gericht op het realiseren van een duurzame, dier- en milieuvriendelijke landbouw. Maatschappelijk verantwoord ondernemen moet de plaats innemen van louter economische drijfveren bij bedrijven. Hiermee plaatst de bond zich in de lijn van de Alternatieve Consumentenbond. Alle schakels in de voedselproductieketen - van fokkerij, pluimveehouder, slachterij tot de supermarkten - zijn samen verantwoordelijk voor het produceren en op de markt brengen van een veilig stuk vlees. Het is de taak van de pluimveesector om het probleem van de besmetting met Campylobacter op te lossen. De Consumentenbond streeft niet naar een lage consumentenprijs voor (kip)producten maar naar een eerlijke prijs binnen de randvoorwaarden van het maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het doel van het beleid van de Consumentenbond is consumenten meer bewust te maken. Dat betekent dat de bond in-

formatie verstrekt onder meer over de besmettingsgraad van voedselinfecties en aantal slachtoffers. Voor de bond is het vanzelfsprekend dat consumenten ook een verantwoordelijkheid dragen bij het bewaren en bereiden van vlees. Consumenten moeten zorgen voor een goede hygiëne in huis. Maar ondanks een goede hygiëne is het volgens de bond onmogelijk voor consumenten om alle kruisbesmettingen in de keuken te voorkomen. Dat vraagt om inspanningen op bijna microbiologisch niveau. Dat betekent dat de pluimveevleesketen moet (blijven) communiceren naar consumenten dat hygiënisch werken in de keuken belangrijk is. Volgens de bond is het grootste risico (dat wil zeggen de nadelige effecten) van de besmetting van pluimveevleesproducten met *Campylobacter* voor kwetsbare groepen zoals ouderen. Voor deze groep is het een ernstig probleem. Daarnaast kan *Campylobacter* een probleem voor de pluimveevleessector zijn (of worden) wanneer de bedrijven in deze sector zelf moeten opdraaien voor de economische (financiële) schade ten gevolge van de negatieve effecten van de besmetting met *Campylobacter* (volksgezondheid).

#### *Het Ministerie van VWS*

Uitgangspunt voor het ministerie van VWS is dat producten niet besmet mogen zijn met pathogenen. Pathogenen kunnen vanwege hun bijwerkingen ernstige gevolgen voor de volksgezondheid hebben. Het syndroom van Guillain-Barré ten gevolge van *Campylobacter* kan tot mortaliteit en invaliditeit leiden.



## Bijlage 4      Probleemdefinitie volgens de geïnterviewde stakeholders

### *De Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders*

De Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders (NOP) stelt dat de besmetting met *Campylobacter* veel complexer is dan salmonella. Het is gebleken dat de aanpak van salmonella niet dezelfde resultaten oplevert voor de bestrijding van *Campylobacter*. De doelstelling die is gesteld voor *Campylobacter* kan niet worden gerealiseerd. De NOP is van mening dat alle schakels in de pluimveevleesketen verantwoordelijk zijn. Het probleem heeft een organisatorische en financiële kant. Het is namelijk niet duidelijk in welke mate elke schakel in de keten opdraait voor de kosten van de maatregelen die moeten worden genomen om de besmetting van *Campylobacter* te bestrijden. Het vormt een probleem voor de pluimveehouders omdat *Campylobacter* door de consumenten in verband wordt gebracht met het product dat door de sector wordt vervaardigd.

### *De Productschappen voor Vee, Vlees en Eieren*

Voor het PVE is het niet duidelijk waar, wanneer en hoe (verticaal of horizontaal) precies de insleep van *Campylobacter* plaatsvindt in de keten. Verder zijn de methodes voor het detecteren van verschillende typen van *Campylobacter* nog onvoldoende ontwikkeld. Daardoor is de monitoring niet altijd betrouwbaar en zuiver is. Hierdoor is niet goed te bepalen waar de bacterie zich insleept. Dat betekent dat het moeilijk is om een effectieve oplossing te vinden.

### *De pluimveeslachterijen*

Voor Plukon Poultry is *Campylobacter* een kennisprobleem. Wat is de bijdrage van *Campylobacter*infectie bij mensen via pluimveevlees? Ondanks dat Nederland de meeste expertise over *Campylobacter* ter wereld heeft, is momenteel nog steeds niet duidelijk op welke wijze *Campylobacter* moet worden aangepakt. Volgens Plukon vormen niet alle typen *Campylobacter* een gevaar voor de volksgezondheid. Onderzocht moet worden welke fractie van alle bekende typen *Campylobacter* een gevaar opleveren voor de volksgezondheid.

Doordat er nog zoveel kennishiaten bestaan ten aanzien van *Campylobacter*, heeft het volgens Storteboom weinig zin om maatregelen af te kondigen of dwingen. Het is noodzakelijk dat in samenwerking met onderzoeksinstituten kennis wordt ontwikkeld. Bijvoorbeeld over de rol van besmetting van mensen met *Campylobacter* door pluimveevlees. Storteboom heeft de indruk dat de bacterie vanuit de directe omgeving van de stal naar binnenkomt en dan aanslaat.

### *Platform Biologica*

Platform Biologica (PB) probeert voortdurend de kennis die beschikbaar is op het gebied van kwaliteit en veiligheid van biologische producten te actualiseren. Daaruit spreekt dat er

te weinig kennis is op het terrein rond Campylobacter. Volgens PB zijn er knelpunten en is er onderzoek nodig om die knelpunten op te lossen. PB stelt dat de oorzaak voor het niet realiseren van de beleidsdoelstelling ligt in het feit dat het beleid niet voldoende afdwingen is geweest. De problemen ten aanzien van bacteriën en infecties in de biologische sector zijn niet anders dan de in de gangbare sector.

#### *De Nederlandse pluimveevleesverwerkende industrie*

In de ogen van Nepluvi hebben we te maken met een kennisprobleem rond de bestrijding van Campylobacter. Het is gebleken dat de bestrijding van Campylobacter niet vanzelf meelift in de aanpak van Salmonella. Campylobacter heeft een andere verschijningsvorm, een andere achtergrond en vertoont andere reacties op maatregelen. De besmetting met Salmonella neemt toe van schakel op schakel, terwijl men Campylobacter veelal alleen op het eind van het proces ziet. Door een gebrek aan kennis over de eigenschappen en werking van Campylobacter is het moeilijk om beleid te ontwikkelen. Volgens Nepluvi is er een enorme kloof tussen het tot nu toe gevoerde beleid en de ontwikkeling van kennis ten aanzien van besmetting en analysemethoden. We hebben niet de vereiste microbiologische methodes om de besmetting aan te pakken. Volgens Nepluvi heeft de overheid duidelijk kansen laten liggen en hadden we al veel verder kunnen zijn.

#### *Het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel*

Volgens het CBL is de besmetting van kipproducten met Campylobacter niet alleen een onderschat probleem, maar ook een anoniem probleem. In de berichtgeving wordt vaker over Salmonella gesproken dan over Campylobacter. Het wordt heel vaak in een adem genoemd met Salmonella. Het zou wel degelijk een verschil uitmaken als in de media melding wordt gedaan dat die en die personen in Nederland zijn overleden ten gevolge van het eten van vlees besmet met Campylobacter. Vanuit de stelling dat er in voedselproducten geen ziekteverwekkers behoren te zitten, is besmetting van kipproducten met Campylobacter een probleem voor het CBL. Maar de besmetting van kipproducten met Campylobacter levert het CBL op zich geen concrete problemen op. Tevens merkt het CBL dat de besmetting met Campylobacter niet als een acuut probleem wordt gezien in Nederland, in tegenstelling tot dioxine, BSE, en mond- en klauwzeer. Bij een acuut probleem wordt in het algemeen snel en gericht opgetreden. De besmetting met Campylobacter vindt al jaren plaats en zo nu en dan, vooral in mooie zomers wanneer er veel vleesproducten worden gebraden tijdens barbecues, neemt het aantal besmettingen iets toe.

#### *De Koninklijke Nederlandse Slagersorganisatie*

Volgens de KNS is de oorzaak van de besmetting met Campylobacter niet goed bekend, waardoor het niet mogelijk is om effectief beleid te voeren. Het huidige beleid bestaat volgens de KNS uit symptoombestrijding in plaats van dat de oorzaak wordt aangepakt. Verder speelt het probleem met de besmetting van pluimveevlees met Campylobacter niet alleen op nationaal niveau maar ook op Europees niveau. Volgens de KNS moet de normstelling op Europees niveau plaatsvinden zodat de concurrentieverhoudingen in stand blijven.

### *Het Voedingscentrum Nederland*

Het Voedingscentrum Nederland (VCN) beschouwt de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter* als een ernstig probleem omdat *Campylobacter* een grote bijdrage levert aan het grote aantal voedselvergiftigingen en -infecties per jaar in Nederland. Tevens typeert VCN de besmetting met *Campylobacter* als een probleem dat wordt onderschat door de wetenschap, overheid en media. In de ogen van VCN krijgt *Campylobacter* te weinig bekendheid bij de bevolking. Deze onderschatting wordt volgens VCN onder meer veroorzaakt doordat bij *Campylobacter* tot nu toe geen sprake is geweest van explosies van slachtoffers (grote aantallen zieken en doden tegelijk) zoals bij andere ziekteverwekkers. Er is slechts sprake van incidentele, anonieme gevallen. Verder draagt de moeilijk aantoonbare relatie tussen besmet zijn met *Campylobacter* en ziek worden van die besmetting bij aan de onderschatting en onbekendheid van het probleem.

### *De Consumentenbond*

De Consumentenbond twijfelt of het probleem met het verminderen van de besmetting met *Campylobacter* een kennisprobleem is. De bond vraagt zich af of de pluimveevleessector er wel alles aan heeft gedaan om de besmetting terug te dringen. Ondanks dat het bestrijden van *Campylobacter* een moeilijk probleem is, is de Consumentenbond van mening dat het wel een oplosbaar probleem is. Daarom is het voor de bond zeer vreemd dat men in 1997 een besmettingsgraad van 15% in 2000 heeft kunnen vaststellen. Volgens de bond heeft de belangrijkste oorzaak van de hoge besmettingspercentages met *Campylobacter* te maken met de manier waarop vleeskuikens worden gefokt in bedrijven. Kippen zitten zeer dicht op elkaar, hebben een lage weerstand, en kuikens worden in een korte periode (40 dagen) opgefokt. Deze intensieve wijze van pluimveehouderij heeft volgens de Consumentenbond nadelige effecten op het metabolisme en de algehele gezondheid (darmflora) van de beesten. Dat zorgt ervoor dat de besmettingspercentages hoog zijn. Volgens de bond is het grootste risico (dat wil zeggen de nadelige effecten) van de besmetting van pluimveevleesproducten met *Campylobacter* voor kwetsbare groepen zoals ouderen. Voor deze groep is het een ernstig probleem. Daarnaast kan *Campylobacter* een probleem voor de pluimveevleessector zijn (of worden) wanneer de bedrijven in deze sector zelf moeten opdraaien voor de economische (financiële) schade ten gevolge van de negatieve effecten van de besmetting met *Campylobacter* (volksgezondheid).

### *Het Ministerie van VWS*

*Campylobacter* in pluimveevlees is een probleem voor de volksgezondheid. Als iedereen op de juiste wijze met het product zou omgaan, dan zou het probleem niet zo ernstig zijn. Volgens het ministerie van VWS worden de maatregelen die kunnen worden genomen, niet genomen door de bedrijven. Verder stelt het ministerie van VWS dat *Campylobacter* een kennisprobleem is. Zo is niet bekend hoe de besmettingsroutes van *Campylobacter* plaatsvindt. Daarvoor is het verrichten van onderzoek nodig.

### *Het Ministerie van LNV*

Volgens het ministerie van LNV was men in Nederland gedurende een lange periode onvoldoende bewust van *Campylobacter*. Daardoor is de bacterie pas de laatste tien jaar in de belangstelling komen te staan. De opvatting dat *Campylobacter* een groot probleem voor

de gezondheid van mensen vormt, is vrij recent. Het is een kennisprobleem. Volgens LNV weten we niet veel over de aard en uitbreiding van Campylobacter. Het is in zekere mate ook onbeheersbaar. De weinige kennis die wel beschikbaar is, maakt duidelijk dat de beheersing niet makkelijk is. Momenteel is geen of onvoldoende kennis over de wijze waarop de besmetting in de primaire sector kan worden beheerst. Verder is het produceren van vlees dat gegarandeerd honderd procent vrij is van Campylobacter of Salmonella, aanzienlijk kostprijsverhogend. Deze kostprijsverhoging kan worden gedekt door een systeem waarin extra opbrengsten worden gegenereerd voor bedrijven die zulk vlees produceren. Maar dat heeft tot gevolgen voor de vraagkant. Supermarkten spelen daarbij een belangrijke rol vanwege hun strategische positie.

## Bijlage 5 Oordeel van de geïnterviewde stakeholders over de interventie maatregelen

### *Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders*

Volgens de NOP heeft monitoring heeft als probleem dat het veel gegevens kan opleveren waardoor Campylobacter steeds meer als ongrijpbaar wordt beschouwd. En de maatregelen waarmee Salmonella wordt bestreden leveren niet hetzelfde resultaat op voor Campylobacter. Volgens de NOP is decontaminatie in Nederland niet bespreekbaar. Maar de NOP is wel voorstander van het toepassen ervan. De NOP is namelijk van mening dat hygiëne maatregelen niet meer voldoende resultaat opleveren.

### *Productschappen voor Vee, Vlees en Eieren*

Volgens het PVE zijn er momenteel niet veel alternatieven waarmee de besmetting met Campylobacter adequaat kan worden opgelost. Het PVE beschouwt decontaminatie als een sluitpost op andere maatregelen. De controle op de hygiëne bij pluimveehouderijen en slachterijen is belangrijk. De hygiënemaatregelen die worden genomen op basis van het Plan van Aanpak en het Actieplan 2000+ van de sector, zijn een belangrijke voorwaarde om de besmetting te verminderen. Voor het PVE geldt dat die maatregelen goed moeten worden uitgevoerd. Het PVE vraagt zich af in hoeverre de sticker effectief is. Volgens het PVE zal de maatregel eerder bijdragen aan het bevorderen van het bewustzijn van de gevaren van kipproducten en niet zozeer aan een aanzienlijke reductie van het aantal ziektegevallen ten gevolge van een besmetting van Campylobacter in kipproducten. Een tekortkoming van de sticker is dat geen informatie wordt gegeven over het gekoeld bewaren van het product aangezien op dat vlak problemen zijn geconstateerd. Verder vindt het PVE voorlichting (folders, advertenties) belangrijk. Een goed voorbeeld van voorlichting zijn de poeliers die een bereidingsadvies in de vorm van een folder meegeven aan consument. Tevens kan volgens het PVE voorlichting door het Voedingscentrum meer worden vormgegeven. Ook is het PVE van mening dat doorstraling niet haalbaar is gezien het onvoldoende huidige maatschappelijke draagvlak. Decontaminatie in het geval van het behandelen met melkzuur, zou technisch gezien de makkelijkste oplossing zijn. Maar decontaminatie moet volgens het PVE niet als de enige oplossing worden gezien. Men moet (ook) naar andere maatregelen blijven kijken. Vanwege benodigd maatschappelijk draagvlak speelt bij een maatregel zoals decontaminatie de voorlichting een belangrijke rol. Echter decontaminatie kan alleen zorgen voor een reductie van Campylobacter in vlees maar niet voor een volledige eliminatie van de aanwezige bacteriën. Bij het toepassen van decontaminatie blijft altijd een zeker restrisico aanwezig. Volgens het PVE heeft dat tot gevolg dat consumenten de verantwoordelijkheid moeten dragen voor dat laatste stukje risico. Pas wanneer er meer en juiste kennis is over Campylobacter (insleeproutes en typering) kunnen adequate maatregelen worden opgesteld waarmee Campylobacter kan worden bestreden.

### *Pluimveeslachterijen*

Voor Plukon Poultry biedt logistiek slachten mogelijkheden. Voor Plukon bestaan de kernpunten van het beleid waarmee *Campylobacter* moet worden bestreden, uit: de sector laten meedenken met het ontwikkelen van allerlei initiatieven, monitoring en logistiek slachten. Volgens Storteboom is *Campylobacter* beter te beheersen tijdens het slachtproces. Volgens Storteboom kan logistiek slachten op *Campylobacter* niet plaatsvinden omdat er niet volledig op *Campylobacter* wordt gemonitord. Daardoor kunnen er besmette koppels tussendoor glippen. Momenteel wordt een sneltest voor *Campylobacter* ontwikkeld waarmee de aanwezigheid van *Campylobacter* kan worden gedetecteerd voordat een koppel wordt geslacht. Verder spelen volgens Storteboom nog meer factoren een rol bij de praktische uitvoering van logistiek slachten.

### *Platform Biologica*

Voor een goed en veilig product, dat door gedegen vakmanschap van de pluimveehouder is voortgebracht, zou volgens Platform Biologica een hoge prijs moeten worden betaald door de markt. Verder is PB voorstander van 'stratificering' van de keten, waarbij producten volledig traceerbaar moeten zijn voor consumenten en detailhandel. PB heeft weinig vertrouwen in de verplichte waarschuwingssticker op kipproducten. Tevens moet er meer kennis worden ontwikkeld waarmee de besmetting van pluimveevlees met *Campylobacter* op een 'natuurlijke' wijze kan worden bestreden. Volgens PB is kennis noodzakelijk over de relatie tussen de natuurlijke weerstand en de kans op besmetting.

### *Nederlandse pluimveevleesverwerkende industrie*

Volgens de Nepluvi moet het beleid van de overheid ten aanzien van decontaminatie niet alleen zijn gericht op het geheel voorkomen van besmetting van *Campylobacter* in de productieketen. De overheid moet de sector de mogelijkheid geven om bepaalde maatregelen te nemen waarmee de door de overheid opgelegde doelstelling kan worden gerealiseerd. Maatregelen moeten ook rekening houden met het eetgedrag van consumenten. Volgens Nepluvi zijn preventieve maatregelen in de keten niet voldoende om *Campylobacter* te elimineren. Voor Nepluvi moet de overheid de toepassing van maatregelen zoals decontaminatie aan het einde van de keten, toestaan. Voorwaarde voor Nepluvi is wel dat de definitieve plaats van decontaminatie in processen in de keten, moet zijn gebaseerd op wetenschappelijke analyse. Tevens mag het toepassen van decontaminatie niet tot gevolg hebben dat pluimveehouders zich daardoor minder inspannen om *Campylobacter* te bestrijden. Nepluvi is voorstander van maatregelen aan het eind van de slachtlijn naast de huidige preventieve maatregelen van de overheid. Volgens de Nepluvi is het doorstralen van pluimveevleesproducten technisch haalbaar maar niet maatschappelijk haalbaar: consumenten accepteren geen doorstraald voedsel. Hoewel Nepluvi voorstander is van het verhogen van de kennis bij consumenten over doorstralen, beschouwt Nepluvi voorlichting als onbegonnen werk omdat zij ervan uitgaat dat emotie toch blijft overheersen bij consumenten.

### *Centraal Bureau Levensmiddelenhandel*

Volgens het CBL zijn de mogelijkheden om de besmetting met *Campylobacter* te bestrijden groter in de schakels 'stroomopwaarts' dan in de schakels aan het einde van de keten. Zo zou in de slachterijen het logistiek slachten kunnen worden toegepast wanneer een pluimveekoppel is besmet. Verder werkt het CBL aan de ontwikkeling van een HACCP-code gericht op de koeling tijdens het bewaren van voedselproducten. Met die code worden onder andere eisen aan de temperatuurmeting gesteld. Het CBL is tegenstander van een waarschuwingsadvies in de vorm van een 'doodskop'. Zij is eerder voorstander van het geven van een soort handleiding aan de consument waarin staat op welke wijze hij de vleesproducten moet bereiden. Een bereidingsadvies is volgens het CBL effectiever dan een waarschuwingssticker. Het CBL stelt echter wel nadrukkelijk dat de waarschuwingssticker die sinds augustus 2001 is ingevoerd door het Ministerie van VWS via een Warenwetbesluit, geen vrijbrief mag zijn voor de pluimveesector en voedselverwerkende industrie om te stoppen met het bestrijden van de besmetting met *Campylobacter*.

### *Koninklijke Nederlandse Slagersorganisatie*

Gelet op het hoge aantal ziektegevallen dat jaarlijks in Nederland voorkomt, is het van belang dat voedselproducenten streven naar een zo veilig mogelijk voedselproduct maar binnen de grenzen van economische haalbaarheid. Voor de KNS moeten de kosten van de maatregelen die worden genomen voor de bestrijding van *Campylobacter* in verhouding staan tot de baten op het gebied van de volksgezondheid. In het verleden is gebleken dat voorlichting heeft bijgedragen aan het verhogen van het bewustzijn bij slagers over hygiëne. Het toepassen van hygiënemaatregelen is een altijd terugkerend onderwerp in de voorlichting aan slagers. Hygiënemetingen, die worden uitgevoerd door het Bedrijfschap Slagersbedrijf, vormen een belangrijk onderdeel van het beleid van de KNS ten aanzien van hygiëne in slagerijen. Deze metingen zijn niet bedoeld om de mate van besmetting met bacteriën exact te bepalen maar om aan te geven op welke wijze het aantal ziekteverwekkende bacteriën in eindproducten in een slagerij kan worden verminderd. Wanneer sprake is van besmetting van vlees met bacteriën (mogelijk afkomstig van schakels stroomopwaarts in de keten zoals de pluimveehouderij), kan de slagerij door het nemen van hygiënemaatregelen alleen nog kruisbesmetting voorkomen. Voorlichting aan slagers kan er voor zorgen dat de besmetting van vlees met *Campylobacter* in deze schakel in de keten (slagerijen) niet hoger wordt. Daarbij blijft de aandacht gericht op de hygiëncode waarbij de bewerkingsvolgorde van vleessoort van essentieel belang is. De KNS twijfelt aan de effectiviteit van de waarschuwingsticker op de verpakking van pluimveevleesproducten. Volgens de KNS treedt bij consumenten vrij snel gewenning op waardoor zij niet meer (goed) letten op de waarschuwing. Volgens de KNS verricht de pluimveevleessector, vanuit haar verantwoordelijkheid, voldoende inspanningen om de veiligheid van het pluimveevlees te realiseren. De resultaten van die inspanningen kunnen worden tenietgedaan als consumenten de bewaar- en bereidingsadviezen niet of onvoldoende naleven. Daarom is de KNS van mening dat consumenten steeds op hun eigen verantwoordelijkheid moeten worden gewezen.

### *Voedingscentrum Nederland*

Het Voedingscentrum (VCN) is van mening dat behalve producenten ook consumenten een eigen verantwoordelijkheid hebben in het niet besmet raken met *Campylobacter* omdat er volgens VCN altijd een restrisico aanwezig zal zijn (pluimveevlees zal nooit 100% vrij zijn van besmetting met *Campylobacter*). De hygiëncode voor de privé-huishouding is gericht op het gedrag van consumenten. Vanuit het oogpunt van preventie is VCN ook van mening dat hygiënemaatregelen altijd door producenten moeten worden genomen. Gezien de grenzen aan de effectiviteit van hygiënemaatregelen moeten volgens VCN daarnaast aanvullende (repressieve) maatregelen worden genomen, bijvoorbeeld op het gebied van decontaminatie (hittebehandelingen die geen nadelige invloed hebben op de productkwaliteit). Doorstralen ziet VCN niet als een reële optie. VCN is van mening dat ontsmetten en logistieke maatregelen de meest effectieve maatregelen zijn om *Campylobacter* te bestrijden.

### *Consumentenbond*

Volgens de Consumentenbond moeten maatregelen worden gekozen vanuit de optiek van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Vanuit die optiek gezien is de vernietiging van besmette koppels een ongeschikte maatregel voor de Consumentenbond. De bond is wel voorstander van een verbod voor besmet vlees in de voedselketen (op de consumentenmarkt). Verder moet het slachten van pluimvee op een zeer hygiënische wijze plaatsvinden, waardoor besmetting met *Campylobacter* kan worden voorkomen. Tevens is de Consumentenbond voorstander van het nemen van maatregelen bij het fokken van vleeskuikens. Ook is de bond tegenstander van decontaminatie (zoals het behandelen van voedselproducten met chloor) en doorstraling omdat aan deze methoden risico's zijn verbonden. Uit onderzoek in het verleden is gebleken dat doorstraling gevoelig ligt bij consumenten in Nederland. De emotie speelt een belangrijke rol bij consumenten. Doorstraling ligt gevoelig bij consumenten. Consumenten in Europa willen dat voedingsmiddelen zo weinig mogelijk worden behandeld. Consumenten in de VS zijn minder gevoelig voor het behandelen van voedsel. En volgens de Consumentenbond is het bedrijfsleven (de pluimveevleessector) zelf ook terughoudend met het toepassen van doorstralen vanwege de kans op verlies aan marktaandeel. De Consumentenbond probeert haar leden wel uit te leggen dat zij wel iets meer over moeten hebben voor een voedselproduct dat op een duurzame manier is geproduceerd. Volgens de bond zijn consumenten wel degelijk bereid om meer te betalen voor veilige (niet besmette) pluimveevleesproducten. Het probleem is alleen dat consumenten niet weten waar ze een veilig product kunnen kopen. Tenslotte acht de Consumentenbond het van belang dat consumenten voorlichting krijgen van zowel de overheid en pluimveesector als de consumentenorganisaties.

### *Ministerie van VWS*

Volgens het ministerie van VWS kunnen in de winkels alleen onbesmette producten komen als besmette koppels worden behandeld. Wanneer blijkt dat pluimveevlees in het begin of tussentijds in de keten wordt besmet, dan moet het vlees worden behandeld door middel van verhitting of andere vormen van decontaminatie. Verder moeten vleesproducten die geheel vrij zijn van *Campylobacter*, ook als zodanig op de markt komen. Aanvullend of nieuw beleid vanuit de Europese Commissie zouden kunnen bijdragen aan



het niet meer verschijnen van besmette producten op de markt. Het ministerie van VWS is in principe geen voorstander van aanvullende maatregelen zoals doorstralen of decontaminatie. VWS is van mening dat het product van de primaire sector vrij moeten zijn van Campylobacter. Doorstraling of decontaminatie brengen de mogelijkheid met zich mee dat onhygiënische processen hun intree doen. VWS denkt dat er in de toekomst meer mogelijkheden ontstaan voor decontaminatie. VWS en ook de Keuringsdienst van Waren stellen dat een behoorlijke kanalisatie tot minder Campylobacteriose kan leiden.

#### *Ministerie van LNV*

Voor het ministerie van LNV zijn decontaminatie en doorstralen maatregelen waarmee de besmetting van pluimveevlees met Campylobacter kan worden bestreden. Verder is LNV voorstander van logistiek slachten: het scheiden van besmette en onbesmette koppels vóór de slachterijfase. Volgens LNV levert logistiek slachten een grote bijdrage aan het verminderen van Campylobacter in pluimveevleesproducten. Het probleem daarbij is echter dat momenteel goede diagnostische technieken ontbreken. Want nog steeds blijkt dat vlak voor de slacht er toch besmette koppels worden ontdekt die enkele dagen daarvoor als negatief (niet besmet) waren bevonden. Een ander probleem voor het scheiden van besmet en onbesmet vlees is dat ongeveer 40 tot 50 procent van alle kippen die worden aangevoerd, besmet zijn. Het afvoeren van die grote hoeveelheden besmet vlees heeft logistieke gevolgen. Verder stelt het ministerie van LNV dat de hygiëne maatregelen in de primaire productie moeten worden gecontinueerd. Daarbij is het toezicht op naleving en handhaving van deze maatregelen van wezenlijk belang. Verder is LNV van mening dat het logistiek slachten en kanalisatie van besmette producten verder moet worden uitgebouwd. Tenslotte moet betere beheersing van kruisbesmetting in de detailhandel plaatsvinden.

## Bijlage 6 Kennisvragen van stakeholders

### *Kennisvragen met betrekking tot het behandelen van het pluimvee(vlees):*

1. Welke behandelingsmethoden zijn er?
2. Wat is de effectiviteit van elke behandelingsmethode?
3. In welke schakel (proces) in de pluimveevleesketen is de effectiviteit van een behandelingsmethode het grootst?
4. Wat zijn de risico's voor kruisbesmetting bij elke methode?
5. Wat zijn de kosten van elke behandelingsmethode?
6. Wat zijn de gevolgen voor de resistentie van elke behandelingsmethode?
7. Wat is de publieke acceptatie van elke methode? Wat zijn de opvattingen van consumenten / burgers ten aanzien van elke methode?
8. Wat is het politieke draagvlak binnen de Europese Unie versus derde landen met betrekking tot bepaalde behandelingsmethoden?
9. Hoe en in welke mate is te controleren dat pluimveevleesproducten een behandeling hebben ondergaan?
10. Welke behandelingsmethoden zijn wettelijk wel en niet toegestaan?
11. Welke juridische mogelijkheden en belemmeringen zijn er (nationaal, Europees en mondiaal) per behandelingsmethode om te kunnen invoeren?

### *Kennisvragen met betrekking tot wijze waarop het pluimvee wordt gehouden:*

1. Welke soorten (gangbare en biologische) pluimveehouderijsystemen zijn er?
2. Wat is de rol van stress en de invloed van de samenstelling van het voeder in elk systeem?
3. Wat zijn de gevolgen van elke wijze van pluimveehouderij voor de gezondheid van de werknemers?
4. Wat zijn de besmettingsroutes bij ieder type van pluimveehouderijsysteem?
5. Wat zijn de kosten van elk systeem?
6. Wat is de effectiviteit van elk systeem op de besmetting met *Campylobacter*?
7. In welke mate biedt elk type pluimveehouderij bescherming tegen kruisbesmetting in de schakels verderop in de keten?
8. Wat is de invloed van de leeftijd van pluimvee op *Campylobacter*?
9. Welke mogelijkheden biedt het fokken op bepaalde oereigenschappen van pluimvee?
10. Wat is de invloed van het behandelen van drinkwater van pluimvee op *Campylobacter*?
11. Wat zijn de gevolgen van het gebruik van probiotica en prebiotica in de pluimveehouderij?
12. Welke mogelijkheden voor vaccinatie van pluimvee zijn er?
13. Wat is de invloed van de (natuurlijke) weerstand van pluimvee op *Campylobacter*?
14. Wat is de mate van acceptatie door consumenten/burgers/producenten ten aanzien van elk type pluimveehouderij?
15. In hoeverre wordt het nemen van (effectieve) hygiënemaatregelen nageleefd?

16. Op welke wijze kan de naleving van (effectieve) hygiënemaatregelen worden gehandhaafd?
17. Wat zijn de (on)mogelijkheden van fraude bij elke hygiënemaatregel?
18. Wat is het verband tussen salmonella en verschillende pluimveehouderijsystemen?

*Kennisvragen ten aanzien van de controle van import van pluimvee(vlees):*

1. Wat zijn de kansen op besmettingen van pluimvee(vlees) per land van waaruit Nederland importeert?
2. Welke informatie- en kennissystemen ten aanzien van salmonella en Campylobacter zijn er in derde landen?
3. Wat is de kwaliteit van het pluimvee(vlees) dat in Nederland wordt geïmporteerd?
4. Welke maatregelen (zoals het gebruik van gechloreerd proceswater in de slachterij) wordt binnen de EU en in derde landen toegepast?
5. Welke maatregelen ten aanzien van de bestrijding van Campylobacter worden in exportlanden toegepast die in Nederland zijn verboden?
6. In hoeverre komen de onderzoeksprotocollen die worden uitgevoerd in het land van herkomst overeen met de protocollen in Nederland?
7. Op welke wijze (steekproefsgewijs) kan de importcontrole worden uitgevoerd? Welke instantie(s) moet(en) de importcontroles uitvoeren?
8. Wat is de stand van zaken ten aanzien van de erkenning van controles in het land van herkomst?
9. In welk stadium is de ontwikkeling van een test waarmee snel een mogelijke besmetting van Campylobacter kan worden gemeten? Wanneer is zo'n snelle testmethode beschikbaar?
10. Welke acties worden ondernomen wanneer een pluimveevleesproduct positief wordt bevonden bij een importcontrole? Terugzenden, doorvoer met andere bestemming?
11. Welke mogelijkheden hebben retailers om bepaalde kwaliteitssystemen op te leggen aan leveranciers van pluimveevlees(producten)?
12. Wat is de (juridische) status van een Campylobacter-vrije garantie?
13. Welke typen van Campylobacter komen niet voor in Nederland maar wel in pluimveevleesproducten in het buitenland?
14. Welke mogelijkheden op juridisch vlak heeft Nederland om dezelfde eisen te stellen aan pluimveevleesproducten die uit derde landen naar Nederland worden geëxporteerd?
15. Welke mogelijkheden heeft de Nederlandse overheid met betrekking tot het stellen van eisen aan het product en aan de controle erop in EU- en WTO- verband?
16. Welke mogelijkheden zijn er om maatregelen te nemen op het niveau van de Codex Alimentarius?
17. Welke soorten importcontroles zijn er momenteel en welke soorten worden door de Europese Commissie toegelaten?
18. Wat is de invloed van de aanduiding op het product over de herkomst ervan op het koopgedrag van de consument?
19. Wat zijn de reacties van consumenten op geïmporteerd pluimveevlees van een al dan niet andere kwaliteit?

## Bijlage 7      Achtergrond en opzet CARMA-project

Bron: Havelaar, A.H. red. (2002), *Campylobacteriose in Nederland. Risico's en interventiemogelijkheden*, RIVM, Bilthoven.

Bacteriën van het geslacht *Campylobacter* zijn zowel in Nederland als internationaal de belangrijkste bacteriële vertegenwoordigers van gastro-enteritis (maagdarmonsteking). Wereldwijd is er sinds het begin van de tachtiger jaren van de vorige eeuw sprake van een stijging van het aantal geregistreerde gevallen. Deels wordt deze stijging toegeschreven aan meer onderzoek met verbeterde diagnostische methoden, maar in de negentiger jaren is er waarschijnlijk sprake van een werkelijke stijging van de incidentie bij de mens. De Verenigde Staten en Nederland vormen op deze wereldwijde trend een uitzondering. In de tweede helft van de negentiger jaren werd in deze landen een (lichte) daling van de incidentie geconstateerd. In 2000 werd overigens in beide landen wederom een lichte stijging van de incidentie gevonden. De resultaten van epidemiologisch onderzoek naar de rol van kippenvlees als besmettingsbron voor de mens zijn echter tegenstrijdig, en wijzen in de richting van het belang van andere besmettingsbronnen zoals andere landbouwhuisdieren (onder andere varken, rund, schaap), huisdieren, recreatiewater, rauwe groente, visproducten et cetera. Ook zijn er aanwijzingen dat een belangrijk deel van de infecties niet in Nederland, maar in het buitenland wordt opgelopen. Voor het onderbouwen van aanvullende beleidsmaatregelen is een gedetailleerd inzicht in de epidemiologie van *Campylobacteriose* bij de mens van groot belang. Ook is het wenselijk vooraf de te verwachten effecten van mogelijke beleidsmaatregelen in te schatten en af te wegen tegen de daaraan verbonden kosten en de acceptatie van de maatregelen door verschillende maatschappelijke groeperingen. Om aan deze informatiebehoefte te voldoen is in 2001 het CARMA (*Campylobacter Risk Management and Assessment*)-project van start gegaan. Dit project is een samenwerkingsverband van RIVM, ID-Lelystad, LEI, Keuringsdienst van Waren en RIKILT.

De doelstelling van het project is het adviseren over de effectiviteit en doelmatigheid van maatregelen gericht op het terugdringen van *Campylobacteriose* in de Nederlandse bevolking. Deze doelstelling wordt vertaald in het met vertegenwoordigers van de nationale overheid doorlopen van een risk management proces, conform de definities van de Codex Alimentarius Commission on Food Hygiëne (CCFH.) In het meest recente concept van de CCFH wordt het risk management proces onderscheiden in een aantal stappen. Onderstaand volgt een korte samenvatting van deze stappen, en de wijze waarop ze in het CARMA-project worden geïmplementeerd. Uitgangspunt hierbij is dat het risk management een verantwoordelijkheid is van het beleid, de risk assessment is de verantwoordelijkheid van de wetenschap. In alle stadia van het risk management proces is echter wetenschappelijke ondersteuning noodzakelijk.

Het CCFH Risk Management raamwerk bestaat uit een aantal stappen, gegroepeerd in twee hoofdgroepen.

## 1. PRELIMINARY RISK MANAGEMENT ACTIVITIES

### *1.1 Identification of risk managers*

De opdrachtgevers van het project, te weten het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Keuringsdienst van Waren en Directie Gezondheidsbeleid) en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Directie Voedings- en Veterinaire Aangelegenheden) dragen beleidsmatige verantwoordelijkheid voor het terugdringen van Campylobacteriose in Nederland en zijn in eerste instantie de risk managers. Gedurende de looptijd van het project is het mogelijk dat andere Ministeries of belanghebbenden (bijvoorbeeld productschappen) als medeverantwoordelijk zullen worden geïdentificeerd.

### *1.2 Identification of a food safety issue*

In algemene termen is het probleem gedefinieerd als de noodzaak tot het nemen van aanvullende beleidsmaatregelen ter terugdringing van campylo-bacteriose bij de mens. Daarbij wordt in eerste instantie gedacht aan maatregelen in de kippenvleesketen, maar wordt tevens de vraag gesteld in hoeverre maatregelen ten aanzien van andere besmettingsbronnen noodzakelijk zijn. Ten aanzien van alle maatregelen is de vraag wat de kosten zijn, wat de te verwachten effecten zijn en welke andere (maatschappelijke en politieke) factoren van belang zijn bij het nemen van beleidsmatige beslissingen.

### *1.3 Risk profile*

Een risk profile is bedoeld om een voedselveiligheidsprobleem in context te plaatsen, en zoveel mogelijk informatie te verschaffen om verdere acties te ondersteunen. Het is een eerste evaluatie van het probleem met betrekking tot de volksgezondheidsaspecten, de beschikbare wetenschappelijke informatie en de beschikbare interventie maatregelen. Binnen het CARMA-project is, gezien de complexiteit van het probleem, gekozen voor een uitgebreid overzicht van de huidige kennis, resulterend in het voorliggende rapport.

### *1.4 Defining goals*

In deze fase worden de doelstellingen van het beleid in algemene termen geformuleerd met de mogelijkheid later op geleide van de resultaten van het onderzoek te worden bijgesteld. De doelstellingen zijn gericht op volksgezondheidsaspecten, rekening houdend met waardeoordelen van het publiek, en wettelijke en economische randvoorwaarden. Mogelijke invalshoeken zijn het terugdringen van de absolute incidentie van Campylobacteriose (bijvoorbeeld met een bepaald percentage binnen een bepaalde periode), interventies gericht op het terugdringen van risico's via bepaalde transmissieroutes of selectie van gekozen maatregelen op basis van kosteneffectiviteit. De keuzes zijn de verantwoordelijkheid van de risk managers (VWS en LNV). Het formuleren van beleidsdoelstellingen op risicobasis is een moeilijk proces, met politieke consequenties die de grenzen van het CARMA-project ver kunnen overstijgen. In dit project zal de nadruk liggen op het rationeel onderbouwen van beleidskeuzes. In verband met het verwerven van draagvlak voor de resultaten van het onderzoek en de daaruit voortvloeiende beleidsmaatregelen verdient het aanbeve-

ling reeds in een vroeg stadium de stakeholders bij het project te betrekken. In de eerste fase van het onderzoek zal daarom een globale stakeholders analyse uitgevoerd worden, waarin wordt ingegaan op de verdeling van de verantwoordelijkheden zoals de betrokken partijen die nu zien, hoe men ze optimaal ziet, zowel ten aanzien van het nemen van initiatieven als de uitvoering daarvan middels controle en handhaving. Bovendien zal worden ingegaan op de doelstellingen die elk van de betrokken stakeholders heeft ten aanzien van de terugdringing van *Campylobacter*. Niet alleen wordt hiermee het draagvlak versterkt, ook kan gebruik worden gemaakt van de kennis van stakeholders en kan mogelijk worden aangesloten bij lopende initiatieven. Hiermee wordt geenszins de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de beide Ministeries ondergraven maar kan wel het politieke proces worden ondersteund. Op basis van de resultaten van deze fase zal in overleg met de opdrachtgevers (stuurgroep) worden besloten of en op welke wijze de stakeholders als groep verder betrokken zullen worden bij het totale onderzoek.

### *1.5 Risk assessment policy*

In deze fase worden de verantwoordelijkheden van de deelnemers aan het project nader afgebakend, ter bescherming van de integriteit van de risicoschatting. Hierbij wordt ook de wijze van interactie tijdens de uitvoering van de risicoschatting afgesproken. Voor zover mogelijk worden afspraken gemaakt over te hanteren aannames, het omgaan met onzekerheid en variabiliteit, de keuze van de door te rekenen scenario's. Ook worden afspraken gemaakt over de eindpunten van de risicokarakterisering, en de evaluatie van de resultaten. Hoewel in het Codex document ervan uitgegaan wordt dat de risk assessment policy vooraf wordt vastgesteld, is er bij het CARMA-project voor gekozen een stuurgroep in te stellen, die het project gedurende de gehele looptijd begeleidt. De voornaamste reden hiervoor is de relatieve onbekendheid van zowel onderzoekers als beleidsmakers met het uitvoeren van een risk assessment en beslissen op basis van de resultaten daarvan.

### *1.6 Commissioning of microbiological risk assessment*

Op geleide van het risk profile wordt een nadere keuze gemaakt van te beschouwen reservoirs en transmissieroutes en van mogelijkheden tot interventie. Een voorlopige keuze van te evalueren interventies wordt gemaakt op geleide van het risk profile en beleidsmatige overwegingen. Dit onderdeel resulteert in een 'Statement of purpose', hier opgevat als een wederzijds geaccordeerde projectbeschrijving voor de risk assessment fase, waarin ook de afspraken uit de voorgaande fasen worden vastgelegd. Op basis van het projectplan wordt de risk assessment uitgevoerd, conform de richtlijnen van CCFH.

### *1.7 Consideration of the process and the results of the microbiological risk assessment*

Teneinde de risk managers in staat te stellen de resultaten van de risk assessment optimaal te gebruiken, wordt een aantal eisen gesteld aan de uitvoering en presentatie daarvan. Deze hebben betrekking op het weergeven van alle aannames, het expliciet rekening houden met variabiliteit en onzekerheid, verschillende schattingen gebaseerd op verschillende bronnen of aannames, en het review proces.

### *1.8 Regional considerations*

In internationale context geeft CCFH aan dat bij risk management decision rekening gehouden kan worden met verschillen in prevalentie van pathogenen in de voedselketen. Binnen het CARMA-project onderstreept dit de noodzaak om aandacht te besteden aan geïmporteerde voedingsmiddelen naast de Nederlandse productie.

## 2. RISK MANAGEMENT OPTIONS ASSESSMENT

### *2.1 Identification of available options*

Over de uiteindelijke formulering van dit onderdeel bestaat nog geen internationale overeenstemming. De algemene doelstelling van deze fase is het overwegen van alle mogelijke interventies, teneinde een optimale keuze te kunnen maken. Bij het maken van deze keuze speelt het begrip 'Appropriate Level of Protection (ALOP)' een belangrijke rol, omdat het onderdeel uitmaakt van de World Trade Agreement. Op welke basis en in welke vorm een ALOP wordt uitgedrukt is echter nog verre van duidelijk. Doelstellingen kunnen worden geformuleerd op basis van volksgezondheidsdoelstellingen (niet meer dan een aantal ziektegevallen per jaar), of in de vorm van een grens aan het voorkomen van pathogenen in de voedselketen. Deze laatste vorm is ook bekend als 'Food Safety Objective'.

### *2.2 Selection of preferred microbiological risk management options*

Op geleide van de in de voorgaande fasen verzamelde informatie worden de voor- en nadelen van de mogelijke interventies geïnventariseerd. Hierbij spelen verschillende aspecten een rol: volksgezondheid, technische en economische haalbaarheid, kosteneffectiviteit, ALOP en draagvlak bij betrokken actoren, sectorpartijen, overheid, controle instanties en maatschappelijke organisaties alsmede de risicoperceptie van de consument.

### *2.3 Final management decision*

In deze fase wordt één optie of een combinatie van opties gekozen, rekening houdend met een aantal factoren als de wenselijkheid van een preventieve benadering, haalbaarheid en cetera. De mogelijke maatregelen betreffen zowel normstelling, beheersmaatregelen, controle als handhavingsmaatregelen.

Met name de tweede hoofdgroep van het CCFH Risk Management raamwerk is nog volop in discussie, en er bestaat zowel nationaal als internationaal nog weinig ervaring mee. In het CARMA-project zal dan ook uitgebreid aandacht worden besteed aan de onderbouwing van beslissingen, gebaseerd op de resultaten van een risk assessment.

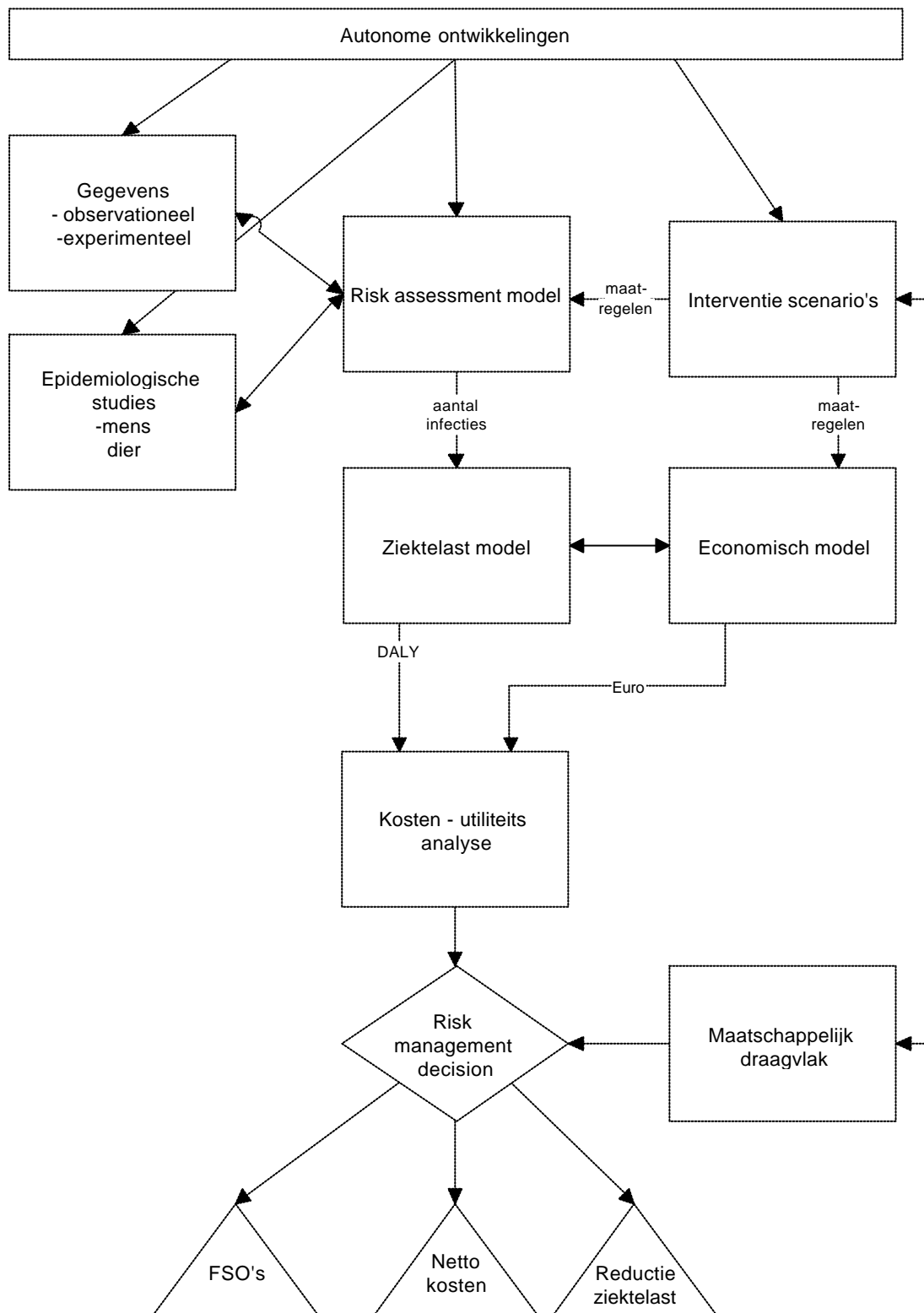
De algemene opzet van het CARMA-project is samengevat in figuur b4.1. In een voorbereidende fase wordt de beschikbare informatie onderzocht en geëvalueerd op bruikbaarheid. Hierbij zijn verschillende aspecten van belang:

- gegevens om het relatieve belang van verschillende besmettingsroutes te schatten;
- gegevens om parameterwaarden in het risicomodel te bepalen;
- gegevens om resultaten van het risicomodel te valideren; en
- ontbrekende kennis die van belang is voor de risk assessment.

De informatie is zowel afkomstig uit epidemiologisch onderzoek bij mens en dier als uit observationeel en experimenteel microbiologisch onderzoek. De verzamelde gegevens worden gebruikt voor de weging van het belang van verschillende besmettingsroutes in een algemeen transmissiemodel. Vervolgens wordt voor ieder van de belangrijke besmettingsroutes een risicomodel gebouwd. Dit model beschrijft de transmissie van *Campylobacter* en de effecten daarvan op de incidentie van met *Campylobacter* geassocieerde ziekte in de uitgangssituatie. De maatschappelijke effecten van ziekte worden in het ziektelastmodel uitgedrukt in een samengestelde gezondheidsmaat Disability Adjusted Life Years (DALY's) en in het economische model worden de met ziekte gepaard gaande kosten berekend. In overleg met risk managers en stakeholders worden interventiescenario's geselecteerd, en wordt nagegaan op welke wijze deze leiden tot veranderingen in de output van het risicomodel. Bij het kiezen van de scenario's wordt rekening gehouden met autonome ontwikkelingen, dat wil zeggen ontwikkelingen die in de maatschappij gaande zijn en de omvang en aard van het probleem van *Campylobacter* kunnen beïnvloeden. Te denken valt aan nieuwe Nederlandse of Europese maatregelen, veranderingen in de productieketen, een andere voedselkeuze door de consument *et cetera*. Dergelijke ontwikkelingen kunnen een effect hebben op de gebruikte gegevens, op de structuur van het risicomodel en op de keuze van interventie maatregelen.

Reductie van ziekte leidt tot reductie van de ziektelast en van de daarmee gepaard gaande kosten. Daarnaast worden de kosten van de interventies berekend. Al deze gegevens vormen de basis voor de kostenutiliteit analyse. In tegenstelling tot een kostenbaten analyse worden de immateriële effecten van ziekte niet uitgedrukt in geld, maar in een samengestelde maat voor gezondheid, zoals de DALY. Verschillende interventies worden dan vergeleken op basis van hen (netto) kosten per gewonnen DALY, de kosteneffectiviteitsratio. De aldus berekende effecten, kosten en de kosteneffectiviteitsratios vormen een belangrijke basis voor het nemen van beleidsbeslissingen. Echter, andere maatschappelijke en politieke factoren spelen bij deze beslissing tevens een belangrijke rol. Ook deze factoren worden in kaart gebracht, en gepresenteerd in een vorm die geschikt is voor het beslisproces. Een belangrijke overweging hierbij is ook dat maatregelen met een laag draagvlak vaak met hoge kosten gepaard gaan vanwege de noodzaak tot intensieve handhaving; in omgekeerde zin zullen maatregelen met lage kosten vaak ook een hoger draagvlak hebben.





Figuur b4.1 Algemene opzet van het CARMA-project.

## Literatuur

Edelenbos, J., *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Lemma, Utrecht, pp. 103 – 114, 2002

Grin, J., *Interactieve Technology Assessment*, Rathenau Instituut, Den Haag, 1998

Havelaar, A.H. red, *Campylobacteriose in Nederland. Risico's en interventiemogelijkheden*, RIVM, Bilthoven, 2002

Hoppe, R. Peterse, A. red, *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, Elsevier, Den Haag, pp. 56 – 64, 1998

Platform Biologica, *Factsheet Veiligheid en gezondheid van biologische producten*, Utrecht, 2001

PVE, brief d.d. 17 april 2002 gericht aan de Vaste Kamercommissies van Landbouw en Volksgezondheid betreft het kabinetsstandpunt ten aanzien van het rapport Voedselinfecties, Sectorafdeling Pluimvee(vlees), Rijswijk, 2002

Snellen, I.Th.M, *Boeiend en geboeid*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1987