

## 2 | 04

Justitiële verkenningen

# Voedselveiligheid

verschijnt 9 maal per jaar jaargang 30 maart

**Bju** | Boom Juridische uitgevers



**Wetenschappelijk Onderzoek-  
en Documentatiecentrum**

#### Colofon

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Boom Juridische uitgevers. Het tijdschrift verschijnt negen keer per jaar.

#### Redactieraad

drs. A.C. Berghuis  
dr. M. Croes  
prof. dr. F.L. Leeuw  
mr. dr. M. Malsch  
mr. dr. J.M. Nelen  
mr. drs. P.J.J. van Voorst

#### Redactie

drs. M.P.C. Scheepmaker  
mr. drs. P.B.A. ter Veer  
drs. M.A.V. Klein-Meijer

#### Redactieadres

Ministerie van Justitie, WODC  
Redactie Justitiële verkenningen  
Postbus 20301  
2500 EH 's-Gravenhage  
tel.: 070-370 71 47  
fax: 070-370 79 48  
e-mail: p.ter.veer@minjus.nl

#### WODC-documentatie

Voor inlichtingen:  
Infodesk WODC, tel.: 070-370 65 53  
(09.00 uur-13.00 uur). E-mail:  
wodc-informatiedesk@minjus.nl  
Internet-adres: www.wodc.nl

#### Abonnementen

Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen en instellingen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het Ministerie van Justitie. Degenen die in aanmerking denken te komen voor een gratis abonnement, kunnen zich uitsluitend schriftelijk wenden tot bovenstaand redactieadres. Andere belangstellenden kunnen zich tegen betaling abonneren. Zij dienen

zich te wenden tot Boom Juridische uitgevers.

De abonnementsprijs bedraagt € 75,- (inclusief BTW en verzendkosten). Prijs losse aflevering € 15,-. Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende abonnementsjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd. Gratis abonnementen kunnen desgevraagd te allen tijde beëindigd worden.

#### Administratie

De abonnementenadministratie wordt verzorgd door Boom Juridische uitgevers, Postbus 85576, 2508 CG Den Haag  
tel.: 070-330 70 33  
fax: 070-330 70 30  
e-mail: info@bju.nl  
internet: www.bju.nl

#### Ontwerp

Tappan, Den Haag

#### Fotografie

Hollandse Hoogte,  
Christopher J. Morris

#### Opmaak

Textcetera, Den Haag

ISSN: 0167-5850

*Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de minister van justitie weergeeft.*

## Inhoudsopgave

|   |            |
|---|------------|
| <b>Voorwoord</b>  | <b>5</b>   |
| J.G.A.J. Hautvast en J.A.G. van de Wiel<br><b>Definities en aspecten van voedselveiligheid</b>                | <b>9</b>   |
| W.J. van der Weijden en K.J. Hin<br><b>Dierziekten, voedselveiligheid en volksgezondheid</b>                  | <b>19</b>  |
| J.C. Dagevos<br><b>Consumentenrijk op voedselveiligheid in Nederland</b>                                      | <b>30</b>  |
| S. Vreeburg<br><b>Voedselveiligheid en criminaliteit; de rol van het Functioneel Parket</b>                   | <b>42</b>  |
| H. van Buuren, W. de Wit en B. ter Kuile<br><b>Voedselkeuring door de eeuwen heen</b>                         | <b>54</b>  |
| B. van der Meulen en M. Lugt<br><b>Modern Europees voedselveiligheidsrecht</b>                                | <b>65</b>  |
| <b>Summaries</b>  | <b>84</b>  |
| <b>Repliek</b>  | <b>88</b>  |
| Chr. van der Meer en V. Hendriks<br><b>Wordt resocialisatie met het badwater weggegooid?</b>                  | <b>88</b>  |
| B. Langezaal<br><b>Aannames badkuipcurve komen uit de lucht vallen</b>  | <b>94</b>  |
| B.S.J. Wartna en N. Tollenaar<br><b>Resocialisatie of detentie? Over uitvalkansen en kosten-batenanalyses</b> | <b>98</b>  |
| <b>Jaarnaal</b>   | <b>103</b> |

**4** *Justitiële verkenningen, jrg. 30, nr. 2 2004*

|                                   |            |
|-----------------------------------|------------|
| <b>Literatuuroverzicht</b>        | <b>114</b> |
| Algemeen                          | <b>114</b> |
| Strafrecht en strafrechtspleging  | <b>115</b> |
| Criminologie                      | <b>116</b> |
| Gevangeniswezen/tbs               | <b>120</b> |
| Jeugdbescherming en -delinquentie | <b>123</b> |
| Politie                           | <b>127</b> |
| <br>                              |            |
| <b>Boeken en rapporten</b>        | <b>129</b> |

## Voorwoord

Schandalen over schadelijk afval in veevoer en uitbraken van dierziekten als BSE (gekkedoeienziekte), varkens- en vogelpest hebben de afgelopen jaren zorgen doen ontstaan over de veiligheid van ons voedsel. Dat heeft iets tegenstrijdigs, aangezien de productie en distributie van voedsel in westerse landen waarschijnlijk zelden met zoveel regelgeving en kwaliteitsgaranties omgeven zijn als tegenwoordig. Tegelijkertijd kan niet worden ontkend dat de manier waarop voedsel wordt geproduceerd nieuwe risico's met zich meebrengt, die – door grootschaligheid en globalisering – potentieel groter zijn dan voorheen. Door het grensoverschrijdende karakter van agroproductieketens is kwaliteitscontrole een ingewikkeld proces geworden, dat slechts door een combinatie van nationale en internationale regelgeving, overheidstoezicht op naleving en gecertificeerde, door het bedrijfsleven beheerde ketenzorgsystemen inhoud kan krijgen. Maar 'the proof of the pudding is in the eating', ofwel, het laatste oordeel over veiligheid van voedsel ligt bij de consument. Voor de consumenten is voedselproductie steeds meer een ondoorzichtig geheel geworden: we weten nauwelijks wat we eten of hoe een product tot stand is gekomen. Strengere eisen aan de informatie op etiketten en aan de traceerbaarheid van bestanddelen moeten deze kloof overbruggen. Het is echter de vraag of daarmee de vervreemding ten aanzien van het dagelijks voedsel wordt opgeheven, laat staan de ongerustheid over genetisch gemodificeerd voedsel of zorgen over dierenwelzijn. De groeiende belangstelling voor voedselveiligheid heeft overigens ook een keerzijde. Sommige deskundigen, zoals de Britse hoogleraar Voedselpolitiek Tim Lang, wijzen erop dat de oprichting van voedselautoriteiten en het creëren van steeds meer sophisticated controle- en inspectiesystemen vooral legitimerend werken en bedoeld zijn om het vertrouwen van de consumenten in de overheid en de voedingsindustrie te herstellen. Diezelfde industrie is echter medeverantwoordelijk voor de instandhouding van het overdadige westerse dieet van te veel vet en vlees, een onderwerp waaraan de Amerikaanse onderzoeker Marian Nestle het boek *Food politics* heeft gewijd. De nadruk op voedselveiligheid zou aldus de aandacht afleiden van problemen die veel meer slachtoffers eisen: we eten te veel en te vet en de productie van ongezond voedsel (bijvoorbeeld regenwoud moet wijken voor grazende runderen) veroorzaakt milieuproblemen zoals klimaat-

verandering en zoetwatertekorten. Verschillende auteurs in dit themanummer van *Justitiële verkenningen* refereren aan deze problematiek. Verder is gepoogd een beeld te geven van de verschillende partijen en belangen in het voedselveiligheidsvraagstuk. Aan de orde komen onder meer definities en aspecten van voedselveiligheid, Europese en nationale wet- en regelgeving, de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en private sector, vraagstukken van toezicht en handhaving, vormen van criminaliteit in de voedselsector en consumentenpercepties van veiligheid.

De auteurs van het openingsartikel, Hautvast en Van de Wiel, definiëren voedselveiligheid als 'niet ziek worden van wat je eet en drinkt, nu en over twintig jaar'. Voedsel moet veilig zijn, maar wat betekent veilig precies in de praktijk? Enerzijds lijkt alles goed geregeld te zijn met uitgebreide nationale en Europese regelgeving en een vergunningenstelsel voor bedrijven. Veilige en gezonde voeding is voor vrijwel iedereen beschikbaar. Toch zijn er wel degelijk controverses op dit terrein. Aan de hand van enkele recente voorbeelden laten de auteurs zien welke (juridische) discussies inherent zijn aan voedselveiligheidskwesties. En hoe onbekende risico's kunnen worden geminimaliseerd door adequate maatregelen. Echter, een juiste oplossing in alleen wetenschappelijke, medische of juridische termen laat mogelijkheden onbenut. De verwevenheid van voeding en (volks)cultuur biedt veel kansen voor het daadwerkelijk realiseren en handhaven van een hoog niveau van voedselveiligheid en gezonde voedingspatronen door educatie, communicatie en verankering in het dagelijks leven.

Van der Weijden en Hin stellen in hun bijdrage dat de recente uitbraken van varkenspest, mond- en klauwzeer en vogelpest in Nederland tot veel ontzetting en ongerustheid hebben geleid. Maar gevolgen voor de volksgezondheid en voor voedselveiligheid zijn er eigenlijk nauwelijks. Zelfs BSE heeft geen merkbare invloed gehad op de volksgezondheid. Toch kwam door deze ziekten, alsmede door Salmonella en Campylobacter, voedselveiligheid hoog op de politieke agenda. En dat terwijl onveilig voedsel jaarlijks zo'n honderd dodelijke slachtoffers vergt tegen 23.000 slachtoffers als gevolg van ongezonde voedingspatronen. Het is daarom urgent om de prioriteiten en verantwoordelijkheden te herschikken. Wat betreft diergezondheid is ernstige twijfel gerechtvaardigd over het beleid dat vaccinatie ontmoedigt en diergezondheidsregimes meer en meer afhankelijk maakt van het niveau van hygiëne. Dat beleid moet wellicht strikt zijn, maar zal nooit helemaal waterdicht worden en bovendien nieuwe risico's met

zich meebrengen. In plaats daarvan zou de aangeboren weerstand van de veestapel moeten worden versterkt.

Dagevos constateert vervolgens dat het voedselveiligheidsprobleem over het algemeen wordt aangepakt met instrumentele en institutionele maatregelen. In het afgelopen decennium is veel tijd en geld besteed aan pogingen de controlesystemen te verbeteren en voedselautoriteiten te installeren op nationaal en Europees niveau. In dit artikel wordt deze benadering 'reductionistisch-rationeel' genoemd. De auteur stelt dat voedselveiligheid gebaat is bij een pluralistische benadering, temeer daar zowel overheid als bedrijfsleven stellen dat de consument centraal staat in de wereld van de voeding. Maar een visie op voedselveiligheid waarin de consument daadwerkelijk centraal staat, zou meerdere opvattingen en beelden van voedselveiligheid in de ogen van consumenten moeten omvatten. Uit onderzoek blijkt dat de nadruk op technologische en institutionele maatregelen en inspecties ter vergroting van voedselveiligheid een te enge benadering is. Om de harten en hoofden van consumenten te bereiken is een meer samenhangende benadering nodig waarin de normatieve en symbolische rationaliteiten die met voeding samenhangen, worden betrokken. Uitgaande van het consumentenperspectief laat de auteur verschillende dilemma's de revue passeren om de veelzijdigheid van het voedselveiligheidsvraagstuk te demonstreren.

Centraal in de bijdrage van Vreeburg staat de bedreiging van voedselveiligheid door criminaliteit. De auteur gaat uitgebreid in op de verschillende verschijningsvormen van criminaliteit op dit terrein. Tevens analyseert hij de rol van strafrechtelijke handhaving bij de bestrijding van deze misdrijven. Veel inspectie- en controleprocedures die bedoeld zijn om de kwaliteit en veiligheid van voedselproducten te garanderen, worden door criminelen omzeild of misbruikt om vervuild of inferieur voedsel voor dieren of mensen op de markt te brengen. Het opsporen en vervolgen van dergelijke delictplegers is ingewikkeld aangezien voedsel tegenwoordig wordt geproduceerd in een lange keten van productieprocessen die zich over meerdere landen uitstrekt. Vaak is het niet duidelijk welke schakel in de keten verantwoordelijk kan worden gesteld voor de veroorzaakte schade. Justitiële autoriteiten zitten nog in de fase waarin de grootste bedreigingen van voedselveiligheid moeten worden gedefinieerd. De auteur beschrijft de recente veranderingen in de organisatie van het Openbaar Ministerie, waarbij het Functioneel Parket is opgericht. Eén van de taken van dit parket is de opsporing van misdrijven in de voedings-

sector, waarbij gebruik wordt gemaakt van gespecialiseerde kennis en expertise.

Van Buuren, De Wit en Ter Kuile beschrijven vervolgens de wijze waarop voedselinspectie en kwaliteitscontrole zijn georganiseerd. Door de eeuwen heen hebben autoriteiten, eerst op plaatselijk, later op nationaal niveau, zich beziggehouden met de kwaliteit van voedsel en de bescherming van de gezondheid van burgers. De handhaving van voedselveiligheidsregels heeft zich verplaatst van het voorkomen van groot misbruik naar naleving van een steeds gedetailleerder systeem van voedselveiligheidsstandaarden. In Nederland heeft deze trend geleid tot toenemende centralisatie en een bundeling van verschillende instanties op het terrein van handhaving van voedselveiligheidsregels. Deze in 2003 opgerichte Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) heeft als taken handhaving van regelgeving, risicotaxatie en risicocommunicatie. Parallel aan deze nationale instantie is op het niveau van de Europese Unie de Europese Voedsel Veiligheid Autoriteit (EFSA) opgericht. De taken van de EFSA zijn risicotaxatie, risicocommunicatie en advisering van de Europese Commissie op het terrein van risicobeheer.

Van der Meulen en Lugt ten slotte beschrijven de snelle ontwikkeling van het Europese voedselveiligheidsrecht in de laatste jaren. Die ontwikkeling kreeg een impuls door de voedselcrises en de ongerustheid onder consumenten. De Europese Commissie formuleerde de algemene beginselen en definities van voedselveiligheid in de zogeheten General Food Law. Het voedselrecht van de EU is nauw verbonden met zowel nationale regelgeving als de wereldomvattende Codex Alimentarius. In hun analyse van het Europese voedselrecht maken de auteurs onderscheid tussen regels die verband houden met de samenstelling van voedsel, regels betreffende de productie en regels over de communicatie met de consument. De auteurs hopen dat de Nederlandse wetgever de noodzakelijke hervorming van de nationale wetgeving op dit terrein voortvarend zal aanpakken en een actieve bijdrage zal leveren aan de modernisering van het voedingsrecht in Europa.

In deze aflevering verschijnt voor het eerst de rubriek 'Repliek', bedoeld voor reacties op eerder gepubliceerde artikelen. De redactie hoopt hiermee het debat over aan de orde gestelde thema's te stimuleren.

M.P.C. Scheepmaker  
Hoofdredacteur



## Definities en aspecten van voedselveiligheid

*J.G.A.J. Hautvast en J.A.G. van de Wiel\**

In de gedrukte uitgave van het groot woordenboek der Nederlandse taal Van Dale uit 1984 komt het woord voedselveiligheid niet voor. Hieruit blijkt dat voedselveiligheid een jong begrip is ... maar anno 2004 wel heel populair. Bij het raadplegen van de zoekmachines *Ilse* en *Google* op internet levert de zoekterm 'voedselveiligheid' ongeveer twintigduizend resultaten op. Het gaat om de veiligheid van het voedsel. Niet ziek worden van levensmiddelen die je eet en drinkt. Nu niet en over twintig jaar niet. In onze samenleving is iedereen het erover eens dat voedsel veilig moet zijn. Maar wat verstaan we dan precies onder voedselveiligheid? En hoe werkt voedselveiligheid in de praktijk? In dit artikel wordt allereerst nader ingegaan op deze vragen. Vervolgens geven wij enkele voorbeelden van nieuwe ontwikkelingen op voedselgebied die leiden tot een inhoudelijke en uiteindelijk juridische discussie over de vraag of de voedselveiligheid in het geding is en wat de juiste handelwijze is om risico's te minimaliseren. Ten slotte volgt een beknopte referentie aan de verwevenheid van voedsel met onze (dagelijkse) cultuur, die we kunnen inzetten voor het verder verbeteren van de relatie tussen voeding en gezondheid.

### Wat is voedselveiligheid?

Het Belgische *Platform Veilig Voedsel* definieert voedselveiligheid als 'de garantie dat voedsel geen nadelige gevolgen heeft voor de gezondheid van de eindverbruiker wanneer het wordt bereid en gegeten, rekening houdend met het doel en de manier van de consumptie ervan'. Een juridische omschrijving van voedselonveiligheid wordt gegeven in artikel 14 van de Europese Algemene Levensmiddelenverordening (European General Food law) van januari 2002. Dat artikel vermeldt dat levensmiddelen geacht worden onveilig te

\* De auteurs zijn respectievelijk vice-voorzitter van de Gezondheidsraad en secretaris van de Commissie Veiligheidsbeoordeling Nieuwe Voedingsmiddelen van de Gezondheidsraad.

zijn indien zij worden beschouwd als schadelijk voor de gezondheid dan wel ongeschikt voor menselijke consumptie. Bij de beoordeling of een levensmiddel onveilig is, worden de volgende punten in aanmerking genomen: de normale omstandigheden van het gebruik van het levensmiddel door de consument, alsmede in alle stadia van productie, verwerking en distributie; en, de informatie die aan de consument wordt verstrekt, inclusief de informatie op het etiket, of andere informatie die algemeen voor consumenten beschikbaar is betreffende het vermijden van specifieke nadelige gezondheidseffecten van een bepaald levensmiddel of een categorie levensmiddelen. Bij de beoordeling of een levensmiddel schadelijk voor de gezondheid is, worden de volgende punten in aanmerking genomen: niet alleen het vermoedelijke onmiddellijke en/of kortetermijn- en/of langetermijneffect dat het levensmiddel heeft op de gezondheid van iemand die het consumeert, maar ook het effect op diens nakomelingen; de vermoedelijke cumulatieve toxische effecten; de bijzondere fysieke gevoeligheden van een specifieke categorie consumenten ingeval het levensmiddel voor die categorie consumenten bestemd is. Bij de beoordeling of een levensmiddel ongeschikt is voor menselijke consumptie gaat het om verontreiniging door vreemd materiaal, door verrotting, kwaliteitsverlies of bederf (Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, 2002).

De Europese Algemene Levensmiddelenverordening vormt het ijkpunt voor de nationale voedingsmiddelenwetgeving in alle landen van de Europese Gemeenschap en het vergt nog zeer veel inspanning voordat de daarin beschreven algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en de procedures voor voedselveiligheidsaanlegenheden geheel operationeel zijn.

Nationale overheden hebben een veel langere traditie waar het gaat om het beschermen van hun burgers tegen schadelijke invloeden op de volksgezondheid. In de twintigste eeuw kwam de overheidsbemoeyenis met voedsel en voeding op gang. Het gaat dan om wetgeving en beleid voor eerlijke handel en kwaliteitseisen voor (productie van) levensmiddelen zoals neergelegd in de Warenwet en de Vleeskeuringswet van 1919. Later kwamen daar de Bestrijdingsmiddelenwet en de Diergeneesmiddelenwet bij (Van Buuren, 2003). De aspecten van voedselveiligheid die van oudsher in het geding zijn, zijn het versnijden van goede kwaliteit en bederf. Daarna werd duidelijk dat niet alleen met bacteriën besmet voedsel, maar ook het

ontbreken van vitamines ziek maakt. In de oorlogsjaren lag het accent op het voorkomen van ondervoeding, gestuurd op de minimale eiwitbehoefte van een mens. Vanaf de jaren zestig rationaliseren en industrialiseren de landbouw en voedselbereiding. Daarbij worden bestrijdingsmiddelenresiduen, geur-, kleur- en smaakstoffen en proceshulpstoffen toegepast. Dit is nieuw en hier komt het aspect van de chemische voedselveiligheid bij. Rietjens en Alink (2003) wijzen in een recent overzichtsartikel echter ook nadrukkelijk op de rol van natuurlijke toxinen zoals geproduceerd door planten, schimmels, algen en bacteriën en toxinen aanwezig in vis. Ook milieucontaminanten kunnen in voedsel aanwezig zijn zoals zware metalen en slecht afbreekbare organische verbindingen. Ten slotte zijn toxische verhitingsproducten duidelijk aanwezig in de voedselketen. Nog later komen volstrekt nieuwe voedselingrediënten en voedingsmiddelen op de markt (Van Rossum, Rutgers e.a., 2004; Gezondheidsraad, 2002), soms gemaakt met moderne biotechnologie (Kuiper, Kleter e.a., 2003) en al dan niet voorzien van gezondheidsclaims (Roos en Katan, 2003). Genoemde artikelen geven een overzicht van de verschillende 'moderne' bedreigingen van de voedselveiligheid. Ze zijn verschenen onder de titel 'Capita Selecta Voeding en Gezondheid' in het *Nederlands tijdschrift voor geneeskunde* in 2003 en 2004. Onverminderd belangrijk is de microbiële voedselveiligheid. Besmet voedsel vergt jaarlijks in Nederland een tiental levens, waarbij waarschijnlijk sprake is van onderrapportage (Gezondheidsraad, 2000). Voor een beoordeling van risico's van stoffen voor de consument worden alle wetenschappelijke gegevens over zo'n stof verzameld en geëvalueerd door toxicologen, epidemiologen, voedingskundigen en soms ook medici, statistici en moleculair biologen. Als er genoeg gegevens van goede kwaliteit beschikbaar zijn, stelt men een aanvaardbare dagelijkse inname of *Adi* vast, dat wil zeggen de hoeveelheid van de stof die een mens gedurende zijn hele leven kan binnenkrijgen zonder dat daarbij nadelige effecten zullen optreden. De *Adi* wordt uitgedrukt in mg stof per kilogram lichaamsgewicht. Voor voedingsmiddelen en -ingrediënten wordt op basis van beperktere gegevens ook wel een veilige bovengrens vastgesteld. Voor ongewenste stoffen die geen enkel nut hebben, de zogenoemde contaminanten, zijn normen gesteld die aangepast worden aan de stand van de wetenschap over mogelijke gezondheidsschade. Hygiëncodes zijn in vrijwel alle branches van de voedingsmiddelenproducenten ingevoerd om microbiële besmetting te voorkomen. Er zijn voorts ver-

scheidene systemen die de weg van grondstof tot consument transparant en beheersbaar maken en aangrijpingspunten bieden voor controle en verbetering van de voedselveiligheid zoals HACCP- (Hazard analysis of critical control points) en GMP-systemen (Good Manufacturing Practice).

Burgers eisen veilig voedsel maar willen in toenemende mate ook kunnen kiezen voor een bepaalde productiewijze. Biologische of ecologische landbouw, conventionele landbouw of moderne biotechnologische productiewijzen worden onderdeel van de voedselkeuze. De hele voedselketen dient transparanter te worden, in verband met keuzevrijheid van de consument, maar ook voor het adequaat bewaken van de voedselveiligheid. De voedselketen begint al bij de productie van diervoeders en loopt via de primaire productie tot en met het verkopen of verstrekken van voedsel aan de consument. Door de voortdurende inspanningen op het gebied van de voedselveiligheid door bedrijven, communicatieplatforms en overheden is de nadelige invloed van onveilig voedsel op de gezondheid op dit moment beperkt. De grootste gezondheidsbedreiging in relatie tot voeding in de eenentwintigste eeuw is naar zich nu laat aanzien overgewicht door een onbalans tussen inname en verbruik van calorieën. Er is becijferd dat ruwweg één op de zes sterfgevallen in Nederland is toe te schrijven aan ongezonde voeding, en één op veertienhonderd aan onveilig voedsel (Bol, 2003). De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft de thema's overgewicht en diabetes als speerpunten gekozen in de nieuwe preventienota *Langer gezond leven*, mede op basis van advies van de Gezondheidsraad (TK 22 894, 2003; Gezondheidsraad, 2003). Tevens schrijft de minister in de begeleidende brief aan de volksvertegenwoordiging dat naast de actieplannen voor de drie speerpunten andere onderdelen van het preventiebeleid worden voortgezet die de afgelopen jaren hun waarde ruimschoots hebben bewezen. Hij noemt daarbij expliciet voedselveiligheid (Hoogervorst, 2003). Het is niet productief om nu eenzijdig de aandacht te richten op goede voeding en voor wat betreft voedselveiligheid het reeds bereikte hoge niveau van bescherming los te laten. Dit zou resulteren in het doorslaan van de balans van berekende sterfgevallen naar de andere kant.

### Voedselveiligheid in de praktijk

Het is eenduidig in de wet vastgelegd dat bedrijven eerstverantwoordelijk zijn voor de veiligheid van levensmiddelen. Artikel 17 van de Europese Algemene Levensmiddelenverordening stelt dat de exploitanten van levensmiddelenbedrijven en diervoederbedrijven ervoor zorgen dat de levensmiddelen en diervoeders in alle stadia van de productie, verwerking en distributie voldoen aan de voorschriften van de levensmiddelenwetgeving en controleren of deze voorschriften worden nageleefd. Echter, de lidstaten dienen de levensmiddelenwetgeving te handhaven en moeten nagaan of de exploitanten de voorschriften van de levensmiddelenwetgeving naleven. Het is dus daarom niet onterecht dat de meeste burgers hun oordeel over veilig voedsel nog steeds aan de overheid delegeren (EFMI, 2003). In Nederland hebben we sinds kort een Voedsel en Waren Autoriteit voor bewaking van de voedselveiligheid en communicatie met het publiek. In Europa hebben we een zeer actieve Commissaris voor Voedselveiligheid en Gezondheid, een Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EAV) en er is ook een Europese inspectie. De Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid is ingesteld in 2002. De Autoriteit verstrekt wetenschappelijk advies en wetenschappelijke en technische ondersteuning voor de wetgeving en het beleid van de Gemeenschap in alle aangelegenheden die direct of indirect op de voedsel- en voederveiligheid van invloed zijn. Zij verstrekt onafhankelijke informatie over alle aangelegenheden op die gebieden en verzorgt de communicatie inzake risico's. De autoriteit bevordert de vorming van Europese netwerken van organisaties die werkzaam zijn op haar terrein. Dat wil zeggen dat de Autoriteit ook zal samenwerken met instituten en instituties in de Europese lidstaten zoals RIVM, Rikilt en de Gezondheidsraad. Het gaat dan om voorbereidende werkzaamheden voor wetenschappelijke adviezen, wetenschappelijke en technische bijstand, verzameling van gegevens en opsporing van nieuwe risico's. De Autoriteit hecht groot belang aan transparantie van werkzaamheden en besluitvorming en aan intensieve communicatie met vertegenwoordigers van belangengroepen zoals consumenten, producenten en verwerkers. Een ambitieus programma. Mondiaal wordt ook gewerkt aan voedselveiligheid. Bijvoorbeeld in de Codex Alimentarius, een samenwerkingsverband van de Wereldgezondheidsorganisatie en de Wereldvoedselorganisatie, worden normen voor levensmiddelen opgesteld die wereldwijd geldig zijn.

Binnen Europa lopen de meningen over een optimale voedselveiligheid soms uiteen, mondiaal is dat veel sterker en is het verwijt aan Europa dat zij haar strenge normen gebruikt als handelsbarrière. De infrastructuur om de veiligheid van voedsel te garanderen in een mondiale markt en bij toepassing van low tech en high tech productiewijzen, is nu aanwezig. De invulling verloopt niet altijd even soepel en er zijn ongetwijfeld enkele gevallen van te veel bureaucratie of te strenge normen, maar ook van witte vlekken in wetgeving of handhaving. Dit kan van geval tot geval aan de orde gesteld worden op nationaal, Europees of mondiaal niveau. Er is geen sprake van dat het voedselveiligheidssysteem als geheel tekortschiet of juist is doorgeschoten.

#### Voedselveiligheid in rechte

Ter illustratie van het feit dat er verschillen van mening zijn over wat voedselveiligheid is en hoe voedselveiligheid in de praktijk geoptimaliseerd wordt, volgen hierna enkele recente rechts- en arbitragezaken, aanhangig gemaakt bij respectievelijk de Nederlandse rechtbank, het Europese Hof van Justitie en de Reclame Code Commissie.

#### *Nieuw*

Sinds 1997 is het in Europa verplicht vóór de marktintroductie van een nieuw voedingsmiddel een veiligheidsdossier op te stellen en voor te leggen aan een door de overheid aangewezen beoordelingsautoriteit. Het eerste criterium voor een nieuw voedingsmiddel is dat het niet vóór 1997 in significante mate op de Europese markt gegeten werd. Begin 2002 wilde een bedrijf in Groningen het product Maca extract in Nederland op de markt brengen. Het product kwam uit Duitsland, maar betreft een oorspronkelijk Zuid-Amerikaanse plant, *Lepidium peruvianum* of Peruviaanse ginseng. Aan de wortel, die als zodanig kan worden gegeten, maar ook als extract verwerkt kan worden in voedingssupplementen en levensmiddelen, worden allerlei gezondheidsbevorderende eigenschappen toegeschreven. De Keuringsdienst van Waren (KvW) nam contact op met de Duitse autoriteiten om te overleggen of het product een 'novel food' volgens EU-verordening 258/97 was (Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, 1997). Daar was geen duidelijkheid over. De KvW nam contact op met andere EU-landen. Ook Spanje, Portugal en België bleken het product te

kennen, maar geen uitsluitel te kunnen geven over de 'novel food'-status. De Cafab, een werkgroep van bevoegde autoriteiten en 'novel food'-beoordelaars voor de Europese Commissie, concludeerde ten slotte dat Maca een 'novel food' is. De werkgroep stelde vast dat Maca voor 15 mei 1997 nog niet in significante mate voor menselijke voeding werd gebruikt in de EU. Een criterium hiervoor is de verkrijgbaarheid in supermarkten. Het product moet daarom een veiligheidsbeoordeling ondergaan voordat het kan worden toegelaten. De Nederlandse KvW heeft juridische stappen ondernomen tegen de importeurs van het product in Nederland. De Officier van Justitie heeft echter besloten het proces-verbaal te seponeren op grond van het feit dat niet wettelijk en overtuigend kan worden bewezen dat Maca voor 15 mei 1997 niet in significante mate voor menselijke voeding is gebruikt in de Europese gemeenschap. De importeur beschikte over statistieken over de import in de EU in de periode vanaf 1996. Uit deze zaak blijkt dat de bewijslast voor de 'novel food'-status van een product op dit moment bij de overheid ligt.

Overigens hebben, nadat deze zaak speelde, enkele Europese landen aangegeven dat Maca op hun grondgebied werd geconsumeerd vóór 1997.

#### *Voorzorg*

De Italiaanse overheid besloot op 4 augustus 2000 de verhandeling te schorsen van bepaalde producten, afkomstig van genetisch gemodificeerde maïs. Het betrof producten die via de vereenvoudigde procedure van de EU Novel Food Verordening 258/97 op de Europese markt waren gebracht en dus geen uitgebreide veiligheidsbeoordeling hadden doorlopen. Om de vereenvoudigde procedure te kunnen doorlopen, moeten producten wezenlijk gelijkwaardig zijn aan bestaande producten. Aanvankelijk was wezenlijke gelijkwaardigheid een eindoordeel. Het betekende dat een nieuw product even veilig werd geacht als de conventionele tegenhanger. Dit was eerst van toepassing op alle geraffineerde producten van landbouwgewassen, zoals maïsmeel en maïskiemolie. Later werd wezenlijke gelijkwaardigheid letterlijker opgevat en werd de aanwezigheid van transgeen eiwit een argument om meel van transgene gewassen niet meer in de verkorte procedure te behandelen. Nieuwe eiwitten worden sinds die tijd beoordeeld op allergeniteit en toxiciteit in de uitgebreide procedure. Op grond hiervan verbood de Italiaanse overheid een aantal eerder toegelaten maïsproducten, met een beroep op het voorzorg-

principe. De Italiaanse voedselautoriteit had namelijk in de bewuste, eerder toegelaten, maïsproducten 0,04 tot 30 ppm genetisch gemodificeerd eiwit aangetroffen. De producenten waren het niet eens met het besluit van de Italiaanse overheid dat de producten ten onrechte een vereenvoudigde procedure hadden doorlopen en legden de zaak voor aan het Europese Hof.

Het Hof van Justitie van de EU oordeelde dat de Italiaanse overheid de verhandeling van de bewuste maïsproducten alleen mag blokkeren als zij overtuigend kan beargumenteren (in een risicobeoordeling) dat het in de producten aangetroffen genetisch gemodificeerde eiwit een gevaar kan vormen voor de volksgezondheid. Het is wel mogelijk een tijdelijk verbod in te voeren. Uit deze zaak blijkt dat de interpretatie van het voorzorgbeginsel voor verwarring kan zorgen. In de General Food Law staat dat het proportioneel moet worden toegepast. Als een voedsel ingrediënt eenmaal op de Europese markt is toegelaten, moet de nationale autoriteit aantonen dat er gevaren aan het product verbonden zijn, voor zij het van de markt mag halen.

#### *Onbespoten*

De Reclame Code Commissie behandelde in juli 2003 een klacht over een reclameboodschap van de Taakgroep Marktontwikkeling Biologische Landbouw. In de reclameboodschap wordt gesteld: 'Je kiest biologisch, want het is onbespoten'. De klager stelde dat de bewering dat biologische groenten en fruit niet zijn bespoten onjuist en misleidend is. Deze producten worden namelijk wel degelijk bespoten met bepaalde stoffen, zoals biologische gewasbeschermingsmiddelen. De adverteerder bracht hiertegen in dat in de volksmond 'onbespoten' betekent 'niet bespoten met niet-natuurlijke middelen'. In het Nederlandse woordenboek wordt 'onbespoten' omschreven als 'niet bespoten met chemische middelen'. De Commissie gaf de adverteerder gelijk en stelde dat er geen sprake was van misleiding van de consument. Er is discussie mogelijk over dit woordgebruik. De term 'onbespoten' gebruiken voor producten die wel worden bespoten, al is het dan met natuurlijke middelen, is niet helemaal zuiver. Daarnaast is de omschrijving van het woordenboek 'niet bespoten met chemische middelen' ook niet zuiver, want uiteindelijk zijn biologische gewasbeschermingsmiddelen die uit bijvoorbeeld chrysanten worden gewonnen ook chemische verbindingen, zoals alle stoffen.



### Voedsel(veiligheid)cultuur

De Stichting Preaemium Erasmianum reikte in 2003 de Erasmusprijs uit aan Alan Davidson, met name voor zijn *Oxford companion to food*. In gloedvolle bewoordingen maakte de jury duidelijk dat voedsel een onderscheidend kenmerk is van een cultuur. 'Aan eten worden altijd betekenissen toegekend die de loutere voedingswaarde ver te boven gaan. Weliswaar moet een mens eten om in leven te blijven, maar rond deze behoefte is een rijke, normerende en cultureel bepaalde belevingswereld ontstaan met symbolen, rituelen, taboes en conventies' (*Spiegel Historiae*, 2003). Nu is de Erasmusprijs een prestigieuze en enigszins elitaire cultuurprijs. Er zijn echter ook concrete aanwijzingen voor de verwevenheid van voedsel met de volkscultuur, met de gewone consument. In de meest recente versie van Van Dale (cd-romversie 3.1), komt het woord voedselveiligheid nog steeds niet voor. Als extraatje is echter toegevoegd de rubriek: 'Taal van het jaar'.

Daaronder vinden we de nieuw in kranten gebruikte woorden. Het is verbazend hoeveel er daarvan te maken hebben met voedsel en voedselveiligheid. Wat denkt u van nitrofenhennen, MPA-varkens, Peterselie-eiland, huwelijksvla, wokkelen, PCB-crisette, gemaksvijs, stoepgroente en knaagkaas, salamicrash en lunchwandelen tegen het kantoorvet? (Absolute) voedselveiligheid bestaat dan misschien niet. Het leeft wel. Deze verwevenheid van voeding en (volks)cultuur biedt veel kansen voor het daadwerkelijk realiseren en handhaven van een hoog niveau van voedselveiligheid en gezonde voedingspatronen. Een louter natuurwetenschappelijke, medische of juridische benadering laat kansen liggen. Educatie, communicatie en verankering in het dagelijks leven helpen die kansen optimaal te benutten.

### Literatuur

**Bol, P.**

*De bijdrage van voeding aan de ziektebelasting en sterfte in Nederland*  
In: Stuurgroep Technology Assessment, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
*Voedselveiligheid tot (w)elke prijs?*  
Den Haag, 2003, p. 87-95

**Buuren, H. van**

*Nederlandse wettelijke voorschriften inzake de veiligheid van levensmiddelen*  
Journaal warenwet, 4e jrg., nr. 9,  
2003, p. 9-14

**Erasmus Food Management  
Instituut**

*Voedselveiligheid enquête*

AgriHolland Dossier:

Voedselveiligheid 2003

**Europees parlement en de raad**  
*Verordening (EG) nr. 258/97 betref-  
fende nieuwe voedingsmiddelen  
en nieuwe voedsel ingrediënten*  
Publicatieblad van de Europese  
Gemeenschappen, nr. L43, 1979,  
p. 1-6

**Europees parlement en de raad**  
*Verordening (EG) Nr 178/2002 tot  
vaststelling van de algemene  
beginselen en voorschriften van de  
levensmiddelenwetgeving, tot  
oprichting van een Europese  
Autoriteit voor voedselveiligheid  
en tot vaststelling van procedures  
voor voedselveiligheidsaangele-  
gheden*

Publicatieblad van de Europese  
Gemeenschappen, nr. L31, 2002,  
p. 1-24

**Gezondheidsraad**

*Voedselinfecties*

Den Haag, Gezondheidsraad, 2000

**Gezondheidsraad**

*Veiligheidsbeoordeling van nieuwe  
voedingsmiddelen*

Den Haag, Gezondheidsraad,  
2002

**Gezondheidsraad**

*Overgewicht en obesitas*

Den Haag, Gezondheidsraad,  
2003

**Hoogervorst, H.**

*Preventiebeleid voor de volks-  
gezondheid (brief)*

Tweede Kamer, vergaderjaar  
2003-2004, 22 894, nr. 20

**Kuiper, H.A., G.A. Kleter e.a.**  
*Voeding en gezondheid; genetisch  
gemodificeerd voedsel*

Nederlands tijdschrift voor  
geneeskunde, 147e jrg., nr. 2,  
2003, p. 56-59

**Minister van VWS**

*Langer gezond leven*

Tweede Kamer, vergaderjaar  
2003-2004, bijlage bij 22 894,  
nr. 20

**Rietjens, I.M.C.M., G.M. Alink**  
*Voeding en gezondheid; toxische  
stoffen in de voeding*

Nederlands tijdschrift voor  
geneeskunde, 147e jrg., nr. 48,  
2003, p. 2365-2369

**Roos, N.M. de, M.B. Katan**

*Voeding en gezondheid; zin en  
onzin van voedings supplementen  
en functionele voedingsmiddelen*

Nederlands tijdschrift voor  
geneeskunde, 147e jrg., nr. 2,  
2003, p. 60-65

**Voedingskundige**

*Voedingskundige wint*

*Erasmusprijs*

Spiegel historicael, 38e jrg.,

nr. 3-4, 2003, p. 119

**Wiel, J.A.G. van de,**

**C.M.A. Rossum e.a.**

*Voeding en gezondheid; veiligheid  
van nieuwe voedingsmiddelen*

Nederlands tijdschrift voor  
geneeskunde, 148e jrg., nr. 1, 2004

## Dierziekten, voedselveiligheid en volksgezondheid

*W.J. van der Weijden en K.J. Hin\**

De Nederlandse veehouderij is het laatste decennium geteisterd door een viertal grote epidemieën.<sup>1</sup> Na de ontdekking van BSE in 1996 volgden grootschalige uitbraken van varkenspest in 1997, mond- en klauwzeer in 2001 en vogelgriep in 2003. Al deze uitbraken gingen gepaard met grootschalige 'ruimingen' van vee, die heftige emoties oproepen en gepaard gingen met hoge kosten voor de sector, de Nederlandse overheid en de EU. Ook liep de consumptie van rundvlees, varkensvlees, kippenvlees en eieren terug. Bestrijding van de epidemieën vergde ongeveer een half jaar en BSE is na acht jaar nog altijd niet geheel uitgeroeid.

Was bij deze epidemieën ook de volksgezondheid in gevaar?

Nauwelijks. Varkenspest en MKZ zijn tamelijk ongevaarlijk voor de mens en de vogelgriep eiste slechts één dodelijk slachtoffer, een dierenarts. Bij BSE was er een tijdlang paniek, omdat de prionen die de ziekte veroorzaken via het voedsel mensen kunnen besmetten en zo de ziekte van Creutzfeldt-Jacob kunnen veroorzaken. Maar die ziekte heeft zich in Nederland nog niet voorgedaan. De overheid en de vleessector wisten door krachtig (soms zelfs overdreven) ingrijpen het gevaar te bezweren. Weliswaar wordt BSE nog incidenteel aangetroffen bij routinecontroles van slachtkoeien, maar het desbetreffende vlees wordt dan direct onttrokken aan de voedselketen.

Alle epidemieën hadden een neerwaarts effect op de consumptie.

Maar dat effect bleek goeddeels tijdelijk en werd bovendien ten dele gecompenseerd door toenemende consumptie van vlees uit andere

\* De auteurs zijn respectievelijk senior adviseur en projectleider bij het Centrum voor Landbouw en Milieu te Culemborg.

<sup>1</sup> Voor een epidemie bij dieren wordt in wetenschappelijke kring vaak de term 'epizoötie' gebruikt. Beide termen worden meestal gebruikt voor infectieziekten die kunnen worden overgebracht van dier op dier. BSE is in die zin geen epidemie, want zij wordt niet veroorzaakt door een virus of een bacterie, maar door een prion. Een prion is een eiwit dat zich weliswaar niet kan vermenigvuldigen, maar wel in de hersenen een chemische kettingreactie kan veroorzaken waarbij eiwitten worden gedeformeerd en weefsel wordt beschadigd. Prionen zijn pas recent ontdekt: in de jaren zeventig van de vorige eeuw.

sectoren. Het lijkt erop dat de epidemieën de Nederlandse burger weliswaar kritisch hebben gemaakt tegenover de veehouderij – met name de intensieve veehouderij – maar geen blijvende schade hebben toegebracht aan het vertrouwen in de producten van die sector. Toch kwamen niet alleen dierziekten, maar ook voedselveiligheid hoog op de agenda van overheid, landbouw en voedselbedrijfsleven. In dit artikel proberen we een antwoord te vinden op de volgende vragen: welke relaties zijn er tussen dierziekten en volksgezondheid? Wat zijn de kenmerken en merites van het huidige dierziektenbeleid? Welke verbeteringen in dat beleid zijn nodig en mogelijk uit oogpunt van diergezondheid en volksgezondheid? Wat zijn de oorzaken van het primaat van voedselveiligheid? Waar zou het primaat inzake voedsel moeten liggen als we uitgaan van volksgezondheid? Hoe kan dat primaat worden gerealiseerd?

#### Dierziekten en volksgezondheid

Dierziekten kunnen op verschillende manieren de volksgezondheid aantasten. Ten eerste kunnen sommige ziekten, de zogenoemde zoönosen, ook mensen ziek maken. Zo kunnen bepaalde typen Salmonella, Escherichia coli en Campylobacter leiden tot een voedselinfectie. Meestal zijn deze infecties niet ernstig, maar soms zijn ze dodelijk, vooral bij ouderen. Maar aan dit soort infecties is veel te doen in de voedselketen. Zo kan bijvoorbeeld het vlees behandeld worden met zuur of goed worden verhit in de keuken. Dat geldt niet voor een andere zoönose: BSE, want prionen kunnen hittebehandelingen doorstaan. BSE moet worden aangepakt bij de bron: diermeel in veevoer. Dat gebeurt ook.

Een veel groter risico zijn nieuwe virussen die ontstaan in interactie tussen mensen, kippen en/of varkens. De meeste slachtoffers vallen bij virussen die van mens op mens kunnen worden overgebracht. Dat gold voor de Spaanse griep van 1918, de A-griep van 1957 en de Hongkong griep van 1968, die wereldwijd miljoenen doden eisten. In 2003 eiste Sars, waarvan de biologische herkomst nog niet vaststaat, enkele tientallen doden. Van de huidige epidemie van vogelgriep in Oost-Azië is het aantal slachtoffers onder dieren en mensen nog niet te voorspellen. Oost-Azië is de regio waar de meeste nieuwe virussen ontstaan. Dat komt omdat daar miljarden dieren en mensen leven, veelal dicht op elkaar. Alleen van de Spaanse griep staat de biologi-

sche en geografische herkomst nog altijd niet vast. Overigens vinden bij zulke pandemieën de meeste infecties plaats via de lucht, veel minder via het voedsel.

Een derde risico zijn antibiotica. Deze worden in de veehouderij niet alleen gebruikt om ziekten te genezen, maar ook als veevoeradditief om voer te besparen. Risico daarvan is dat bacteriën in het dier resistent worden, waardoor de antibiotica hun functie als geneesmiddel verliezen. Het is zelfs niet geheel uitgesloten dat kruisresistentie ontstaat tegen antibiotica die worden gebruikt in de humane gezondheidszorg. Daarom heeft de EU besloten het gebruik stapsgewijs te beëindigen. Overigens belanden er doorgaans weinig antibiotica in het voedsel. Daar wordt, althans in Nederland, streng op gecontroleerd.

#### Dierziektenbeleid

De diergezondheidszorg van de laatste decennia is vooral gebaseerd geweest op vier instrumenten: hygiëne, vaccinatie, antibiotica, en na uitbraak van een besmettelijke ziekte het massaal doden van dieren. Deze aanpak was lange tijd succesvol, maar komt steeds meer onder druk te staan. Antibioticagebruik ligt zoals gezegd onder vuur. Het grootschalig doden (met een eufemisme aangeduid als 'ruimen') van dieren stuitte bij genoemde epidemieën op heftige maatschappelijke protesten. Ook de kosten zijn hoog. De huidige minister van Landbouw wil bij toekomstige epidemieën nog slechts op kleine schaal doden en voor de rest gebruikmaken van vaccinatie. Maar bij vaccinatie stuit men op een ander probleem: het wordt afgestraft door het handelsbeleid. Dat beleid is de laatste decennia steeds meer bepalend geworden voor het diergezondheidsbeleid. Dat vergt enige uitleg. De regels van de World Trade Organisation (WTO) zijn erop gericht de wereldhandel te bevorderen maar tegelijk te voorkomen dat met de export dierziekten worden verspreid. Daarom mag een land dat vrij is van een besmettelijke ziekte (zelfs als dat een relatief onschuldige ziekte is) zijn grenzen sluiten voor vee en vlees uit een land waar de ziekte heerst. Complicatie daarbij is dat de gangbare laboratoriumtesten geen onderscheid kunnen maken tussen (antistoffen van) zieke en gevaccineerde dieren. Daarom mogen landen die vrij zijn van een ziekte en niet vaccineren ook de grenzen sluiten voor vee en vlees uit een land dat wel vaccineert, ook al komt de ziekte er niet meer voor. Gevolg: steeds meer landen proberen voor steeds meer ziekten de

status 'ziektevrij zonder vaccinatie' te verwerven. Dan mogen ze exporteren naar meer landen en mogen ze vee en vlees werven uit landen waar de ziekte heerst of waar wordt gevaccineerd. Er staat dus een enorme premie op non-vaccinatie.

Landen waar een besmettelijke ziekte voorkomt, kunnen de begeerde status verwerven door de ziekte geheel uit te roeien en vervolgens te stoppen met vaccineren. Voor bacterieziekten resteren er dan nog slechts drie beheersingsmethoden: antibiotica, hygiëne en zo nodig ruimen. En voor virusziekten – waar antibiotica niet tegen werken – slechts twee: hygiëne en ruimen. En als grootschalig ruimen niet meer wordt geaccepteerd nog slechts één: hygiëne. Dat is een akelig smalle basis, temeer omdat het onmogelijk is gebleken hygiënemaatregelen waterdicht te krijgen. Daarom maakt Nederland zich in de EU sterk voor een ruimer vaccinatiebeleid, waarin minder zware sancties staan op vaccinatie en waarin gebruik van zogeheten markervaccins (die onderscheid tussen zieke en gevaccineerde dieren mogelijk maken) wordt toegestaan.

Maar dan resteert nog een probleem: de afzet van producten van gevaccineerde dieren. Tijdens de MKZ-crisis van 2001 in Engeland bleek dat grote inkopers van melk, waaronder Nestlé, niet bereid waren die producten te kopen. Niet omdat die producten schadelijk zouden zijn voor de consument – dat zijn ze niet – maar uit angst voor imago-schade. Er bleek dus ook een privaat non-vaccinatiebeleid te zijn! Daardoor moesten enorme aantallen koeien extra worden gedood. Ook in Nederland zijn nog altijd niet alle supermarkten en voedsel-industrieën bereid te garanderen dat zij in geval van een epidemie producten van gevaccineerde dieren blijven afnemen. Daarom bestaat het risico dat ook bij een volgende epidemie toch weer grootschalig wordt geruimd, met alle emoties en kosten van dien.

Toch blijft Nederland, onder druk van het handelsbeleid, voor steeds meer ziekten streven naar de status 'ziektevrij zonder vaccinatie'. Daarvoor moeten de hygiënemaatregelen steeds verder worden aangescherpt zonder geheel waterdicht te kunnen worden. Los van bovengenoemd risico zijn er steeds meer aanwijzingen dat strenge hygiëne ook andere risico's heeft:

- ontsmetting doodt in de stal niet alleen pathogene maar ook onschuldige bacteriën. Daarmee komt een ecologische 'niche' vrij, die kan worden gekoloniseerd door andere, soms meer virulente virussen en bacteriën. Zo heeft uitroeiing van de dierpathogene *Salmonella dublin* in de rundveehouderij geleid tot de opkomst

- van Salmonella paratyphi, die pathogeen is voor de mens. Datzelfde geldt voor de microflora van het maagdarmkanaal;
- de microflora en sommige parasieten zijn van vitaal belang voor de opvoeding van het immuunsysteem van mens en dier, dus om natuurlijke weerstand te kweken. Bij te strenge hygiëne is het zelfs denkbaar dat nu nog onschuldige microben alsnog ziekteverwekker worden;
  - volgens de (overigens in de wetenschap nog omstreden) 'hygiënehypothese' kan het immuunsysteem bij te geringe belasting met microben en parasieten ontregeld raken en zich gaan keren tegen onschuldige stoffen of zelfs tegen het eigen lichaam. Dan kunnen allergieën, astma en auto-immuunziekten ontstaan.

Kortom, verdere aanscherping van de hygiëne heeft voor de diergezondheid en de volksgezondheid naast voordelen aanmerkelijke risico's.<sup>2</sup> Vandaar dat er steeds meer stemmen opgaan voor versterking van een vijfde pijler van de diergezondheidszorg: de natuurlijke weerstand van het dier. Dat vergt een breed scala van maatregelen: betere huisvesting, minder stress, betere voeding, aangepaste fokkerij en selectie en verschuiving van maximale naar optimale hygiëne. Niet dat een sterke natuurlijke weerstand alle ziekten buiten de deur kan houden: zeer besmettelijke ziekten als MKZ en varkenspest kunnen er toch doorheen breken. Maar het is aannemelijk dat een goede natuurlijke weerstand wel de kans op ziekte kan verkleinen en – als dieren toch ziek worden – de verspreidingssnelheid kan afremmen. Dat geeft dan meer tijd voor vaccinatie als tweede verdedigingslinie. Tegelijk kunnen we meer doen aan preventie door het langeafstandstransport van dieren aan banden te leggen en zo de kans op insleep van zeer besmettelijke ziekten te beperken. Paradoxaal genoeg komen we zo uit op aanscherping van de 'macrohygiëne' en versoepeling van de 'microhygiëne'.

De kansen voor zo'n aanpak zullen toenemen als het veterinair en handelsbeleid van de EU het langeafstandstransport van levende dieren aan banden legt en minder zware sancties zet op vaccinatie.

2 Verdere aanscherping van de hygiëne en voedselveiligheidseisen heeft nog andere nadelen: hoge kosten voor de voedselketen en minder kansen voor exporterende ontwikkelingslanden, voor kleine producenten en voor ambachtelijke producten zoals rauwmelkse kazen, sommige streekproducten en biologische producten. Zie de bundel *Voedselveiligheid tot (w)elke prijs?*

De EU heeft mede onder druk van Nederland al kleine stappen in deze richting gezet.

### Voedselveiligheid

Als genoemde dierziekten zo weinig schadelijk waren voor de volksgezondheid, hoe kan het dan dat voedselveiligheid toch zo hoog op de agenda kwam van politiek, bedrijfsleven, consumentenorganisaties en media? Daarvoor zijn verschillende redenen te geven:

- BSE was een nieuwe ziekte, waarover zelfs de experts geen betrouwbare voorspellingen konden – en ten dele kunnen – doen. Bovendien hielden Engelse politici veel te lang vol dat er geen gevaar was voor de volksgezondheid. Dat ondermijnde het vertrouwen in de autoriteiten en gaf voedsel aan paniekreacties.
- Naast genoemde ziekten was er schade aan de volksgezondheid door bacteriën, met name Salmonella, Campylobacter en Escherichia coli. Die eisen in Nederland jaarlijks twintig tot tweehonderd doden, voor een belangrijk deel onder ouderen.
- Zelfs een voedselschandaal dat weinig slachtoffers eist, kan grote economische schade toebrengen aan bedrijven en merken. Het merk *Planta* van Unilever is daar ooit aan ten onder gegaan. Daarom stellen juist grote bedrijven de laatste jaren alles in het werk om zulke schandalen te voorkomen: traceerbaarheid, ketenafspraken, hygiënecodes, kwaliteitssystemen als HACCP, enzovoort.
- Bovendien vrezen bedrijven schadeclaims. Dat is een tweede reden voor invoering van genoemde systemen: die zijn er niet alleen op gericht schade te voorkomen, maar ook om eventuele schade te kunnen verhalen op de leverancier.
- Consumenten- en milieuorganisaties kunnen goed scoren met openbaarmaking van residuen en pathogenen in voedsel.
- Hetzelfde geldt voor de media. Gevaren trekken publieke aandacht en de verleiding is groot om ze uit te vergroten.

### Voeding en volksgezondheid

De relatief grote aandacht voor voedselveiligheid is dus wel verklaarbaar, maar blijft buiten proportie. Dat wordt helemaal duidelijk als we



de risico's vergelijken met andere voedselgerelateerde risico's, met name ongezonde voeding. Het is inmiddels overbekend dat veel mensen teveel onverzadigd vet, zout en suiker eten en te weinig groenten en fruit. Ook de gevolgen zijn bekend: steeds meer overgewicht en diabetes type 2, naast een blijvend hoge incidentie van kanker en hart- en vaatziekten. Minder bekend is de omvang van dit probleem. Recent is berekend dat in Nederland jaarlijks ongeveer 23.000 mensen overlijden aan ongezonde voeding, ongeveer evenveel als aan roken. Dat is één op elke zes sterfgevallen! Slechts een miniem deel daarvan, minder dan 1%, blijkt toe te schrijven aan onveilig voedsel.<sup>3</sup> Deze cijfers staan in een wanverhouding met de aandacht in de media. Hoe is deze wanverhouding te verklaren?

Naast de hierboven genoemde redenen kunnen we de volgende noemen:

- Wordt voedselveiligheid beschouwd als een verantwoordelijkheid van de producent, gezonde voeding wordt gezien als een zaak van de consument. Achterliggend principe: je mag wel je eigen gezondheid in gevaar brengen, maar niet die van een medemens<sup>4</sup>, zeker niet als je die daarover niet hebt geïnformeerd. Welnu, voor politici, consumentenorganisaties en media is het minder riskant om bedrijven te bekritisieren dan grote groepen burgers, want dat zijn hun kiezers, leden c.q. lezers of kijkers.
- Voedselveiligheid is meetbaar aan een product, gezonde voeding niet. Wat gezonde voeding is hangt immers af van het totale individuele voedselpakket. Voorbeeld: elke week een hamburger, Mars of Cola kan weinig kwaad, elke dag één misschien wel, maar zelfs dat geldt niet voor iedereen. Daarom zijn er voor veilig voedsel wettelijk afdwingbare normen, maar voor gezonde voeding alleen adviesnormen. Gevolg: milieu- en consumentorganisaties en media kunnen veel gemakkelijker scoren – en bedrijven lopen veel meer risico – met onveilig voedsel dan met ongezonde voeding. Een producent die gehalten aan vet, zout en suiker op de verpak-

3 Ook allergieën, waaronder voedselallergieën, zijn in de westerse wereld sterk toegenomen. Volgens de 'hygiënehypothese' is dat mede het gevolg van de toegenomen hygiëne.

4 Het beleid verschilt van product tot product. Handel in harddrugs is verboden, handel in softdrugs wordt gedoogd in kleine hoeveelheden, handel in alcohol is toegestaan binnen zekere regels, handel in tabakswaar mag binnen andere regels, maar reclame is aan banden gelegd en een waarschuwing op de verpakking is verplicht. Dit laatste beleid wordt ook wel bepleit voor voedselveiligheid, bijvoorbeeld voor rauwmelkse kazen met een mild risico op voedselinfecties.

- king vermeldt kan altijd zeggen: wij hebben de consument goed geïnformeerd, dus als hij er last van krijgt is dat zijn zaak.
- Terwijl voedselinfecties en -vergiftiging vaak binnen een dag schade aanrichten, is dat voor ongezonde voeding meestal pas na jaren het geval. Ook deze *time lag* maakt het onmogelijk een individuele producent aansprakelijk te stellen.
  - Geldt voor roken dat er geen veilige dosis bestaat, voor onverzadigd vet, zout en suiker bestaat er een aanmerkelijke veilige dosis. Dat maakt schade verhalen op producenten bij ongezonde voeding nog moeilijker dan bij roken. Hetzelfde geldt voor alcohol, dat in kleine hoeveelheden zelfs gezond is.<sup>5</sup>
  - Een ziekte als obesitas (overgewicht) is niet alleen een kwestie van ongezond eten, maar ook van te weinig bewegen. Dat biedt producenten nog een ontsnappingsroute: zij kunnen aanvoeren dat de consument niet zozeer te veel eet als wel te weinig beweegt.<sup>6</sup>

#### Herijking verantwoordelijkheden

De tijd is rijp voor een herijking van prioriteiten en verantwoordelijkheden. Gezonde voeding behoort in het beleid van overheden, bedrijfsleven en maatschappelijk organisaties een veel hogere prioriteit te krijgen dan voedselveiligheid.

En wat verantwoordelijkheden betreft: voedselveiligheid is óók een zaak van de consument; en gezonde voeding is óók een zaak van de producent. Of een consument ziek wordt van Salmonella in kippenvlees heeft hij zelf in de hand: een kwestie van genoeg verhitten. Dus is het nogal onnodig te eisen dat de hele voedselketen inclusief de veehouderij Salmonellavrij wordt. We zagen al dat zulks kan leiden tot overdreven strenge, dure en misschien zelfs riskante hygiëne-maatregelen.

Omgekeerd zijn ook de producenten, zowel individueel als collectief, medeverantwoordelijk voor ongezonde voeding. Al was het maar doordat zij misleidende reclame maken of schadelijke voedingspatro-

5 Vandaar het verschil tussen slogans als 'Roken is dodelijk' en 'Geniet, maar drink met mate'.

6 Wat betreft het gebrek aan lichaamsbeweging zou men zelfs de principiële vraag kunnen stellen of niet ook de producenten van auto's, televisietoestellen, computers, spelprogramma's en boeken een zekere medeverantwoordelijkheid hebben.

nen propageren bij kinderen. In de VS zijn al diverse schadeclaims tegen de fastfood-industrie ingediend, zij het tot dusver zonder veel succes. Wel zijn succesvolle acties gevoerd om fastfood- en softdrink-automaten te verwijderen van scholen. De Amerikaanse regering heeft inmiddels de voedselindustrie de wacht aangezegd: als jullie zelf niet gaan reguleren, dan gaan wij dat doen. Er gaan zelfs stemmen op om accijnzen te heffen op verzadigde vetten en suiker. En inderdaad: nuchter bezien is het onlogisch om wel torenhoge accijnzen te heffen op tabak en alcohol, maar niet op nauwelijks minder schadelijke producten als verzadigde vetten, fastfood en softdrinks.

### Beleidsopties

Het probleem van ongezonde voeding is dermate groot en hardnekkig dat we niet kunnen volstaan met één beleidsinstrument, laat staan met een vrijblijvend instrument als voorlichting, hoe cruciaal goede voorlichting ook is. Nodig is een breed scala van instrumenten, waaronder 'zware' instrumenten. Tegelijk is duidelijk dat de overheid deze kar niet als enige kan trekken. Ook producenten, maatschappelijke organisaties, scholen en vele anderen zullen hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Zowel generiek als specifiek beleid is nodig. Opties voor generieke maatregelen zijn:

- op etiketten vermelden hoeveel meter je moet lopen of fietsen om de calorieën in het product te verbruiken;
- een waarschuwingsetiket op fastfood en softdrinks;
- ontwikkeling en promotie van gezonde snacks;
- accijnzen op verzadigde vetten, zout en suiker;
- producenten van fastfood en softdrinks verantwoordelijk en aansprakelijk maken voor door hen veroorzaakte extra kosten aan gezondheidszorg;
- verschuiving van Europese landbouwsubsidies van vlees naar groenten en fruit;
- codes ontwikkelen en invoeren voor maatschappelijk verantwoord ondernemen inzake produceren en verhandelen van voedsel.

Opties voor specifieke maatregelen ter bescherming van kinderen zijn:

- reclamecodes naar analogie van de codes voor alcohol en roken,

- met onder meer een verbod op reclame voor ongezonde voeding gericht op kinderen;<sup>7</sup>
- een verbod op fastfood- en softdrinkautomaten op scholen;
  - promotie van groenten en fruit op scholen.

Het voedselbedrijfsleven zal ongetwijfeld pleiten voor een behoedzame aanpak. Bijvoorbeeld eerst vijf jaar voorlichting bedrijven, als dat onvoldoende oplevert een volgende stap zetten enzovoort. Maar te vrezen valt dat er dan voor de volksgezondheid kostbare jaren verloren gaan. Laten we het deze keer, anders dan bij het roken, maar meteen goed aanpakken. Dan hebben we het probleem wellicht binnen tien jaar onder de knie.

En de voedselveiligheid? Die blijft aandacht vergen, maar daar hoeft de overheid steeds minder aan te doen. Producenten hebben er zelf groot belang bij dat hun producten veilig zijn. Juist grote bedrijven met grote merken lopen de grootste risico's en zij zijn druk bezig orde op zaken te stellen. De overheid kan bij hen volstaan met 'toezicht op toezicht'. De directe handhaving kan zij dan concentreren op kleine bedrijven. Verder opschroeven van de normen lijkt in veel gevallen niet nodig en kan meer kwaad doen dan goed. Met name het hygiënebeleid behoeft herijking, zowel in de volksgezondheid als in de diergezondheid. Misschien dat we daarmee ook iets kunnen doen aan de explosie van allergieën. De gezondheid van zowel mensen als dieren kan binnen tien jaar aanmerkelijk verbeteren, en de kosten van de zorg kunnen navenant worden verlaagd, als we bereid zijn tot effectieve en onorthodoxe maatregelen op korte termijn.

#### Literatuur

**Rougoor, C. e.a. (red.)**  
*Voedselveiligheid tot (w)elke prijs? Essays en verslag van een conferentie*  
 Den Haag, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Stuurgroep Technology Assessment, 2003

**Stuurgroep Technology Assessment**  
*Advies over voedselveiligheid aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*  
 Den Haag, 2003

<sup>7</sup> Op kinderen gerichte campagnes voor fastfood, zoals die van enkele jaren geleden waarbij kinderen Pokemon-kaarten konden sparen door aankoop van zakken chips, lijken niet langer verantwoord.

**The economist**  
*Spoilt for choice*  
Katern The Economist, 13  
december 2003  
**World Health Organisation**  
*The World Health Report: 2002;*  
*reducing risks, promoting*  
*healthy life*  
Genève, 2002

## Consumentenkijk op voedselveiligheid in Nederland

*J.C. Dagevos\**

De berichten en beelden van aan de pest lijdende varkens, dioxinekippen, BSE-koeien en MKZ-schapen waarmee we de laatste jaren zijn geconfronteerd, maken duidelijk dat het onschuldige Ot en Sien-imago van het agrarisch bedrijf definitief naar het rijk der fabelen kan worden verwezen. Voedselproductie blijkt geïntegreerd met de risicosamenleving, om de term te gebruiken waarmee de Duitse socioloog Ulrich Beck furore heeft gemaakt. 'Risicosamenleving' verwijst naar de omstandigheid dat gevaren een inherent onderdeel vormen van het moderne leven. Daar hebben we rekening mee te houden en we moeten ons erop instellen. De recente crises en calamiteiten in agroproductieketens hebben weer eens onderstreept dat voedsel en veiligheidsrisico's met elkaar te maken kunnen hebben. De 'plagen' waar voedingsland onder gebukt is gegaan, zijn als schokkend ervaren. De verhoogde mediabelangstelling, de overheidsbemoediging en de ondernemersaandacht voor voedselveiligheid hebben dat duidelijk laten zien. En het is zeker waar: de veelvuldig op de televisie getoonde beelden van 'preventief' geruimde dieren hangend in grijpers, lege stallen en verslagen boeren waren ronduit onthutsend. Onder invloed van deze gebeurtenissen is voedselveiligheid uitgegroeid tot een issue met actualiteitswaarde en urgentie. Tegelijkertijd wordt steeds duidelijker dat overheid en bedrijfsleven op een specifieke wijze tegen voedselveiligheid aankijken. Daarbij valt op dat bij het waarborgen van de voedselveiligheid vooral de inzet van technologie en technocratische maatregelen dominant zijn. Anders geformuleerd: rationaliteit, objectiviteit, inspectie en detectie bepalen de wijze waarop voedselveiligheid wordt benaderd. Deze visie krijgt eveneens vorm in de recente installatie van wetenschappelijk georiënteerde voedselautoriteiten op nationaal (Voedsel en Waren Autoriteit) en Europees niveau (European Food Safety Agency). Om de onveilige praktijken in de voedselproductie tegen te gaan, leggen deze nieuwe

\* De auteur is senior wetenschappelijk onderzoeker bij het LEI – Wageningen Universiteit en Researchcentrum te Den Haag.

institutionele arrangementen de nadruk op de aanscherping van veiligheidseisen en controlepraktijken, via verbetering van kwaliteits- en detectiesystemen, via beheersing en integraal ketenbeheer, en op basis van harde getallen en wetenschappelijk geverifieerde bewijslast ('sound scientific evidence'). Risicoreductie geldt hierbij als einddoel. Voedselveiligheid en risicoreductie zijn in deze optiek twee zijden van dezelfde medaille.

Bovenstaande visie op voedselveiligheid wordt in dit artikel bestempeld als reductionistisch. In het onderstaande zoeken we naar mogelijkheden om het perspectief op voedselveiligheid te verbreden. Die proberen we te vinden door voedselveiligheid door een consumentenbril te bekijken. De achterliggende veronderstelling daarbij is dat een 'reductionistisch-rationele' benadering van voedselveiligheid behoort tot een voedingsmarkt die traditioneel sterk productgericht is, terwijl een pluriformer kijk op voedselveiligheid past bij een voedingsmarkt waarin de oriëntatie op de consument tot topprioriteit is verheven. Voor de goede orde: hiermee wil niet gezegd zijn dat veterinaire of epidemiologische benaderingswijzen van voedselveiligheid onbelangrijk zijn. Integendeel, deze zijn noodzakelijk, maar niet altijd en automatisch voldoende om consumenten gerust te stellen alsmede hun risicobeoordeling te begrijpen. Voedselveiligheid is een thematiek die vanuit consumentenperspectief geconfronteerd wordt met complicerende factoren en tot nadenken stemmende onderzoeksuitkomsten. Een aantal daarvan passeert hieronder de revue met de bedoeling een impressie te geven van hedendaagse discussies, dilemma's en denkrichtingen ten aanzien van voedselveiligheid.

### Consumentenvragen

De hedendaagse voedingsmarkt presenteert zich graag als consumentgericht. 'De consument staat centraal', is het veelgehoorde credo. Toch betekent dit niet dat aan consumenten uitputtend de vraag is voorgelegd hoe zij over voedselveiligheid denken. Dat blijkt wel uit het feit dat geen eenduidig antwoord is te geven op de vraag of de zojuist gekarakteriseerde benaderingswijze van voedselveiligheid voldoende 'esprit de finesse' bezit om consumenten op een dusdanige manier aan te spreken dat ze vertrouwen koesteren in de veiligheid van het voedsel. Dit is des te opmerkelijker omdat het (her)winnen van het consumentenvertrouwen in het Brusselse en het Haagse als een

essentieel argument geldt ter rechtvaardiging van de investeringen van grote hoeveelheden tijd, geld en energie die zijn en nog steeds worden gedaan ter verbetering van de voedselveiligheid. Deze consumentgerichte legitimering stoelt op de premisse dat het (her)winnen van consumentenvertrouwen primair een kwestie is van een rationele aanpak bestaande uit het inzetten van technologie en wetenschap of het ontwerpen van regels en procedures. Over de consumentgerichtheid van deze benaderingswijze bestaat twijfel (zie bijvoorbeeld Brom, 2000; Folbert en Dagevos, 2000; Macfarlane, 2002; Oosterveer en Spaargaren, 2002).

In dit licht bezien is het opvallend dat wanneer consumenten de vraag wordt voorgelegd of ze kwaliteitscontroles belangrijk achten in het kader van voedselveiligheid, hier bevestigend op wordt geantwoord (Future of Food, 2002). Eveneens laat consumentenonderzoek zien dat publieke of private controlerende instituties weliswaar niet altijd worden vertrouwd, maar dat de overheid wel een belangrijke verantwoordelijkheid krijgt toebedeeld als het gaat om het verzekeren van voedselveiligheid (zie bijvoorbeeld Future of Food, 2002; VWA, 2002). Onder overheden, ondernemers en onderzoekers heeft het afgelopen decennium de gedachte postgevat dat het vertrouwen van de consumenten in de veiligheid van hun voedsel ernstige schade heeft opgelopen door de opeenvolgende voedselaffaires. Het is maar de vraag of die gedachte juist is. Terwijl de veronderstelde teloorgang van het consumentenvertrouwen ten grondslag ligt aan de beleidsinspanningen en investeringen, blijft het een open vraag of voedselschandalen daadwerkelijk tot een dalend consumentenvertrouwen leiden. Enerzijds beantwoorden levensmiddelenconsumenten niet aan het beeld dat ze onverschillig, onwetend, irrationeel of paniekerig zouden zijn, wanneer ze aangeven dat ze zich serieuze zorgen maken over de veiligheid van voedingsproducten en huidige productiemethoden (zie bijvoorbeeld Dagevos en Hansman, 2003; VWA, 2002). Dergelijke consumentenzorgen getuigen eerder van betrokkenheid en belangstelling dan van onverschilligheid. Aan de andere kant hebben de geventileerde zorgen of verontwaardiging van consumenten over de BSE-crisis of het dioxineschandaal er allerm minst toe geleid dat de vraag naar rundvlees of kipproducten structureel is afgenomen. De Nederlandse praktijk van de laatste jaren heeft geleerd dat voedselconsumenten zich weliswaar (enige) zorgen maken over (bepaalde) levensmiddelen, maar dat deze bezorgdheid ook snel weer wegzakt. Met andere woorden, de ongerustheid die consumenten zeggen te



voelen bij de veiligheid van hun eten vertaalt zich niet of slechts in geringe mate in de verandering van de feitelijke marktvaart en/of de bestaande marktaandelen. Zo kan worden geconstateerd dat de consument aan de ene kant wenst dat voedsel diervriendelijk wordt geproduceerd, terwijl aan de andere kant de consumptie van biologisch vlees maar niet echt van de grond wil komen en blijft steken op een luttel één à twee procent van het totaal.

De conclusies die hieruit worden getrokken kunnen grofweg in twee typen worden onderscheiden. De eerste gevolgtrekking luidt dat mensen in hun hoedanigheid van burger allerlei wensen hebben ten aanzien van voedselveiligheid, dierenwelzijn en milieuvriendelijkheid, maar zich als consument anders gedragen (zie Dagevos en Sterrenberg, 2003). De tweede is dat consumentenvertrouwen van ondergeschikte betekenis is zolang het nauwelijks aanwijsbare invloed heeft op de vraag naar bijvoorbeeld vlees. De marktvaart wordt als graadmeter gebruikt voor het bepalen van het consumentenvertrouwen en zolang die vraag op peil blijft, is er niets aan de hand, zo is de redenering. Echter, het manco van elk van deze twee reacties is dat beide veronachtzamen dat ook wanneer het daadwerkelijke consumentengedrag weinig aanleiding geeft om te twijfelen aan het consumentenvertrouwen, dit allerminst impliceert dat er onder levensmiddelenconsumenten geen ongenoegen of onbehagen zou bestaan over voedselveiligheid of sommige productiewijzen (zie Dagevos, 2002; Korthals, 2002).

Zijn er dan aanwijzingen dat onder consumenten een grote angst rond voedselconsumptie is ontstaan? Van een angstcultuur lijkt geen sprake, hoewel er – al dan niet onderhuids – wantrouwen bestaat ten aanzien van de wijze waarop voedsel wordt geproduceerd doordat er bijvoorbeeld huiver bestaat ten opzichte van bio-industrie of hypermoderne biotechnologie. Desgevraagd geven consumenten onder meer aan dat ze weinig op hebben met genetische modificatie in de voedselproductie, vindt men het zielig dat er veel dieren bij elkaar in een hok worden gehouden of heeft men moeite met het idee van een 'varkensflat'. Uit empirisch onderzoek is evenwel ook op te maken dat voedselveiligheid als maatschappelijke zorg een bescheiden positie inneemt. In vergelijking met de angst voor of zorgen over andere rampspoed en ellende, zoals terreur, geweld, armoede of veiligheid op straat, zijn voedingsgerelateerde onderwerpen van ondergeschikte betekenis (Dagevos en Hansman, 2003). Eveneens blijken zorgen en vertrouwen van consumenten omtrent voedselveiligheid zich

geenszins omgekeerd evenredig tot elkaar te verhouden. De overgrote meerderheid van de Nederlandse consumenten – percentages oplopend tot tachtig à negentig procent zijn gebruikelijke onderzoeksresultaten (Dagevos en Hansman, 2003; VWA, 2002) – geeft te kennen dat ze vol vertrouwen is als in *algemene* zin wordt gevraagd naar de mate waarin ze het voedsel dat ze kopen en eten veilig vinden. Tegelijkertijd maken ze zich welgemeende zorgen over *specifieke* productgroepen. Zo geven consumenten bijvoorbeeld aan dat ze zich zorgen maken over pluimveeproducten, vlees en vleeswaren, maar ook over groenten, gemaksvoeding en genetische modificatie (zie Dagevos en Hansman, 2003). Percentages variërend van dertig tot meer dan veertig procent van de consumenten die zich hierover zorgen maken, zijn geen uitzondering. Aangezien dezelfde consumenten in groten getale aangeven dat ze met een gerust hart naar voedselveiligheid in het algemeen kijken, gaan vertrouwen en zorgen dus blijkbaar samen. Vertrouwen in voedselveiligheid betekent niet dat consumenten zonder zorgen zijn als het om voeding gaat. Andersom impliceert de ongerustheid die consumenten uiten over de kwaliteit van levensmiddelen en de instanties die voor die kwaliteit verantwoordelijk worden gehouden, evenmin dat elk vertrouwen ontbreekt.

#### Complexiteit van voedselveiligheid

Voedselveiligheid wordt door een consumentenbril niet louter bekeken vanuit het perspectief van natuurwetenschappelijke bewijsvoering over de risico's die we objectief gezien lopen. Een 'objectieve' kijk op voedselveiligheid verliest bijvoorbeeld uit het oog dat gentechologie in de optiek van veel consumenten wel degelijk in het kader van voedselveiligheid wordt gezien, terwijl er op basis van 'facts and figures' geen reden is genetische modificatie in verband te brengen met onveilig voedsel (zie bijvoorbeeld Kleter en Kuiper, 2003). Om dergelijke aspecten beter onderzoekbaar en inzichtelijk te maken wordt naar voren gebracht om voedselveiligheid niet als een geïsoleerd issue te bekijken dat uitsluitend een kwestie is van natuurwetenschappelijke bewijslast. De percepties en risicobeleving van consumenten ten aanzien van voedselveiligheid worden dan verbonden aan andere consumentenzorgen ('consumer concerns'). Voedselveiligheid is aldus niet per definitie een op zichzelf staande

consumentenzorg, maar hangt samen met andere zorgen van consumenten over voedingsmiddelen en voedselproductieprocessen. Relevante 'consumer concerns' in dit verband hebben betrekking op het gebruik van nieuwe productietechnologieën, hebben te maken met zorgen over bijvoorbeeld dierenwelzijn, duurzaamheid of eerlijke handelsverhoudingen. Inmiddels is het betrekken van dergelijke consumentenzorgen, die betrekking hebben op processen en praktijken in het moderne agrocomplex, ingeburgerd in het hedendaagse onderzoek. De relevantie ervan voor het begrijpelijk maken van de wijze waarop consumenten tegen voedsel(veiligheid) aankijken, laat zich bijvoorbeeld illustreren door het onderzoeksresultaat dat wanneer mensen getuigen van een kritischer kijk op de voedingswereld in den brede, deze procesgeoriënteerde zorgen hoogstbepalend blijken te zijn voor de (hoge) mate waarin consumenten zich zorgen maken over de veiligheid van afzonderlijke voedingsproducten (zie Dagevos en Hansman, 2003).

Verbreding en differentiatie van het consumentenperspectief ten aanzien van voedselveiligheid is bovendien mogelijk als wordt bedacht dat de veiligheid van voeding door de consument ook wordt gerelateerd aan een (keur)merk of etiket, aan de verpakking of aan de hygiëne in de winkel of supermarkt waar boodschappen worden gedaan. Voedselveiligheid kan ook worden gepercipieerd in het licht van 'enge beestjes' in producten die de (eigen) gezondheid schaden of met een focus op onzekerheden over bijwerkingen (op termijn). Überhaupt zijn er verschillen mogelijk tussen hoe consumenten tegen voedselveiligheid aankijken als het vizier is gericht op afzonderlijke producten of productcategorieën in het levensmiddelenassortiment. Als het om voedsel(on)veiligheid gaat, bestaan er over kipproducten andere ideeën en gevoelens dan bijvoorbeeld over chips. Ook is het verband te leggen tussen voedselveiligheid en de wijze van productie. Hierbij valt te denken aan verschillen tussen risicopercepties ten aanzien van bijvoorbeeld onbewerkte biologische producten van de koude grond en 'hightech' voedsel dat in de fabriek vele bewerkingen heeft ondergaan. Roept het 'ambachtelijke' imago van biologisch voedsel een warm en vertrouwd gevoel op, het 'gesleutel' aan eten dat met gefabriceerd voedsel gepaard gaat, wordt gemakkelijk met meer argwaan bekeken en als koel en steriel ervaren. Tussen haakjes: terwijl er toch de nodige discussie is over risico's van biologische landbouw in vergelijking met de gangbare en geavanceerde productiemethoden, betekent dit niet dat deze beelden en belevenis

van consumenten gemakkelijk veranderen.

Wanneer de kijk op voedselveiligheid wordt gedomineerd door objectief vast te stellen feiten en cijfers, ontstaat een blinde vlek voor de subjectieve aspecten van voedselveiligheid waarin de ideeën, de percepties, de gevoelens van relatieve buitenstaanders bepalend zijn voor de risicobeleving van voedselveiligheid. Datgene wat in de hoofden en harten van consumenten leeft ten aanzien van de veiligheid van het eten valt vaak niet samen met de feitelijke realiteit van het voedingssysteem. Evenzeer staan de opvattingen van experts over voedselrisico's en de inschattingen die leken maken welhaast diametraal tegenover elkaar (zie Frewer, 2003; Korthals, 2003). Maken deskundigen zich in het kader van voedselveiligheid bijvoorbeeld veel zorgen over *Campylobacter*, onder consumenten is deze bacterie doorgaans een grote onbekende. Evenmin is het realistisch te veronderstellen dat het verstrekken van objectieve cijfers en informatie aan consumenten hun subjectieve beleven automatisch in de gewenste richting van stijgend vertrouwen zal leiden. Ingewijden mogen zich over dit soort zaken ergeren, het gaat niet aan voedselveiligheid als een zaak van subjectieve consumentenpercepties te negeren of te ridiculiseren.

#### Consumentencontact

Het zou prettig zijn wanneer de hierboven geschetste differentiaties en discrepanties een stimulans zijn om in versterkte mate te achterhalen hoe consumenten aankijken tegen datgene wat ze eten en hun vertrouwen daarin. Onze kennis hierover is bepaald niet volledig. Hoewel er de laatste jaren het nodige is gezegd en geschreven over voedselveiligheid en consumenten(vertrouwen), kan hier niet uit worden geconcludeerd dat we beschikken over een uitgekristalliseerd inzicht in de belangstelling, betrokkenheid of bezorgdheid van levensmiddelenconsumenten. Opmerkingen over consumenten blijven door hun eenzijdigheid vaak steken op een karikaturaal niveau. Zo valt met regelmaat te vernemen: 'consumenten zijn louter prijsbewuste koopjesjagers', 'consumenten zijn hypocriet' of 'consumenten willen eten, niet weten'. Dergelijke platitudes geven een gesimplificeerd beeld van consumenten.

Naast een intensivering van onderzoek gericht op het achterhalen van de argumenten, meningsvorming en emoties van de consumenten

aangaande voedselveiligheid, raakt de laatste tijd een andere manier populair om consumenten beter te leren begrijpen. Daarbij wordt het belangrijker gevonden *met* consumenten te praten in plaats van *over* hen. Steeds meer geven beleidswereld en bedrijfsleven prioriteit aan het maken van contact met consumenten, hetzij rechtstreeks, hetzij via organisaties waardoor die consumenten vertegenwoordigd worden.

Aandacht voor transparantie, maatschappelijk verantwoord ondernemen en publieksparticipatie in nieuwe coalities en fora zijn recente uitvloeisels van een benadering van voedselveiligheid die het accent verlegt 'voorbij' de verbetering van bestaande detectie- en inspectiesystemen. De nadruk ligt op het winnen van het vertrouwen onder consumenten door de afstand tussen overheids- en bedrijfsbeleid enerzijds en de burgerij anderzijds te verkleinen. Voor het verdienen van consumentenvertrouwen is het belangrijk de afstand tussen dat wat er in agroproductieketens gebeurt op het gebied van voedselveiligheid en de consument te verkleinen. Dit kan bereikt worden door openlijk en eerlijk te communiceren over het gevoerde (bedrijfs)-beleid of door de consumenten te betrekken bij de vorming van dat beleid. Met het oog op dit laatste is het bijvoorbeeld vermeldenswaard dat het ministerie van LNV de jongste jaren gebruikmaakt van het zogenoemde Consumentenplatform in een poging 'geluiden uit de samenleving' door te laten klinken in de beleidsvorming. Een andere tendens, die in hetzelfde teken staat, is dat naar non-gouvernementele organisaties wordt geluisterd door ondernemingen of hun belangenorganen. Als informatie en inspraak kernbegrippen worden, wordt een andere vorm en inhoud gegeven aan de omgang met voedselveiligheid dan wanneer alles om inspecties en instituties draait.

### Achter het schap

Een consumentgericht perspectief op voedselveiligheid zoekt de verbreding. Een verbreding van het blikveld is illustratief voor twee manieren waarop tegen voedselveiligheid wordt aangekeken. Elk van deze benaderingswijzen is representatief voor de discussie die hierover vandaag de dag wordt gevoerd. Achtereenvolgens hebben we het hieronder in kort bestek over de kantelende kijk op voedselveiligheid in de richting van voedsel*integriteit* en in de richting van *gezondheid*. Voedselveiligheid kan in een breder perspectief geplaatst worden door

oog te hebben voor de notie dat voedselveiligheid niet noodzakelijkerwijs alleen een kwestie van veilige eindproducten is. De focus dient zich dan tevens te richten op wat zich achter de schermen afspeelt. De problematiek van voedselveiligheid reikt voorbij de eindproducten die in het winkelschap of de marktkraam worden aangeboden en omvat ook achterliggende processen en praktijken in het voedingsstelsel. Hierdoor komen procesgeoriënteerde consumentenzorgen in beeld die zojuist zijn genoemd en die betrekking hebben op aspecten als milieuvervuiling, verspilling van natuurlijke hulpbronnen, dierenwelzijn, gebruik van antibiotica, groeihormonen, bestrijdingsmiddelen of gentech. Vanuit een dergelijke invalshoek worden voedselveiligheid en voedselintegriteit synoniemen. De bakens worden verzet van eindproduct naar productieproces. Kwesties omtrent de veiligheid van eindproducten bestaan naast vraagstukken als: kan de kip of koe naar buiten, kan het varken wroeten, is de vis duurzaam gevangen, zijn de koffie en de cacao fair verhandeld, blijft er keuzevrijheid om gentech-vrij voedsel te consumeren?

Evenals hierboven, geldt ook hier dat het spijtig is wanneer deze brede interpretatie wordt verworpen ten faveure van de macht van het getal. Het kwantitatieve argument dat er op de keper beschouwd maar betrekkelijk weinig consumenten zijn die 'bewust' boodschappen doen overheerst dan het kwalitatieve argument waarin bepleit wordt serieus te nemen dat consumenten voedselrationaliteiten hanteren waarin de boventoon wordt gevoerd door voeding in relatie tot leefstijl, normen en waarden of emotionele aspecten. De slowfood-beweging is slechts één voorbeeld, evenals vegetarisme of het tot cultus verheven snacken en 'grazen'. Voedselconsumptie heeft op vele en uiteenlopende manieren te maken met identiteit en levensstijl van mensen. Niet alleen voedingswaarde is van belang, maar morele en symboolwaarden zijn dat evengoed. In dit licht is een supermarkt desgewenst te zien als een plaats waar moderne consumenten hun morele identiteit tot uitdrukking brengen door voedselproducten te kopen die een bepaald maatschappelijk engagement uitdrukken of die aansluiten bij een bepaalde manier van leven (Dagevos, 2002; Zwart, 2003).

### 'Gezonde' kijk op voedselveiligheid

Tot slot wordt hier nog kort aandacht besteed aan een tweede beschouwingwijze, waarin voedselveiligheid in toenemende mate samenvalt met gezonde voeding. In vergelijking met de brede blik die vanuit het perspectief van voedselintegriteit wordt geworpen op de veiligheid van voedsel 'voorbij' het eindproduct, suggereert de focus op gezondheid dat de kijk op voedselveiligheid versmalt: voedselveiligheid staat gelijk aan de gezondheidsbevorderende eigenschappen van eindproducten. Deze benadering is eerder reductionistisch. Het biomedische en technisch-wetenschappelijke discours domineert. Toch kan die nadruk op gezondheid juist leiden tot een brede kijk op voedselveiligheid. Immers, kijkend naar de maatschappelijke context, valt op dat veel mensen te vet, te zout en te zoet consumeren en te kampen hebben of krijgen met overgewicht. Kijkend naar de marktcontext zien we dat levensmiddelenfabrikanten niet alleen calorierijke etenswaren aan de man proberen te brengen, maar ook investeren in de gezondheids- of vitaliteitstrend door in te zetten op gezonde en gezondheidsbevorderende voedingsmiddelen (functional foods). Tegen deze achtergrond is veilig eten dan niet alleen een kwestie van het weren van Salmonella, Listeria of Campylobacter, maar ook van het aanbieden en aantrekkelijk maken van voedingsproducten en consumptiepatronen die goed zijn voor lijf en leden.

De verbinding tussen veiligheid en gezondheid zorgt er ook voor dat ontwikkelingen in het gevoerde voedselveiligheidsbeleid van de voorbije jaren tegen het licht worden gehouden, waarbij kritische vragen zich gemakkelijk laten stellen. Wegen de investeringen en inspanningen om tot verdergaande risicoreductie te komen wel op tegen de feitelijke risico's die toch relatief gering zijn (in Nederland vallen jaarlijks zo'n honderd doden als gevolg van voedselinfecties en -vergiftiging, wordt recentelijk gemeld (Stuurgroep TA, 2003))? Wordt voedselveiligheid niet te obsessief benaderd via hygiënemaatregelen? Schieten we door naar een steriele voedingswereld waar de bewoners kasplantjes worden die bevattelijk zijn voor elke bacterie? Past het voedselveiligheidsbeleid er eigenlijk voor op dat de diversiteit in het productaanbod er niet door om zeep wordt geholpen? Waakt het beleid er voldoende voor dat productveiligheid niet oneigenlijk als concurrentiemiddel of importbeperking wordt gebruikt? De gezamenlijke noemer van deze vragen is dat ze bedoelen te wijzen op bepaalde irrationaliteiten van de dominante rationaliteit waarmee

voedselveiligheid is en wordt benaderd. De kwalificatie 'irrationeel' dient dus allesbehalve exclusief te worden gereserveerd voor het denken en doen van levensmiddelenconsumenten. Sterker, in dit artikel is erop gewezen dat de consumentenkijk op voedselveiligheid redenen geeft om meerdere voedselrationaliteiten in het voedselveiligheidsdebat te betrekken.

#### Literatuur

**Brom, F.W.A.**

*Food, consumer concerns, and trust; food ethics for a globalizing market*

Journal of agricultural and environmental ethics, 12e jrg., nr. 2, 2000, p. 127-139

**Dagevos, J.C.**

*Panorama voedingsland; traditie en transitie in discussies over voedsel*

Den Haag, Rathenau Instituut, 2002

**Dagevos, J.C., H.J.M. Hansman**  
*Weten, wensen & waarden; consument en voedsel(veiligheid)*

Den Haag, Voedingscentrum, 2003

**Dagevos, H., L. Sterrenberg (red.)**

*Burgers en consumenten; tussen tweedeling en twee-eenheid*

Wageningen, Wageningen Academic Publishers, 2003

**Folbert, J.P., J.C. Dagevos**

*Veilig en vertrouwd; voedselveiligheid en het verwerven van consumentenvertrouwen in comparatieve context*

Den Haag, LEI, 2000

**Frewer, L.**

*De consument en voedselveiligheid*

In: C. Rougoor e.a. (red.), *Voedselveiligheid tot (w)elke prijs?*, Den Haag, Stuurgroep Technology Assessment, Ministerie van LNV, 2003, p. 61-69

**Future of food**

*Duitsers en Nederlanders aan het woord over de toekomst van de landbouw; een grensoverschrijdende dialoog, 10 oktober-21 november 2001*

Berlijn/Den Haag, 2002

**Kleter, G.A., H.A. Kuiper**  
*Biotechnologie en voedselveiligheid*

Justitiële verkenningen, 30e jrg., nr. 6, 2003, p. 86-98

**Korthals, M.**

*Voor het eten; filosofie en ethiek van voeding*

Amsterdam, Boom, 2002

**Korthals, M.**

*Kleine ethiek van verschillen in risicopercepties en opvattingen van voedselveiligheid*

In: C. Rougoor e.a. (red.)



*Voedselveiligheid tot (w)elke prijs?*, Den Haag, Stuurgroep Technology Assessment, Ministerie van LNV, 2003, p. 71-77

**Macfarlane, R.**

*Integrating the consumer interest in food safety; the role of science and other factors*

Food policy, 27e jrg., nr. 1, 2002, p. 65-80

**Oosterveer, P., G. Spaargaren**

*Veilig voedsel een vraagstuk van experts? Commentaar op de beleidsnota Voedselveiligheid 2001-2004*

TSL, 17e jrg., nr. 2, 2002, p. 120-123

**Stuurgroep Technology Assessment**

*Meer doden door ongezonde voeding dan door onveilig voedsel*  
Den Haag, Ministerie van LNV, persbericht 16 december 2003

**Voedsel en Waren Autoriteit**  
*Voedselveiligheidsmonitor*

Den Haag, NFO Trendbox, 2002

**Zwart, H.**  
*Achterdocht en overvloed; de lotgevallen van de voedselconsument*

In: R. van Est, e.a. (red.), *Genen voor je eten – eten voor je genen; maatschappelijke vragen en dilemma's rondom voedingsgenomics*

Den Haag, Rathenau Instituut, 2003, p. 93-120

## Voedselveiligheid en criminaliteit

### De rol van het Functioneel Parket

*S. Vreeburg\**

De veiligheid van voedsel is de afgelopen jaren nadrukkelijk onderwerp van berichtgeving geweest als gevolg van diverse incidenten en crises zoals het gebruik van niet toegestane hormonen, varkenspest, BSE (gekkekoeienziekte) en het gebruik van verboden bestrijdingsmiddelen. Al deze berichten suggereren dat de voedselveiligheid in toenemende mate wordt bedreigd, dat de huidige wijze van controle op de kwaliteit van voedsel daaraan onvoldoende het hoofd kan bieden, dat er sprake is van een groeiende criminaliteit die de voedselveiligheid in Nederland bedreigt terwijl bestaande controles zijn verouderd, worden misleid en omzeild.

De politiek heeft sinds enige tijd voedselveiligheid hoog op de agenda staan. Die verhoogde aandacht heeft geresulteerd in onder andere nieuwe wetgeving (Destructiewetgeving en Landbouwwet over dierlijke eiwitten en de nieuwe Kaderwet diervoeder) en de vorming van een aparte voedselveiligheidsinstelling, de Voedsel en Waren Autoriteit. Ook in de levensmiddelenbranche is men druk doende kwaliteitscontrole te ontwikkelen en in het productieproces in te voeren. Gelet op de suggestie lijkt de bal nu te liggen bij hen die de regels handhaven en iets kunnen doen aan deze criminaliteit. In dit artikel wordt ingegaan op deze problematiek uitgaande van de rol van het nieuwe in 2003 opgerichte Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie. Allereerst wordt een beeld geschetst van de verschijningsvormen van criminaliteit op dit terrein. Vervolgens wordt de vraag gesteld of, en zo ja wat de rol van het strafrecht bij de handhaving is. Daarna wordt een toelichting gegeven op de invulling van de rol door het Functioneel Parket.

\* De auteur is werkzaam bij het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie als accountmanager voor middel-/zware criminaliteit op het beleidsterrein van landbouw, natuur en voedselkwaliteit.

### Verschijningsvormen criminaliteit

De Nederlandse voedselproductie is in grote mate afhankelijk van internationaal opererende bedrijven. Grote stromen van grondstoffen, hulpstoffen, voedselproducten, afvalstoffen en hun bewerkingen ondervinden binnen de Europese Unie (EU) nauwelijks hinder van de landsgrenzen. Deze omstandigheid biedt ongetwijfeld legio mogelijkheden voor crimineel gedrag. Criminaliteit in de Nederlandse landbouw staat al geruime tijd in de belangstelling. In de nota *Financieel-economische criminaliteit* wordt de aanpak van fraude die de voedselveiligheid en de gezonde leefomgeving betreft als één van de speerpunten genoemd.<sup>1</sup>

In de gehele voedselproductieketen duiken diverse verschijningsvormen van criminaliteit op. Bekend zijn onder andere het gebruik van niet toegelaten bestrijdingsmiddelen, gebruik van verboden groeihormonen en antibiotica, gebruik van risicovolle afvalstoffen als grondstof in veevoer, ongekeurd vlees van illegale slachtingen en illegale veetransporten. Ter verduidelijking volgen hieronder enkele voorbeelden van vormen van zwaardere criminaliteit.

#### *Wegsnijden van keuringsstempels*

Rundvlees uit Engeland werd tijdens het embargo vanwege de BSE-crisis via een omweg toch uitgevoerd en voor consumptie aangeboden in onder andere Frankrijk. Daarbij werd gebruikgemaakt van het wegsnijden van keuringsstempels. In Frankrijk loopt momenteel een groot onderzoek naar de relatie tussen de consumptie van dat vlees in restaurants en enkele sterfgevallen als gevolg van de aan BSE-gerelateerde ziekte Creuzfeldt-Jacob. Aan de Nederlandse autoriteiten is om medewerking gevraagd aangezien enkele Nederlandse bedrijven vlees met weggesneden stempels zouden hebben geleverd aan de Franse restaurants.

#### *Bewerken van stempels*

Bij een vleesexportbedrijf zijn officiële EU-keuringsstempels aangetroffen die werden gebruikt om vlees illegaal exportwaardig te maken.

<sup>1</sup> Kabinetsnota Bestrijding fraude en financieel-economische criminaliteit 2002-2006, 18-2-2002.

Normaliter horen deze stempels in het bezit te zijn van een officiële onafhankelijke keuringsmeester van de Rijksdienst voor de keuring van vlees en vee (RVV). De zaak is boven water gekomen doordat het ontvangende land bij controle verboden hormonen aantrof in het 'gekeurde' vlees. Uit onderzoek bleek dat de stempels, sinds het vertrek van een keuringsmeester jaren geleden, waren achtergebleven. Door de stempels te bewerken heeft het bedrijf ze al die jaren kunnen gebruiken en zodoende de schijn gewekt dat de exportkwaliteit officieel werd gecontroleerd.

#### *Gebruik van verboden groeihormonen*

Het gebruik van verboden groeihormonen in vee is door controlerende instanties lastig aan te tonen. Daar waar voorheen hormonen werden geïnjecteerd was de spuitplek duidelijk terug te vinden in de aangetaste vleesstructuur. Het aantal soorten en varianten hormonen en maskeringstoffen om het gebruik van hormonen te verduisteren was vroeger gering. Dat betekende een dermate grote pakkans dat alternatieven werden ontwikkeld. Voor het vervolgen van het gebruik van een illegaal hormoon dient de aanwezigheid van die stof in het vlees aangetoond te worden. Nu worden hormonen op andere wijze in het dier gebracht (via gelijkmatige dosering over de huid of oraal al dan niet in voeder of supplementen) en is een scala aan hormoonvarianten beschikbaar om detectie van één bekend hormoon te bemoeilijken. Het aantonen van de exacte stof is pas mogelijk indien de chemische structuur van die stof bekend en te analyseren is. Een groot deel van deze hormoonstoffen is controletechnisch gezien nauwelijks bekend en dus te analyseren. Bij het herleiden naar de producent van dergelijke hormonen werd duidelijk dat de ontwikkeling en productie ervan in niet-erkende bedrijven plaatsvindt. De inkoop en de beperkte productie van deze naar verhouding kostbare stoffen in erkende bedrijven is goed traceerbaar. Naar verwachting worden grondstoffen en halffabrikaten uit andere industrieën en/of landen gehaald en op illegale locaties verwerkt in preparaten. De niche waarin de criminelen opereren kent hoge winsten en een beperkte pakkans, waardoor het zelf ontwikkelen van nieuwe stoffen lucratief blijft.

#### *Handel in verboden bestrijdingsmiddelen en diergeneesmiddelen*

In andere landen zijn (nog) diverse bestrijdingsmiddelen en diergeneesmiddelen voorhanden die in Nederland verboden zijn vanwege

hun schadelijkheid. Via legale handelaren zijn deze middelen te verkrijgen. Deze handelaren rijden zelf op en neer naar deze landen of maken gebruik van buitenlandse (postbus-)BV's om hun handelwijze te verdoezelen. Niet zelden wordt in de administratie alles geboekt onder wel toegelaten middelen of ontbreekt een deel van de administratie. In enkele gevallen is gebleken dat verpakkingen van in Nederland toegelaten middelen werden gebruikt om verboden middelen in te verhandelen. Voor de verkoop wordt ook gebruikgemaakt van internet. Bestellingen worden via onopvallende postpakketten verstuurd om reguliere controles zoveel mogelijk te omzeilen. Vooral in landen buiten de EU zijn diverse middelen te krijgen die schadelijk zijn voor de volksgezondheid.

#### *Grondstoffen voor veevoeders*

De reguliere markt voor grondstoffen van veevoeders is de laatste jaren door prijsstijgingen, wetswijzigingen en globalisering sterk veranderd. De markt voor goedkopere alternatieve grondstoffen is groeiende, maar veelal ook zeer ondoorzichtig. Vaak betreft het partijen grondstoffen die door intermediairen worden verhandeld. Zo is een partij verontreinigd melkpoeder vanuit Oost-Europa naar West-Europa vervoerd, maar bij controle tegengehouden. Daarna is de container teruggenomen en in Zuid-Amerika aangeboden. Door bijtijds het betreffende land te waarschuwen, kon verhandeling worden voorkomen. Onduidelijk is of iemand deze partij lang genoeg volgt om te zien of de inhoud uiteindelijk effectief wordt vernietigd. Signalen dat de markt zich wel eens in een ongewenste richting ontwikkelt zijn eigenlijk voor eenieder eenvoudig op te vangen. De prijs van sommige consumptieartikelen stijgt nauwelijks, terwijl duidelijk is dat de reguliere grondstoffenprijzen voor de productie van diezelfde consumptieartikelen wel degelijk zijn gestegen. De prijs van bijvoorbeeld een kippenei en kippenvlees is de afgelopen jaren nauwelijks gestegen. Kostenreductie is daarvoor dus noodzakelijk geweest. Dat zou erop kunnen wijzen dat wellicht goedkopere 'grondstoffen' en hulpstoffen worden gebruikt.

#### *Afvalstoffen*

Verandering van destructiewetgeving heeft ertoe geleid dat in 2001 het zogenoemde diermeel (eindproduct van verwerking van dierlijke afvalfen) niet meer in landbouwdiervoeders mocht worden gebruikt.

Jaarlijks komt daarvan ruim anderhalf miljoen ton vrij waarvoor destijds niet direct een alternatieve toepassing beschikbaar was. Het diersoep was altijd een belangrijke grondstof voor diervoeders. Diersoep werd van het ene op het andere moment waardeloos, terwijl alternatieven flink duurder werden. Een ideale mix om diersoep op illegale wijze toch te blijven gebruiken en flink op kosten te besparen. Het beeld dat veevoeders bestaan uit granen en andere landbouwproducten is allang achterhaald. Allerlei zogenoemde bijproducten en reststromen worden door mengvoederbedrijven en veeteeltbedrijven overal en nergens vandaan gehaald. De wijze van hergebruik of recycling kan zowel de aanbieder als de ontvanger veel geld besparen. Vrijwel al deze producten zijn aan te merken als afvalstoffen, hetgeen de stoffen in de handhavingspraktijk in een heel wat minder gunstig daglicht stelt dan grondstoffen.

Een voorbeeld is het MPA-schandaal, waarbij het varkensvoer verontreinigd werd door hormonen, hetgeen er onder andere toe leidde dat ruim vijftigduizend varkens besmet raakten. Het hormoon zat in een Ierse farmaceutische afvalstroom. De afvalstroom was voor handelaren interessant vanwege het hoge gehalte aan glucose (suiker) en werd uitgevoerd naar en tot grondstof 'opgewerkt' in België. Deze grondstof werd te koop aangeboden in onder andere Nederland. Een aantal gerenommeerde bedrijven hebben het verwerkt in veevoeders, maar ook in humane voedselproducten!

Met name afvalstoffen uit niet-voedselproductiegerelateerde industrieën vormen grote risico's voor de grondstoffenmarkt. Veelal wordt slechts gekeken naar de handelswaarde van één of enkele ingrediënten. Kwaliteitscontrole is gebrekkig of ontbreekt. Ook worden partijen bewust opgemengd om concentraties van eventuele schadelijke stoffen te verlagen. De voedingsmiddelenindustrie betaalt veel geld voor afvoer en vernietiging van over de datum geraakte voedselproducten of productieafvalstoffen. Speciale bedrijven, zogenaamde recall-bedrijven, worden hiervoor ingeschakeld. Helaas gaat dat niet altijd zoals wordt afgesproken. Uit enkele onderzoeken is gebleken dat in plaats van vernietiging van deze afvalstoffen de verpakkingen werden voorzien van nieuwe etiketten en buiten de EU opnieuw in de handel werden gebracht.

#### **Handhaving van wetgeving**

Voor de handhaving van de wetgeving op het gebied van voedselveiligheid zijn diverse overheids- en bedrijfsinstanties actief. De hand-

having valt uiteen in preventie (toezicht/inspectie) en repressie (inzet dwangmiddelen/opsporing van strafbare feiten). De thema's waarop het departementale toezicht zich richt, zijn dus mede bepalend voor wat de bijzondere opsporingsdiensten (BOD-en) in onderzoek krijgt. Omdat het O.M. verantwoordelijk is voor de strafrechtelijke handhaving, is het de competentie van het O.M. om de opsporingsprioriteiten van de BOD-en vast te stellen.

Het in de berichtgeving gesuggereerde beeld van ineffectieve inzet van handhaving blijkt in de praktijk niet helemaal onterecht. Door onder andere schaalvergrotingen, snelle technische ontwikkelingen en sterk toegenomen internationale samenwerkingsverbanden veranderen bedrijfsstructuren en -processen snel. De schaal en complexe wijze waarop de voedselproductie tegenwoordig is georganiseerd, biedt goede mogelijkheden voor crimineel gedrag. Uit de hierboven beschreven voorbeelden komt naar voren dat de handhaving in Nederland niet voldoende in staat is om alle ontwikkelingen, inclusief de bijbehorende criminaliteitsvormen, bij te houden en er grip op te krijgen. Daar zijn verschillende oorzaken voor aan te wijzen.

De omvang en het werkterrein van de meeste handavingsinstanties zijn veelal te beperkt om complexere en grootschaligere vormen van (gelegenheids- en georganiseerde) criminaliteit aan te kunnen pakken. Samenwerking, zowel nationaal als internationaal, komt nauwelijks verder dan incidentiele contacten op de werkvloer. De slagkracht wordt verder beperkt door beperkte budgetten voor menskracht en middelen. Daar komt nog bij dat wordt aangestuurd op aantallen verrichte controles en niet op beoogd naleefgedrag. Verder zet de controle-instantie de goede onderlinge verstandhouding met een bedrijf niet snel op het spel. De controlewerkzaamheden beperken zich vaak tot zichtscontroles op een afgesproken tijdstip onder begeleiding van het bedrijf. De door elke instantie vergaarde controleresultaten worden niet gebruikt om één beeld te maken van het daadwerkelijke nalevingsgedrag en -niveau van een bedrijf. Een eventueel bestaand verband tussen geconstateerde tekortkomingen en vormen van zwaardere criminaliteit komt zo moeilijk boven water. Een aardig voorbeeld is dat bij controle van de transportadministratie een controleur tekent voor de juistheid van de documenten waarop de afvoer van afvalstoffen naar de verbranding is bevestigd. Van de betreffende controle-instantie ging, op verzoek van het bedrijf, in dezelfde periode een algemeen gestelde brief uit waarin stond dat het bedrijf zich aan de (gehele) milieuwetgeving hield. De goede onderlinge verstandhouding werd ook bevestigd door het bedrijf in officiële

brieven aan de controle instantie en de betrokken ministeries. Tijdens een groot strafrechtelijk onderzoek verklaarde het bedrijf dat deze afvoerdokumentatie niet klopten. Het afval was niet ter verbranding aangeboden, maar naar een andere bedrijfslocatie vervoerd. Verder werden diverse tekortkomingen in de bedrijfsvoering en administratie geconstateerd. Uit het onderzoek werd duidelijk dat uitgevoerde controles onvolledig, weinig gestructureerd en oppervlakkig waren geweest. Bij de beoordeling van de vervolgbaarheid van het bedrijf liep het O.M. op tegen de brieven en andere verwickelingen tussen het bedrijf en de overheid. Het verwijtbaar geachte handelen viel niet alleen op het conto van het bedrijf te schrijven, maar ook op dat van de overheid.

#### Schade en schuld

De wijze waarop de productieketen van voedsel is georganiseerd, maakt het veelal moeilijk vast te stellen wie verantwoordelijk gesteld kan worden voor schadelijke gevolgen. Een goed bedoeld kwaliteitssysteem als het GMP<sup>2</sup> wordt al gebruikt als excuus dat een bedrijf zijn best heeft gedaan (zie de MPA-affaire). De schuld wordt afgeschoven op de voorafgaande schakel in de toeleveringsketen. Zodra blijkt dat deze ook een GMP-erkenning heeft, gaat de stap weer verder terug in de keten. Degene die dan geen erkenning of iets dergelijks heeft, zou dan de meest voor de hand liggende schuldige zijn. De verantwoordelijkheid wordt op zo'n manier afgeschoven. Bovendien blijkt de uiteindelijk aangewezen schuldige op zijn beurt vaak in het buitenland te zijn gevestigd en/of (recentelijk) failliet te zijn gegaan. En dus is het ten slotte de overheid die de verantwoordelijkheid op zich neemt en zorg draagt voor het opruimen van de aangerichte schade, veelal onder het mom van beperking van de schade aan de Nederlandse exportpositie. De vraag in hoeverre de producent, leverancier en gebruiker van stoffen verantwoordelijk zijn en verantwoordelijkheid nemen voor de (mogelijke) gevolgen van hun handelen komt hierdoor absoluut onvoldoende aan bod. Het valt sterk te betwijfelen of de voedselveiligheid met deze gang van zaken is gediend. Voor de inzet van het strafrecht met betrekking tot voedselveiligheid

2 Good manufacturing practice.



geldt verder nog dat het O.M. niet kan wachten totdat een nadelig effect volledig zichtbaar is geworden. Zodra men op de hoogte is van een strafbaar feit moet ter voorkoming van (verdere) schade zo snel mogelijk worden gehandeld. Dat maakt dat bij de vervolging van een verdachte de omvang en verantwoordelijkheidsvraag veelal moeilijk rekening kan houden met schadelijke gevolgen die door het justitieel ingrijpen zijn vermeden. De opgelegde straffen in strafzaken zijn dan ook veelal niet hoog.

De hierboven beschreven vormen van criminaliteit laten zien hoe breed het spectrum van verschijningsvormen is. Ongetwijfeld zijn er nog legio andere voorbeelden. Tezamen laten zij een zeer divers en complex beeld zien. Zowel het O.M. als de handhavingspartners beschikken niet over een goed geoutilleerd informatiesysteem waarmee vragen over de frequentie en de omvang van crimineel gedrag in beeld kunnen worden gebracht. Ook heeft het O.M. zelf weinig kennis en ervaring met dit brede en complexe werkveld en worden onderzoeken opgezet en aangestuurd binnen het beperkte zicht- en werkveld van één handhavingsdienst. Ook de eigen arrondissementale opdeling van het O.M. beperkt het zichtveld en de samenwerkingsmogelijkheden in opsporingsonderzoeken.

De vraag of sprake is van incidenten of een structurele criminele bedreiging van de veiligheid van ons voedsel kan niet goed beargumenteerd beantwoord worden. Wel is duidelijk dat er niet slechts sprake is van incidenten. De conclusie die momenteel getrokken kan worden over de verschijningsvormen, omvang en ernst van de criminaliteit is dat bij het O.M. nauwelijks een goed integraal beeld bestaat van het beleidsterrein en de daarin relevante actoren en factoren.

#### **Functioneel parket**

Zoals hiervoor al werd geconcludeerd, is de slagkracht van het O.M. en de handhavingspartners nog lang niet optimaal. Eén van de ontwikkelingen die in de geschetste problematiek een verbetering teweeg moet gaan brengen, is de instelling van het nieuwe landelijk opererende Functionele Parket (FP) sinds 1 januari 2003. De verantwoordelijkheid voor de aansturing van het beleid en de feitelijke (strafrechtelijke) opsporing en vervolging van de zwaardere vormen van criminaliteit van de vier Bijzondere Opsporingsdiensten (Siod, Vrom-Iod, Fiod en AID-DO) ligt nu bij dit parket.

Juridische kennis van het strafrecht is binnen het O.M. voldoende beschikbaar. Praktijkervaringen met zwaardere vormen van criminaliteit zijn echter zeer persoonsgebonden. Niet alleen de 'houdbaarheidsdatum' van deze kennis is beperkt vanwege de snelle ontwikkelingen op het terrein van voedselveiligheid, maar ook personele wisselingen maken dat praktijkkennis snel verloren gaat. Beleidsinhoudelijke specialisten kende het O.M. tot voor enkele jaren nauwelijks. Voorheen volgde het O.M. dan ook de door de vakdepartementen en hun BOD-en aangedragen beleidsprioriteiten voor de handhaving. Dat maakte het O.M. min of meer een volger van de politiek wenselijk geachte prioriteiten, hetgeen niet past bij de politiek onafhankelijke rol die het O.M. juist dient te vervullen. Binnen het FP zijn nu voor deze taken specialistische accountmanagers aangesteld. Zij zijn verantwoordelijk voor het ontwikkelen, vastleggen en doorgeven van de ervaringskennis die moet bijdragen aan het vasthouden van voldoende inhoudelijk niveau waarmee het O.M. zelf meer inhoud kan geven aan de eigen gezagsrol, zowel bij het bepalen van opsporingsprioriteiten als bij de aansturing van opsporingsonderzoeken.

Juist op het gebied van voedselveiligheid overstijgen deze prioriteiten die van de individuele vakdepartementen. De aansturing van meerdere BOD-en vanuit het Functioneel Parket maakt een bredere aanpak van een voedselveiligheidszaak goed mogelijk. Dit blijkt ook uit het volgende voorbeeld. Vanuit de Fiod kwam het signaal over een bedrijf dat, ondanks diverse strafmaatregelen, al jaren de boekhouding niet op orde heeft. Bij de beoordeling van de informatie rezen vermoedens over risico's aangaande aantasting van de voedselveiligheid. De inkoop van partijen grondstoffen, het bedrijfsproces en de afzet van producten werd beschreven als een complete black-box waarin de directeur als een spin in het web regeerde. Het bedrijf bediende zich van diverse locaties en schermde alle handelscontacten goed af. Calculerend gedrag ten aanzien van de Fiod-boetes leek voor de hand te liggen. Kennelijk schatte men de kans op een boete niet erg hoog in en/of was de hoogte van een eventuele boete niet afschrikwekkend. Duidelijk werd ook dat sprake was van een ontoereikende milieuvergunning en onvoldoende toezicht daarop door de provincie. Het gevolg is dat alle handhavingsinstanties tot op heden geen vat hebben kunnen krijgen op het bedrijf. In dit geval heeft het FP de centrale coördinerende rol op zich genomen en stelt samen met de handhavingsinstanties het plan van aanpak en het vervolgingsdoel vast. Door deze

werkwijze worden fiscale overtredingen gekoppeld aan milieu-overtredingen. Ook wordt de provincie gevraagd het toezicht op naleving van de milieuvergunning te verscherpen.

Ook zal het FP meer toenadering gaan zoeken tot inspectiediensten die zich toeleggen op controle en lichte opsporing. Zwaardere opsporingsonderzoeken worden thans vrijwel altijd gestart op basis van informatie van deze inspectiediensten. Deze inspectiediensten zijn dus van cruciaal belang voor het aanleveren van onderzoeken bij het FP.

Gelet op de beperkt beschikbare capaciteit zal het O.M. over de haalbaarheid en wenselijkheid van de inzet van strafrechtelijke handhavingsmiddelen vroegtijdig afspraken gaan maken met het ministerie. Als schrijnend voorbeeld van de noodzaak van dergelijke afspraken kan het huidige bestrijdingsmiddelenbeleid gelden. Meer dan tien jaar geleden zijn beleidsafspraken gemaakt over de afnemende beschikbaarheid van te schadelijk geachte bestrijdingsmiddelen. De landbouw en industrie zouden gedurende een overgangstermijn de tijd krijgen om minder schadelijke alternatieven te ontwikkelen. Zo'n twee jaar geleden eindigde deze termijn en werd begonnen met het verbieden van een aantal bestrijdingsmiddelen. Het O.M. heeft destijds de strafrechtelijke handhaving van verboden gebruik van bestrijdingsmiddelen tot prioriteit verheven. Echter, door het ontbreken van alternatieve middelen, het ontbreken van afdoende EU-beleid en een sterke politieke lobby hebben de verantwoordelijke ministeries keer op keer water bij de wijn gedaan. Verboden bestrijdingsmiddelen werden met terugwerkende kracht weer toegelaten. Tientallen strafrechtelijke onderzoeken moesten de laatste twee jaar worden gestopt, de inzet van capaciteit en tijd waren voor niets geweest. De geloofwaardigheid van regelgeving en de handhaving hebben hieronder sterk te lijden gehad. Ook het naleefgedrag komt door het zwalkende beleid sterk onder druk te staan: calculerende bedrijven blijven op basis van dat beleid discutabele bestrijdingsmiddelen handelen en gebruiken.

#### **Versterking van het strafrecht**

De afhandeling van strafbare feiten is in de meeste gevallen een vrij anonieme aangelegenheid tussen het O.M. en verdachte. Slechts in grote strafzaken wordt de publiciteit opgezocht of vanzelf gehaald.

Juist openbaarmaking en terugkoppeling van strafrechtelijke vonnissen heeft een aanzienlijke meerwaarde. Veel van de opgelegde geldboetes lijken nauwelijks indruk te maken op (calculerend) crimineel gedrag, daarvoor staat in een aantal gevallen de hoogte van de boete te zeer niet in verhouding tot het delict. Juist de openbaarmaking van het vonnis met als gevolg het wegvallen van de anonimiteit van de pleger, maakt veel indruk.

Opmerkelijk is dat veel vonnissen niet of pas heel laat schriftelijk beschikbaar zijn. Een goed overzicht van jurisprudentie op bepaalde vakgebieden is binnen het O.M. nauwelijks voorhanden, laat staan dat de resultaten van de vervolging worden teruggekoppeld met de beleidsmakers. Het is eigenlijk te gek voor woorden dat het O.M. voor overzichten van jurisprudentie op het terrein van landbouw en milieu afhankelijk is van commerciële uitgeverijen.

Ook de afwikkeling van vonnissen vindt niet gestructureerd plaats. Uitspraken in strafzaken moeten leiden tot herziening van de handhavingsinzet ten opzichte van veroordeelde bedrijven. Een opmerkelijk voorbeeld betreft een dierenartsenpraktijk die werd bestraft met een voorwaardelijk opgelegde straf met een proeftijd van twee jaar. Gedurende die proeftijd werd niet gecontroleerd door de handhavende instantie die het strafbare feit had opgespoord. Het lijkt erop dat het behalen van een vonnis het einddoel is geweest in plaats van het op het rechte pad brengen van een wetsovertreder!

Een andere vorm van versterking van het strafrecht kan liggen in een verbeterde samenwerking met bestuursrechtelijke handhavingpartners en brancheorganisaties. Daarbij gaat het er niet om een structureel overlegcircuit op te zetten, maar liefst een direct op resultaat gericht overleg. Zo is met een belangenorganisatie op het gebied van voedselveiligheid door het FP contact gelegd om meer zicht te krijgen in nalevingsgedrag en eventueel notoire overtreders die de belangen van de organisatie kunnen schaden. Op grond daarvan is in zeer korte tijd een zogenoemde top-tien van notoire overtreders vastgesteld die middels inzet van handhavingscapaciteit zal worden gedwongen zich aan de regels te gaan houden. Voor het O.M. is deze werkwijze zeer nuttig omdat de brancheorganisatie een goed beeld heeft van de actoren en factoren in het veld, hetgeen gerichte inzet van handhavingscapaciteit en doelbereiking bevordert. Tegelijkertijd verzorgt de brancheorganisatie in vakbladen toegesneden artikelen om de branche te informeren over de gevolgen van strafbare gedragingen. De eerste positieve ervaringen van het FP worden binnenkort

teruggekoppeld naar het ministerie van LNV zodat zij een beter beeld krijgt van het nalevingsgedrag van regelgeving en de mate van doelbereiking.

### Conclusie

Op het terrein van voedselveiligheid blijkt dat criminaliteit zich in vele verschijningsvormen voordoet, maar dat nu nog onvoldoende duidelijk is of sprake is van een structurele bedreiging van de voedselveiligheid. De beschreven verschijningsvormen laten zien dat de criminaliteit gebruikmaakt van de zwakke plekken in de wet- en regelgeving en de handhaving daarvan. Landsgrenzen beperken de mogelijkheden van de handhavers, maar bieden criminelen onder andere middels internet en buitenlandse (postbus-)BV's mogelijkheden om controleformaliteiten te omzeilen. Veel van de huidige controleformaliteiten, onder andere formulieren en stempels, vormen geen belemmeringen, maar bieden hen juist kansen.

De strafrechtelijke aanpak van de criminaliteit wordt in de praktijk enerzijds bemoeilijkt door slecht handhaafbare wetgeving, snel veranderend beleid, versnippering van handhaving en onzorgvuldig handelen van handhavingsinstanties. Anderzijds is onvoldoende kennis en ervaring aanwezig om een goed risicobeeld te schetsen van de bedreigingen voor de voedselveiligheid. De inzet van alleen strafrecht onder centrale regie van het FP is niet de oplossing, maar wel een stap in de goede richting voor de aanpak van de zwaardere vormen van criminaliteit. Daarnaast zal de inzetbaarheid en effectiviteit van de bestuursrechtelijke handhaving ook op vergelijkbare punten moeten worden geprofessionaliseerd. Door de specialistische kennis en gecoördineerde aanpak kan het FP zich (verder) ontwikkelen tot een waardig tegenstander van de steeds professioneler wordende criminaliteit. Wellicht kunnen de ervaringen en resultaten van het FP bijdragen aan de verdere ontwikkeling van de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhavingsstructuur in Nederland.

## Voedselkeuring door de eeuwen heen

*H. van Buuren, W. de Wit en B. ter Kuile\**

Dit artikel beoogt inzicht te geven in de opzet en organisatie van de controle op de deugdelijkheid en veiligheid van levensmiddelen, tegen de achtergrond van de ontwikkelingen die op Europees niveau zijn te onderscheiden. Met aandacht voor de geschiedenis wordt een beeld geschetst van de huidige situatie, waarin met name de oprichting van de Voedsel en Waren Autoriteit – waarin zowel de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, als de Keuringsdienst van Waren zijn opgegaan – een belangrijke rol speelt. Vervolgens worden de wetgeving en de Europese Voedselveiligheids Autoriteit besproken.

Eén van de meest primaire levensbehoeften van de mens is zijn behoefte aan eten en drinken. Het is dan ook niet gek dat de zorg voor de kwaliteit van het voedsel net zo oud is als de mensheid zelf. De controle daarop stamt al van voor onze jaartelling. In het oude Athene vonden de Grieken het nodig om een inspecteur voor de wijn te benoemen. Ook de controle op brood bleek al vroeg noodzakelijk, omdat vervalsing daarvan door de vele toegepaste ingrediënten eenvoudig en lonend was. Om te bezuinigen op het meel werd hier en daar porseleinaarde toegevoegd, een praktijk die ook in ons land in deze eeuw nog is voorgekomen. Het toevoegen van gemalen dakpannen of bakstenen aan bepaalde specerijen, een product dat de consument toch niet in grote hoeveelheid toevoegt aan de maaltijd, bleek een winstgevende bezigheid te zijn.

Na de Middeleeuwen zorgden de zogeheten stedelijke ordonnantiën ervoor dat de deugdelijkheid van de eet- en drinkwaren werd beschermd. Deze controle was, zoals de benaming al zegt, per stad geregeld. Het zeventiende eeuwse 'Verboth van geveruwde boter' deed de schout en de schepenen erop toezien dat 'geene soodanige geveruwde ofte vervalschte boter ter stede ter marckt werdende

\* De auteurs zijn respectievelijk senior juridisch adviseur, directeur Onderzoek en Risicobeoordeling en coördinator internationale aangelegenheden van de Voedsel en Waren Autoriteit te Den Haag.

gebracht.' Het 'toezicht' zal waarschijnlijk hebben bestaan uit ervaren proevers, want wetenschappen als scheikunde, natuurkunde en microbiologie waren nog niet bekend en de alchemie was op zoek naar de steen de wijzen.

Het verdwijnen van de gilden in de Franse tijd had tot gevolg dat het toezicht op de gedragingen van hun leden ook ophield te bestaan. In enkele grote steden werd getracht de keuring van eet- en drinkwaren wettelijk te regelen. In 1889 werden in Amsterdam aanvullende bepalingen van het Wetboek van Strafrecht van kracht, om het vervalsen van eet- en drinkwaren tegen te gaan. In Rotterdam werd in 1893 een Keuringsdienst opgericht om controle uit te voeren. De ordonnantiën, die zowel in Amsterdam als in Rotterdam werden toegepast, waren echter alleen van kracht binnen die gemeenten, zodat producenten vaak verschillende etenswaren maakten voor de verkoop binnen en buiten de gemeenten. De Warenwet, die in 1919 tot stand kwam, werd van kracht voor het hele land en de controle op de naleving van deze wet werd opgedragen aan de Keuringsdienst van Waren.

### Wantoestanden

Zelfs al wist men aan het begin van de vorige eeuw nog niet zoveel van levensmiddelenhygiëne af, duidelijk was wel dat een aantal gesignaleerde misstanden de wereld uit moest worden geholpen. Boerenmelk vermengd met slootwater, melkbussen die, omdat de deksels niet goed afsloten, afgedicht werden met oude kranten, lorren of beddentijk. De melk zelf was vaak verontreinigd met koemest, haren en bloed. Slaolie vermengd met afgewerkte motorolie, haarswater met rattekruid en soda, koffiestroop met steenkoolgruis, krijt of cacaoschillen. Drop waarin geen echte dropingrediënten waren verwerkt, maar roggemeel en koolstofpoeder. Dat dergelijke situaties niet alleen vroeger voorkwamen, maar ook in de jaren tachtig voor fabrikanten nog interessant waren, bleek toen enkele jaren geleden door de Keuringsdienst van Waren in ons land een zeer grote partij gemalen peper in beslag genomen en vernietigd werd, omdat een fabrikant de gemalen peper voor een belangrijk deel vervangen had door tarwemeel. Weliswaar niet schadelijk voor de consument, maar het gaf de fabrikant wel aanzienlijk meer winst, aangezien hij het product wel verkocht als gemalen witte peper.

Het bovenstaande is geschiedenis, maar verschillende spraakmakende schandalen liggen nog vers in het geheugen: de aanwezigheid van antivrijs in Oostenrijkse wijnen; ketjap met dichloorpropanol; de gevolgen van de ramp met de kerncentrale in Tsjernobyl, waardoor levensmiddelen verontreinigd werden met radioactiviteit; dioxine in pluimveevlees en melk; vlees en eieren met ziekteverwekkende micro-organismen; kaas en patés met ziekteverwekkende micro-organismen; te hoge gehalten resten bestrijdingsmiddelen in groenten en fruit; BSE-rundvlees; methoxy-progesteronacetaat (MPA) in diervoeders. Zaken die zowel in de media als bij de consument tot grote onrust leidden en niet in de laatste plaats ernstige schade tot gevolg hadden voor het bedrijfsleven.

#### **De Keuringsdienst van Waren en de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees**

Toen in 1919 de Warenwet tot stand was gebracht, werd het aantal Keuringsdiensten van Waren uitgebreid tot drie provinciale, en achttien gemeentelijke diensten. Door de crisis in de jaren dertig werd het aantal in 1935 bij wijziging van de Warenwet teruggebracht tot zestien. Ons land werd verdeeld in zestien keuringsgebieden, zodat in elke gemeente door een Keuringsdienst van Waren (KvW) controle op de bereiding, behandeling en verkoop van eet- en drinkwaren plaatsvond. In de Warenwetgeving waren niet alleen voorschriften opgenomen over de veiligheid en samenstelling van levensmiddelen, maar op grond van het *Besluit van 26 maart 1921, Stb. 638, tot aanwijzing van artikelen, welke volgens artikel 1, van de Warenwet 1919 (Stb. 581) zullen worden beschouwd als 'waren' in de zin der wet* werden grondstoffen voor de bereiding van levensmiddelen en alle artikelen bestemd om te worden gebruikt voor het verpakken van levensmiddelen, maar ook: behangsels, zowel van papier als van andere grondstof vervaardigd, meubelstof en gordijnstof, kinderspeelgoed, caoutchouc-artikelen voor zover zij gebruikt worden voor de voeding van kinderen, toilet- en cosmetische artikelen, eet- en drinkgerei en gasmaskers, kapok en beddengoed, als 'waar' aangewezen. In de loop der jaren werden de taken van de KvW op het gebied van de handhaving van wetgeving verder uitgebreid. Zo werd naast de controle op de naleving van de Warenwet, ook de handhaving van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, de Vleeskeuringswet, de Kernener-



giewet, de Wet Milieugevaarlijke Stoffen en de Verordeningen van de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties aan de Keuringsdiensten van Waren opgedragen. In 1986 besloot de rijksoverheid de Keuringsdiensten om te vormen tot één gedeconcentreerde Rijkskeuringsdienst van Waren binnen het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, welke organisatie samen met Inspectie voor de Levensmiddelen en de Keuring van Waren en de Inspectie voor de Drankwetgeving tot de Inspectie voor de Gezondheidsbescherming werd samengevoegd. Deze situatie duurde tot 1998, toen er opnieuw een ingrijpende reorganisatie plaatsvond, waarbij ook de Veterinaire Inspectie onderdeel ging uitmaken van de organisatie die de nieuwe naam Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken kreeg. In het jaar 2000 werd vervolgens besloten om deze lange naam te wijzigen in de al erg oude naam, te weten Keuringsdienst van Waren, omdat men in de praktijk steeds weer terugkwam op de oude naam. De Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV) is een controle-dienst die vrijwel even oud is als de Keuringsdienst van Waren. In dezelfde periode dat de Keuringsdienst van Waren overging van gemeentelijk naar rijksbeheer, werden de Gemeentelijke Vleeskeuringsdiensten omgevormd tot een rijksdienst, de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, waarvan het beheer opgedragen was aan het ministerie van Landbouw en Visserij. Zoals de naam van de RVV al zegt, was deze dienst hoofdzakelijk belast met de keuring van slachtvee op het moment dat het aan het abattoir werd aangeboden en van het vlees, direct nadat de dieren geslacht zijn. De RVV heeft taken op het terrein van het toezicht op de productie van levensmiddelen van dierlijke oorsprong, zoals vleesproducten, vlees van al dan niet gekweekt wild, pluimveevleesproducten en vis en visserijproducten. Onderdeel van die taken is het erkennen van bedoelde bedrijven op grond van Europese voorschriften. Ook het toezicht op de invoer van levensmiddelen van dierlijke oorsprong behoort tot de taken van de RVV. Het bedrijfsleven hecht veel waarde aan een goed functionerende RVV. Naast de aspecten op het gebied van de volksgezondheid krijgt ook de diergezondheid aandacht.

#### **Onafhankelijkheid**

Naar aanleiding van affaires met levensmiddelen – zoals de verontreiniging van eieren en pluimveevlees met dioxine, BSE-vlees en de

aanwezigheid van methoxy-progesteronacetaat (MPA) in diervoeders – ontstond er maatschappelijke onrust die voor het kabinet en de kamer aanleiding werd om opnieuw de organisatie en structuur van het toezicht op de naleving van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving nader te bezien. Meer en meer werd de vraag gesteld of er niet een meer onafhankelijke autoriteit moest komen die verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het voedsel zou kunnen dragen. Een dergelijke autoriteit zou het vertrouwen van de burger in de deugdelijkheid en veiligheid van levensmiddelen moeten herstellen. Het voorgaande, evenals het voorbeeld van de Europese Commissie om te komen tot de oprichting van de Europese Autoriteit voor de Voedselveiligheid, deed het kabinet besluiten tot de oprichting van een geheel nieuwe en onafhankelijke organisatie die de veiligheid van het levensmiddelenpakket en van diervoeders zou moeten kunnen waarborgen. In 2001 besloot het kabinet opnieuw tot een herstructurering van het overheidstoezicht op levensmiddelen, waren en veterinaire zaken.

In eerste instantie werd de Voorlopige Nederlandse Voedselautoriteit<sup>1</sup> (NVA) ingesteld. Echter, al snel bleek dat het kabinet het voorgestelde taakgebied van de NVA te klein vond. In januari 2002 schreven de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de voorzitter van de Tweede Kamer dat er een breed gedragen voorkeur bestond voor een reeds op korte termijn verdergaande aanpak, waarbij zoveel als mogelijk alle huidige publiekrechtelijke controle-instanties op dit terrein in één grote onafhankelijke organisatie worden ondergebracht. In de kern kwam dit erop neer dat er één publiekrechtelijke organisatie zou komen, waarin in elk geval de KvW en belangrijke onderdelen van de RVV werden ondergebracht. Het werkgebied van deze nieuwe organisatie omvat daarmee zowel voedselgerelateerde als niet-voedselgerelateerde producten. De nieuwe organisatie zou een juridische vorm moeten krijgen conform het zogenoemde RIVM-model. De gewenste aanzienlijke verzwaring zou daarmee worden gerealiseerd.

Een en ander heeft geresulteerd in het Besluit organisatie VWA (Voedsel en Waren Autoriteit)<sup>2</sup>, 8 juli 2002/VGB/VL 2295517, dat op 10 juli 2002 in de *Staatscourant* verscheen. In dit besluit werd

1 Besluit instelling Voorlopige Nederlandse Voedselautoriteit, *Staatscourant* 137 van 19 juli 2001.

2 *Staatscourant* 8 juli 2002, nr. 127.

aangegeven dat de VWA bestaat en ressorteert onder de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De leiding van de VWA berust bij de directeur-generaal en naast een centrale overkoepelende eenheid, bestaat de VWA uit de afzonderlijke dienstonderdelen Keuringsdienst van Waren en Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees. De ambtenaren van de VWA blijven belast met de handhaving van de wetgeving waarmee zij al belast waren. In het besluit wordt aan de centrale afdeling van de VWA een aantal taken opgedragen. Zo oefent de VWA bijvoorbeeld het Rijkstoezicht uit op het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel, dat krachtens de Landbouwkwaliteitswet is aangewezen als controle-instelling. In het besluit is ten slotte nog vermeld dat de minister van LNV ingeval er sprake is van een uitbraak van een dierziekte, medewerkers van de RVV bij de bestrijding van die dierziekte kan inzetten.

Er werd een projectdirecteur-generaal benoemd die de opdracht kreeg de NVA-organisatie verder op te bouwen en operationeel te maken op de wijze als weergegeven in de brief. Het ministerie van VWS werd aangesteld als beheerder van deze organisatie en VWS en LNV werden beide opdrachtgevers. Echter bij *Besluit van 2 juni 2003, houdende overgang van het beheer van de Voedsel en Waren Autoriteit*<sup>3</sup> kwam daarin weer verandering. In laatstgenoemd besluit werd het beheer van de VWA in zijn geheel overgedragen aan het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, waarvan de naam bij besluit<sup>4</sup> van 24 juni 2003 gewijzigd werd in ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

#### Taken van de VWA

De VWA heeft redelijk snel na de oprichting een Strategische Ondernemings Visie (SOV) opgesteld en daaruit meer recentelijk een meerjarenvisie afgeleid (december 2003). In deze SOV is de missie van de VWA als volgt verwoord: 'Werken aan zichtbare risicoreductie op het gebied van voedsel- en consumentenproducten, in relatie tot volksgezondheid, diergezondheid en dierenwelzijn'. De VWA kent drie kernactiviteiten, te weten: toezicht (waar de bulk van de menskracht

<sup>3</sup> Stb. 240, van 19 juni 2003, inwerkingtreding 27 mei 2003.

<sup>4</sup> Besluit van 24 juni 2003, nr. 03.002147 houdende naamswijziging van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, (Stcrt. 119, van 25 juni 2003).

aan wordt gewijd), risicobeoordeling en risicocommunicatie. Het samenspel van de uitvoering van deze drie taken vormt de 'strategische driehoek'. De VWA streeft ernaar te allen tijde haar taken onafhankelijk, adequaat, efficiënt en op kwalitatief hoog niveau uit te voeren. Er wordt een heldere scheiding van taken en verantwoordelijkheden met de private sector en andere spelers binnen de publieke sector betracht. Een belangrijk uitgangspunt hierbij blijft dat producenten en handelaren altijd verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en veiligheid van de producten die zij op de markt brengen. Met de instelling van de VWA zijn ook de taken die de KvW had als onderdeel van het staatstoezicht op de Volksgezondheid, overgedragen aan de VWA. Dit staatstoezicht is verankerd in het *Besluit Staatstoezicht op de Volksgezondheid*<sup>5</sup> welk besluit weer gebaseerd is op artikel 36, eerste lid, van de Gezondheidswet.<sup>6</sup> De taken van het staatstoezicht zijn naast de handhaving van de wettelijke voorschriften en het verrichten van onderzoek naar de staat van de volksgezondheid en de determinanten daarvan, het op verzoek of uit eigen beweging uitbrengen van adviezen en het verstrekken van inlichtingen aan de minister van VWS omtrent hetgeen de VWA ter kennis is gekomen.

#### Centrale Eenheid van de VWA

Gebaseerd op het eerdergenoemde *Besluit organisatie VWA* en op grond van de missie, werd binnen de centrale eenheid van de VWA een drietal directies gevormd, te weten de directie Onderzoek en Risicobeoordeling, de directie Voorlichting en Communicatie en de directie Toezicht.

De laatste, de directie Toezicht, ontwikkelt handhavingsstrategieën en zorgt voor de uitvoering daarvan. Het leidende principe is de verdere invoering van systeemcontrole, het eigen controlesysteem van de onderneming. Handhaving vindt nu naast eindproductcontrole ook plaats op het niveau van HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point) plannen en GMP (Good Manufacturing Practice). De controle wordt dáár uitgeoefend waar de grootste risico's bestaan. De directie

5 Stb. 1998, 646, laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 1 juli 2002, houdende wijziging van het Besluit Staatstoezicht op de volksgezondheid en enkele andere besluiten Stb. 2002, 352.

6 Stb. 1956, 51, laatstelijk gewijzigd bij wet van 6 november 1997, Stb. 510.

Toezicht analyseert de handhavingsactiviteiten van de werkmatschappijen en brengt waar mogelijk verbeteringen aan. Handhavingscommunicatie is bij deze verbetering van de effectiviteit een bruikbaar instrument gebleken.

De directie Onderzoek en Risicobeoordeling (O&R) heeft de verantwoordelijkheid voor het integrale onderzoeksprogramma van de VWA op het gebied van de voedsel- en productveiligheid. De directie onderhoudt nauwe contacten met de huisinstituten, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Rikilt-Instituut voor Voedselveiligheid en Centraal Instituut voor Dierziekte Controle (CIDC), andere onderzoeksinstituten en individuele onderzoekers. De directie O&R voert toekomstverkenningen uit waarin proactief risico's worden geïdentificeerd. De resultaten van de risico-identificatie en het relevante onderzoek worden in risicobeoordelingen verwerkt. Het proces van risicobeoordeling is gebaseerd op wetenschappelijke gegevens en onderzoek, maar in het advies aan de risicomanager, meestal de minister van VWS of LNV, wordt tevens rekening gehouden met de perceptie van het onderhavige risico bij de consument. In deze advisering is de VWA geheel onafhankelijk. De adviezen aan de minister worden mede daarom direct na het uitbrengen openbaar gemaakt.

De directie Communicatie en Voorlichting (C&V) ontwerpt de strategie voor de communicatie van risico's verbonden met levensmiddelen en consumentenproducten naar de consument. Eerlijke en objectieve voorlichting is hierbij het doel en niet het creëren van vertrouwen als dat niet gerechtvaardigd is. Zowel wat bekend is, als wat nog onzeker is wordt gecommuniceerd. De bedoeling is de consument alle beschikbare informatie te verschaffen, zodat deze zijn eigen keuzes kan maken. De VWA is niet de enige partner in de informatieverschaffing. Er wordt nauw samengewerkt, onder andere met het Voedingscentrum. De relaties van de VWA met de pers worden door de directie C&V verzorgd.

Hoewel de opbouw van de VWA in feite nog steeds gaande is, blijkt de meerwaarde van het samenspel binnen de 'magische driehoek' steeds vaker. Bij geconstateerde problemen wordt snel een risicobeoordeling gemaakt, de binnen de wettelijke mogelijkheden optimale handhavingstrategie wordt uitgestippeld en het publiek wordt op de hoogte gebracht, meestal door middel van de website en soms met een persbericht. De transparantie naar het publiek neemt toe. De bundeling van kennis en ervaring in één organisatie bevordert de eenduidigheid van de handhaving, wat voor het bedrijfsleven van veel belang is.

### **De Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (European Food Safety Authority, EFSA)**

Dezelfde maatschappelijke onrust over de voedselveiligheid die in Nederland aanleiding was tot de oprichting van de Voedsel en Waren Autoriteit werd in heel Europa gevoeld, vaak nog sterker dan in Nederland. De Europese Commissie heeft daarop gereageerd met het uitbrengen van een witboek over de voedselveiligheid begin 2000. Dit witboek bevatte een groot pakket van maatregelen, die in twee delen uiteenvielen: de Algemene Levensmiddelenwet en de oprichting van de European Food Safety Authority, de EFSA, bij kracht van die wet. De ministerraad bekrachtigde deze wetgeving per 21 januari 2002, een uitzonderlijk snelle uitvoering voor een dergelijke complexe materie, die het belang dat eraan gehecht wordt overduidelijk aangeeft. Voor de Algemene Levensmiddelenwet wordt verwezen naar het artikel van Van der Meulen en Lugt elders in dit themanummer van *Justitiële verkenningen*. Naast het uitzetten van een algemeen kader voor de Europese voedselveiligheidswetgeving, wordt bij deze wet ook de EFSA opgericht. De reden dat die twee zaken in één wet zijn samengevoegd, is dat de EFSA noodzakelijk is voor de uitvoering van een belangrijk principe dat in de verordening wordt vastgelegd: 'geen wetgeving zonder risicobeoordeling'. Dat brengt met zich mee dat alle maatregelen die binnen de EU genomen worden wetenschappelijk onderbouwd moeten zijn. Deze risicobeoordelingen moeten op grond van de beschikbare wetenschappelijke gegevens objectief, onafhankelijk en op transparante wijze worden uitgevoerd. Het risicomanagement houdt bij de invoering van wetgeving en andere maatregelen rekening met de risicobeoordeling, met het voorzorgbeginsel en met 'andere ter zake dienende factoren'.

De opbouwfase van de EFSA heeft ongeveer een jaar geduurd en hoewel de constructie van de EFSA nog lang niet is voltooid, zijn met de benoeming van de Engelsman Geoffrey Podger als Managing Director per 1 februari 2003 de inhoudelijke werkzaamheden begonnen. Wat zijn die werkzaamheden? Allereerst is de EFSA verantwoordelijk voor een onafhankelijke advisering aan de Commissie over alle aangelegenheden op het gebied van voedsel- en voederveiligheid. Daarnaast verzorgt zij communicatie inzake risico's. Op deze wijze draagt de EFSA bij aan een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid. Uitdrukkelijk wordt vermeld dat de EFSA haar werkzaamheden verricht in nauwe samenwerking met de zusterautoriteiten in de lidstaten.

In de beschrijving van de werkzaamheden van de EFSA wordt veel aandacht besteed aan de advisering van de Europese instellingen en de EU-lidstaten. De EFSA moet de best mogelijke adviezen geven en uniforme risicobeoordelingsmethoden bevorderen. Daarnaast kan zij wetenschappelijk onderzoek laten verrichten, nieuwe risico's opsporen en alle relevante gegevens verzamelen en analyseren. Er moet een systeem van netwerken van organisaties opgebouwd worden en zij steunt de Commissie wetenschappelijk en technisch bij crisis-procedures en bij alle samenwerkingen die deze aangaat. De onafhankelijkheid wordt apart benadrukt.

#### Organisatie van de EFSA

Organisatorisch rust de EFSA op vier pijlers: de raad van bestuur; de uitvoerend directeur en zijn medewerkers; het adviesforum; het wetenschappelijk comité en de wetenschappelijke panels. Uiteraard heeft elk van deze pijlers eigen duidelijk omschreven taken en bevoegdheden. De raad van bestuur heeft veertien leden en een vertegenwoordiger van de Commissie. De EFSA raad van bestuur wordt op voordracht van de Commissie in overleg met het Europees Parlement door de Raad van Ministers benoemd. De consumentenorganisaties moeten met vier leden vertegenwoordigd zijn en met inachtneming van bekwaamheid, wordt een zo breed mogelijke geografische spreiding nagestreefd. De raad van bestuur benoemt de uitvoerend directeur, controleert het functioneren van de EFSA en stelt de begroting en het werkprogramma vast.

De uitvoerend directeur heeft de dagelijkse leiding van de EFSA, is de wettelijke vertegenwoordiger en in elk opzicht verantwoordelijk voor de gang van zaken.

Het adviesforum bestaat uit vertegenwoordigers van de voedselautoriteiten in de lidstaten. Zij mogen niet lid van de raad van bestuur zijn. Vertegenwoordigers van de Commissie, het Europees Parlement en ander organen kunnen worden uitgenodigd aan de beraadslagingen deel te nemen. Het forum is het agendabepalende orgaan en zorgt daarnaast voor de uitwisseling van informatie tussen de zusterautoriteiten en bundeling van kennis. Dit heeft mede tot doel overlap tussen het wetenschappelijke onderzoek van de verschillende organisaties te voorkomen. Het forum is daarnaast ook bij uitstek de plaats waar nieuwe risico's aan de orde worden gesteld.

Essentieel voor het waarmaken van de ambitie om de best mogelijke wetenschappelijk adviezen te geven zijn de wetenschappelijke panels. Er zijn acht panels van twintig leden met ieder met zijn eigen werkgebied: additieven, diervoeder, gewasbeschermingsmiddelen, GGO's, dieetproducten en allergieën, biologische gevaren, contaminanten in de keten, diergezondheid en -welzijn. De acht voorzitters en zes onafhankelijke leden vormen samen het Wetenschappelijk Comité, dat de adviesprocedure waarborgt en indien nodig werkgroepen in kan stellen. Alle leden van de wetenschappelijke panels zijn na een open sollicitatieprocedure op persoonlijke titel benoemd door de raad van bestuur en vertegenwoordigen niemand anders dan hun eigen kennis.

Naast de adviesfunctie wordt de EFSA geacht op eigen initiatief over de voedselveiligheid te communiceren. De opdracht is het publiek te voorzien van objectieve en betrouwbare informatie. De adviezen die uitgebracht worden, worden ook openbaar gemaakt en de documenten van de EFSA moeten ruim toegankelijk zijn. Enigszins merkwaardig is dat de EFSA in deze de duidelijke beperking wordt opgelegd dat het communicatieproces in 'nauwe samenwerking' met de Commissie en de lidstaten plaatsvindt, om de 'nodige samenhang' te bevorderen. In hoeverre is een advies dan nog onafhankelijk?

#### **Ervaring met de EFSA en toekomstverwachting**

Wat zijn de eerste ervaringen met de EFSA? De eerste ervaringen met het instituut maken duidelijk dat het zijn werkwijzen en plaats in het grote geheel nog moet ontdekken. De door de top gepredikte openheid en bereidheid tot het uitwisselen van informatie wordt door de lagere regionen nog niet altijd ten uitvoer gebracht. Communicatie loopt nog niet vloeiend, maar de eerste gebeurtenissen waarbij de EFSA het voortouw genomen heeft, bijvoorbeeld in geval van de met organochloriden verontreinigde kweekzalm, geven aanleiding tot optimisme. De kern van het werk van de EFSA zal door de wetenschappelijke panels gedaan worden. Die hebben nu net hun eerste vergaderingen achter de rug, maar zullen binnenkort met opinies naar buiten komen. Gezien de zwaarte van de bemanning van de panels zal hun woord veel gewicht krijgen. Dat is een belangrijke en gunstige ontwikkeling, want als er een eensluidende inschatting van de risico's is, verloopt de verdere besluitvorming naar alle waarschijnlijkheid veel soepeler.



## Modern Europees voedselveiligheidsrecht

*B. van der Meulen en M. Lugt\**

Levensmiddelenrecht is snel op weg zich te ontwikkelen tot een zelfstandig vakgebied. Sedert 2003 wordt het vak ook aan Wageningen Universiteit gedoceerd. Deze bijdrage biedt een korte schets van een kernonderdeel: het Europese voedselveiligheidsrecht zoals zich dat ontwikkelt sedert het Witboek Voedselveiligheid uit 2000. Allereerst worden de nationale en internationale context geschetst. Daarna wordt ingegaan op de ontwikkeling en de rol van de General Food Law. Vervolgens wordt meer in detail ingegaan op de inhoud van het Europese voedselveiligheidsrecht. Het merendeel van de regels op dit vlak laat zich indelen in regels betreffende de inhoud (samenstelling) van levensmiddelen, regels betreffende de behandeling van levensmiddelen, regels betreffende de communicatie over levensmiddelen en procedureregels vooral inzake handhaving. Dit laatste onderdeel wordt buiten beschouwing gelaten omdat het in dit nummer wordt besproken in het artikel van Vreeburg, en dat van Van Buuren, De Wit en Ter Kuile. Voor het overige wordt de hierboven genoemde volgorde gehanteerd. De bespreking beperkt zich tot regels met een min of meer algemeen karakter. Telkens wordt kort verwezen naar relevante Nederlandse regelgeving.<sup>1</sup>

### Gelaagd levensmiddelenrecht

Voedsel vormt het voorwerp van wereldomspannende handelsstromen. Supermarkten over de gehele wereld bieden producten aan die niet alleen in de eigen regio zijn geteeld en verwerkt, maar ook

\* Eerstgenoemde auteur is hoogleraar Recht en Bestuur aan Wageningen Universiteit. De tweede auteur is Senior Researcher Food Law aan Wageningen Universiteit en Officer Regulatory Affairs bij Friesland Coberco Dairy Foods (FCDF) te Leeuwarden. Zij danken Annelies Freriks voor haar waardevolle opmerkingen en suggesties.

<sup>1</sup> Vindplaatsvermeldingen betreffen, zoals gebruikelijk, de oorspronkelijke publicaties, niet de latere wijzigingen. Deze gegevens zijn echter voldoende om op internet de actuele teksten te vinden.

overall elders. De afstand van boer tot bord kan groot zijn, niet alleen in kilometers maar ook in aantallen productie- en distributiestappen. Deze vorming van lange en complexe internationale voedselketens met alle risico's van dien heeft haar weerslag op de ontwikkeling van het toepasselijke recht.

Levensmiddelenrecht is een functioneel rechtsgebied dat zich kenmerkt door een grote gelaagdheid. Privaatrechtelijke arrangementen ontpinnen zich in een publiekrechtelijke context die al lang niet meer strikt nationaal is, zelfs niet meer strikt regionaal (i.c. Europees), maar waarin globalisering dagelijkse realiteit is.

Partijen in de voedselketen geven vorm aan hun relatie met behulp van privaatrechtelijke instrumenten. Soms is deze zelfregulering wettelijk voorgeschreven (zie hierna). Soms vormt zij een spontane reactie op nieuwe regelgeving of ontwikkelingen in de markt. Deze markt wordt steeds meer retail-gestuurd (Havinga, 2004). De detailhandel streeft ketenregie na. Met een beroep op de wensen van de consument bepaalt zij kwaliteitsstandaarden en legt deze op aan voorafgaande schakels in de keten. Grote internationale supermarktketens zoals Walmart en Ahold zijn het zogenaamde Global Food Safety Initiative gestart ([www.ciesnet.com](http://www.ciesnet.com)). Dit is een project waarbij goede productiewijzen worden voorgeschreven, gecertificeerd en geaudit om een hoge veiligheidsstandaard van levensmiddelen te garanderen.

Het publiekrechtelijk levensmiddelenrecht in Nederland kan worden gekarakteriseerd als economisch ordeningsrecht. De handhaving ervan vindt gedeeltelijk plaats met behulp van bestuursrechtelijke instrumenten en gedeeltelijk met behulp van het instrumentarium van het economisch strafrecht. Het materiële levensmiddelenrecht is verspreid over diverse wetten waarvan de Vleeskeuringwet en vooral de Warenwet de belangrijkste zijn. De Warenwet is van toepassing op alle levensmiddelen, maar ook op bepaalde andere producten, zoals speelgoed en trappen.<sup>2</sup> Doel van de Warenwet is bescherming van volksgezondheid, veiligheid, eerlijkheid in de handel en goede voorlichting omtrent waren. In zijn oorspronkelijke vorm dateert de Warenwet uit het jaar 1919 (Stb. 1919, 581). Het is een kaderwet die de basis vormt voor een lange reeks Koninklijke Besluiten en regelingen

<sup>2</sup> Het begrip 'waren' is bepalend is voor de reikwijdte: 'roerende zaken waaronder eetwaren, met inbegrip van kauwpreparaten andere dan tabak, en drinkwaren alsmede bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen onroerende zaken' (art. 1 lid 1 sub c Warenwet).

(zogenoemde Warenwetbesluiten respectievelijk -regelingen). Langzamerhand is het geheel aan regelgeving uitgegroeid tot een voor niet-ingewijden ontoegankelijke materie. Zoals ook bij veel andere functionele rechtsgebieden het geval is, is het levensmiddelenrecht niet vanaf het begin opgezet als systematisch geheel met vaste vormen en logisch verdeelde bevoegdheden. Op Europees niveau wordt momenteel gewerkt aan systematisering (zie hierna). De Nederlandse situatie is versnipperd. Zowel het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) als het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) hebben bevoegdheden op de terreinen van levensmiddelenbeleid, -recht en handhaving. Deze bevoegdheden botsen soms. In 1995 is de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de ministeries neergelegd in een protocol. VWS is eerstverantwoordelijke voor de bescherming van de volksgezondheid en voor consumentenbescherming en daarmee voor onder meer de Warenwet en de Vleeskeuringswet (Stb. 1919, 524). LNV is eerstverantwoordelijke voor diergezondheid en -welzijn en voor de kwaliteit en afzet van agrarische producten en daarmee voor onder andere de Veewet (Stb. 1920, 153) en de Landbouwkwaliteitswet (Stb. 1971, 371).

Bij de vorming van het tweede kabinet Balkenende heeft het ministerie van LNV een groter deel van dit terrein aan zich getrokken en onder meer de Voedsel en Waren Autoriteit onder haar beheer genomen. Wat één en ander betekent voor de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen beide ministeries is echter nog allerminst uitgekristalliseerd.

Sinds begin jaren zestig van de vorige eeuw de eerste Europese Richtlijnen inzake levensmiddelen zijn uitgevaardigd, wordt het materiële levensmiddelenrecht steeds meer beïnvloed door Europese ontwikkelingen. De bulk van het levensmiddelenrecht wordt gevormd door richtlijnen die nationaal moeten worden geïmplementeerd. De laatste jaren wordt echter op steeds meer onderdelen voorzien in verordeningen en komt aan de nationale overheden nog slechts de bevoegdheid tot uitvoering en handhaving toe. Specifiek nationaal levensmiddelenrecht mag niet in strijd komen met noch afbreuk doen aan de werkzaamheid van het Europese recht. De ruimte voor nationaal levensmiddelenrecht is in het bijzonder gelimiteerd door het verbod in artikel 28 EG-Verdrag van maatregelen van gelijke werking als importbeperkingen.

*Volkenrechtelijk levensmiddelenrecht*

Zolang als er wereldhandel bestaat, heeft deze mede betrekking op levensmiddelen. Dit gegeven heeft bijgedragen aan een relatief vroege ontwikkeling van levensmiddelenrecht op mondiaal niveau.

Begin jaren zestig hebben twee dochterorganisaties van de VN, de World Health Organisation (WHO) en de Food and Agricultural Organisation (FAO) een gezamenlijke commissie in het leven geroepen: de Codex Alimentarius Commission. Deze commissie is uitgegroeid tot een wereldomspannend overlegorgaan. In de Commissie en haar gespecialiseerde comités, streven de deelnemende staten naar overeenstemming over voedselstandaarden en gidsen voor goede praktijken. Deze gidsen richten zich tot het bedrijfsleven. Toepassing vindt plaats op vrijwillige basis.

De standaarden die in Codex-verband worden overeengekomen, zijn geen verdragen of besluiten van een volkenrechtelijke organisatie.<sup>3</sup> Zij hebben niet uit zichzelf bindende kracht maar zijn bedoeld om te worden omgezet in normen van nationaal recht. Op deze wijze draagt de Codex bij aan wereldwijde harmonisatie van nationaal recht. Het uitgangspunt dat Codex-standaarden niet binden, ondergaat de laatste jaren enkele relativeringen waardoor hun juridische betekenis toeneemt. Men kan spreken van zich ontwikkelende de facto bindende kracht of quasi-binding. Zo neemt de Wereldhandelsorganisatie (WTO) Codex-standaarden tot uitgangspunt bij beslechting van geschillen over belemmeringen van internationale handel. Ook in het Europese recht zijn de Codex-standaarden in opmars. Hoewel de EU tot op heden niet is aangesloten bij de Codex, worden de Codex-standaarden mede in aanmerking genomen bij het concipiëren van nieuwe Europese regelgeving. In de General Food Law (zie hierna) verplicht de Unie zichzelf en de lidstaten bij te dragen aan de totstandkoming van internationale normen. In de voorgestelde nieuwe Hygiëneverordening (zie hierna) wordt op verschillende plaatsen expliciet verwezen naar de Codex en ook het Europese Hof van Justitie hanteert Codex-standaarden bij de nadere invulling van open normen van Europees levensmiddelenrecht.

<sup>3</sup> Zoals bedoeld in artikel 93 Grondwet.

## Modern Europees voedselveiligheidsrecht

### *Ontwikkeling*

De levensmiddelenindustrie is naar omzet de derde industrie in Europa. Het mag dan ook niet verbazen dat het Europese recht al vroeg betrekking had op levensmiddelen. Europees levensmiddelenrecht was aanvankelijk vooral marktordeningrecht. Door middel van richtlijnen die productspecifieke standaarden voorschreven, werd getracht voorwaarden te scheppen voor een interne markt voor levensmiddelen. Het streven naar een interne markt kreeg een belangrijke impuls van de rechtspraak van het EG Hof van Justitie (1979: Cassis de Dijon). Deze rechtspraak introduceerde het leerstuk der wederzijdse erkenning. Voortaan moesten de lidstaten de voedsel- (veiligheids)standaarden van 'de burens' aanmerken als gelijkwaardig aan hun eigen standaarden. Harmonisatie van productspecifieke standaarden werd daardoor minder belangrijk dan voordien. In plaats daarvan werd de nadruk gelegd op horizontale regelgeving: richtlijnen waarin harmonisatie werd voorgeschreven van regelgeving met betrekking tot levensmiddelen in het algemeen zoals regels over etikettering en hygiëne.

Het levensmiddelenrecht kwam echter in een geheel ander daglicht te staan door de BSE-crisis en een aantal daaropvolgende landbouw-, voedselveiligheids- en aanverwante crises (dioxine, MPA-hormonen, MKZ, vogelpest). De Europese Commissie kreeg zware kritiek te verduren na de BSE-crisis. Het bestuurlijk-juridisch kader bleek volstrekt onvoldoende om de consument veiligheid te bieden. Paradoxaal genoeg hebben de crisis en de kritiek voor de Europese Commissie het momentum opgeleverd voor een radicale hervorming van het levensmiddelenrecht. Deze hervorming moet uitmonden in wat de titel van deze bijdrage noemt 'modern Europees voedselveiligheidsrecht'.

De modernisering kenmerkt zich door systematisering en centralisatie. De verordening is het instrument bij uitstek waarvan het moderne Europese levensmiddelenrecht zich bedient en niet langer de richtlijn. In 1997 werd in het Europese Parlement een motie van wantrouwen tegen de Commissie ingediend. Dit verklaart wellicht mede de energie waarmee de Commissie de modernisering aanpakt: haar eigen politieke leven is in het geding. Nog in datzelfde jaar 1997 publiceerde de Commissie een *Groenboek* inzake voedselveiligheid en werd een com-

munautaire inspectiedienst in het leven geroepen, het Food and Veterinary Office (FVO). In 2000 volgde een *Witboek* met maar liefst 84 beleids- en wetgevingsvoornemens en begin 2002 trad een nieuwe General Food Law in werking. Daarbij werd de European Food Safety Authority (EFSA) in het leven geroepen. De stroom van nieuwe regelgeving gaat onverminderd voort.

#### *Algemene begrippen van levensmiddelenrecht*

Verordening 178/2002, met de roepnaam General Food Law (GFL), is niet een omvattende codificatie van het levensmiddelenrecht maar de eerste aanzet tot de opbouw van een algemeen deel. Zij bevat definitie's die in het gehele levensmiddelenrecht – zowel communautair als nationaal – moeten worden toegepast en beginselen die eraan ten grondslag moeten worden gelegd. De GFL is van toepassing op alle stadia van de productie, verwerking en distributie van levensmiddelen en diervoeders (voorzover bestemd voor voedselproducerende dieren).<sup>4</sup> Aldus wordt de gehele voedselketen omvat, van 'farm to fork'. Reden voor deze ruime werkingssfeer is de omstandigheid dat enkele van de hierboven genoemde crises hun oorzaak hadden in het begin van de voedselketen (bijvoorbeeld dioxine, palmolie en MPA). In de GFL is een communautaire definitie opgenomen van het begrip 'levensmiddelen': 'alle stoffen en producten, verwerkt, gedeeltelijk verwerkt of onverwerkt, die bestemd zijn om door de mens te worden geconsumeerd of waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij door de mens worden geconsumeerd'. Drank, kauwgom en elke stof (inclusief water) die opzettelijk tijdens de vervaardiging, bereiding of behandeling aan het levensmiddel wordt toegevoegd vallen ook onder het begrip levensmiddel. Expliciet uitgesloten van het begrip levensmiddel zijn: diervoeder, levende dieren (tenzij bereid om in de handel te worden gebracht voor menselijke consumptie), planten vóór de oogst, geneesmiddelen, cosmetische producten, tabak en tabaksproducten, verdovende middelen en residuen en contaminanten. Het begrip 'levensmiddelenwetgeving' is gedefinieerd als 'de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot levensmiddelen in het algemeen en de voedselveiligheid in het bijzonder, zowel op het niveau van de Gemeenschap als op nationaal niveau'. Ook deze term bestrijkt alle stadia van productie, verwerking en distributie van

<sup>4</sup> Bepalingen specifiek voor diervoeders worden hier verder buiten beschouwing gelaten.

levensmiddelen, alsmede van diervoeders voor voedselproducerende dieren.

Tot de beginselen behoren het uitgangspunt dat levensmiddelenwetgeving wordt gebaseerd op risicoanalyse; het voorzorgbeginsel; het transparantiebeginsel, dat onder meer inhoudt dat het publiek wordt geïnformeerd wanneer er redelijke gronden zijn om te vermoeden dat een levensmiddel een risico voor de gezondheid vormt; het uitgangspunt dat onveilige levensmiddelen niet in de handel worden gebracht en het beginsel dat levensmiddelenbedrijven verantwoordelijk zijn voor veiligheid en de lidstaten voor de handhaving.

Op het eerste gezicht hoeft de GFL niet te leiden tot ingrijpende veranderingen in Nederland. Zowel overheid als bedrijfsleven werken op een wijze die in grote lijnen overeenstemt met haar beginselen. De GFL ziet echter niet alleen op de praktische resultaten, maar ook op de structuur van de wetgeving. In Duitsland is bijvoorbeeld een omvangrijk wetgevingsprogramma in procedure genomen ter implementatie van de GFL. De reactie van de Nederlandse wetgever steekt daar mager bij af. Uit niets blijkt dat deze de voorgeschreven herstructurering daadwerkelijk ter hand wil nemen. Wellicht is de opvatting dat de GFL als verordening direct werkt en niet-conforme nationale wetgeving automatisch terzijde schuift. Deze benadering is echter noch uit een oogpunt van gemeenschapstrouw (artikel 10 EG-Verdrag) noch uit een oogpunt van rechtszekerheid toe te juichen. Het bedrijfsleven draagt de (bestuurs)lasten om te beoordelen waar de Nederlandse systematiek van de GFL-systematiek afwijkt en in hoeverre dat gevolgen heeft voor de geldigheid van de nationale regelgeving. Artikel 6 GFL bijvoorbeeld bepaalt dat 'levensmiddelenwetgeving [wordt] gebaseerd op risicoanalyse, tenzij dit wegens de omstandigheden of de aard van de maatregel niet toepasselijk is'. Kan in redelijkheid van belanghebbenden worden gevergd te beoordelen welke gevolgen het ontbreken van risicoanalyse heeft voor de bestaande wetgeving?

De meest rechtstreekse gevolgen vloeien voort uit de sectorbrede verplichting tot traceerbaarheid. De GFL volstaat met een doelvoorschrift dat op 1 januari 2005 in werking treedt. Het ziet er niet naar uit dat de lidstaten het voor die tijd eens worden over middelvoorschriften en handleidingen. Dit brengt voor ondernemingen het risico met zich dat zij voor andere middelen kiezen dan later zullen worden voorgeschreven, zodat zij een dubbele investering zullen moeten doen. Maar ook een rake keuze zal voor de exploitant leiden tot

een kostenverhoging en daarmee tot een prijsverhoging voor de consument. De verplichting tot traceerbaarheid zal ertoe leiden dat gedurende vijf jaar alle documentatie van producten moet worden bewaard. Dit impliceert een grote administratieve last. Een gewone pizza bijvoorbeeld heeft gemiddeld al zo'n zeventig verschillende ingrediënten.<sup>5</sup>

Artikel 17 GFL legt de verantwoordelijkheid voor de handhaving bij de lidstaten. De wetgever, de Voedsel en Waren Autoriteit/Keuringsdienst voor Waren, het O.M. en de rechterlijke macht zullen zich moeten beraden op de vraag of het huidige stelsel van bestuurlijke boetes, transactiebedragen en geldboetes die het wederrechtelijk verkregen voordeel niet te boven gaan, voldoet aan het vereiste van artikel 17 GFL dat de maatregelen en sancties 'doeltreffend, evenredig en afschrikkend' zijn.

#### *Doelstellingen*

Artikel 5 GFL bepaalt dat levensmiddelenwetgeving moet streven naar 'een of meer van de algemene doelstellingen van een hoog niveau van bescherming van het leven en de gezondheid van de mens, de bescherming van de belangen van de consument, inclusief eerlijke praktijken in de levensmiddelenhandel'.<sup>6</sup>

Levensmiddelenrecht is daarom in hoofdzaak voedselveiligheidsrecht.

#### *Veiligheid en zorgplichten*

Artikel 17 lid 1 GFL bepaalt dat de exploitanten van levensmiddelenbedrijven ervoor zorgen dat de levensmiddelen in alle stadia van de productie, verwerking en distributie voldoen aan de voorschriften van de levensmiddelenwetgeving die van toepassing zijn op hun bedrijvigheid en controleren of deze voorschriften metterdaad worden nageleefd. Het lijkt een open deur dat toepasselijke voorschriften moeten worden nageleefd, maar tegen de achtergrond van de ruime formulering van normen inzake voedselveiligheid komt dit materieel neer op een algemene zorgplicht ten aanzien van voedselveiligheid. Wat is precies die veiligheid waarvoor de bedrijven verantwoordelijk

<sup>5</sup> 'Levensmiddelen duurder?' In: *Voedingsmiddelentechnologie*, nr. 16/17, 9 augustus 2002, p. 9.

<sup>6</sup> Daarbij kan rekening worden gehouden met de bescherming van de gezondheid en het welzijn van dieren, de gezondheid van planten en het milieu.



zijn? De voorgestelde Hygiëneverordening (zie hierna) definieert voedselveiligheid als: 'de verzekering dat een levensmiddel geen negatieve gezondheidseffecten bij de uiteindelijke consument zal veroorzaken wanneer het wordt bereid en gegeten overeenkomstig zijn bestemde gebruik'. Dit begrip veiligheid wordt door de effecten achteraf bepaald en kan daarom naar zijn aard aan de ondernemer weinig rechtszekerheid vooraf bieden. De GFL brengt daarin nauwelijks verbetering. Weliswaar wordt in artikel 14 lid 7 bepaald dat levensmiddelen die aan specifieke communautaire (of bij ontbreken daarvan nationale – lid 9) bepalingen betreffende voedselveiligheid voldoen, veilig worden geacht, maar dit geldt slechts voor zover het de aspecten betreft die onder die specifieke communautaire bepalingen vallen. Voor het overige wordt vooral aandacht besteed aan de vraag wanneer voedsel *onveilig* is. Dat is het geval wanneer het schadelijk is voor de gezondheid van de consument of diens nageslacht en wanneer het ongeschikt is voor consumptie vanwege verontreiniging door vreemd materiaal of anderszins, of door verrotting, kwaliteitsverlies of bederf. Wanneer levensmiddelen onveilig zijn, mogen zij niet in de handel worden gebracht (art. 14 lid 1 GFL) respectievelijk moeten zij uit de handel worden genomen, de zogenoemde recall (art. 19 lid 1 GFL). De producent is jegens de consument aansprakelijk voor eventuele schade.

### Regels met betrekking tot de samenstelling van levensmiddelen

De veiligheid van levensmiddelen wordt in belangrijke mate bepaald door hun samenstelling. Ten aanzien van samenstelling kan onderscheid worden gemaakt tussen bestanddelen die de producent doelbewust toevoegt, 'ingrediënten' (of grondstoffen), en stoffen die onbedoeld hun weg naar het levensmiddel vinden: 'contaminanten'.

#### *Ingrediënten*

##### *Toelating tot de markt*

Als hoofdregel geldt dat, behoudens uitdrukkelijke uitzondering, soorten<sup>7</sup> levensmiddelen en ingrediënten zonder toestemming vooraf op

<sup>7</sup> Voor vlees en vleesproducten geldt een vereiste van voorafgaande inspectie van elk stuk. Voor andere producten van dierlijke oorsprong geldt een vereiste van regelmatige inspectie.

de markt mogen worden gebracht. Deze hoofdregel betreft met name levensmiddelen en ingrediënten die een geschiedenis van veilig gebruik in de EU hebben. De belangrijkste uitzonderingen op deze hoofdregel worden gevormd door stoffen die worden gebruikt in levensmiddelen hoewel zij naar hun aard geen levensmiddelen zijn (additieven) en levensmiddelen die nog geen geschiedenis van veilig gebruik hebben opgebouwd (novel foods). Hiervoor gelden vereisten van voorafgaande toelating.

– *Additieven*

Additieven zijn substanties die normaal gesproken niet worden geconsumeerd als levensmiddelen noch worden gebruikt als ingrediënt ongeacht hun voedingswaarde (Kaderrichtlijn 89/107; Richtlijn 95/2; Warenwetbesluit Levensmiddelenadditieven, Stb. 1992, 204; Warenwetregeling Gebruik van additieven, Stb. 2000, 36).

Voorbeelden van additieven zijn:

- aroma's (Richtlijn 88/388; Warenwetbesluit Aroma's, Stb. 1997, 20);
- zoetstoffen (Richtlijn 94/35; Warenwetbesluit Zoetstoffen, Stb. 1989, 548; Warenwetregeling Gebruik van zoetstoffen in levensmiddelen, Stcrt. 1995, 212);
- kleurstoffen (Richtlijn 94/36; Warenwetregeling Gebruik van kleurstoffen in levensmiddelen, Stcrt. 1995, 193);
- conserveringsmiddelen.

De regelgeving inzake additieven werkt met zogenoemde positieve lijsten. Dit zijn lijsten waarop uitputtend staat opgesomd welke additieven (aangeduid bij naam en e-nummer) mogen worden gebruikt in welke levensmiddelen en in welke dosering. Voordat een stof wordt opgenomen op een lijst, ondergaat deze een veiligheidsbeoordeling door de EFSA. Aangetoond moet worden dat er een technologische noodzaak bestaat voor het gebruik ervan, dat er geen gevaar is voor de consument en dat de consument niet wordt misleid. Wanneer een stof deze beoordeling doorstaat, wordt daaraan een e-nummer toegekend.

– *Novel foods*

Levensmiddelen en ingrediënten die tot de inwerkingtreding van de Novel Foods Verordening (258/97) op 14 mei 1997 in de EU niet in betekenende mate zijn gebruikt voor menselijke consumptie, worden aangemerkt als nieuwe levensmiddelen, de zogenaamde novel foods. Zij zijn onderworpen aan een voorafgaande veiligheidsbeoordeling

(voor Nederland Warenwetbesluit nieuwe voedingsmiddelen, Stb. 1997, 205). Het gaat in het bijzonder om levensmiddelen met een gemodificeerde moleculaire structuur, levensmiddelen gewonnen uit micro-organismen, schimmels of algen, levensmiddelen gewonnen uit planten of dieren voor zover het niet gaat om traditionele vermeerderingsgebruiken met een geschiedenis van veilig gebruik en levensmiddelen die zijn onderworpen aan productieprocessen die tot nu toe niet werden gebruikt en die significante veranderingen teweegbrengen in samenstelling of structuur, voedingswaarde, metabolisme of niveau van ongewenste substanties. Oorspronkelijk werden ook genetisch gemodificeerde organismen tot de novel foods gerekend, maar op 7 november 2003 is voor deze producten een afzonderlijke verordening in werking getreden.

Voor de toelating van novel foods gelden als algemene uitgangspunten dat zij: geen gevaar opleveren voor de consument; de consument niet misleiden; en niet zodanig verschillen van de levensmiddelen die zij zullen vervangen dat dit nadelig is voor de voeding van de consument. Degene die een novel food op de markt wil brengen, moet een aanvraag indienen bij de desbetreffende lidstaat. Bij de aanvraag moet een uitgebreid dossier zijn gevoegd waaruit blijkt dat de veiligheid door wetenschappelijk onderzoek is aangetoond. Het bekendste novel food op de Nederlandse markt is *Becel pro activ*.

#### *Genetisch gemodificeerde levensmiddelen*

Genetisch gemodificeerde organismen hebben een milieutoelating nodig (Richtlijn 2001/18) en een toelating voor gebruik in levensmiddelen (Verordening 1829/2003). Tot nu toe bestonden er twee procedures voor de toelating van genetisch gemodificeerde levensmiddelen. Een lichte procedure voor levensmiddelen die 'wezenlijk gelijkwaardig' zijn aan conventionele levensmiddelen en een zware procedure voor levensmiddelen die dat niet zijn. De lichte procedure wordt onder de nieuwe verordening afgeschaft. Een aanvraag moet worden ingediend bij de lidstaat, maar de behandeling ervan is geconcentreerd op Europees niveau. De EFSA is verantwoordelijk voor de wetenschappelijke beoordeling en advisering aan de Commissie. De lidstaten en het publiek kunnen hun mening geven, de Commissie beslist.

### *Contaminanten*

Naast bestanddelen die de producent doelbewust aan levensmiddelen toevoegt, kunnen ook onbedoeld allerlei stoffen en organismen hun weg vinden naar het levensmiddel zoals dat de consument bereikt. Deels is de algemene veiligheidsregelgeving van toepassing waaruit volgt dat zaken die gevaar opleveren niet aanwezig mogen zijn, deels is voorzien in specifieke voorschriften.

Allereerst is de Kaderverordening 315/93 van belang inzake communautaire procedures voor contaminanten in levensmiddelen. Zij voorziet in de mogelijkheid voor specifieke stoffen maximum waarden vast te stellen waarboven levensmiddelen niet op de markt mogen worden gebracht. Contaminanten ('verontreiniging') worden gedefinieerd als: 'elke stof die niet opzettelijk aan levensmiddelen is toegevoegd, doch daarin niettemin voorkomt als residu van de productie (met inbegrip van de op gewassen en vee en in de diergeneeskundige praktijk toegepaste behandelingen), de fabricage, de verwerking, de bereiding, de behandeling, de verpakking, het transport of de opslag van genoemde levensmiddelen, of ten gevolge van verontreiniging door het milieu. Vreemde stoffen, zoals bij voorbeeld resten van insecten, haren van dieren, vallen niet onder deze definitie'. In Verordening 466/2001 worden voor een serie contaminanten maximumwaarden vastgesteld. Bijvoorbeeld voor nitraten in sla en spinazie, aflotoxines in noten, gedroogd fruit, granen, kruiden en melk. Naar verwachting zullen ook waarden worden vastgesteld voor Pac's en acrylamide (zie ook Warenwetregeling Verontreinigingen in levensmiddelen Stcrt. 1999, 30).

### *Residuen*

Bijzondere vormen van contaminanten zijn de residuen van diergeneesmiddelen, van additieven in diervoeders (in dierlijke producten zoals vlees, melk of eieren) of van gewasbeschermingsmiddelen (bestrijdingsmiddelen).

De consument wordt in twee fasen beschermd. In de eerste plaats worden de mogelijke gezondheidsrisico's beoordeeld in het kader van de toelating van de desbetreffende middelen. Voorts worden per middel maximumresidulimieten (MRL's) vastgesteld. Bij overschrijding van de MRL's worden levensmiddelen als onveilig aangemerkt. Zij mogen dan niet op de markt worden gebracht. Verordening

2377/90 betreft residuen van diergeneesmiddelen. Kaderrichtlijn 91/414 betreft de toelating van bestrijdingsmiddelen.

### Regels met betrekking tot de behandeling van levensmiddelen

De veiligheid van het levensmiddel zoals dat op het bord van de consument terechtkomt, wordt in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop het is geproduceerd. Daarom is voorzien in voorschriften die een veilige productiewijze beogen te garanderen en in voorschriften die beogen de verschillende stadia van productie en distributie op een zodanige wijze aan elkaar te verbinden dat oorzaken van veiligheidsproblemen alsmede onveilige levensmiddelen snel kunnen worden opgespoord en uit de weg geruimd.

#### *Hygiëne*

Op dit ogenblik bestaan er veel voorschriften inzake hygiënische productie van levensmiddelen. Het betreft een algemene richtlijn (93/43) en verder vooral verticale (productspecifieke) richtlijnen voor producten van dierlijke oorsprong (vlees, vis, eieren, enzovoort). In Nederland heeft implementatie onder andere plaatsgevonden bij het Warenwetbesluit Bereiding en Behandeling van Levensmiddelen (Stb. 1992, 678) en de Warenwetregeling Hygiëne van Levensmiddelen (Stcrt. 1994, 245). De Europese Commissie heeft op 14 juli 2000 een voorstel ingediend voor een horizontale Verordening inzake de hygiëne van levensmiddelen (COM (2000) 438 final). Deze codificeert, harmoniseert en vereenvoudigt de bestaande regelingen en tilt ze naar communautair niveau.

Het begrip 'hygiëne' wordt ruim genomen. Het omvat alle maatregelen die erop zijn gericht gevaar af te wenden en ervoor te zorgen dat levensmiddelen geschikt zijn voor menselijke consumptie. Aan levensmiddelenbedrijven wordt een algemene verplichting opgelegd te zorgen dat alle stadia in de voedselketen waarvoor zij verantwoordelijk zijn – van de primaire productie tot het afleveren aan de uiteindelijke consument – op een hygiënische manier worden uitgevoerd. Voorts kent het voorstel enkele meer specifieke voorschriften over reiniging, desinfectie, ongediertebestrijding, afvalverwerking enzovoort. Centraal staat een aan het bedrijfsleven opgelegde zelfregulering op basis van de zogenoemde HACCP-beginselen (Hazard Analysis and

Critical Control Point). Ondernemers moeten hun werkwijzen analyseren en gevaren identificeren die moeten worden voorkomen, bestreden of worden teruggebracht tot aanvaardbare proporties. Vervolgens moeten de kritische controlepunten worden bepaald. Daarbij moet worden vastgesteld bij welke waarden welke maatregelen moeten worden getroffen. Van de zelfcontroles moet een administratie worden bijgehouden die desgevraagd aan overheids-toezichthouders ter inzage moet worden gegeven.

De administratieve lasten kunnen enigszins binnen de perken worden gehouden doordat overheid of ondernemersverenigingen voor bepaalde branches gidsen voor goede praktijken opstellen die in de plaats komen van individuele HACCP-plannen. Ook kunnen modellen worden gebruikt die zijn ontwikkeld in het kader van de Codex Alimentarius. In geval van voedselveiligheidsproblemen moeten ondernemers voorzien in procedures om de desbetreffende levensmiddelen uit de markt te nemen (recall). Mede daarom moet er een waterdichte administratie zijn van herkomst van grondstoffen en aflevering van producten, de zogenoemde traceerbaarheid.

#### *Traceerbaarheid*

Zowel de voorgestelde Hygiëneverordening als de GFL voorzien in traceerbaarheid als instrument van afstemming tussen de verschillende schakels in de voedselketen. Levensmiddelen, diervoeders, voedselproducerende dieren en alle andere stoffen die bestemd zijn om in een levensmiddel of diervoeder te worden verwerkt of waarvan kan worden verwacht dat zij daarin worden verwerkt, dienen in alle stadia van de productie, verwerking en distributie traceerbaar te zijn. Ondernemingen moeten daartoe kunnen nagaan wie hun bepaalde grondstoffen heeft toegeleverd en aan welke bedrijven zij hun producten hebben afgeleverd. Dit impliceert dat moet zijn na te gaan welke grondstoffen in welke producten zijn verwerkt. In de praktijk zal dit de meeste problemen opleveren.

De traceringsregistratie moet op verzoek aan de bevoegde autoriteiten worden verstrekt. Wanneer alle ondernemingen één schakel van de voedselketen vooruit en één schakel achteruit in beeld kunnen brengen, is het voor de autoriteiten in theorie mogelijk de hele keten te reconstrueren. Er hoeft echter maar één bedrijf tekort te schieten in de traceringsverplichting en de keten breekt.

Voorafgaand aan de algemene verplichting bestond al een verplich-

ting tot traceerbaarheid in de vleessector. Verordening 1760/2000 bijvoorbeeld verplicht tot identificatie en registratie (oormerken) van runderen tot en met de etikettering van rundvlees(producten). Nationale uitvoeringsregelgeving moet afdoende identificatie garanderen. Een bijzondere verplichting tot traceerbaarheid geldt ingevolge Verordening 1830/2003 voor genetisch gemodificeerde gewassen en organismen. Doel van tracering van producten die verkregen zijn van genetisch gemodificeerde gewassen of genetisch gemodificeerde organisme is enerzijds dat in het geval van calamiteit in een beperkte tijd in de gehele keten kan worden nagegaan waar de producten zich bevinden en anderzijds dat de etikettering kan worden geverifieerd en gecontroleerd.

#### Regels met betrekking tot de communicatie met consumenten

Een belangrijke bescherming voor de consument is dat hij of zij kan weten wat hij of zij consumeert. Artikel 16 GFL geeft de hoofdregel dat de etikettering van, de reclame voor en de aanbestedingsvorm van levensmiddelen de consument niet mogen misleiden. Een belangrijke codificatie van regels inzake communicatie heeft plaatsgevonden in Richtlijn 2000/13: de Etiketteringsrichtlijn, in Nederland geïmplementeerd in het Warenwetbesluit Etikettering van levensmiddelen (Stb. 1992, 14). Alle voorverpakte levensmiddelen moeten zijn voorzien van een etiket in een begrijpelijke taal. De etiketteringsregelgeving omvat verplichte vermeldingen, gereserveerde vermeldingen en verboden vermeldingen. De belangrijkste gegevens die op alle etiketten voor levensmiddelen moeten worden vermeld zijn: aanduiding, ingrediëntenlijst, hoeveelheid, NAW-gegevens producent, houdbaarheidsdatum en gebruiksaanwijzing. Het levensmiddel moet voorzien zijn van een naam. Daarmee wordt niet bedoeld de fantasieaanduiding (merknaam) waaronder een product in de handel wordt gebracht (bijvoorbeeld: 'Bounty'), maar de ondertitel die aan de consument de aard van het product duidelijk maakt (voor 'Bounty': 'gevulde melkchocolade met frisse witte kokos'). Indien er op grond van Europees of nationaal recht een gereserveerde benaming van toepassing is (in dit voorbeeld 'melkchocolade'), moet deze worden gebruikt. Anders moet een eventuele algemeen gebruikelijke benaming worden gebruikt (zoals 'hutspot') en als ook deze ontbreekt een omschrijving die de consument de ware aard van het

product op een onderscheidende wijze duidelijk maakt.

Verticale regelgeving heeft doorgaans betrekking op de samenstelling en/of wijze van bereiden van bepaalde producten. Het is niet verboden om van deze voorschriften af te wijken, maar slechts wanneer eraan is voldaan, mag de bijbehorende aanduiding worden gehanteerd. Voorbeelden zijn: chocolade, gehakt, honing, koffie, mineraalwater, suiker (zie ook het Warenwetbesluit Gereserveerde aanduidingen (Stb. 1998, 177) dat betrekking heeft op: azijn, mayonaise, vruchtenwijn, roomijs, mosterd, limonade en frisdrank).

Verordening 2081/92 stelt regels inzake de bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongbenamingen. Een oorsprongbenaming is de naam van een streek of plaats die wordt gebruikt in de naam van een landbouwproduct of levensmiddel dat afkomstig is van die locatie en waarvan de kwaliteit of de kenmerken hoofdzakelijk of uitsluitend zijn toe te schrijven aan het geografische milieu van die locatie waar ook de productie, verwerking en bereiding plaatsvinden (bijvoorbeeld 'Bordeaux'). Een geografische aanduiding is de naam van een streek of een plaats die wordt gebruikt in de benaming van een landbouwproduct of levensmiddel dat afkomstig is van die locatie en waarvan een bepaalde hoedanigheid, faam of ander kenmerk kan worden toegeschreven aan deze locatie, waar ook de productie, verwerking en/of bereiding plaatsvindt (bijvoorbeeld 'Parma ham'). Op verzoek van een groep producenten of verwerkers kan een lidstaat waarin de desbetreffende streek ligt bij de Europese Commissie een aanvraag indienen voor een 'BOB' ('beschermde oorsprongsbenaming') of een 'BGA' ('beschermde geografische aanduiding'). Verordening 2092/91 bevat voorschriften inzake de biologische productiemethode en aanduidingen. Een product mag slechts worden aangeduid met 'biologisch' wanneer de aanduiding duidelijk maakt dat het om een landbouwmethode gaat, het product overeenkomstig de regels voor biologische landbouw is geproduceerd, de producent zich aan de voorgeschreven controle houdt en de naam of het code-nummer van de controlerende instantie worden vermeld.

De ingrediënten moeten worden vermeld in afnemende volgorde van hoeveelheid waarin zij voorkomen. Bij ingrediënten waarop in het bijzonder de aandacht is gevestigd doordat zij worden vermeld in de naam of afgebeeld op de verpakking moet het percentage worden vermeld dat zij uitmaken van het totale product: de zogenoemde kwantitatieve ingrediëntendeclaratie of 'KWID'.

Regelgeving is in voorbereiding die voorziet in een verplichting in alle



voorkomende gevallen melding te maken van de aanwezigheid – ook in zeer kleine hoeveelheden – van stoffen die zijn opgenomen op een lijst van stoffen waarvan bekend is dat deze allergische reacties kunnen oproepen.

De verpakking moet een naam en adres in de EU vermelden. Degene die zijn naam op de verpakking vermeldt, geldt voor de productaansprakelijkheidsregelgeving als producent.

Vermelding van een datum van minimale houdbaarheid impliceert een kwaliteitsgarantie. Bij zeer bederfelijke levensmiddelen die na verloop van tijd een gevaar voor de gezondheid opleveren, moet in plaats van de datum van minimale houdbaarheid een uiterste consumptiedatum worden vermeld.

Een product hoeft niet onveilig te zijn na het verstrijken van de datum van minimale houdbaarheid. Het is dan ook niet verboden het desbetreffende product in de handel te brengen (al ligt korting natuurlijk voor de hand). Na verstrijken van een uiterste consumptiedatum geldt een product als onveilig. Derhalve is verboden het in de handel te brengen. Een aanwijzing omtrent bewaring of gebruik is vooral belangrijk wanneer zij van invloed is op houdbaarheid of veiligheid.

#### *Claims*

Het is verboden aanduidingen te hanteren die aan een levensmiddel het vermogen toekennen ziekten bij de mens te voorkomen of te genezen. In hoeverre levensmiddelen beneden deze grens mogen worden aangeprezen als goed voor de gezondheid, is vooralsnog een vraag van nationaal recht. De verschillen die op dit vlak tussen de lidstaten bestaan, belemmeren de tussenstaatse handel. Mede daarom is een voorstel voor een verordening in procedure genomen inzake gezondheids- en voedingswaardeclaims (COM (2003) 424 final van 16 juli 2003).

Een gezondheidsclaim is een claim die een verband legt tussen levensmiddel en gezondheid. Zij is toelaatbaar wanneer zij wetenschappelijk is gefundeerd en betekenis heeft voor de consument. Zij mag niet misleiden, geen twijfel wekken aan de veiligheid of voedingswaarde van andere voedingsmiddelen, noch suggereren dat een evenwichtig en gevarieerd dieet in het algemeen onvoldoende voedingsstoffen verschaft.

Voor een gezondheidsclaim kan op individuele basis een autorisatie

worden aangevraagd bij de EFSA.

Een voedingswaardeclaim heeft betrekking op de hoeveelheid energie of voedingsstoffen die het levensmiddel wel, niet, in verminderde of in versterkte mate bevat. Bij de ontwerp-verordening behoort een lijst met mogelijke claims zoals 'vetvrij', 'suikervrij', 'zoutarm', 'light', 'rijk aan proteïnen', 'verrijkt met vitamines/mineralen', enzovoort.

De nieuwe voorschriften inzake claims zijn met name van belang voor de zogenaamde functional foods. Dit zijn levensmiddelen die bijvoorbeeld door toevoeging van sporenelementen, vitamines, mineralen en dergelijke (zogenoemde fortified foods) beogen de gevolgen van gebrekkige voedingspatronen op te vangen (zie ook het Warenwetbesluit Toevoeging microvoedingsstoffen aan levensmiddelen, Stb. 1996, 311 en de Warenwetregeling Vrijstelling vitaminepreparaten, Stcrt. 1994, 61).

Ingevolge Verordening 1830/2003 moeten alle levensmiddelen die genetisch gemodificeerde gewassen of organismen bevatten of die zijn verkregen met behulp van genetisch gemodificeerde organismen als zodanig worden geëtiketteerd. Het aantal uitzonderingen op de etiketteringsplicht is beperkt. De belangrijkste is dat de etiketteringsverplichting niet geldt wanneer onbedoeld genetisch gemodificeerde organismen aanwezig zijn, mits dit niet meer betreft dan 0,9%.

### Ten slotte

Het Europese levensmiddelenrecht ontwikkelt zich op een stormachtige wijze tot voedselveiligheidsrecht. Dit heeft gevolgen voor de gekozen instrumenten en voor de rol van de nationale wetgever. Tot voor kort impliceerde de ontwikkeling van dit rechtsgebied een hoge mate van complexiteit en versnippering. Bij nadere beschouwing blijkt echter dat de complexe structuur voor een belangrijk deel is opgebouwd uit een overzichtelijk aantal verschillende juridische bouwstenen.

De Europese wetgever streeft ernaar om nu ook het hele bouwwerk om te vormen tot een coherent stelsel van communautaire en nationale regelgeving. Daartoe ontwikkelt hij een gemeenschappelijk kader van algemene begrippen en beginselen. Dit streven kan alleen substantiële resultaten opleveren wanneer de lidstaten een loyale bijdrage leveren. Tot op heden stelt de Nederlandse wetgever zich afwachtend op.

## Literatuur

**Buuren, H. van**

*Etikettering van levensmiddelen*

Den Haag, Sdu, 2003

**Havinga, T.**

*Private regulering van voedsel-  
veiligheid; de supermarkt als  
regelgever en handhaver*

Recht der werkelijkheid, 2004

(te verschijnen)

**Lugt, M.J. e.a.**

*Hoofdpijnen levensmiddelenrecht*

Den Haag, Sdu, 2003

**Holland, D., H. Pope**

*EU Food Law and Policy*

Den Haag, Kluwer Law

International, 2004

**Meulen, B.M.J. van der**

*Recht op adequate voeding;*

*levensmiddelenrecht tussen*

*markt en mensenrechten (oratie)*

Den Haag, Elsevier, 2004

**O'Rourke, R.**

*European food law*

Bembridge, Palladian, 2001

(2e druk)

## Websites

[www.sls.wau.nl/law](http://www.sls.wau.nl/law) (Leerstoelgroep Recht en Bestuur Wageningen  
Universiteit)

[www.nvlr.nl](http://www.nvlr.nl) (Nederlandse Vereniging voor Levensmiddelenrecht)

[www.projectgroepbiotechnologie.nl](http://www.projectgroepbiotechnologie.nl) (Projectgroep biotechnologie,  
samenwerkingsverband tussen het Productschappen Margarine,  
Vetten en Oliën, het Productschap Granen, Zaden en Peulvruchten  
en het Productschap Diervoeder)

[www.europa.eu.int/comm/food/index\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/food/index_en.html) (Europese Commissie  
DG Sanco)

[www.codexalimentarius.net/index\\_en.stm](http://www.codexalimentarius.net/index_en.stm) (Codex Alimentarius)

## Summaries

*Justitiële verkenningen* (Judicial explorations) is published nine times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice in co-operation with publishing house Boom Juridische uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section *Summaries* contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (vol. 30, nr. 2, 2004) is *Food safety*.

### Definitions and aspects of food safety

*J.G.A.J. Hautvast and J.A.G. van de Wiel*

Food safety is about not falling ill from eating and drinking today and in twenty years time from now. Food should be safe but what exactly does this mean in practice? National governments and Europe shape the legal framework. Companies need a license to operate and consumers can get a safe and healthy diet nowadays. Nevertheless controversies are also a daily reality. Some recent cases are used to illustrate the intrinsic and ultimately the judicial discussions whether food safety is at stake. And how to minimize an unknown risk by taking proportionate measures. However, a correct solution in only scientific, medical or judicial terms leaves opportunities unused. Education, communication and integration in daily modern life are necessary to make full use of all prospects to realize and maintain the desired level of food safety and healthy food habits.

### Animal sickness, food safety and public health

*W.J. van der Weijden and K.J. Hin*

Recent outbreaks of swine fever, foot-and-mouth disease and avian influenza in the Netherlands were shocking but turned out to be almost irrelevant for human health and for food safety. Even BSE had no detectible impact on human health. Still these diseases, combined with salmonella and campylobacter, pushed food safety high on the public agenda. Whereas unsafe food kills roughly hundred people per year, unhealthy food patterns kill no less than 23.000 people. It is therefore urgent to readjust priorities and responsibilities. Regarding animal health, serious doubts are justified on the present policy, which discourages vaccination and makes animal health care more

and more dependent on hygiene regimes which may be strict, but will never become watertight and in addition introduce new risks. Instead we need to strengthen the innate immunity of livestock.

### Consumers' perspective on food safety in the Netherlands

*J.C. Dagevos*

The problem of food safety is dominantly tackled by taking instrumental and institutional measures. The past decade large amounts of time and money have been invested in efforts to improve control systems or to set up food safety agencies at national and European levels. While this is typified in this article as a 'reductionistic-rational' approach, it is suggested that food safety is in need of a pluralistic approach. Particularly if one wants food safety to be adjusted to the much-devoted idea that the world of food is consumer oriented. A consumer-centric perspective on food safety shows various and variable impressions and images of what food safety is in the eyes of consumers. Food consumers give ample reason to believe that a food safety approach focusing on institutional arrangements and scientific-based regulations and inspections, is too narrow an approach to improve consumer trust in food safety. To reach the hearts and minds of consumers requires a more comprehensive approach which includes, among other things, the normative and symbolic food-related rationalities that are important to consumers. Having a consumer perspective as its focus, a variety of topics, deliberations and questions is presented in order to explain and explore the versatility of food safety.

### Food safety and crime

*S. Vreeburg*

Food safety is under threat of several forms of crime. This article examines the role of criminal law enforcement in tackling crime in the field of food production and distribution. The author describes several examples. In the field of food safety many inspection and checking procedures, like forms and seals, seem to offer opportunities for criminals to go around them or even abuse them and sell contaminated or inferior food products for animals and humans. Tracing and prosecuting offenders is difficult because food nowadays is produced in a long chain of manufacturing processes often

stretching out over several countries. It's often not clear which part of the chain can be held responsible for damage caused. Judicial authorities are still in the process of defining the main threats to food safety. The author analyses and places his hope in recent institutional changes within the Public Prosecutors Office aimed at concentrating specialised knowledge in this field and coordinating forces against ever more professionalising criminals.

#### **Food inspection throughout the ages**

*H. van Buuren, W. de Wit and B. ter Kuile*

Throughout the centuries the authorities, first local then national, have been concerned with food safety and the protection of the health of their citizens. The enforcement of food safety laws has shifted from preventing gross abuse to compliance with an ever-increasing system of food safety standards. In the Netherlands this trend has led to increasing centralisation and merging of the different law enforcement organisations resulting in the formation of the Dutch Food and Consumer Product Safety Authority in July 2003. The tasks of this new organisation include law enforcement, risk assessment and risk communication. Parallel to this the European Food Safety Authority (EFSA) was launched by the EU. The duties of the EFSA are primarily risk assessment, risk communication and advising the Commission in the latter's role of risk manager. Both organisations are in their starting phase, but the developments give ground to optimism in regard to their future effectiveness.

#### **Modern European food safety law**

*B.M.J. van der Meulen and M.J. Lugt*

After some food scares that shook consumer confidence European Food Law is rapidly developing into a coherent system of food safety law. The European Commission laid out a blueprint in the White Paper on Food Safety and formulated general principles and definitions in the so-called General Food Law. EU Food Law interrelates with both national and global (Codex Alimentarius) food law. This article presents an image of European food law dividing the subject matter in rules related to the content of food, rules related to the production of food and rules related to the communication on food. A fourth category of general rules on food (procedures and

enforcement) is addressed elsewhere in this issue. The authors hope that the Dutch legislator will participate loyally in the modernisation of food law in Europe.

## Repliek

### Wordt resocialisatie met het badwater weggegooid?

*Chr. van der Meer en V. Hendriks\**

In *Justitiële verkenningen* nr. 9, 2003 beschrijven A. Slotboom en C. Wiebrens een model voor kosten-batenberekeningen voor interventies van veelplegers, gebaseerd op de uit de demografie bekende badkuipcurve. De belangstelling voor het onderwerp is aanzienlijk in een tijd waarin een fors maatschappelijk probleem met afnemende financiële middelen moet worden aangepakt. Ook bij de verslavingszorg en verslavingsreclassering wordt volop nagedacht over de meest vruchtbare aanpak van de groep veelplegers, die voor een niet onaanzienlijk deel uit chronische drugverslaafden bestaat.

Wij zijn bekend met het feit dat kosten-batenanalyses forse aannames bevatten en – afhankelijk van deze aannames – tot uiteenlopende uitkomsten kunnen leiden. Desondanks laat de meerderheid van de ons bekende literatuur over de resultaten van zorg en resocialisatie een consistent patroon zien van interventies die aanzienlijk meer opbrengen dan dat zij kosten (Cartwright, 2000). Dit staat in schril contrast met de bevindingen van Slotboom en Wiebrens, die niet alleen een slechtere opbrengst van resocialisatie ten opzichte van detentie rapporteren, maar tevens van beide typen interventies baten tonen die in geen enkele verhouding lijken te staan tot de kosten. De publicatie van deze auteurs noopt dan ook tot een reactie.

#### De berekening van Slotboom en Wiebrens

Kort samengevat geeft de badkuipcurve de uitvalkans uit de criminaliteit (Y-as) weer, afgezet tegen het aantal antecedenten (X-as). Dat levert dan drie fases op. Bij slechts enkele antecedenten is de recidivekans gering (hoge uitval). De kans op terugval in het criminele gedrag neemt al snel aanzienlijk toe: bij personen met tien tot vijftig antecedenten bedraagt deze vrij stabiel ruim 90% (de bodem van de

\* De auteurs zijn respectievelijk psychiater/directeur zorg Parnassia circuit Forensische en Intensieve Zorg en hoofd onderzoek Parnassia Addiction Research Centre (PARC) te Den Haag.



badkuip). Bij personen met meer dan vijftig antecedenten is vervolgens sprake van een geleidelijk afnemende recidivekans, mogelijk op basis van natuurlijk herstel (burn-out of maturing-out). In hun analyse richten Slotboom en Wiebrens zich voornamelijk op de groep veelplegers: personen met meer dan tien antecedenten, bij wie volgens de badkuipcurve de kans om niet te recidiveren gering is. In hun kosten-batenraming levert opsluiten hier, bij een investering van € 70.000 per jaar (na correctie voor 12,8% spontaan herstel), een besparing op van 87,2% van 2,8 delicten op, zijnde 2,4 delict. Financieel gezien kost het voorkómen van één delict dus € 29.000. Hoewel zij de kosten per antecedent niet expliciteren, lijkt dit geen aantrekkelijke verhouding. Desondanks zijn ze over de effecten van resocialiseren nog somberder: resocialiseren levert voor € 70.000 per jaar slechts een besparing van 1,3 delict op. Dit omdat zij de succeskans stellen op één gedeeld door het aantal antecedenten (bij 11 delicten dus 9%), opnieuw gecorrigeerd voor spontaan herstel (12,8%) bij een lifetime verwachting van zestien delicten. Financieel kost het voorkómen hier dus € 55.000 per delict! Op basis van deze verhouding concluderen Slotboom en Wiebrens dat reeds na een beperkt aantal antecedenten opsluiten voordeliger is dan resocialiseren.

#### Kosten van zorg en resocialisatie

Slotboom en Wiebrens hanteren als uitgangspunt dat de kosten van één jaar zorg of resocialisatie even hoog zijn als één jaar detentie. Op deze aanname valt echter – om in de sfeer van kosten te blijven – veel af te dingen. Voor € 70.000 per jaar (dat wil zeggen € 192 per dag) is de betrokkene klinisch opgenomen binnen de op één na duurste categorie verslavingsbedden (categorie A1.5: 'continue tot zeer intensieve bescherming'). De meeste bedden zijn beduidend goedkoper (vanaf € 116 per dag). Gedurende zijn opnameperiode is de betrokkene – evenals tijdens detentie – niet in staat om een delict te plegen, een factor waar Slotboom en Wiebrens in hun analyse geen rekening mee houden. Overigens is de gemiddelde opnameduur vaak veel korter. Bij een hypothetische opnameduur van één jaar wordt dus gedurende dat jaar – voor een bedrag ongeveer driekwart van dat bij detentie – hetzelfde aantal misdrijven voorkomen als bij een jaar detentie (te weten: 2,4 delicten). Na ontslag uit behandeling neemt, zelfs met de door de auteurs ingeschatte succeskans van 9%, het aan-

tal voorkómen delicten nog eens met 1,3 toe.

Veel resocialisatieprogramma's zijn aanzienlijk goedkoper dan de hierboven beschreven behandelingen. Zo kost behandeling met methadon – de meest toegepaste behandeling in de Nederlandse verslavingszorg – ongeveer € 3.000 per cliënt per jaar, waarbij zowel gezondheidswinst als criminaliteitsreductie zijn aangetoond (Marsh, 1998).

Verslavingsbehandelingen plegen effect te hebben (op middelen-gebruik en criminaliteit) afhankelijk van de tijdsduur van de interventies. Behandelingen mislukken vaak door voortijdig staken (drop-out). Tegenover de bescheiden resultaten die bij vroegtijdige uitvallers bereikt worden, staan navenant lage kosten.

#### Baten van zorg en resocialisatie

De auteurs gaan ervan uit dat de succeskans omgekeerd evenredig is met het aantal antecedenten. Dit is zeer de vraag. Veel interventies in de (verslavings)zorg hebben een tijdelijk of duurzaam effect op criminaliteit. Het is bij verslaafde veelplegers zinvol een onderscheid te maken tussen cure- en care-inspanningen. Bij care-inspanningen bij chronisch verslaafden is vaak eerder sprake van een reductie van criminaliteit dan van volledig 'herstel'.

Een voorbeeld van cure. In 2000 voerden wij een onderzoek uit naar de effectiviteit van het behandelprogramma Triple-Ex voor justitiabele verslaafden in Parnassia Psycho-medisch centrum in Den Haag (Vermeulen en Hendriks, 2000). Het ging hierbij om verslaafden van gemiddeld 33 jaar oud, met een voorgeschiedenis van gemiddeld elf jaar heroïnegebruik en (onder andere) acht jaar cocaïnegebruik.

In de onderzochte groep was bij 92% van de personen voorafgaand aan opname sprake van antecedenten op het gebied van vermogensdelicten, met een gemiddelde van 23 antecedenten per persoon. Gewelddelicten kwamen voor bij 49% van de onderzochte personen, met een gemiddelde van drie antecedenten per persoon. Volgens de aanname van Slotboom en Wiebrens zou de succeskans bij het genoemde aantal antecedenten minder dan 4% betreffen.

Gemiddeld twee jaar na het verlaten van het behandelprogramma werd een follow-up interview met de cliënten gehouden. Van de onderzochte personen bleek 41% sinds vertrek uit Triple-Ex geen harddrugs (heroïne, methadon, cocaïne, amfetamines) meer te

hebben gebruikt. Bij de resterende 59% was sprake geweest van kortstondige of langdurige terugval in het gebruik (Vermeulen en Hendriks, 2000). Bij slechts 36% was sinds vertrek uit behandeling sprake geweest van antecedenten voor vermogensdelicten, met een gemiddelde van drie antecedenten. Kortom een veel sterkere en duurzamere reductie in criminaliteit dan Slotboom en Wiebrens stellen, maar wel een die in lijn is met gepubliceerde resultaten van (gemodificeerde) therapeutische gemeenschappen met betrekking tot terugval in middelen en criminele recidive (Van den Hurk, 1998). Een geheel andere analyse is afkomstig uit het landelijke onderzoek naar de effectiviteit van heroïne op medisch voorschrift (CCBH, 1997), een typisch care-project. In dit onderzoek werd aangetoond dat medische verstrekking van heroïne aan chronische, 'therapieresistente' heroïneverslaafden effectief is (gemeten naar gezondheidstoestand, sociaal-maatschappelijk functioneren en criminaliteit). Van de injecterende verslaafden behoorde 57% tot de succes categorie, bij de inhaleerende verslaafden was dit 48% (Van den Brink e.a., 2003; Hendriks e.a., 2003). Bij de injecterende heroïneverslaafden nam het gemiddelde aantal dagen dat men in de voorafgaande maand een delict had gepleegd af van dertien dagen bij aanvang van de heroïnebehandeling naar drie dagen ten tijde van de (12-maanden) follow-up. Bij inhaleerende heroïneverslaafden nam het gemiddelde aantal criminele dagen af van elf naar vier. Hoewel dit de duurste ambulante interventie in de verslavingszorg betreft, bedragen de kosten van de medische heroïneverstrekking ongeveer € 15.000 per cliënt per jaar. Zelfs bij deze zeer slecht functionerende verslaafden, met een voorgeschiedenis van gemiddeld vijftien antecedenten en een veelvoud aan gepleegde delicten, werd bij een fors goedkopere zorginvestering dan door Slotboom en Wiebrens gesteld, een aanzienlijk beter resultaat gevonden. Ook andere bevindingen uit de literatuur lijken onze stelling dat resocialisatie-inspanningen bij (verslaafde) veelplegers rendabel zijn, te ondersteunen. In een omvangrijke overzichtsstudie naar de kosten en baten van verslavingszorg, waarin onder andere de grote Amerikaanse programma-evaluaties (Darp, Tops, Datos) waren betrokken, vond Cartwright (2000) een baten-kostenratio in de meeste studies van ongeveer 4. Voor klinische behandelingen bedroeg de baten-kostenratio 2-3 en voor ambulante behandelingen 2-6.

### Conclusie

De maatschappelijke relevantie van bevindingen uit kosten-batenstudies is evident. Zij kunnen – zeker in een tijd van financiële schaarste – een belangrijke leidraad vormen bij het nemen van, soms verstrekkende, beleidsbeslissingen. Het belang van ontwikkeling van een model op grond waarvan de moeilijke keuze tussen behandeling/resocialisatie versus detentie wordt ondersteund, wordt eveneens onderschreven. Voorwaarde is wél dat het model gebaseerd is op realistische veronderstellingen, dat wil zeggen veronderstellingen die gebaseerd zijn op empirische gegevens. Bij de twee veronderstellingen die centraal staan in het model van Slotboom en Wiebrens, de kosten en de effectiviteit van behandeling, dienen op grond van de voorhanden zijnde empirische gegevens grote vraagtekens gezet te worden. De kosten van behandeling zijn aanmerkelijk lager dan verondersteld en de geobserveerde resultaten van resocialisatie – ook bij personen die zonder meer als veelpleger bestempeld kunnen worden – veelal aanzienlijk beter. Een demografisch model leent zich slecht voor het bepalen van de (kosten)effectiviteit van interventies. Tot slot zij opgemerkt dat de resultaten van zorginspanningen zich niet beperken tot het verminderen van criminele recidive. Gezondheidswinst en het voorkómen van verdere sociaal-maatschappelijke ontregeling (onder andere werkloosheid, dakloosheid) behoren ook tot de opbrengsten en vertalen zich eveneens in aanzienlijke kostenbesparingen. De conclusie van Slotboom en Wiebrens dat na ongeveer vijf antecedenten een goedkoop detentieregime te verkiezen is boven resocialisatie kan in het huidige bezuinigingsklimaat gemakkelijk leiden tot beleidskeuzes die niet alleen behandelbare gedetineerden benadelen, maar ook tot maatschappelijke verspilling leiden.

### Literatuur

- |   |  |
|---|--|
| <b>Brink, W. van den, V.M. Hendriks e.a.</b><br><i>Medical prescription of heroin to treatment resistant heroin addicts; two randomised controlled trials</i> | British medical journal, 327e jrg., 2003, p. 310-312 |
| <b>Cartwright, W.S.</b><br><i>Cost-benefit analysis of drug treatment services; review of the literature</i>  |  |

The journal of mental health  
policy and economics, nr. 3,  
2000, p. 11-26

**Hendriks, V.M., W. van den Brink  
e.a.**

*Heroïne en methadon op medisch  
voorschrift voor chronisch, thera-  
pieresistente heroïneverslaafden;  
twee gerandomiseerde studies*

Nederlands tijdschrift voor  
geneeskunde, 147e jrg., nr. 42,  
2003, p. 2065-2071

**Hurk, A. van den**

*Tussen de helpende en de harde  
hand*

Nijmegen, Universiteit Nijmegen,  
1999

**Marsh, L.A.**

*The efficacy of methadon mainte-  
nance interventions in reducing  
illicit opiate use, HIV risk beha-  
vior and criminality; a meta-  
analysis*

Addiction, 93e jrg., nr. 4, 1998,  
p. 515-532

**Slotboom, A., C. Wiebrens**

*Opsluiten of sleutelen? Kosten  
en baten van detentie en resocia-  
lisatie*

Justitiële verkenningen, 29e jrg.,  
nr. 9, 2003, p. 40-53

**Vermeulen, K.T., V.M. Hendriks**

*Drangbehandeling in Den Haag;  
evaluatie-onderzoek naar de  
effectiviteit van het behandel-  
programma Triple-Ex voor justi-  
tiabele verslaafden*

Den Haag, Parnassia Addiction  
Research Centre, 2000

## Aannames badkuipcurve komen uit de lucht vallen

### *B. Langezaal\**

In het artikel 'Opsluiten of sleutelen? Kosten en baten van detentie en resocialisatie' (in: *Justitiële verkenningen*, nr. 9, 2003) maken de auteurs A. Slotboom en C. Wiebrens een kosten-batenanalyse voor de aanpak van veelplegers, waarbij detentie wordt vergeleken met resocialisatie (= alle vormen van behandeling of begeleiding van verslaafde veelplegers). Op zich is die benadering verfrissend: waarom zou je niet kijken of de interventies die je pleegt, meer opbrengen dan ze kosten? Dat je daarbij uitgaat van enkele aannames en vereenvoudigingen, hoort nu eenmaal bij het werken vanuit een model. Maar de aannames in de analyses van Slotboom en Wiebrens komen echt uit de lucht vallen. Ze vormen dan ook geen fundament voor de nogal stellige conclusies.

Heel in het kort het gehanteerde model: de baten bestaan uit de misdrijven die iemand door de werking van het systeem niet pleegt. Die baten worden afgezet tegen de kosten van interventies. Voor verslaafde veelplegers zijn er ruwweg twee mogelijkheden: detentie of resocialisatie. Vervolgens introduceren de auteurs de zogenoemde badkuipcurve. Voor veelplegers betekent dit: veel personen plegen eenmalig een misdrijf of stoppen na twee of drie keer. Bij de 'vaste klanten van Justitie' is de kans op uitval (hier: het stoppen met de criminele carrière) gering en vooral afhankelijk van toevalligheden. De badkuipcurve laat zien bij welke groep de meeste winst is te behalen en bij welke groep verdere interventies eigenlijk verspilde moeite zijn.

### Kosten en baten

Ten slotte wordt dit model met cijfers gevuld en daarbij begeven de auteurs zich op glad ijs. De kosten van een jaar detentie bedragen € 70.000 per veelpleger. Beiden werken bij het Parket-Generaal van het O.M., dus ik neem aan dat zij deze cijfers kunnen onderbouwen. Vervolgens veronderstellen zij dat resocialisatie wel even duur zal zijn als detentie en hier gaan zij onderuit: zelfs intensieve klinische behan-

\* De auteur is senior beleidsmedewerkster verslavingszorg bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

deling is nog altijd goedkoper dan detentie. Een paar cijfers: een jaar behandeling met heroïne naast methadon kost nu ongeveer € 20.000,- per persoon. De uiteindelijke kosten kunnen lager worden wanneer de heroïnebehandelunits na afloop van het onderzoek een geïntegreerd onderdeel worden van de verslavingszorg. De kosten bedragen dan € 15.000 per persoon per jaar. Enkele andere voorbeelden: klinische behandeling in een verslaafdenkliniek kost per jaar gemiddeld € 57.000,- en een jaar deeltijdbehandeling € 27.000. De kosten blijven dus fors onder de € 70.000.

Een volgende aanname is dat de kans op succes van resocialisatie omgekeerd evenredig is aan het aantal antecedenten. Dus: bij degenen die al veel delicten hebben gepleegd, heeft resocialisatie waarschijnlijk minder succes. De gedachte hierachter is dat men aan het begin van de criminele loopbaan nog wel gevoelig is voor interventies, maar in de loop van de carrière verhardt. Op basis van deze aannames 'becijferen' de auteurs dat de kosteneffectiviteit van detentie al na vijf antecedenten hoger is dan die van resocialisatie. De wetenschappelijke studie naar het effect van de behandeling met heroïne (Van Ree, 2002) laat iets anders zien: uit het onderzoek is gebleken dat het aantal dagen per maand waarop deelnemers illegale activiteiten verrichtten daalde van 14,7 naar 2,1 bij degenen die heroïne spoten en van 11,6 naar 2,2 bij de 'rokers'. De commissie Paas (Paas, 2003) heeft uitgezocht welke besparingen dit oplevert. De commissie komt, op basis van voorzichtige schattingen, op een besparing van € 20.000 per persoon per jaar. Die besparingen betreffen alleen de vermindering van kosten van arrestaties en inbewaringstelling en de directe materiële schade door inbraken, diefstal en beroving. Voor de goede orde: deelnemers aan de heroïnebehandeling zijn géén 'beginnende' crimineeltjes: meer dan de helft van de deelnemers heeft ooit meer dan een jaar vastgezet<sup>1</sup>, en meer dan de helft heeft in de maand voorafgaande aan deelname aan het heroïne-experiment meer dan vijf delicten gepleegd. Bovengenoemde cijfers laten echter zien dat ook bij deze groep 'hardnekkig' verslaafde veelplegers behandeling succesvol is; in termen van criminaliteitsreductie én verbeterde gezondheid en sociaal functioneren.

Voor het geval u nu denkt dat alleen de medische verstrekking van heroïne effect heeft, nog één ander voorbeeld: Triple Ex, een

<sup>1</sup> De mediaan detentieduur was bijna twee jaar.

programma voor verslaafden met een 'justitietitel'. Ook hier geen beginnende criminelen: gemiddeld is deze doelgroep 23 keer in aanraking geweest met de politie. Sinds vertrek uit behandeling staat een kwart van de deelnemers weer een straf, aanklacht of rechtszaak te wachten. Terugval in criminaliteit na behandeling komt dus voor, maar dit is wel een veel positiever resultaat dan waar Slotboom en Wiebrens van uitgaan. Zij stellen dat al bij acht antecedenten de kans op terugval in criminaliteit bijna 90% is. De interventies vanuit de verslavingszorg hebben aantoonbaar meer effect op criminaliteitsreductie dan in het model beweerd wordt. Bovendien heeft behandeling ook effect op de gezondheid van verslaafden en hun sociaal-maatschappelijk functioneren, twee zaken waar de auteurs geen woord aan wijden.

Voorkomen van erger is ook een functie van de verslavingszorg. Alleen kijken naar de badkuipcurve zou ertoe leiden dat we ons niet richten op personen die hun eerste delict hebben begaan. Immers, 77% van de mensen pleegt na het eerste delict geen tweede meer. In termen van kosteneffectiviteit zou het verspilling zijn om interventies op deze groep te richten. Dit beeld klopt echter niet meer als gekeken wordt of die beginnende delictpleger verslaafd is: de verslavingszorg gaat uit van het principe van 'stepped care'. Juist aan het begin van iemands verslaving is met kortdurende en 'lichte' behandeling nog veel te bereiken. Behandeling is in die zin ook preventie; het voorkomen van een langdurige verslaving én criminele carrière. De baten van preventie worden zelden meegewogen. Die baten zijn ook het moeilijkst hard te maken: hoe toon je aan dat je iets hebt voorkómen? Als je dat wel zou doen, komt het model er heel anders uit te zien.

### Kans op succes

Alleen kijken naar de criminele carrière, zoals in het artikel steeds gebeurt, gaat voorbij aan de ernst van de verslaving en eventuele psychiatrische stoornissen waar veel van de veelplegers mee rondlopen. Die stoornissen en verslavingsproblemen bepalen iemands intrinsieke mogelijkheden tot gedragsverandering. Zeker voor die groep waarbij verslaving eerst kwam en de criminaliteit daar een gevolg van is, heeft alleen kijken naar het aantal antecedenten weinig zin. Het recept, de trefkans en de succeskans vergroten, is op zich goed. De trefkans wordt, zoals de auteurs terecht stellen, bepaald door



een goede screening. De verslavingszorg heeft samen met Justitie enkele zinnige projecten opgezet, zoals een gezamenlijke 'voorkeur' waar de verslavingszorg en de verslavingsreclassering in het Huis van Bewaring iedere verslaafde verplicht screenen en voorzien van een hulpverleningsplan. Alleen jammer dat de huidige bezuinigingen bij Justitie misschien betekenen dat de uitkomsten van die projecten nooit breed zullen worden ingezet in de praktijk.

'De succeskans wordt vooral vergroot door verbetering van politieële en justitiële samenwerking'. Ik zou zeggen ook de samenwerking tussen justitie en de verslavingszorg. Met dat doel werken de verslavingszorg en de verslavingsreclassering onder andere aan een interventiematrix, waarin het O.M. precies kan zien welke behandelinterventies er mogelijk zijn en wat werkt en wat niet. De auteurs vragen zich af of de programma's wel effect hebben. VWS heeft al vijf jaar geleden samen met het veld het project *Resultaten scoren* opgezet, waarin protocollen worden ontwikkeld voor behandelinterventies die practice- en evidence-based zijn. Er is dus al heel wat bekend over wat werkt en wat niet. Wanneer die kennis en de daarop geënte behandelinterventies worden ingezet voor verslaafde veelplegers en Justitie, VWS en de veldpartijen ook nog eens goed samenwerken, wint resocialisatie het in alle opzichten van detentie.

#### Literatuur

**Paas, R. (voorz.)**

*Over blijvende zorg*

Utrecht, Commissie

Invoeringsaspecten Behandeling

Heroïneverslaving (CIBH), 2003

**Ree, J.M. van (voorz.)**

*Heroïne op medisch voorschrift*

Utrecht, Centrale Commissie

Behandeling Heroïneverslaafden,

2002

## Resocialisatie of detentie? Over uitvalkansen en kosten-batenanalyses

*B.S.J. Wartna en N. Tollenaar\**

In *Justitiële verkenningen* nr. 9, 2003 stellen Anke Slotboom en Cas Wiebrens op basis van een kosten-batenanalyse dat we er verstandiger aan doen om veelplegers voor geruime tijd op te sluiten dan te proberen hen af te stoppen via de weg van de resocialisatie. De auteurs rekenen ons voor dat de kosteneffectiviteit van detentie al vanaf vijf antecedenten die van resocialisatiepogingen overstijgt. In hun ogen zijn de kansen op herstel bij veelplegers zo gering dat voor elke dader die meer dan vijf keer in contact is gekomen met de politie of Justitie, behandeling al minder efficiënt zou zijn dan één jaar detentie.

Nu is het natuurlijk een goed idee om naast de effecten van strafrechtelijke interventies ook naar de kostenkant te kijken. Met het meten van de recidive en andere effectmaten zijn we er niet, ook de middelen die worden ingezet om de beoogde doelen te bereiken zijn van belang om de waarde van de interventies te kunnen bepalen. Het aardige van de benadering van Slotboom en Wiebrens is bovendien dat met behulp van hun model van te voren kan worden bepaald welke interventie de hoogste opbrengsten zal hebben. Nog voordat er een veelpleger is aangepakt, kan bij benadering worden voorspeld welke strategie of aanpak het beste is.

De nauwkeurigheid waarmee dat gebeurt, hangt evenwel samen met de kracht van de veronderstellingen waarop het model berust. En op de veronderstellingen die Slotboom en Wiebrens hanteren, valt wel een en ander aan te merken.

Zo gaan de auteurs ervan uit dat de kosten van resocialisatieprogramma's even hoog zijn als die van detentie. De vraag is of dit juist is. Resocialisatie bestaat in allerlei soorten en maten. Er zijn residentiële behandelprogramma's, arbeidstoeleidingsprojecten die plaatsvinden in de laatste fase van de detentie en leerprojecten die ambulante worden uitgevoerd. Deze programma's zullen niet alle even duur zijn. Toch rekenen Slotboom en Wiebrens voor resocialisatie steeds hetzelfde

\* Beide auteurs zijn als onderzoeker werkzaam bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie te Den Haag.

de bedrag als voor één jaar detentie: € 70.000,-. Overigens vragen wij ons ook af of één jaar detentie onder alle omstandigheden zoveel kost. Sommige regimes zijn immers goedkoper dan andere. Als men massaal over zou gaan tot het plaatsen van twee gedetineerden op één cel zullen er vermoedelijk besparingen optreden. Maar als je alle veelplegers voor elk delict waarvoor zij worden vervolgd gedurende één jaar zou opsluiten, dan moeten er cellen worden bijgebouwd en komen de kosten weer hoger te liggen. Kortom, wat zijn de juiste prijzen voor 'resocialisatie' en 'detentie' en over welke vormen hebben we het eigenlijk? De kostenverhouding is van belang want deze is sterk van invloed op de uitkomsten van de kosten-batenanalyse.

Over de kans op succes van resocialisatiepogingen valt ook meer te zeggen. Slotboom en Wiebrens nemen aan dat deze kans omgekeerd evenredig is aan het aantal politie- of justitiecontacten. Bij iemand die twee keer is vervolgd, is het veronderstelde succespercentage dus 50%, bij iemand die al vijf keer is opgepakt 20%. Voor het model is deze veronderstelling goed bruikbaar; zij oogt wellicht zelfs 'plausibel', maar ze is feitelijk onjuist. Uit onderzoek vanuit Engeland, de Verenigde Staten en Canada is gebleken dat behandelprogramma's het best gericht kunnen worden op daders met een hoog en middelhoog recidiverisico. Bij delinquenten met een gering recidivegevaar werken resocialisatiepogingen soms zelfs averechts (zie bijvoorbeeld Bonta, Wallace-Capretta e.a., 2000). Meer in het algemeen wordt via de internationale what works-literatuur steeds meer bekend over het mogelijke succes van resocialisatie- of behandelprogramma's. Uit overzichtstudies en meta-analyses blijkt dat van sommige programma's onder sommige omstandigheden wel degelijk een recidivebeperkend effect uitgaat.<sup>1</sup> De effecten zijn doorgaans niet groot, maar wel substantieel en zelfs de programma's met een gering effect vertonen soms een gunstige baten-kostenratio (Aos, Philips e.a., 2001).

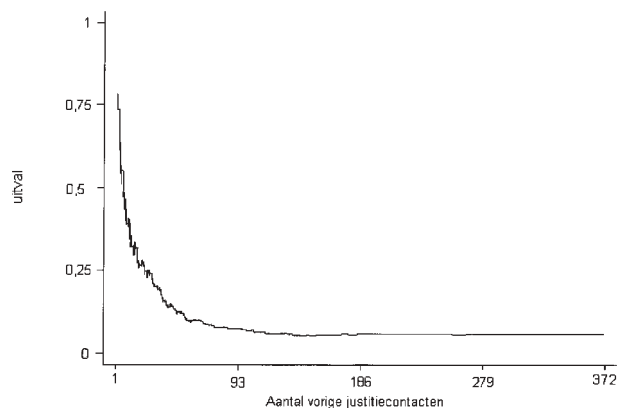
Een derde opmerking richt zich op de 'badkuipcurve' als zodanig. Ten grondslag aan het voorspellingsmodel liggen ideeën over de ontwikkeling van de uitvalkans, dit is de kans dat de criminele carrière van een dader tot een einde komt. Bekend is dat deze kans afhankelijk is van het aantal eerdere politie- of justitiecontacten dat een dader heeft

<sup>1</sup> Het WODC heeft in het kader van het traject Modernisering Sanctietoepassing de resultaten van 29 recente overzichtstudies op dit terrein op een rijtje gezet. Een voorbeeld van een dergelijke studie is MacKenzie (2002).

opgebouwd. Volgens Slotboom en Wiebrens vertoont het verloop van de uitvalkans de vorm van een badkuip: eerst een dalende lijn, dan een horizontaal gedeelte en ten slotte een stijgende lijn. In het begin van de carrière is de uitvalkans erg groot, de meeste daders houden het bij één of twee delicten. Sommige daders volharden echter; naarmate het aantal politie- of justitiecontacten toeneemt, wordt de kans dat deze 'veelplegers' hun carrière stopzetten steeds kleiner. Op een gegeven moment is de uitvalkans op een minimum beland. In deze fase stopt slechts een zeer klein gedeelte van de daders. Totdat ook deze carrièrecriminelen, moe geworden, hun deviante levensstijl opgeven: als het aantal eerdere contacten verder groeit, neemt de kans dat men stopt opnieuw toe.

Wij hebben onlangs een onderzoek afgerond naar 'justitieveelplegers', dit zijn daders die in een recente periode van vijf jaar het meest frequent werden vervolgd (Wartna en Tollenaar, 2004). Op basis van de gegevens uit dit onderzoek, afkomstig uit de Justitiële Documentatie, hebben we in navolging van Slotboom en Wiebrens de uitvalkans berekend bij een toenemend aantal eerdere justitiecontacten. De figuur laat zien dat na de veertigste à vijftigste strafzaak de kans dat men stopt niet noemenswaard meer verandert. De badkuip heeft als het ware geen rechterwand: bij elk aantal strafzaken bevinden zich

**Figuur 1: Proportie uitval naar aantal eerdere justitiecontacten**



Bron: OBJD

onder de veelplegers meer daders die hun carrière voortzetten dan daders die het bij dat aantal voor gezien houden. Een resultaat dat we ook terugzien bij ander onderzoek op het terrein van criminele carrières (zie bijvoorbeeld Barnett, Blumstein e.a., 1987; Kyvsgaard, 2003).

Slotboom en Wiebrens baseren hun ideeën over het verloop van uitvalkans op onderzoek waarbij een groep first offenders voor een periode van maximaal zes jaar werd gevolgd (Openbaar Ministerie, 2003). Dat is te kort om een goed beeld te krijgen van complete criminele carrières. De veelplegers uit ons eigen onderzoek bijvoorbeeld, zijn gemiddeld al meer dan tien jaar actief en een deel van hen zal nog wel enige tijd doorgaan. Het is lastig om op basis van een groep daders die recent nog actief waren uitvalkans in te schatten, omdat je nooit zeker weet of ze gestopt zijn (Piquero, Farrington e.a., 2003). Als men dat toch doet, dan kan men beter een zo lang mogelijke observatietermijn aanhouden. Want hoe langer de observatietermijn, des te groter de kans dat een dader die nog niet heeft gerecidiveerd ook daadwerkelijk is gestopt.

#### Ten slotte

Slotboom en Wiebrens doen uitspraken over de wijze waarop wij in Nederland met veelplegers dienen om te gaan. Zij doen dit op basis van een inschatting van uitvalkans waar methodologisch wel wat op af te dingen valt en op grond van veronderstellingen die afgaand op de beschikbare literatuur nader kunnen worden gespecificeerd. In de kern lijkt hun boodschap te zijn: sluit de veelplegers op, aan pogingen hen te resocialiseren valt geen eer te behalen en ooit zullen ze vanzelf ophouden. Maar de badkuipcurve waarop deze boodschap berust, is in deze situatie niet van toepassing. Als we moeten wachten op het moment dat de veelplegers 'er vanzelf mee ophouden', is er intussen veel schade aangericht.

Veelplegers zijn verantwoordelijk voor eenderde van alle strafzaken in Nederland, we moeten iets met hen aan. Langer straffen is een optie, want de meest actieve veelplegers worden nu doorgaans tot een korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf veroordeeld en die zijn klaarblijkelijk niet effectief. Maar lange vrijheidsstraffen kosten veel geld en ze werken slechts zolang ze duren; eenmaal komen de gedetineerden weer vrij. Van resocialisatie valt daarentegen op de langere termijn meer te verwachten. Juist bij veelplegers valt via een slimme aanpak winst te

behalen. Misschien moeten we dan af van het idee dat we bij deze dadergroep moeten kiezen tussen detentie of resocialisatie. Tijdelijke onschadelijkmaking en een op de toekomst gerichte behandeling sluiten elkaar niet per se uit. De meest efficiënte aanpak is wellicht een (variabele) mix van beide perspectieven. Via kosten-batenanalyses komen we deze op het spoor. Slotboom en Wiebrens zetten daartoe een eerste stap.

#### Literatuur

- Aos, S., P. Philips e.a.**  
*The comparative costs and benefits of programs to reduce crime*  
Washington, 2001
- Barnett, A., A. Blumstein e.a.**  
*Probabilistic models of youthful criminal careers*  
*Criminology*, 25<sup>e</sup> jrg., 1987,  
p. 83-107
- Bonta, J., S. Wallace-Carpretta e.a.**  
*A quasi-experimental evaluation of an intensive rehabilitation supervision program*  
*Criminal justice and behavior*,  
27<sup>e</sup> jrg., 2000, p. 312-329
- Kyvesgaard, B.**  
*The criminal career; the Danish longitudinal study*  
Cambridge, 2003
- MacKenzie, D.L.**  
*Reducing the criminal activities of known offenders and delinquents; crime prevention in the courts and corrections*  
In: Sherman, L.W., D.P. Farrington e.a. (red.), *Evidenced based crime prevention*,  
London, 2002
- Openbaar Ministerie**  
*Jaarverslag 2002 Openbaar Ministerie; goed beschouwd 2003*  
Den Haag, 2003
- Piquero, A.R., D.P. Farrington e.a.**  
*The criminal career paradigm*  
Chicago, 2003
- Wartna, B.S.J., N. Tollenaar**  
*Bekenden van Justitie; een verkennend onderzoek naar de 'veelplegers' in de populatie van vervolgte daders*  
Meppel, 2004.

## Journala

Het WODC op Internet:  
[www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)

inzake het 'criminaliteits-  
vraagstuk');

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie is via Internet bereikbaar. Het WODC is een kenniscentrum op justitieel terrein dat een wetenschappelijk bijdrage levert aan de ontwikkeling en de evaluatie van justitiebeleid. Op deze nieuwe site is de volgende informatie te vinden:

Voor vragen over producten en diensten van het WODC kunt u terecht bij de WODC-informatie-desk (e-mail: [wodc-informatie-desk@minjus.nl](mailto:wodc-informatie-desk@minjus.nl)). Wij hopen op deze wijze bij te dragen aan de verspreiding van relevante kennis en informatie buiten het ministerie van Justitie.

Hans van Netburg (redacteur  
WODC-site)

tel.: 070-3 70 69 19

fax: 070-3 70 79 48

e-mail: [c.j.van.netburg@minjus.nl](mailto:c.j.van.netburg@minjus.nl)

1. Organisatie (o.a. beschrijvingen van de verschillende afdelingen en de namen van de medewerkers);

**WODC-Thesaurus 'Het criminaliteitsvraagstuk' (3e herziene uitgave, 2003)**

2. Publicaties;

- uitgebreide samenvattingen en volledige teksten van de nieuwste rapporten;
- inhoudsopgaven, voorwoord en artikelen (pdf-files) van *Justitiële verkenningen*;
- jaarlijsten van rapporten en *Justitiële verkenningen*;
- overige publicaties (o.a. onderzoeksprogrammering van justitie);

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie heeft de derde herziene versie van de WODC-thesaurus beschikbaar gemaakt op de website van het WODC. Deze gestructureerde standaard trefwoordenlijst inzake het criminaliteitsvraagstuk bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, criminaliteitspreventie, delicten/criminaliteitsvormen, justitiële organisatie, politie, slacht-

3. Interessante verwijzingen (overzicht van congressen en studiedagen; bronnenlijst

offers, strafrechtspleging, strafstelsel, gevangeniswezen, reclasering en vreemdelingen. Als extra hulpmiddel is ook een nieuwe uitgave van de geografische thesaurus beschikbaar. De digitale uitgaven van beide thesauri zijn te vinden op de WODC-website ([www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)) via de knop 'publicaties' en de subknop 'rapporten'. Tevens is de gedrukte versie in een beperkte oplage gratis beschikbaar op aanvraag per e-mail: [a.eind@minjus.nl](mailto:a.eind@minjus.nl)

#### Themanummers *Justitiële verkenningen*

Regelmatig worden, bij voorbeeld ten behoeve van het onderwijs, grote aantallen exemplaren van *Justitiële verkenningen* nabesteld. Voor de bepaling van de oplage is het wenselijk vroegtijdig op de hoogte te zijn van de mogelijke vraag. Om die reden geven wij, onder voorbehoud, de thema's die de redactie op dit moment in voorbereiding heeft. Over de inhoud van de nummers kan met de redactie contact worden opgenomen. Ook personen die een bijdrage willen leveren aan een van de aangekondigde nummers wordt verzocht contact op te nemen met de redactie.

**JV3, 2004** begin mei:  
Inlichtingendiensten  
**JV4, 2004** half juni:  
Recherche/  
opsporing

#### Congressen

*25-26 maart:*  
Symposium Behandelen: feit en fictie  
*31 maart:*  
Ciroc seminar 'Criminele carrières' (Amsterdam)  
*8 april:*  
Studiedag Bredere toepassing van de BOPZ; mogelijk en noodzakelijk  
*22 april:*  
Leren van grootschalig recheoptreden; een reflectie  
*22 en 23 april:*  
Elfde Sociaal Wetenschappelijke Studiedagen 'De ontregelde samenleving' (Amsterdam)  
*28 april:*  
Aanpak jeugdige veelplegers: stop de criminele carrières!  
*29 april:*  
Het maatschappelijk oordeel van de strafrechter  
*11 mei:*  
Landelijke conferentie herstelrecht  
*13-15 mei:*  
Conferentie 'What works in reducing crime' (Parijs)



*14 mei:*

Congres 'De taak van de strafrechtswetenschap' (Leiden)

*9 juni:*

Ciroc seminar 'De Albanen' (Amsterdam)

*17 juni:*

NVK-congres

*25 tot 28 augustus:*

International conference 'Global similarities - local differences' (Amsterdam)

Hieronder volgen meer uitgebreide beschrijvingen van deze congressen.

**Behandelen: feit en fictie**

De Divisie Forensische Psychiatrie heeft in de tijd die achter haar ligt ervaren dat er regelmatig spanningen optreden op het grensvlak van justitie en behandeling. Enkele fundamentele thema's die binnen de forensische psychiatrie een belangrijke rol spelen zijn: de grens tussen crimineel en gestoord, afglijden naar levenslange preventieve 'detentie' via TBS of RM, wat is eigenlijk de zorgvraag van de cliënt zelf, strijdigheid tussen de gezondheidswetgeving en de strafwetgeving, wat is behandelbaar en wat niet, en de behandelbaarheid van psychopathie. De bedoeling van dit symposium is een dialoog en een debat tot stand te brengen tussen collega's van diverse beroeps-

groepen over bovenstaande thematiek.

*Sprekers:* prof. dr. Robert D. Hare (psycholoog, University of British Columbia, Vancouver, Canada), dr. J. Pols (psychiater, Assen), prof. dr. C. Kelk (hoogleraar straf(proces)recht en penitentair recht, Universiteit Utrecht), dr. H.P.M. van Haaster (onderzoeker IGBP, Instituut voor Gebruikersparticipatie en Beleid, Amsterdam), twee forensisch psychiatrisch cliënten, prof. dr. F.A.M. Kortmann (psychiater en hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Nijmegen), drs. M.G.A. Tervoort (psychiater en divisiedirecteur Behandelzaken Forensische Psychiatrie, GGZ Drenthe). Op 26 maart worden twee workshops gegeven, beide door prof. dr. R.D. Hare. De eerste onder de titel 'Psychopathy en its measurement', de tweede onder de titel 'Psychopathy, its nature and treatment'.

*Datum:* Donderdag 25 en vrijdag 26 maart (25 maart: symposium; 26 maart: 2 workshops), 09.00-16.15 uur

*Plaats:* Adventskerk, Assen

*Informatie:* Stichting Education Permanente, tel.: 0345-576642, fax: 0345-571781, e-mail: scem@scem.nl, website: www.scem.nl

**Criminele carrières binnen de georganiseerde misdaad**

Welke factoren zijn bepalend voor succes en falen binnen de georganiseerde misdaad? Hoe raakt men verzeild in deze wereld, hoe ontwikkelen criminële carrières zich, en hoe komen carrières tot een einde? Zijn de criminele carrières van 'grote jongens' vergelijkbaar met die van kruimeldieven of zijn er binnen de georganiseerde misdaad andere patronen zichtbaar? Waarom is stoppen zo moeilijk, ook als er al miljoenenwinsten zijn vergaard? En wat voor inzichten zijn er te ontlenu aan (auto)biografieën en levensgeschiedenissen? Deze en andere vragen worden tijdens dit Ciroc-seminar nader onder de loep genomen. Ciroc is een internationaal criminologisch kenniscentrum op het gebied van de georganiseerde misdaad en de bestrijding ervan. Het centrum is een initiatief van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en de secties criminologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) en de Vrije Universiteit Amsterdam (VU). Lezingen: 'Criminele carrières binnen de georganiseerde misdaad' (dr. Edward Kleemans, WODC); 'Het zat in de familie; misdaad als vak of afwijking in het Neder-

landse verleden' (dr. Florike Egmond, historica en free lance onderzoekster); 'Misdaad: een familiebedrijf?' (dr. Peter Klerks, Nederlandse Politie Academie, NPA Onderzoeksgroep); 'Het leven zoals het is; (auto)biografieën als bron van kennis over georganiseerde misdaad' (Patrick Van Calster, Vrije Universiteit Brussel); 'Boeven in boeken; (auto)biografieën en georganiseerde misdaad' (Marian Husken misdaadjournaliste *Vrij Nederland*)

*Organisatie:* Ciroc (samenwerkingsverband EUR, VU en het WODC)

*Datum:* Woensdag 31 maart 2004 van 09.45-17.00 uur

*Locatie:* Vrije Universiteit, Agora-zaal, De Boelelaan 1105, 1081 HV Amsterdam

*Informatie en aanmelding:*

Christa Hoeksel, sectie Strafrecht en Criminologie,  
tel.: 020-4446231,  
fax: 020-4446230, e-mail:  
c.g.l.hoeksel@rechten.vu.nl

**Bredere toepassing van de BOPZ; mogelijk en noodzakelijk**

In veel sectoren van de zorg valt niet te ontkomen aan (incidentele) vrijheidsbeperkingen. De wet BOPZ biedt een steeds uitgebreider instrumentarium voor opname en behandeling. Sprekers: dr. mr. P.J.H. Laurs (directeur Medilex), mr. dr. K. Blankman

(universitair docent VU, Amsterdam), mr. R. Helle (verpleeghuisarts/jurist Stichting Heemswijk, Heemskerk), W. Kramer (psychiater, 1e geneeskundige Altrecht, Utrecht), mr. E.L. Lodeweges-Hulscher (inspecteur voor de Volksgezondheid, Arnhem).

*Datum:* Donderdag 8 april 2004, ochtendsessie van 09.30-13.15 uur, middagsessie van 13.30-17.00 uur

*Plaats:* Congrescentrum Antropia, Driebergen

*Informatie:* Medilex:  
tel.: 030-6933887,  
website: [www.medilex.nl](http://www.medilex.nl),  
e-mail: [medilex.info@medilex.nl](mailto:medilex.info@medilex.nl)

#### **Leren van grootschalig rechercheoptreden; een reflectie**

Het thema opsporing staat (beleidsmatig) volop in de belangstelling, zowel bij de politie als bij het publiek. Op dit door het NIK (Netwerk voor Innovatie en Kwaliteit) georganiseerde congres spreken politiemensen over hun ervaringen en leermomenten bij een groot aantal rechercheonderzoeken. Toegankelijk slechts voor politiemensen.

*Datum:* Donderdag 22 april 2004

*Plaats:* De Reehorst, Ede

*Informatie:* LSOP-congresbureau,  
tel.: 055-5392300,  
e-mail: [congres@lsop.nl](mailto:congres@lsop.nl)

#### **Elfde Sociaal-wetenschappelijke studiedagen: 'De ontregelde samenleving'**

In welvarende verzorgingsstaten als Nederland en België heerst al langere tijd onvrede onder de bevolking. Het wantrouwen en onbehagen van de burgers leiden tot een aantal interessante maatschappelijke paradoxen. Toenemende grootschaligheid en onzekerheid, voortgaande individualisering, ontzuiling, multiculturalisme en een terugtrekkende overheid, roepen tegengestelde reacties op. Reacties die lijken op een terugverlangen naar de sociale gebondenheid en geborgenheid van de jaren vijftig.

Tegelijkertijd accepteren burgers van diezelfde overheid geen vrijheidsbeperkende regels. Hoe moet het beleid de komende jaren anticiperen op deze maatschappelijke paradoxen? En wat is de taak van de sociale wetenschappen? De plenaire sessies op de morgen van de eerste congresdag belichten het thema *De ontregelde samenleving*.

Keynote speaker is prof. Mark Elchardus van de Vrije Universiteit Brussel. Een breed samengesteld forum, met vertegenwoordigers uit Nederland en Vlaanderen, reageert vervolgens op de problematiek van het congres Thema. De Elfde sociaal-wetenschappelijke studiedagen zijn een markt voor recent

onderzoek, voor discussies en gedachtewisselingen met collega's, vakgenoten, vertegenwoordigers van eigen en andere wetenschappelijke disciplines en stromingen. In thematische sessies worden papers gepresenteerd. De studiedagen zijn bestemd voor Vlaamse en Nederlandse beoefenaren van de sociale wetenschappen, binnen en buiten de universiteiten, in overheidsdienst en in de marktsector. Zij zijn bij uitstek de gelegenheid om in vogelvlucht een beeld te krijgen van de meest recente stand van zaken op tal van terreinen. Ruim honderdvijftig papers worden gedurende de beide dagen van de sociaal-wetenschappelijke studiedagen besproken in meer dan vijftig sessies van anderhalf uur.

*Datum:* Donderdag 22 en vrijdag 23 april 2004

*Plaats:* CASA 400 Amsterdam, James Wattstraat 75, Amsterdam.

*Informatie:* Marycke Borghardt, e-mail: borghardt@siswo.uva.nl en Ente Breed, e-mail: studiedagen@siswo.uva.nl, programma en sessies: <http://www.siswo.nl>.

**Aanpak jeugdige veelplegers: stop de criminele carrières!**

Veelplegers komen stelselmatig in aanraking met politie en justitie. Onder de veelplegers bevindt zich een aanzienlijke groep jongeren. Deze groep veelplegers

vraagt om een speciale aanpak. Maar wat werkt adequaat om de criminele carrières te doorbreken? Aan de orde komen onderwerpen als: optimalisering wet en regelgeving; optimalisering samenwerking in de jeugdstrafrechtketen; effectieve sancties; privacywetgeving; best practices. Sprekers zijn onder anderen: drs. P.A. Lankhorst (Adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg); dr. P.H. van der Laan (senior-onderzoeker NSCR); dr. H.B. Ferwerda (criminoloog en directeur Beke Advies- en Onderzoeksgroep); mr. H. Pasman (directeur Raad voor de Kinderbescherming directie oost); drs. H.P.B. Lodewijks (wnd. directeur justitiële jeugdinrichting Rentray).

*Datum:* Woensdag 28 april 2004

*Plaats:* Holiday Inn Leiden, Haagse Schouwweg 10, Leiden  
*Informatie:* Studiecentrum voor bedrijf en overheid, drs. Simone Baas (seminar manager), Ingrid Swinkels (assistent seminar manager): tel.: 040-2974980.

**Het maatschappelijk oordeel van de strafrechter**

Van de strafrechter wordt verwacht dat hij oog heeft voor wat er speelt in de samenleving. Weinigen zullen dat bestrijden, maar hoe ver moet of mag de rechter daarin gaan? Naast het luisteren naar geluiden uit de samenleving, moet de rechter er

immers ook voor waken zijn onafhankelijkheid niet uit het oog te verliezen. In de huidige maatschappij, waar de rechter nauwlettend op de vingers wordt gekeken en via de media een niet aflatende stroom van meningen en kritiek op de rechter wordt afgevuurd, is dat geen gemakkelijke opgave. In het boek *Het maatschappelijk oordeel van de strafrechter* verdiepen onderzoekers van het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Vrije Universiteit Amsterdam zich in een tweetal vraagstukken op dit terrein. Het betreft in de eerste plaats het algemene beeld en de verwachtingen die de rechter en samenleving over en weer van elkaar hebben. Klopt die wederzijdse beeldvorming wel en in welke mate is er sprake van een kloof, zoals vaak beweerd wordt? In de tweede plaats zijn psychologische mechanismen onderzocht waarop rechters zich in het nemen van beslissingen in concrete strafzaken, al dan niet bewust, kunnen laten beïnvloeden door maatschappelijke druk. Tijdens dit symposium presenteren de auteurs de belangrijkste bevindingen van het onderzoek en hopen zij daarover in discussie te kunnen gaan met rechters, wetenschappers en andere geïnteresseerden. Sprekers: mw. mr.

Wil Tonkens-Gerkema (voorzitter van de NVvR); prof. dr. Henk van de Bunt (hoogleraar criminologie EUR en VU); prof. dr. Henk Elffers (NSCR en hoogleraar rechtspsychologie Universiteit Antwerpen); prof. dr. Peter van Koppen (NSCR en hoogleraar Rechtspsychologie VU en UM); dr. Jan de Keijser (NSCR); prof. mr. Hans de Doelder (hoogleraar Strafrecht en Strafprocesrecht EUR).

*Datum:* Donderdag 29 april 2004, 09.30-17.30 uur

*Plaats:* Pesthuis, Leiden

*Informatie:* Programma en registratieformulier: [www.nscr.nl](http://www.nscr.nl)

*E-mail:* [nscr@nscr.nl](mailto:nscr@nscr.nl), secretariaat: 071-5278527.

**Landelijke conferentie herstelrecht; de verhouding daderslachtoffer-samenleving**

Het strafrecht heeft zeer hoge recidivecijfers. Maar bieden strafbedreiging en strafoplegging eigenlijk wel een oplossing voor het criminaliteitsprobleem? Het herstelgesprek is een internationaal opkomend verschijnsel dat niet als oplossing voor het criminaliteitsprobleem, maar als mogelijke aanvulling op het (jeugd)strafrecht moet worden gezien. In een herstelgesprek wordt gesproken over wat de dader misdaan heeft tegenover het slachtoffer, wat dat teweeg heeft gebracht en hoe de proble-

men gezamenlijk kunnen worden opgelost. Een dergelijk gesprek is dan ook gericht op het maken van een herstelplan en op het herstellen van de verhoudingen. Nationaal en internationaal dringen de effecten door van herstelrecht of *restorative justice*. Op Europees, maar ook op het niveau van de Verenigde Naties, zijn besluiten genomen die ruimte bieden voor het ruimer inzetten van herstelrecht. Ook het college van procureurs-generaal heeft hiertoe een positief standpunt ingenomen. Er blijven echter een hoop vragen rond herstelrecht te beantwoorden: wordt recidive door herstelrecht teruggedrongen? Welke rol spelen de behoeften van de slachtoffers bij herstelbemiddeling? Wat is eigenlijk de positie van de dader? Worden diens behoeften genegeerd? Moet aan herstelbemiddeling een hulpverleningstraject worden gekoppeld? Wie dient een herstelgesprek te leiden? Waar is herstelrecht in de strafrechtketen in te zetten? Kan het ook daarbuiten? Levert herstelrecht een bijdrage aan het gevoel van veiligheid van burgers? Onderwerpen die op de conferentie worden besproken zijn: herstelrecht in Nederland en België; het herstelgesprek: mogelijkheden, risico's en voorwaarden; juridische inkadering; het benutten van de eigen kracht

van burgers. Spreker o.a. dr. J.R. Blad (hoofddocent strafrechtswetenschappen Erasmus Universiteit Rotterdam); prof. em. L. Walgrave (emeritus hoogleraar faculteit rechtsgeleerdheid afdeling strafrecht, strafvordering en criminologie Katholieke Universiteit Leuven); prof. dr. I. Weijers (hoogleraar jeugdrechtspieging faculteit sociale wetenschappen en faculteit rechtsgeleerdheid universiteit Utrecht).  
*Datum:* Dinsdag 11 mei 2004, 09.30-16.30 uur  
*Plaats:* Jaarbeurs Utrecht  
*Informatie:* mr. Mariëlle van Vulpen (congresmanager), tel.: 070-3789426, e-mail m.v.vulpen@sdu.nl; drs. Marlies Doeven (congrescoördinator), tel.: 070-3789533, e-mail m.doeven@sdu.nl

#### **What works in reducing crime?**

Dit jaar zal in Parijs de eerste 'Key issue conference' worden gehouden. Deze conferentie wordt georganiseerd door verschillende professionele criminologieverenigingen, waaronder de Nederlandse Vereniging voor Kriminologie (NVK). De algemene organisatie is in handen van de American Society of Criminology (ASC). Het thema van de conferentie is 'What works in reducing crime' en heeft als belangrijkste doel het samenbrengen van bestaande kennis

op dit terrein. Er kunnen complete panelsessies worden ingediend (voor formulier zie: <http://www.asc41.com/panel-formparis>). Inge vulde formulieren kunnen bij Karin Wittebrood worden ingediend. Op basis van de ingediende abstracts zullen de verschillende criminologieverenigingen een programma opstellen.  
*Datum:* Donderdag 13, vrijdag 14 en zaterdag 15 mei 2004  
*Locatie:* Paris Renaissance Hotel, Parijs  
*Informatie:* Karin Wittebrood, [k.wittebrood@scp.nl](mailto:k.wittebrood@scp.nl), tel.: 070-3407808. Zie ook <http://www.asc41.com/paris>

#### **De taak van de strafrechtswetenschap**

Staat de strafrechtswetenschap te ver af van de maatschappelijke realiteit en legt zij te veel de nadruk op individuele vrijheden en grondrechten? Heeft zij de boot gemist? Wat het antwoord op deze vragen ook moge zijn, het lijkt erop dat de strafrechtswetenschap in al haar behoudzucht en behoedzaamheid haar invloed op het wetgevingsproces heeft verloren en dat de wetgever zich nog maar weinig gelegen lijkt te laten liggen aan de opvattingen en bijdragen uit wetenschappelijke hoek. Inmiddels is de afstand tussen strafrechtswetenschap en samenleving en tussen strafrechtswetenschap en

wetgever dermate groot geworden dat zelfs wordt gesproken van een ware kloof: voldoende reden tot het organiseren van het congres *De taak van de strafrechtswetenschap*. Het congres beoogt onder meer antwoord te geven op de vraag of de strafrechtswetenschap te ver van de maatschappelijke en politieke realiteit is komen te staan. Nog niet zo lang geleden is deze vraag door bijvoorbeeld Paul Scheffer (in het NRC) en Maurits Barendrecht (in het NJB) met een vrijwel eenduidig ja beantwoord. Een volgende vraag is of de strafrechtswetenschap haar taak naar behoren vervult. Kan het beter? En zo ja, op welke manier? Minister van Justitie Donner heeft met de term 'bruikbare rechtsorde' een voorschot gegeven op deze discussie. Het is aan de strafrechtswetenschap deze discussie aan te gaan en ook haar eigen positie daarin te betrekken.  
*Organisator:* Departement Strafrecht & Criminologie van de Universiteit Leiden.  
*Datum:* Vrijdag 14 mei 2004  
*Plaats:* Leiden  
*Informatie:* [www.meijers.leidenuniv.nl](http://www.meijers.leidenuniv.nl); mw. K. van Heijningen, tel: 071-5275200, e-mail: [k.vanheijningen@law.leidenuniv.nl](mailto:k.vanheijningen@law.leidenuniv.nl)

**Ciroc seminar: 'De Albanezen'**

Organisatie: Ciroc (samenwerkingsverband EUR, VU en het WODC)

*Datum:* Woensdag 9 juni 2004

*Locatie:* Vrije Universiteit, Agora-zaal, De Boelelaan 1105, 1081 HV Amsterdam

*Informatie en aanmelding:*

Christa Hoeksel, sectie Strafrecht en Criminologie,

tel.: 020-4446231 of [www.ciroc.nl](http://www.ciroc.nl).

**NVK-congres 2004**

Op donderdag 17 juni 2004 zal de Nederlandse Vereniging voor Kriminologie (NVK) een congres organiseren. Die dag bestaat de NVK precies dertig jaar. Het congres is bestemd voor iedereen die geïnteresseerd is in criminologische vraagstukken. Net als in 2003 is gekozen voor een 'marktdag', waar veel ruimte is voor het uitwisselen van recente onderzoeksresultaten en discussie. In thematische sessies worden papers gepresenteerd. Voorlopig overzicht sessies en sessiecoördinatoren): Jeugd en criminaliteit (Peter van der Laan);

Georganiseerde criminaliteit en witteboordencriminaliteit (Wim Huisman); Ontwikkeling van crimineel gedrag (Marianne Junger); Theoretische criminologie (Rene van Swaaningen); Recidive en criminele carrières (Paul Nieuwbeerta); Migratie en criminaliteit (Joanne van der

Leun); Slachtoffers van criminaliteit (Karin Wittebrood);

Opsporing en vervolging (Christianne de Poot);

Ruimtelijke spreiding van criminaliteit (Wim Bernasco);

Preventie van criminaliteit (Mark Rietveld); straffen en maatregelen (Jan Fiselier en Janine Janssen); Forensisch onderzoek (Peter van Koppen);

Criminaliteitsbeleid (Bert Nijmeijer); Methoden en technieken van criminologisch onderzoek (Henk Elffers).

Inlichtingen: Karin Wittebrood (secretaris van de NVK),

tel.: 070-3407808,

e-mail: [k.wittebrood@scp.nl](mailto:k.wittebrood@scp.nl).

Voor meer informatie kun u ook terecht op de website van de NVK: [www.criminologie.nl](http://www.criminologie.nl).

**International Conference  
'Global similarities, local differences'**

The economic and political process of unification of Europe is continuing. As European criminologist we have generally focused on similarities between our countries. Yet, we still find in Europe a lot of cultural, social and linguistic differences. Europeans stick more strongly to their national identity the more the economic and political unification of Europe proceeds. Our criminal justice systems and our approach of criminology



reflect national specialities.  
The purpose of the conference is to both pay attention to what binds us, what problems we share and what common goals we have, and to seriously investigate where we differ, where we want to be different and how our diversity can be our strength as criminologist and as Europeans. Call for papers until May 15, 2004.

*Datum:* Vrijdag 25, zaterdag 26, zondag 27 en maandag 28 augustus 2004

*Plaats:* Vrije Universiteit Amsterdam,

*Organisatie:* European Society of Criminology, prof. dr. H. van de Bunt

*Informatie:*  
www.eurocrim2004.com,  
eurocrim2004@rechten.vu.nl,

*Registratie:* Symposium Secretariat ESC 2004, p/a Convenience Conference Management, tel.: 0348-567667, fax: 0348-446057, nve@convenience-cm.nl

## Literatuuroverzicht

### Rubrieken

Algemeen  
 Strafrecht en strafrechtspleging  
 Criminologie  
 Gevangeniswezen/tbs  
 Reclassering  
 Jeugdbescherming en  
 -delinquentie  
 Politie  
 Verslaving  
 Slachtofferstudies  
 Preventie van criminaliteit

### Literatuurinformatie

Van de artikelen die in deze rubriek zijn samengevat, kunnen medewerkers van het kerndepartement en de uitvoeringsorganisaties van de Ministeries van Justitie en BZK kopieën aanvragen bij de documentatieafdeling van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie. Wij attenderen u erop dat volgens art. 16b, lid 1 van de Auteurswet 1912, de kopieën uitsluitend mogen dienen tot eigen oefening, studie of gebruik. U kunt zich wenden tot de Informatiedesk van het WODC, Postbus 20301, 2500 EH Den Haag, tel: 070-370 65 53 (09.00u.-13.00u.). E-mail: wodc-informatiedesk@minjus.nl

### Algemeen

1  
**Wilcox, P., N. Quisenberry e.a.**  
*The built environment and community risk interpretation*  
 Journal of research in crime and delinquency, 40e jrg., nr. 3, 2003, p. 322-345  
 De auteurs onderzochten of de subjectieve perceptie van veiligheid in de leefomgeving wordt beïnvloed door bebouwing. Zij stellen dat de bebouwde omgeving als heuristisch instrument dient, waarmee vermoedelijke cijfers ten aanzien van criminaliteit worden voorspeld, onafhankelijk van de werkelijke criminaliteitscijfers in de leefomgeving. Zij maken gebruik van gegevens afkomstig van 4456 personen uit honderd kiesdistricten in Seattle, Washington en maken een inschatting van hiërarchische logistieke regressiemodellen ten aanzien van het 'gevoelde' criminaliteitsrisico binnen de leefomgeving. Hierbij richten zij zich op de rol van de bebouwing in de woonomgeving in de vorm van het door de bewoners gemelde openbare gebruik van grond als speelterrein, park, bedrijf of school. Individuele risicofactoren ten aanzien van

criminaliteit worden door hen gecontroleerd, evenals de sociale structuur binnen de woonomgeving en de objectief vastgestelde criminaliteit hierbinnen. Het blijkt dat door de aanwezigheid van bedrijven, parken en speel-terreinen individuen zich weliswaar vaker onveilig voelen, maar dat deze effecten verdwijnen als de criminaliteitscijfers onder controle worden gehouden. De aanwezigheid van scholen had geen effect op de subjectieve interpretatie van criminaliteit in de woonomgeving, ongeacht de werkelijke criminaliteitscijfers. Met literatuuropgave.

#### **Strafrecht en strafrechtspleging**

2

**Engen, R.L., R.R. Gainey e.a.**  
*Discretion and disparity under sentencing guidelines; the role of departures and structured sentencing alternatives*  
*Criminology*, 41e jrg., nr. 1, 2003, p. 99-130

In de staat Washington heeft de rechter in bepaalde gevallen de mogelijkheid af te wijken van de richtlijnen. Naast deze 'discretionary departure provisions', die hem veroorloven te sanctioneren buiten de standaard-range, kan hij ook gebruikmaken van 'structured sentencing alternatives'. Deze gelden voor first-time-

offenders en bepaalde seksuele delinquenten en zijn meer op resocialisatie gericht. Beide praktijken zijn voor de theorievorming interessant en de auteurs willen er dan ook onderzoek naar doen. Dat onderzoek heeft betrekking op alle vonnissen in Washington van 46.552 volwassenen in de periode van 1989 tot 1993. Hun regressie-analyse levert een groot aantal onderzoeksbevindingen op. Zo blijkt onder andere dat blanke, vrouwelijke, oudere en schuld-bekennende delinquenten coulanter worden bestraft dan andere delinquenten. En dat de alternatieven gericht op resocialisatie vaker worden benut dan de andere categorie de rechter ter beschikking staande mogelijkheden van de richtlijnen af te wijken. Tot slot verkennen de auteurs de implicaties die hun resultaten hebben voor de theorie. Ook doen ze suggesties voor verder onderzoek, waarbij aandacht besteed zou moeten worden aan een vraag als: welke dader- en misdrijf-kenmerken zijn waarom en onder welke omstandigheden van invloed.? Met literatuuropgave.

**Criminologie****3****Alalehto, T.***Economic crime; does personality matter?**International journal of offender therapy, and comparative criminology*, 47e jrg., nr. 3, 2003, p. 335-355

Sinds de publicatie van Edwin Sutherland's klassieke studie *White collar crime* wordt 'de persoonlijkheid van de dader' als irrelevant beschouwd in onderzoek naar de oorzaken van economische criminaliteit. De auteur onderzoekt of dit wel terecht is. Hij interviewde 128 Zweedse zakenlui die als 'intieme informant' optraden in een zaak tegen een vriend of bekende veroordeeld of beschuldigd van belastingontduiking. Zijn onderzoeksinstrument is een model bestaande uit vijf persoonlijkheidskenmerken: extrovert, inschikkelijk, zelfingenomen, neurotisch en intellectueel. Aan de hand van het computerprogramma HyperResearch, waarmee de gegevens werden bewerkt, concludeert de auteur dat persoonlijkheid een belangrijke verklarende factor is. Bij drie persoonlijkheidstypen (de extraverte, de niet-inschikkelijke en de neuroticus) bestaat een tendens tot economische criminaliteit. Bij de twee andere

typen (de zelfingenomen en de inschikkelijke persoon) bestaat de neiging zich aan de wet te houden. Tot slot evalueert de auteur zijn bevindingen in het licht van enkele bekende persoonlijkheidsstudies. Met literatuuropgave.

**4****Crelinstein, R.D.***The world of torture; a constructed reality**Theoretical criminology*, 7e jrg., nr. 3, 2003, p. 293-318

Hoewel de meeste mensen het mishandelen van anderen zullen veroordelen, blijken er situaties te zijn waarin dit als rechtvaardig wordt beschouwd (bijvoorbeeld in oorlogssituaties). Eén van deze algemeen afgewezen vormen van mishandeling is marteling. Ook dit wordt soms gerechtvaardigd, bijvoorbeeld om levens van anderen te kunnen redden. Heden ten dage maken nog velen zich schuldig aan marteling, ondanks het feit dat dit internationaal gezien bijna algemeen wordt veroordeeld, zo blijkt ook uit rapporten van Amnesty International. In dit artikel wordt betoogd dat marteling slechts mogelijk is in omstandigheden waaronder de werkelijkheid zodanig gedefinieerd wordt dat marteling hierbinnen plaats kan vinden. Hiertoe wordt er een besloten wereld gecreëerd,

waarin marteling van specifieke (groepen) mensen in de samenleving die als vijand worden bestempeld, mogelijk wordt. De auteur van dit artikel onderzoekt hoe een dergelijke werkelijkheid kan worden geconstrueerd (oorzaken); hoe deze in stand kan worden gehouden en geïnstitutionaliseerd (uitwerking); hoe zij kan worden ontmanteld of omgevormd (herstel) en, uiteindelijk, hoe men kan voorkomen dat een dergelijke werkelijkheid zal ontstaan (preventie en vroegtijdige waarschuwing).

Met betrekking tot elke fase beschrijft de auteur die variabelen die het meest van toepassing zijn op drie soorten betrokken actoren: daders, slachtoffers en omstanders. Hij onderscheidt daarbij ook variabelen die met name van invloed zijn op binnenlands of op internationaal niveau.

Met literatuuropgave.

5

Gibbs, J.J., D. Giever e.a.

*A test of Gottfredson and Hirschi's general theory using structural equation modeling*

*Criminal justice and behavior*, 30e jrg., nr. 4, 2003, p. 441-458

De auteurs doen verslag van een onderzoek ter toetsing van de zelfcontroletheorie van Gottfredson en Hirschi (1990) met behulp van structural equa-

ting modeling (Sem). De onderzoeksgroep bestond uit 422 universiteitsstudenten die een vragenlijst met 129 items moesten invullen. De resultaten vormden in het algemeen een ondersteuning van de theorie van Gottfredson en Hirschi. Een adequate opvoeding door de ouders in de vroege tienerjaren was direct én indirect, namelijk via een sterke zelfcontrole, verbonden met een lage frequentie van afwijkend gedrag. De onderzoekers behandelen vervolgens de beperkingen van hun onderzoek en wijzen erop dat de ultieme toetsing van de zelfcontroletheorie zal moeten bestaan uit een onderzoek waarbij de zelfcontroletheorie samen met concurrerende theorieën wordt getoetst.

Met literatuuropgave.

6

Jang, S.J., B.R. Johnson

*Strain, negative emotions and deviant coping among African Americans; a test of general strain theory*

*Journal of quantitative criminology*, 19e jrg., nr. 1, 2003, p. 79-105

De general strain theory van R. Agnew houdt in dat innerlijke spanningen onder bepaalde omstandigheden negatieve emoties kunnen veroorzaken en die op hun beurt afwijkend

gedrag en criminaliteit. Diverse aspecten van deze theorie zijn nog niet echt goed empirisch getoetst. In hun onderzoek maken de auteurs een onderscheid tussen naar binnen gerichte (depressie, angst) en naar buiten gerichte negatieve emoties (woede, gewelddadigheid). Ze onderzoeken ook de rol van eigenwaarde, zelfredzaamheid en religiositeit op de vorming van negatieve emoties. Het onderzoek werd gedaan onder Afro-Amerikanen omdat deze relatief veel te lijden hebben van racisme en economische achterstelling. Gegevens werden verkregen uit face-to-face interviews van 2107 volwassen respondenten. Gezien de onderzoeksresultaten menen de auteurs dat de theorie van Agnew een veelbelovende ontwikkeling betekent in de criminologie. Religiositeit heeft een temperend effect op negatieve emoties. De hypothese dat mensen met relatief hoge niveaus van eigenwaarde en zelfredzaamheid bij persoonlijke problemen minder geneigd zijn te reageren met negatieve emoties, krijgt van de auteurs beperkte ondersteuning. Spanningen hebben bij deze onderzoeksgroep een groter effect op naar buiten gerichte dan naar binnen gerichte emoties. Met literatuuropgave.

## 7

Mills, J.F., D.G. Kroner  
*Antisocial constructs in predicting institutional violence among violent offenders and child-molesters*

*International journal of offender therapy and comparative criminology*, 47e jrg., nr. 3, 2003, p. 324-334

Gebleken is dat de Basic Personality Inventory (BPI) – een psychologische selfreportvragenlijst – van nut kan zijn bij het voorspellen van wangedrag en aanpassingsproblemen van lichtgestrafte gedetineerden. De auteurs onderzoeken of dit instrument ook bruikbaar is voor twee andere categorieën gedetineerden, namelijk gewelddadige regelovertreders en kindermishandelaars. Hun onderzoek betrof 207 Canadese gedetineerden (n=138, respectievelijk n=69). De auteurs beperkten zich tot drie van de elf klinische schalen van de BPI, die een antisociale oriëntatie meten: vervreemding, uiting van impulsen en interpersoonlijke problemen. Net als in andere studies bleek ook hier dat leeftijd de sterkste en meest consistente voorspeller is van wangedrag: vooral jonge delinquenten hebben aanpassingsproblemen. Bij de kindermishandelaars bleken daarenboven vooral interpersoonlijke problemen

voorspellende waarde te hebben en bij de gewelddadigen vervreemding en impuls expressie. De auteurs vinden hun uitkomsten bemoedigend en menen dat klinische psychologen gewapend met de nodige selfreport-instrumenten zoals de BPI, veel kunnen bijdragen aan het voorspellen van wangedrag. Met literatuuropgave.

8

**Scalora, M.J., C. Garbin**

*A multivariate analysis of sex offender recidivism*

International journal of offender therapy and comparative criminology, 47e jrg., nr. 3, 2003, p. 309-323

Er is reeds uitgebreid onderzoek gedaan naar de voorspellers van recidive van seksuele delinquenten. Een nieuw veld van onderzoek betreft de bijdrage van dynamische factoren zoals het al dan niet therapeutisch behandeld zijn. Omdat er weinig multivariate analyses zijn gedaan ter bepaling van de samenhang tussen diverse risicofactoren, hanteren de auteurs deze methode naast de bivariate bij hun onderzoek waarbij twee groepen werden vergeleken: 76 behandelde en 118 niet behandelde kinderverkrachters. Beide onderzoeksmethoden tonen aan dat de recidivisten over het algemeen niet alleen jong zijn, maar

tevens ongetrouwd en meerdere malen veroordeeld wegens eigendoms misdrijven. Ook kwam naar voren dat recidivisten over het algemeen niet of niet op succesvolle wijze een therapie hadden gevolgd. Tot slot gaan de auteurs in op enkele beleidsimplicaties met betrekking tot het verband tussen therapeutische interventie en recidive.

Met literatuuropgave.

9

**Warner, B.D.**

*The role of attenuated culture in social disorganization theory*  
*The role of attenuated culture in social disorganization theory*  
Criminology, 41e jrg., nr. 1, 2003, p. 73-97

Het concept van sociale desorganisatie ter verklaring van crimineel gedrag gaat terug op Shaw en McKay (1969). Binnen dat concept wordt 'cultuur' gezien als de mate waarin delinquente waarden in een bepaalde gemeenschap worden onderschreven. Hoe sterker dat het geval is, des te groter de motivatie voor delinquent gedrag. Kornhauser (1978) betoogt echter dat de morele geldigheid van conventionele waarden niet varieert, maar dat alleen de kracht waarmee die waarden worden beklemtoond per gemeenschap verschilt. Die kracht kan worden

gemeten naar de mate waarin een buurt bereid is op te treden tegen crimineel gedrag. De auteur vraagt zich af waarom de ene buurt dat beter doet dan de andere. Uit haar onderzoek blijkt dat de meeste bewoners van verschillende buurten de conventionele waarden (sterk) onderschrijven, óók de buurten met veel armoede en druggebruik. Maar inwoners van die kansarme buurten denken vaker dat hun burens de conventionele waarden niet onderschrijven waardoor de informele sociale controle verzwakt. Verder blijkt dat buurten met sterke sociale banden, ook al zijn ze nog zo kansarm, tot een sterkere informele sociale controle komen doordat ze beseffen dat ze bepaalde conventionele waarden delen. Desalniettemin is de achtergesteldheid van een buurt direct gerelateerd aan een zwakke informele sociale controle.

Met literatuuropgave.

#### Gevangeniswezen/tbs

10

Coid, J.W.

*Personality disorders in prisoners and their motivation for dangerous and disruptive behaviour*

Criminal behaviour and mental

health, 12e jrg., nr. 3, 2002, p. 209-226

Verslag wordt gedaan van een onderzoek naar de relaties tussen psychopathie en andere persoonlijkheidsstoornissen enerzijds en antisociaal gedrag en de motieven daarvoor anderzijds. Het onderzoek had betrekking op 81 gedetineerden in speciale gevangenisafdelingen in Engeland. Gebruik werd gemaakt van de diagnostische instrumenten DSM-III en axis II, voor de meting van persoonlijkheidsstoornissen, en interviews met de gedetineerden over hun antisociale gedrag en de motieven daarvoor. Uit het onderzoek komt naar voren dat persoonlijkheidsstoornissen van het type axis II van groot belang zijn voor de inschatting van gedetineerden als gevaarlijk en ontwrichtend. Volgens de onderzoekers is het grootste probleem de voorspelling van die situationele factoren die, gegeven de aanwezigheid van een persoonlijkheidsstoornis, de doorslag geven bij het optreden van gedragsstoornissen. Dit is van groot belang voor het omgaan met deze gedetineerden en voor het scheppen van de juiste gevangeniscondities. Zo worden gedetineerden met een vermijdende persoonlijkheid niet afgeschrikt door plaatsing in een isoleercel. Ook moeten gedetineerden met



een antisociale persoonlijkheid worden gescheiden van gedetineerden met psychische problemen.

Met literatuuropgave.

11

Hollin, C.R., E.J. Palmer e.a.

*The level of service inventory-revised profile of English prisoners; a needs analysis*

*Criminal justice and behavior*, 3e jrg., nr. 4, 2003, p. 422-440

De Level of Service Inventory-Revised (LSI-R, Andrews en Bonta, 1995) is een aangepast inventarisatie-instrument op basis van de oorspronkelijke Level of Supervision Inventory (Andrews, 1982). De auteurs beschrijven een studie naar de bruikbaarheid van dit 54 items tellende instrument, toegepast op een Engelse gevangenispopulatie. Men heeft de LSI-R uitgevoerd bij gedetineerden-steekproeven in zes strafinrichtingen (N=294). Na conversie van de ruwe scores was een inschatting mogelijk van het risico op recidive, zodat behandelplannen daarop konden worden afgestemd. Door een hertest in het verdere verloop van de gevangenisstraf, verricht bij een deel van de onderzoeksgroepen (N=151) is op de dynamische risico-items inzicht verkregen in de tijd veranderende scores. De consistentie van de LSI-R werd

bepaald middels factoranalyse op de verkregen data. Directe vergelijking met een soortgelijke studie betreffende de bruikbaarheid van de LSI-R in Canada, leverde verdere indicaties op voor de validiteit van het instrument. Auteurs besluiten met de conclusie dat de LSI in zijn aangepaste en aangevulde vorm, zeker in vergelijkbare omstandigheden en voor populaties die vergelijkbaar zijn met de onderzochte steekproeven, een geschikt en betrouwbaar instrument is om inzicht te krijgen in de gewenste behandeling van gedetineerden en voor de inschatting van het risico op recidive.

Met literatuuropgave.

12

Summers, R., G.E. Dear

*The prison preference inventory; an examination of substantive validity in an Australian prison sample*

*Criminal justice and behavior*, 30e jrg., nr. 4, 2003, p. 459-482

In 1977 ontwikkelde Toch de Prison Preference Inventory (PPI), een instrument om verklaringen te kunnen vinden voor de individuele verschillen bij Amerikaanse gedetineerden in hun aanpassing aan de gevangenisomgeving. Toch liet met de PPI-checklist gedetineerden scores op een 56-tal items, elk

bestaande uit twee gepaarde stellingen en verdeeld over een achttal relevante omgevingsvariabelen: privacy, bezigheid, steun, autonomie, veiligheid, sociale impulsen, structuur en emotionele feedback. De auteurs van dit artikel hebben de PPI als construct aan een validiteitsonderzoek onderworpen. Dit vond plaats door een op definitieniveau aangepaste PPI-versie toe te passen op tweemaal twee verschillende groepen Australische gedetineerden, weer onderscheiden naar aboriginals en niet-aboriginals. Voor de resultaten van alle groepen werd de validiteitscoëfficiënt berekend. Overall bleken 21 van de 56 items valide. Gesegmenteerd naar de onderscheiden subgroepen bleek dat slechts acht items meten wat ze beogen te meten. Auteurs concluderen dan ook dat de PPI aan substantieel onderhoud toe is, wil het als een psychometrisch betrouwbaar instrument kunnen gelden. Met literaturopgave.

13

Walters, G.D.

*Changes in criminal thinking and identity in novice and experienced inmates*

*Criminal justice and behavior*, 30e jrg., nr. 4, 2003, p. 399-421  
Bijna 1,4 miljoen mensen bevoken thans de gevangnissen in

de Verenigde Staten van Amerika; een aantal dat blijft groeien. Vergeleken met 1990 is er sprake van een verdubbeling van het aantal gedetineerden en sinds 1980 is het aantal gedetineerden zelfs verviervoudigd. Gegeven het feit dat het aantal nieuwe gedetineerden sterk is gestegen lijkt het passend om de effecten van de hechtenis op personen die niet bekend zijn met gevangenneming te onderzoeken. In dit artikel wordt een onderzoek beschreven onder 148 mannelijke gedetineerden in een gevangenis in het noordoosten van de Verenigde Staten; 93 gedetineerden werden geclassificeerd als ervaren en 55 als nieuwelingen. Belangrijkste doel van het onderzoek was het te meten effect van de eerste zes maanden van de hechtenis op het criminele denken en de criminele identiteit zowel bij ervaren als nieuwe gedetineerden na te gaan. De veranderingen op de 'Self-Assertion/Deception scale' van het 'Psychological Inventory Thinking Syles (Picts)' en de 'Centrality Subscale of the Social Identity as a Criminal (Sic)'-vragenlijst waren congruent met de hypothese en a priori voorspellingen dat de metingen van crimineel denken en de criminele identiteit bij nieuwe gedetineerden tussen de eerste schattingen en de follow up een stijging te

zien geven, maar dat bij de ervaren gedetineerden sprake was van stabiliteit. De resultaten tonen voorts aan dat de affectieve reactie van beide groepen ten aanzien van het als crimineel worden bestempeld duidelijk negatief is, doch deze is significant minder negatief bij ervaren gedetineerden na zes maanden hechtenis.

Met literatuuropgave.

#### Jeugdbescherming en -delinquentie

14

**Braga, A. A.**

*Serious youth gun offenders and the epidemic of youth violence in Boston*

Journal of quantitative criminology, 19e jrg., nr. 1, 2003, p. 33-54  
Eind jaren tachtig tot begin jaren negentig kende Boston een plotselinge stijging in het aantal moorden onder jongeren. De precieze oorzaak was niet duidelijk. Sommige onderzoekers wezen op een hoge concentratie van jeugdcriminaliteit onder arme, jonge zwarten. Andere onderzoekers zochten de oorzaken in de verspreiding van wapenbezit onder jonge criminelen die betrokken waren bij drugs- en crackmarkten richting jongeren die zich tegen deze bendeoorlogen wilden verweren.

Om dit helder te krijgen bestudeerde de auteur de dossiers van 720 tussen 1984 en 1995 wegens gewapende criminaliteit aangehouden jongeren. Iets meer dan 80% van hen was Afro-Amerikaan. Zijn trendanalyse en negatieve binomiale regressie geeft steun aan eerstgenoemde onderzoekers. De spiraal van geweld deed zich vooral voor onder jonge, zware criminelen die steeds vaker gebruik gingen maken van semi-automatische snelvuurwapens met als gevolg een toenemend aantal dodelijke slachtoffers.

Met literatuuropgave.

15

**Gavazzi, S. M., C. M. Yarcheck e.a.**

*Building bridges between the parole officers and the families of serious juvenile offenders; a preliminary report on a family-based parole program*

International journal of offender therapy and comparative criminology, 47e jrg., nr. 3, 2003, p. 291-308

In antwoord op een supervisie-model voor jonge wetsovertreders dat vroeg om een nieuw interventieparadigma om als leidraad te kunnen dienen voor het werk van reclasseringsambtenaren, wordt in dit artikel verslag gedaan van het toepassen van een reclasserings-

initiatief gebaseerd op de gezins-situatie. Dit initiatief staat bekend onder de naam 'Growing Up FAST (Families and Adolescents Surviving and Thriving)'-programma. Ten dele ontwikkeld als gereedschap om te gebruiken binnen dit nieuwe interventie-paradigma, richt dit reclasseringsprogramma zich op jonge wetsovertreders, die hun straf voor het plegen van een ernstig delict in een jeugdgevangenis hebben uitgezeten én het gezin waar hij/zij uitkomt. Gefundeerd op elementen uit de 'what works'-literatuur en het 'Balanced and Restorative Justice'-model, wordt de centrale rol die veldwerkers kunnen spelen bij pogingen tot resocialisatie erkend. De jonge wetsovertreders worden hierbij door reclasseringswerkers begeleid bij het doorlopen van de verschillende stadia van het resocialisatieprogramma. Demografische informatie en relevante gegevens ten aanzien van de eerste groep gezinnen die aan dit programma deelnam, worden door de onderzoekers gepresenteerd. En ten slotte wordt ingegaan op mogelijke beperkingen van het programma en op wat geleerd kan worden van de eerste aanwending van dit reclasseringsinitiatief.

Met literatuuropgave.

16

Huesmann, L.R., L.D. Eron e.a. *Childhood predictors of adult criminality; are all risk factors reflected in childhood aggressiveness?*

*Criminal behaviour and mental health*, 12e jrg., nr. 3, 2002, p. 185-208

In het groeiend aantal longitudinale studies die de laatste veertig jaar op dit vlak zijn verricht, komt als overheersende bevinding naar voren dat jeugdig agressief gedrag de beste voorspeller vormt van later agressief, antisociaal en crimineel gedrag. De auteurs van dit artikel hebben onderzocht in welke mate gezinsvariabelen, overtuigingen en gedrag van ouders en intelligentie van het kind bepalend zijn voor jeugdige agressie en volwassen crimineel gedrag. Hiervoor heeft men gebruikgemaakt van data afkomstig van de Columbia County Longitudinal Study, die achtjarige kinderen vanaf 1959-1960 heeft gevolgd (N=856). Naast parameters voor volwassen crimineel gedrag werden in de analyse variabelen betrokken met betrekking tot gezinsinteractie, ouderlijk gezag en relevante achtergrondvariabelen van het gezin. Bij de kinderen werden variabelen gehanteerd als door hun 'peers' bestempelde agressie, populariteit onder hun groepsgenoten

en hun persoonlijk IQ. Auteurs komen tot de conclusie dat agressieve kinderen onder meer minder intelligent en minder populair zijn, minder behept zijn met schuldgevoelens, minder passen bij het zelfbeeld van hun ouders en meer door hen worden afgewezen, maar dat – als men deze variabelen constant houdt – de beste voorspeller van crimineel gedrag als volwassene uiteindelijk wordt gevormd door een sterk geloof bij ouders in hard bestraffen van ongewenst gedrag. De auteurs stellen ten slotte dat het risico op crimineel gedrag in veel opzichten al bepaald lijkt te worden vóór het achtste jaar en bepleiten tijdige preventieve interventies, die zich op de gebleken risicofactoren richten. Met literatuuropgave.

17

**McGloin, J.M., T.C. Pratt**

*Cognitive ability and delinquent behavior among inner-city youth; a life course analysis of main mediating, and interaction effects* International journal of offender therapy and comparative criminology, 47e jrg., nr. 3, 2003, p. 253-271

In dit artikel gaan de auteurs, op basis van een onderzoek onder zwarte grotestadsjongeren, in op de relatie tussen cognitieve bekwaamheid en delinquent

gedrag. Het doel van het onderzoek is om te bepalen in hoeverre en onder welke condities cognitieve bekwaamheid beschouwd kan worden als een substantiële, criminogene risicofactor. Uit het onderzoek blijkt dat cognitieve bekwaamheid een belangrijke voorspeller is bij de verschillende fasen van delinquent gedrag. De auteurs benadrukken dat deze relatie niet deterministisch is en gezien moet worden in relatie met andere criminogene risicofactoren. Cognitieve bekwaamheid is geen statische, maar een dynamische variabele, die gedurende de levensloop kan veranderen. Daarmee vormt deze variabele een belangrijk aangrijpingspunt bij de behandeling van delinquent gedrag, aangezien behandelingen gericht op recidive het meest effectief zijn als ze rekening houden met de cognitieve bagage van de delinquent. De auteurs besluiten met de opmerking dat de empirische resultaten, waarbij een relatie is aangetoond tussen cognitieve bekwaamheid en delinquentie, passen binnen de criminologische theorie, die uitgaat van een ontwikkelingsgerichte levensloopbenadering.

18

**Staff, J., C. Uggen***The fruits of good work; early work experiences and adolescent deviance**Journal of research in crime and delinquency*, 40e jrg., nr. 3, 2003, p. 263-290

Al langer wordt de relatie tussen werk en delinquent gedrag door criminologen onderzocht. In sommige criminologische theorieën wordt gesteld dat 'volwassen' werkomstandigheden delinquent gedrag doen afnemen, terwijl andere stellen dat een vroegtijdige deelname aan 'volwassen' werksituaties probleemgedrag bij de jeugd juist vergroot. Met dit onderzoek trachten de auteurs de effecten van de vele kenmerken van verschillende werksoorten op het ontstaan van delinquent gedrag te ontwarren, om zo de werkomstandigheden die goed zijn voor jongeren te kunnen identificeren. Zij richten zich hierbij op dimensies van werk verricht door jongeren, waaronder studiemogelijkheden, vrijheid en autonomie, sociale status, eisen en stress, loon en het verenigbaar zijn van werk en school. De laagste cijfers van deviant gedrag onder 17/18-jarige scholieren in het voortgezet onderwijs in de Verenigde Staten ten aanzien van schoolprestaties, alcoholgebruik en arrestatie werd gevonden

onder jongeren die een baan hadden waarin schoolse vaardigheden op waarde werden geschat in plaats van onderdrukt en waarin hen de mogelijkheid werd geboden om nieuwe dingen te leren. Hiertegenover staat dat een aantal kenmerken van werk die voor volwassenen wenselijk zijn (autonomie, sociale status, loon) bij jongeren tot (meer) delinquent gedrag kunnen leiden. De onderzoekers concluderen dat werkomstandigheden aan leeftijd gerelateerde effecten op delinquentie hebben. Deze zijn afhankelijk van de levensfase waarin de werknemer zich bevindt.

Met literatuuropgave.

19

**Wiesner, M., D.M. Capaldi***Relations of childhood and adolescent factors to offending trajectories of young men**Journal of research in crime and delinquency*, 40e jrg., nr. 3, 2003, p. 231-262

Uit eerder onderzoek blijkt het belang van het onderkennen van heterogeniteit ten aanzien van criminele loopbanen van jongeren. In deze studie worden de co-varianten met betrekking tot waargenomen soorten criminele loopbanen onderzocht. De auteurs maken daartoe gebruik van de Oregon Youth Study: een longitudinaal onderzoek onder

mannelijke risicjongeren, die vanaf hun 9<sup>e</sup>/10<sup>e</sup> tot hun 23<sup>e</sup>/24<sup>e</sup> jaarlijks werden geïnterviewd. Er worden zes soorten loopbanen onderscheiden door toepassing van een typeringsmethode ten aanzien van potentiële veranderingsprocessen: chronisch ernstige; chronisch minder ernstige; afnemend ernstige; afnemend minder ernstige; incidentele en niet-wetsovertreders. Na polynome logistische regressie blijkt dat zij die de wet niet overtreden, jongens die dit slechts een enkele maal deden en chronische, ernstig criminele jongens konden worden onderscheiden aan de hand van individuele factoren, gezinskenmerken en vriendschapsrelaties, die werden gemeten in de kindertijd en in de adolescentie. Alleen de covariante factoren ten aanzien van vriendengroepen (deviante vrienden; verscheidene vormen van probleemgedrag onder vrienden) waren duidelijk te onderscheiden wat betreft de criminele loopbanen van adolescenten die vervielen in substantieel delinquent gedrag. Over het algemeen was er meer sprake van specificiteit dan gemeenschappelijkheid van correlaten voor wat betreft de te onderscheiden criminele loopbanen, zo besluiten de onderzoekers. Met literaturopgave.

## Politie

### 20

**Arrigo, S.B., N. Claussen**

*Police corruption and psychological testing; a strategy for preemployment screening*

International journal of offender therapy and comparative criminology, 47e jrg., nr. 3, 2003, p. 277-290

Corruptie op het gebied van de rechtshandhaving is altijd ernstig geweest en blijft een groot probleem bij vele politiebureaus. Het voorspellen, controleren en voorkomen van corruptie bij de politie leidt tot grote en langdurige problemen. Onderzoekers hebben gesuggereerd dat interventie door het screenen voor de indiensttreding de oplossing zou kunnen zijn. Onderzoekers hebben echter ook bevestigd dat de bestaande beoordelingspraktijken leemten vertonen. In dit artikel wordt een strategie voorgesteld voor het screenen van politiepersoneel voor de indiensttreding. In het bijzonder wordt de bruikbaarheid nagegaan van de 'Inwald Personality Inventory' en de 'Revised-NEO Personality Inventory' in samenhang met de beoordeling van respectievelijk antisociale gedragstendenzen en consciëntieuze persoonlijkheidskenmerken. Betoogd wordt dat een gecombineerd gebruik, op

de juiste wijze geadministreerd in een testsituatie, een betrouwbare en valide voorspelling geeft over een goede taakvervulling. Het is nu tijd voor psychologisch testen, academisch onderzoek en de politieadministratie om te reageren op de door de auteurs voorgestelde strategie. Hun bijdragen zullen, naar de mening van de auteurs, essentieel zijn voor de toekomstige richting van het screeningproces voor indiensttreding en, meer algemeen, voor de potentiële weg die het politieapparaat zal inslaan.

Met literatuuropgave.

## 21

Terrill, W., M.D. Reisig  
*Neighborhood context and police use of force*

*Journal of research and crime and delinquency*, 40e jrg., nr. 3, 2003, p. 291-321

Studies over geweldsuitoefening door de politie verklaren dit fenomeen vrijwel altijd in sociologische, psychologische of organisatorische termen. Welke rol specifieke kenmerken van de stadswijk spelen, komt bijna nooit aan de orde. In lijn met de onderzoekstraditie van de Chicagoschool (participerende observatie) verrichtten de auteurs een onderzoek naar deze factoren in Indianapolis (Indiana) en St. Petersburg

(Florida). Politiegeweld werd gedefinieerd als gedrag – zowel fysieke als verbale manifestaties daarvan – dat als doel heeft het aanbrengen van fysiek letsel aan verdachte personen. De observanten die meereden met de politie de wijk in – het ging bij dit onderzoek om tachtig wijken – waren getrainde studenten.

Uit kleinste kwadraten-regressieberekeningen en een Anova-model bleek dat agenten vooral geneigd waren geweld te gebruiken bij confrontaties met criminele verdachten in wijken met veel dodelijke criminaliteit en hoge concentraties kansarmen. De auteurs menen dat toekomstig onderzoek zich moet richten op de percepties van agenten op dit soort wijken en hoe deze opvattingen meespelen in hun beslissingen.

Met literatuuropgave.



## Boeken en rapporten

Onderstaande publicaties kunnen door justitiemedewerkers (departement en veld) te leen worden aangevraagd bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Koninginnegracht 19, Den Haag, email: a.eind@minjus.nl; tel.: 070-3706554/3.

**Algemene Rekenkamer**  
*Tussen beleid en uitvoering; lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*  
Den Haag, SDU, 2003

**Allum, F., R. Siebert (red.)**  
*Organized crime and the challenge to democracy*  
New York, Routledge, 2003

**Bieleman, B., S. Biesma**  
*Enschede van de straat; aard en omvang dak- en thuislozen en zichtbare alcohol- en harddrugverslaafden in Enschede*  
Groningen/Rotterdam, Intraval, 2003

**Bommels, B.**  
*De politie in Nederland ; opboksen tegen misdaad en geweld*  
Amsterdam, Balans, 2003

**Brandon, G., M. Gill e.a.**  
*National evaluation of CCTV; early findings on scheme implementation - effective practice guide*  
London, Home Office; Research, Development and Statistics Directorate, 2003

**Frederiks, G., H.B.J.A. van Kessel e.a.**  
*Handhaving afvalstoffenregeling*  
Nijmegen, NovioConsult, 2003

**Hagendoorn, L., J. Veenman e.a.**  
*Integrating immigrants in the Netherlands; cultural versus socio-economic integration*  
Aldershot, Ashgate Publishing Company, 2003

**Kalmthout, A.M. van, P.J.P. Tak**  
*Ups en downs van de minimumstraf; een verkennende studie naar het voorkomen van minimumstraffen in Frankrijk, België, Duitsland, Engeland en Wales*  
Nijmegen, Wolf Legal Publishers (WLP), 2003

**Meloen, J., R. Landman e.a.**  
*Buit en besteding; een empirisch onderzoek naar de omvang, de kenmerken en de besteding van misdaadgeld*  
Den Haag, Elsevier Overheid, 2003

**Miedema, F., B. Post e.a.**  
*Evaluatie au pair regeling*  
Nijmegen, ITS wetenschap voor beleid en samenleving, 2003

**Olsthoorn-Heim, E.T.M.**  
*Vijf jaar evaluatie regelgeving via ZonMw; verslag van een analyse van het programma Evaluatie Regelgeving in opdracht van het Bestuur van ZonMw*  
Den Haag, ZonMw, 2003

- Stokkom, B. van, H. Toenders e.a.** *Bemiddeling in de politiepraktijk; een herstelgerichte aanpak van overlast en slepende conflicten*  
Dordrecht, Stichting SMVP, 2003
- Tonry, M. (red.)** *Crime and justice; a review of research*  
Chicago, University of Chicago Press, 2003
- Wetenschappelijke Raad voor het regeeringsbeleid (WRR)** *Waarden, normen en de last van het gedrag*  
Amsterdam, Amsterdam University Press, 2003
- Wilsen, J.A. van** *Crime and context; the impact of individual, neighborhood, city and country characteristics on victimization; Criminaliteit en context; de invloed van individuele, buurt-, gemeente-, en landkenmerken op slachtofferschap*  
Nijmegen, KUN, 2003 (diss.)

#### De WODC-rapporten

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC wordt een beperkte oplage van de rapporten kosteloos verspreid onder functionarissen, werkgroepen en instellingen binnen en buiten het ministerie van Justitie. Dit gebeurt aan de hand van een verzendlijst die afhankelijk van het onderwerp van het rapport opgesteld wordt. Overige belangstellenden kunnen tegen betaling rapporten bestellen bij Boom Juridische uitgevers, Boom Distributiecentrum te Meppel, tel.: 0522-237555, fax: 0522-253864, e-mail: bdc@bdc.boom.nl. Een complete lijst van de WODC-rapporten is te vinden op de WODC-internetsite (www.wodc.nl). Daar is tevens de integrale tekst van de rapporten gratis te downloaden. Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de in 2002, 2003 en 2004 verschenen rapporten.

#### Onderzoek en Beleid

- Kamphorst, P.A., G.J. Terlouw** *Van vast naar mobiel; een evaluatie van het experiment met elektronisch huisarrest voor minderjarigen als modaliteit voor de voorlopige hechtenis*  
2002, O&B 195
- Moolenaar, D.E.G., F.P. van Tulder, G.L.A.M. Huijbregtsen, W. van der Heide** *Prognose van de sanctiecapaciteit tot en met 2006*  
2002, O&B 196

- Bokhorst, R.J., C.H. de Kogel en C.F.M. van der Meij**  
*Evaluatie van de Wet BOB; fase 1*  
2002, O&B 197
- Kleemans, E.R., M.E.I. Brienen, H.G. van de Bunt m.m.v. R.F. Kouwenberg, G. Paulides en J. Barendsen**  
*Georganiseerde criminaliteit in Nederland*  
2002, O&B 198
- Voert, M. ter, J. Kuppens**  
*Schijn van partijdigheid rechters*  
2002, O&B 199
- Daalder, A.L.**  
*Het bordeelverbod opgeheven; prostitutie in 2000-2001*  
2002, O&B 200
- Bokhorst, R.J., C.H. de Kogel en C.F.M. van der Meij**  
*Evaluatie van de wet BOB; fase 1: de eerste praktijkervaringen met de Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden*  
2002, O&B 197
- Kleemans, E.R., M.E.I. Brienen, H.G. van de Bunt, m.m.v. R.F. Kouwenberg, G. Paulides, J. Barendsen**  
*Georganiseerde criminaliteit in Nederland; tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*  
2002, O&B 198
- Voert, M.J. ter, J.M.M. Kuppens**  
*Schijn van partijdigheid rechters*  
2002, O&B 199
- Daalder, A.L.**  
*Het bordeelverbod opgeheven; prostitutie in 2000-2001*  
2002, O&B 200
- Klijn, A. en G. Beijers**  
*De gekozen achternaam; betekenis van de wijziging van artikel 5 van het Burgerlijk Wetboek*  
2002, O&B 201
- Kruissink, M. en C. Verwers**  
*Jeugdreclassering in de praktijk*  
2002, O&B 202
- Eshuis, R.J.J.**  
*Van rechtbank naar kanton; evaluatie van de competentiegrensverhoging voor civiele handelszaken in 1999*  
2002, O&B 203
- Meijer, R.F., M. Grapendaal, M.M.J. van Ooyen, B.S.J. Wartna, M. Brouwers en A.A.M. Essers**  
*Geregistreeerde drugcriminaliteit in cijfers; achtergrondstudie bij het Justitieonderdeel van de Nationale Drugmonitor: Jaarbericht 2002*  
2002, O&B 204
- Tak, P.J.J.**  
*The Dutch Criminal Justice System – Organization and operation – Second revised edition*  
2003, O&B 205
- Kromhout, M. en M. van San Schimmige werelden; nieuwe etnische groepen en jeugdcriminaliteit**  
2003, O&B 206
- Molenaar, D.E.G., G.L.A.M. Huijbregts**  
*Sanctiecapaciteit 2007; een beleidsneutrale prognose*  
2003, O&B 207

Kogel, C.H. de, C. Verwers  
*De longstay afdeling van  
Veldzicht; een evaluatie*  
2003, O&B 208

Eshuis, R.J.J.  
*Claims bij de rechtbank*  
2003, O&B 209

Combrink-Kuiter, C.J.M.,  
E. Niemeijer, J.M.M. Kuppens,  
M.J. ter Voert  
*Ruimte voor mediation*  
2003, O&B 210

Heide, W. van der, A.Th.J. Eggen  
(eindred.)  
*Criminaliteit en rechtshand-  
having 2001; ontwikkelingen en  
samenhangen*  
2003, O&B 211

*The European Sourcebook of  
Crime and Criminal Justice  
Statistics – 2003 (second  
edition)*

Den Haag, Boom Juridische  
uitgevers, 2003, O&B 212

Smit, P.R., F.P. van Tulder,  
R.F. Meijer, P.P.J. Groen  
*Het ophelderingspercentage  
nader beschouwd*  
2003, O&B 213

Dijksterhuis, B.M.,  
M.J.G. Jacobs, W.M. de Jongste  
*De competentiegrens van enkel-  
voudige kamers in strafzaken*  
2003, O&B 214

Bunt, H.G. van de,  
C.R.A. van de Schoot (editors)  
*Prevention of organised crime;  
a situational approach*  
2004, O&B 215

Wartna, B.S.J., N. Tollenaar  
*Bekenden van Justitie; een  
verkenkend onderzoek naar de  
'veelplegers' in de populatie van  
vervolgde daders*  
2004, O&B 216

#### Onderzoeksnotities

Ginkel, E.C. van  
*Telling beslag op zeeschepen in  
Nederland en de omringende  
landen*

WODC, Onderzoeksnotitie nr. 1,  
2002

Jacobs, M.J.G., A.A.M. Essers,  
R.F. Meijer  
*Daderprofielen van autodiefstal;  
een vooronderzoek met behulp  
van de WODC-Strafrechtmonitor  
en het Herkenningsdienstsysteem*  
WODC, Onderzoeksnotitie nr. 2,  
2002

Verrest, P.A.M.,  
E.M.Th. Beenackers  
*Evaluatie Wet Herziening gerech-  
telijk vooronderzoek; eerste fase  
van het onderzoek*  
WODC, Onderzoeksnotitie nr. 3,  
2002

Bol, M.W.  
*Jeugdcriminaliteit over de grens;  
een literatuurstudie naar ontwik-  
keling, wetgeving, beleid, effec-  
tieve preventie en aanpak (ten  
aanzien) van jeugdcriminaliteit  
buiten Nederland*  
WODC, Onderzoeksnotitie nr. 4,  
2002

**Baas, N.J.**

*Mediation in civiele en bestuursrechtelijke zaken: een internationaal literatuuronderzoek*

WODC, Onderzoeksnotitie nr. 5, 2002

**Winter, J., U. Noack, P. Bissara, D. Trevisan, J. Bates, J.S. Christensen, M. van Ginneken**

*Cross border voting in Europe; the expert group on cross-border voting in Europe: final report*

WODC, Onderzoeksnotitie nr. 6, 2002

**Siepermann, M. en**

**M. van Ooyen-Houben**

*Gebruik en aanschaf van cannabis door 16- en 17-jarigen*

WODC, Onderzoeksnotitie nr. 7, 2002

**Berg, E.A.I.M. van den, m.m.v.**

**R. Aidala en E.M.Th. Beenackers**

*Organisatiecriminaliteit; aard, achtergronden en aanpak*

WODC, Onderzoeksnotitie nr. 8, 2002

