

Boerenbedrog?

Spanningsvelden en domeingebonden regelovertreding
onder varkenshouders

Fiore Geelhoed
m.m.v. Nathalie Dijkman

Boerenbedrog?

BOERENBEDROG?

*Spanningsvelden en domeingebonden regelovertreding onder
varkenshouders*

FIORE GEELHOED

M.M.V. NATHALIE DIJKMAN



Rijksoverheid



CCV centrum voor
criminaliteitspreventie en
veiligheid

Boom criminologie
Den Haag
2017

Handhaving en Gedrag is een interdepartementaal samenwerkingsprogramma en is opdrachtgever voor gedragswetenschappelijk onderzoek relevant voor handhaving en naleving van regelgeving. Het programma bouwt aan wetenschappelijke kennis over mechanismen die ten grondslag liggen aan naleving of overtreding van regelgeving en de wijze waarop de overheid dit gedrag kan beïnvloeden. De centrale vraag is hoe het nalevingsgedrag van burgers, bedrijven en instellingen kan worden verklaard vanuit de kenmerken en motieven van de doelgroep en de omgevingsfactoren, waaronder de handhaving. Daarmee draagt het programma bij aan de kwaliteit van de handhaving.

Handhaving en gedrag is een samenwerkingsprogramma van:

- Belastingdienst
- Inspectie voor de Gezondheidszorg
- Inspectie Leefomgeving en Transport
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Begeleidingscommissie: Prof. dr. H.G. van de Bunt (Erasmus Universiteit Rotterdam), dr. M.I. Verdonk-Kleinjan (NVWA), mw. Karin Bongers (CCV) en mw. Natacha Bongers (Belastingdienst)

Omslagontwerp: Haagsblauw, Den Haag
Opmaak binnenwerk: Texcetera, Den Haag

© 2017 Fiore Geelhoed | Boom criminologie

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veeleenvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6236-760-9
ISBN 978-94-6274-718-0 (e-book)
NUR 741

www.boomcriminologie.nl

VOORWOORD

De studie die voor u ligt, heeft veel voeten in de aarde – en laarzen in de stal – gehad. Het was een genoegen om kennis te maken met een voor de onderzoekers volslagen nieuw onderzoeksterrein en daarbij de Nederlandse varkenshouderij, het spanningsveld waarbinnen varkenshouders zich bewegen en hun reactie op regelgeving en toezicht te verkennen.

Zonder de hulp van anderen was dit rapport niet tot stand gekomen. Tot die personen richt ik mijn welgemeende dank. Allereerst wil ik het programma Handhaving en Gedrag bedanken voor het mogelijk maken van dit onderzoek. Daarnaast wil ik de leden van de begeleidingscommissie, Karin Bongers, Wendy Verdonk, Natacha Borgers en Henk van de Bunt, bedanken voor de positieve sfeer waarin dit onderzoek heeft kunnen plaatsvinden en voor hun constructieve feedback en steun. Verder wil ik Cees Maas en Wim Huisman bedanken voor het op weg helpen in de startfase van dit project en laatstgenoemde voor zijn feedback op de conceptrapportage. Een ander woord van dank gaat richting verschillende onmisbare krachten bij dit onderzoek: Nathalie Dijkman die zich vol enthousiasme en met het haar kenmerkende scherpe intellect met mij in de voor ons nieuwe wereld van de varkenshouderij heeft begeven en onze gatekeeper die daarbinnen veel deuren voor ons heeft geopend. Lisa Schoen en Sophie Kuipers, hartelijk dank dat jullie alle transcripten hebben uitgewerkt. Ik hoop, ‘gatekeeper’, dat dit rapport ook jouw goedkeuring kan wegdragen, al wijst het ook op pijnpunten binnen de door jou zo geliefde sector. Even onmisbaar waren de respondenten bij dit onderzoek. Zonder de bereidheid van varkenshouders, varkenshoudersorganisaties en toezichthouders zou dit onderzoek er als vanzelfsprekend niet zijn geweest. Jullie hebben langer moeten wachten op de uitkomsten dan verwacht. Bedankt voor het vertrouwen en de ontboezemingen wat betreft de spanningen die jullie ervaren en hoe jullie daarmee omgaan.

Fiore Geelhoed,
Amsterdam, 8 mei 2017

INHOUD

1	Inleiding	11
1.1	De varkenshouderij als casus	12
1.1.1	Onder druk van de markt	12
1.1.2	Een negatief imago	13
1.1.3	Een veelheid aan (domeinen van) regels	14
1.1.4	Diversiteit in toezicht en handhaving	15
1.1.5	Een spanningsveld	15
1.2	De onderzoeksvraag en aanpak	16
1.3	Leeswijzer	16
2	Theoretisch kader	19
2.1	Verklaringen van regelovertreding en -naleving door bedrijven	19
2.2	Ruimte voor criminologische theorieën	22
2.2.1	Strain	23
2.2.2	Rationalisaties en neutralisaties	25
2.3	Wat weten we over de domeingebondenheid van regelnaleving en regelovertrading door bedrijven?	27
3	De boer op	31
3.1	De keuze voor semigestructureerde interviews	31
3.2	Selectie en werving van respondenten	31
3.2.1	De selectie en werving van toezichthouders	32
3.2.2	De selectie en werving van varkenshouders	33
3.2.3	De selectie en werving van varkenshoudersorganisaties	35
3.2.4	De selectie en werving van de overige respondenten	35
3.3	De dataverzameling	36
3.4	De data-analyse	37
3.5	Beperkingen: validiteit en generaliseerbaarheid	37
4	Boeren met kiespijn	39
4.1	De markt	39
4.2	Imago	41

4.3	Verantwoordelijke partijen	43
4.4	Strategieën: Rat-race of een keurmerk?	46
4.4.1	De rat-race	46
4.4.2	Keurmerken, biologisch boeren en eigen verkoopkanalen	49
5	Geknecht door regels, toezicht en handhaving	55
5.1	Regels	55
5.1.1	Pijnpunten	56
5.1.2	Onderscheid naar type varkensbedrijf	61
5.2	Toezicht en handhaving	62
5.2.1	Selectie en frequentie	63
5.2.2	Meningen over toezicht en handhaving	64
5.2.3	Onderlinge variatie	69
5.3	Wensen en suggesties	69
6	De domeingebondenheid van boerenbedrog	71
6.1	Regelovertreding en domeinen	72
6.1.1	Domeinen met minder regelovertreding: belasting en arbeid	72
6.1.2	Milieu en mest	76
6.1.3	Dierenwelzijn	78
6.1.4	Diergeneesmiddelen	79
6.1.5	Diervoeders	81
6.1.6	Vergunningen	81
6.2	Type overtredingen	82
6.3	Variaties	86
6.4	Domeingebondenheid of overtreden in den brede?	88
7	Boeren de kunst afleren	91
7.1	Een basisvoorwaarde voor regelovertreding: gelegenheid	91
7.2	Naar eer en geweten handelen als focus	94
7.3	Motieven, redenen en legitimaties voor regelovertreding en regelnaleving	95
7.3.1	Ervaren druk	95
7.3.2	Meningen over regels en een gebrek aan noodzaak	97
7.3.3	Neutralisatietechnieken, normatieve motieven en sociale normen	101
7.3.4	Wat de boer niet kent	108
7.4	Type varkenshouders en verklaringen	110
8	Conclusie	113

<i>Inhoud</i>	9
Literatuur	125
Samenvatting	129
Bijlage 1 Overzicht respondenten interviews	133
Bijlage 2 Topiclijst Varkenshouders	135
Bijlage 3 Topiclijst Organisaties Varkenshouders	137
Bijlage 4 Topiclijst Toezichthouders	139
Reeds verschenen in de reeks Handhaving en Gedrag	141

Een vraag die in de wereld van toezicht en handhaving leeft, betreft de domeingebondenheid van regelovertreding. Het lijkt aannemelijk dat nalevingsgedrag door een bedrijf op het ene domein van regelgeving, bijvoorbeeld aangaande belastingen, een voorspeller is voor naleving door dat bedrijf op een ander domein, bijvoorbeeld regels betreffende het milieu.¹ Maar is dat wel zo? Is het correct om te veronderstellen dat er bedrijven zijn die stelselmatig regels aan hun laars lappen en bedrijven die consequent regels naleven?

Hoewel er de afgelopen jaren veel onderzoek naar regelnaleving onder bedrijven heeft plaatsgevonden, onder meer in het kader van het programma Handhaving en Gedrag, betreft de domeingebondenheid van regelovertreding een onderwerp dat nog betrekkelijk weinig aandacht heeft gekregen. In plaats daarvan is het nog maar zeer de vraag of er zoiets als stelselmatige overtredders en regelnalevers onder bedrijven zijn. Bovendien kunnen in verschillende domeinen andere factoren en motieven een rol spelen bij regelnaleving (Kagan, Gunningham & Thornton, 2011). Het is tot op heden onduidelijk of dit zo is en, zo ja, welke factoren en motieven daarbij precies van doorslaggevend belang zijn.

Dit onderzoek beoogt dan ook te verkennen 1) hoe domeingebonden regelovertreding onder Nederlandse ondernemers is en 2) wat bij regelovertreding op verschillende domeinen het (relatieve) belang is van diverse verklarende factoren. In deze inleiding volgt een uiteenzetting van de casus aan de hand waarvan deze verkenning plaats zal vinden, de onderzoeksvragen en de structuur van dit rapport.

1. Met domeinen doelt dit onderzoek dus op thema's die door regelgeving gebonden zijn, zoals het thema dierenwelzijn, het thema milieu, belasting, et cetera. Hoewel wetgevingsdomeinen en de domeingebondenheid van regelovertreding in de wereld van toezichthouders en handhavers bekende termen zijn, zijn deze termen minder vanzelfsprekend vanuit wetenschappelijk oogpunt. In wetenschappelijke literatuur, zoals binnen de criminologie, is het gebruikelijker om een onderscheid te maken tussen generalisme en specialisatie of tussen incidentele en structurele overtredingen. Dit onderscheid heeft ook een weg gevonden naar onderzoek naar witteboordencriminaliteit waar Piquero en Weisburd (2009) in navolging van een onderzoek van Weisburd en Waring uit 2001 een onderscheid aantonen tussen persisterende overtredders die ze *'stereotypical criminals'* noemen en die zich schuldig maken aan diverse vormen van criminaliteit, periodieke overtredders die ze als *'opportunity seekers'* beschrijven en een groep die slechts een enkele maal onder bepaalde omstandigheden een misstap begaan, bijvoorbeeld door een crisis die ze doormaken of doordat zich een zeldzame kans voordoet (Piquero & Weisburd, 2009).

1.1 DE VARKENSHOUDERIJ ALS CASUS

Het doel van dit onderzoek is om een verdiepend inzicht te krijgen in domeingebonden regelovertreding en de factoren die daarbij een rol spelen. Eerder onderzoek biedt indicaties dat motieven om regels na te leven variëren per domein van regelgeving en de economische en sociale context waarin bedrijven zich bevinden. Dit betekent dat bedrijven andere motieven kunnen hebben voor het al dan niet overtreden van milieuregels dan voor belastingregels en dat factoren als de economische druk en competitiviteit binnen een bedrijfstak daarop van invloed kunnen zijn (Kagan, Gunningham & Thornton, 2011, p. 39, 53; Parker & Nielsen, 2011). Daarom is ervoor gekozen om het onderzoek toe te spitsen op een groep ondernemers in vergelijkbare situaties en die met veel verschillende domeinen van regelgeving te maken hebben. In het licht van de relevantie van de sociale en economische context is er bovendien gekozen voor bedrijven in een sector die onder druk staat en die zich daarmee in een complex spanningsveld lijkt te bevinden. Dit spanningsveld zal hier kort worden toegelicht door achtereenvolgens in te gaan op economische ontwikkelingen in de varkenshouderij, het imago van de sector, veranderingen in regelgeving en de toezichthoudende instanties waarmee varkenshouders te maken hebben.

1.1.1 *Onder druk van de markt*

Nederlandse varkenshouders staan er over het geheel genomen financieel slecht voor. Tijdens de looptijd van dit onderzoek passeerden geregeld nieuwsberichten de revue met koppen als 'Helpt zeugenhouders dreigt kopje onder te gaan in 2016' (Morel, 2015) en 'Meeste faillissementen in varkenssector in jaren: In werkelijkheid meer stoppers' (Redactie Boerenbusiness, 2016). De problematische economische situatie waarin varkenshouders ten tijde van het onderzoek verkeren, wordt nog eens onderstreept door een actie van varkenshouders op 3 september 2015 in Den Haag. Zij pleitten daar voor een betere prijs van hun varkensvlees en deelden varkensvlees uit onder het motto 'als de boer toch niks verdient, dan geven ze het liever gratis weg' (Redactie Boerenbusiness, 2015).

Of het nu vleesvarkensbedrijven of zeugenhoudereien betreft, varkenshouders maken ten tijde van dit onderzoek over het gemiddelde genomen verlies. Waar vleesvarkensbedrijven in 2015 gemiddeld 95 procent van de gemaakte kosten terugverdienen, was dit bij zeugenhouders slechts 80 procent ('Rentabiliteit varkensbedrijven daalt', 2016). Het is dan ook niet verwonderlijk dat veel varkenshouders besluiten te stoppen en een aantal failliet gaat. In dit kader passen de nieuwsberichten over de verwachte halvering van het aantal varkensbedrijven per 2020.

Ter nuancering moet daarbij wel worden opgemerkt dat het aantal varkenshoudereien in Nederland al jaren afneemt. Uit de landbouwtellingen van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat het aantal varkensbedrijven in Nederland tus-

sen 2000 en 2015 tot bijna een derde is gereduceerd van 14.500 tot ruim 5000. Daarentegen is het aantal varkens in Nederland, ruim 12 miljoen, ten opzichte van 15 jaar geleden slechts ongeveer een half miljoen afgenomen. Dit impliceert dat er zich een aanzienlijke schaalvergroting onder varkensboeren heeft voorgedaan waarbij het gemiddeld aantal varkens per bedrijf is gestegen van 900 in 2000 tot bijna 2400 in 2015 ('Daling aantal bedrijven', 2015).

Groei van het bedrijf is een manier voor varkenshouders om de kostprijs te drukken en het hoofd in een moeilijke markt boven water te houden.² Er leeft echter in toenemende mate het besef dat de sterke focus op het reduceren van de kostprijs op termijn geen perspectief biedt voor de internationale concurrentiepositie, mede gezien het feit dat het internationale aanbod van varkensvlees structureel de vraag daarnaar overstijgt. Daar komt bij dat men inziet dat maatschappelijke zorgen omtrent gezondheidsrisico's zoals antibioticaresistentie het maatschappelijk draagvlak doen afnemen voor een grootschalige veehouderij waarin schaalvergroting de norm is (Van Dam, 2016). Dit afnemende draagvlak raakt aan de kwestie van het imago van de sector.

1.1.2 *Een negatief imago*

Naast de problemen op economisch vlak heeft de varkenshouderij de afgelopen jaren te lijden gehad van een verslechterd imago. Actiegroepen als Varkens in Nood, Wakker dier en eenmalige acties als de website 'Ongehoord' hebben de afgelopen jaren diverse campagnes gevoerd om burgers en politiek te wijzen op misstanden in de veehouderij. De varkenshouderij en de pluimveehouderij lijken het daarbij in het bijzonder te moeten ontgelden door beelden van varkens die op elkaar gepakt in donkere hokken zitten, verwondingen hebben en beelden van 'plofkippen' die niet meer op hun poten kunnen staan door het gewicht van hun te zware 'filets'. Waar de meeste dierenwelzijnsorganisaties zich op meerdere takken binnen de veehouderij richten, onderscheidt de varkenshouderij zich door de exclusieve aandacht van de stichting Varkens in Nood. Mede door de betrokkenheid van bekende Nederlanders als de schrijver J.J. Voskuil en cabaretier Youp van 't Hek heeft Varkens in Nood de geloofwaardigheid van problemen binnen de varkenshouderij kracht bijgezet, hetgeen het imago van de varkenssector geen goed heeft gedaan. In oktober 2015 publiceerde Varkens in Nood een rapport '120 misstanden in de Nederlandse varkenshouderij anno 2015' waarin een opsomming wordt gegeven van de vele problemen met dierenwelzijn die het slechte imago van de varkenshouderij verder sterken (Varkens in Nood, 2015).

Een negatief imago van de varkenshouderij heeft consequenties voor de populariteit van varkensvlees. Het is dan ook niet verwonderlijk dat diverse belangenorga-

2. Uiteraard is groei van het bedrijf niet enkel een keuze die varkenshouders (of andere ondernemers) maken in moeilijke tijden. Bedrijven zullen ook in goede tijden willen groeien.

nisaties voor varkenshouders proberen dit imago te verbeteren. Zo vormt het 'positief belichten' van de varkenshouderij een pijler van de Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV) en staat als ondertitel bij de website van Varkens Vandaag 'Varkens Vandaag brengt het echte verhaal in de media'. In het in juni 2016 gepubliceerde 'Actieplan Vitalisering Varkenshouderij' staat het verbeteren van het imago van de Nederlandse varkenshouderij eveneens als actielijn opgenomen (Regiegroep Vitale Varkenshouderij, 2016).

1.1.3 *Een veelheid aan (domeinen van) regels*

Nederlandse varkenshouders hebben – net als andere bedrijven – met een grote hoeveelheid regels te maken. Inhoudelijk gaat het deels om regels waar andere bedrijven net zo goed mee te maken hebben, zoals belastingregels, regels omtrent vergunningen voor de bedrijfsvoering en bouwplannen, arboregels en regels voor het in dienst nemen van personeel. Regels waarin varkenshouders zich geheel of gedeeltelijk van andere bedrijven onderscheiden betreffen regels omtrent dierenwelzijn, diergeneesmiddelen, identificatie en registratie van dieren, transport, diervoeders, import en export, de voedselveiligheid en landelijke en regionale milieuwetgeving, zoals met betrekking tot mest. Wanneer varkenshouders zich aansluiten bij keurmerken of aanspraak maken op Europese subsidies, levert dat aanvullende regels op waaraan ze moeten voldoen.

Voor veel van deze regels bestaan Europese richtlijnen. Op Europees niveau wordt zo geprobeerd om onder meer dierenwelzijn en milieubelangen veilig te stellen door daarvoor minimumnormen te formuleren en om daarbij concurrentieverschillen binnen Europa weg te nemen (Haan, 2009, 89-90; www.milieuloket.nl). Aangezien het in de EU-richtlijnen om minimumnormen gaat, krijgen lidstaten de vrijheid om bovenwettelijke regels te formuleren. In Nederland zijn er bijvoorbeeld bovenwettelijke regels op het terrein van dierenwelzijn ten aanzien van de groeps-huisvesting voor zeugen. Waar Europese richtlijnen eisen dat zeugen na de bevruchting in elk geval na vier weken in de groep worden teruggeplaatst, geldt in Nederland conform artikel 2.15 van het 'Besluit houders van dieren' dat zeugen al vier dagen na de bevruchting in de groep moeten worden teruggeplaatst. Daarnaast kan de impact van regels per land verschillen. Pijnpunten die Nederlandse varkenshouders meer raken dan hun Europese collega's zijn bijvoorbeeld duurdere bouwgrond en hogere milieukosten. De belangrijkste kostenpost voor varkenshouders op het vlak van milieu betreft de afzetkosten voor mest. De combinatie van bovenwettelijke regels en de grotere impact van diverse andere regels leidt ertoe dat Nederlandse varkenshouders duurder uit zijn. Waar hun belangrijkste Europese concurrenten in onder meer Duitsland, Denemarken en Spanje in 2011 tussen de zeven en acht cent meerkosten per kilo slachtgewicht maakten vanwege

dergelijke regels, bedroegen die kosten dat jaar in Nederland negentien cent (Hoste, 2013, 33-35).³

1.1.4 *Diversiteit in toezicht en handhaving*

De diversiteit in regelgeving gaat gepaard met een haast even grote diversiteit in instanties die bij het toezicht op en de handhaving van die regels betrokken zijn. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is als vanzelfsprekend de toezichthouder die vanuit de overheid verantwoordelijk is gesteld voor het toezicht en de handhaving op de meeste van deze domeinen van regelgeving. Onder de verantwoordelijkheid van de NVWA valt het toezicht op dierenwelzijn, volks- en diergezondheid, diergeneesmiddelen, vergunningen en erkenningen zoals identificatie en registratie, transport en de Meststoffenwet. Ten aanzien van de Meststoffenwet, dierenwelzijn en subsidieverstrekking heeft de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) in aanvulling op de NVWA een verantwoordelijkheid. Milieuzaken komen in beginsel voor rekening van de provincie en gemeenten via de waterschappen en omgevingsdiensten. Toezichthoudende en handhavende instanties waarmee varkenshouders op milieuterrein te maken krijgen, zijn daarbij de omgevingsdiensten en waterschappen. Het toezicht op naleving van belastingregels en de handhaving daarvan ligt bij de Belastingdienst. Voor arboregels en regels omtrent personeel is de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) de verantwoordelijke partij. Daarnaast hebben varkenshouders te maken met toezichthoudende instanties namens de keurmerken waarbij zij zelf zijn aangesloten. Nagenoeg alle varkenshouders hebben zich aangesloten bij een van de twee Integrale Keten Beheersingssystemen (IKB), IKB Varken en IKB Nederland Varkens.⁴ Deze inspecties controleren op precies dezelfde punten als de NVWA. De controlerende instantie van IKB Varken, Verin, draagt bovendien zorg voor de certificering, controles en handhaving voor het Beter Leven keurmerk. Bij biologische boeren is SKAL verantwoordelijk voor certificering, controles en handhaving.

1.1.5 *Een spanningsveld*

Al met al bevindt de varkenshouderij zich in een spanningsveld. Uiteraard zullen er meer sectoren zijn waar regels, toezicht, maatschappelijke reacties en spanningen in de markt samenkomen en dus gelijkvormige spanningsvelden bestaan. In dit onderzoek is echter voor de vee-industrie gekozen en daarbinnen verkeert de

3. Deze berekening is gebaseerd op de aanname dat de vervroegde groepshuisvesting van zeugen niet tot hogere kosten zou leiden. Inmiddels wordt die aanname vanuit de varkenshouderij weerproken, zoals in het resultaatdeel van dit rapport duidelijk zal worden. Kort gezegd, zouden zeugen die na vier dagen al terugkomen op de groep, vaker de vrucht in een vroegtijdig stadium verliezen.

4. Deelname aan een IKB-systeem is een voorwaarde om in Nederland aan de grote slachterijen – waaraan bijna alle varkenshouders leveren – vlees te mogen leveren.

varkenshouderij ten tijde van het onderzoek in het lastigste parket. Het afgelopen decennium zijn varkenshouders onder druk van duurzaamheidsbeleid, voedsel-schandalen en volksgezondheidsrisico's met veel (nieuwe) regels en toezicht geconfronteerd die grote consequenties hebben voor de bedrijfsvoering. Voorts biedt de casus van varkenshouders de mogelijkheid om te bezien in hoeverre andere vormen van externe druk, zoals maatschappelijke reacties (door imago-schade en acties van organisaties zoals Varkens in Nood) en ontwikkelingen van de markt ten aanzien van varkens, een rol spelen bij de domeingebondenheid van regelovertreiding.

1.2 DE ONDERZOEKSVRAAG EN AANPAK

De onderzoeksvraag die in deze studie centraal staat, luidt:

Wat zorgt ervoor dat bedrijven regels binnen verschillende wetgevingsdomeinen naleven of overtreden?

De deelvragen die daarbij aansluiten, zijn:

1. Welke verklaringen voor (domeingebonden) regelovertreiding volgen uit wetenschappelijke literatuur?
2. In hoeverre is er sprake van domeingebonden regelovertreiding onder Nederlandse varkensboeren?
 - Met welke regels hebben Nederlandse varkensboeren te maken?
 - Hoe zien Nederlandse varkensboeren deze regels?
 - In hoeverre leven Nederlandse varkensboeren deze regels na?
3. Welke redenen en motieven noemen varkensboeren voor regelnaleving en regelovertreiding?
4. In hoeverre komen deze redenen en motieven overeen met de factoren uit de literatuur?
5. Op welke factoren ligt de nadruk en hoe kan dit bijdragen aan het verklaren van het al dan niet domeingebonden karakter van regelovertreiding?

Om tot een antwoord op deze vragen te komen, is enerzijds een beknopte literatuurstudie uitgevoerd. Anderzijds is kwalitatief empirisch onderzoek verricht, hoofdzakelijk aan de hand van het afnemen van semigestructureerde interviews bij varkenshouders, toezichthouders en relevante belangenorganisaties.

1.3 LEESWIJZER

Dit rapport vervolgt met in hoofdstuk 2 een uiteenzetting van het theoretisch kader. Daarop biedt hoofdstuk 3 een methodologische verantwoording van deze studie. In de daaropvolgende hoofdstukken komen de resultaten van dit onderzoek aan bod. Hoofdstuk 4 gaat in op de visie die de respondenten hebben op het

spanningsveld waarmee varkenshouders te maken hebben. In hoofdstuk 5 komt het beeld aan bod dat uit de interviews naar voren komt over de domeingebondenheid van regelovertreding onder varkenshouders. Daarbij zal worden ingegaan op verschillen tussen domeinen en de mogelijkheid om een typologie van overtredingen en overtredders te maken. Hoofdstuk 6 zet de motieven en redenen op een rij die varkenshouders voor regelovertreding hebben en de rationalisaties die ze daarbij gebruiken. De conclusie sluit ten slotte af met een antwoord op de onderzoeksvraag.

Waarom leven bedrijven regels na of overtreden zij regels? En wat weten we over de domeingebondenheid van regelovertrading? De afgelopen decennia is er een bloeiend vakgebied ontstaan van onderzoek naar regelovertrading en regelnaleving door bedrijven. Uit dit onderzoek komen tal van factoren naar voren die helpen regelovertrading en regelnaleving bij bedrijven te verklaren. Dit hoofdstuk bevat een overzicht van deze factoren in relatie tot criminologische theorieën en van kennis over de domeingebondenheid van regelovertrading.

2.1 VERKLARINGEN VAN REGELOVERTREDING EN -NALEIVING DOOR BEDRIJVEN

Bedrijven zijn economische actoren. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in onderzoek naar regelnaleving en regelovertrading door bedrijven decennialang een economische benadering centraal heeft gestaan. Deze economische benadering kenmerkt zich door de kerngedachte dat regelovertrading door bedrijven voortkomt uit een meer of minder rationele calculatie van de kosten en baten van die regelovertrading. Onderzoekers binnen deze traditie richten zich op de invloed van straffen en sancties, vanuit de gedachte dat men door de kosten van regelovertrading te verhogen bedrijven kan weerhouden van regelovertrading. In de loop van de jaren is echter een verschuiving opgetreden van dit voornamelijk op afschrikking gebaseerde, economisch perspectief naar de inclusie van een normatief en sociaal perspectief (Parker & Nielsen, 2011; Tyler, 2006).

Parker en Nielsen (2011) vatten de diverse factoren die regelnaleving en -overtrading helpen verklaren samen door vier categorieën van factoren te onderscheiden. Zij onderscheiden: (1) motieven, (2) de capaciteiten en kenmerken van bedrijven, (3) regulering en handhaving, en (4) de sociale en economische context van bedrijven.

Bij motieven onderscheiden Parker en Nielsen (2011) motieven van economische, sociale en normatieve aard (cf. Nielsen & Parker, 2012). Economische (of materiële) motieven hebben betrekking op de economische positie van het bedrijf. Wanneer het streven naar groei van het bedrijf – in termen van grootte, uitbreiding van de productie of de vergroting van de omzet – centraal staat, zouden bedrijven kunnen besluiten om regels te overtreden om die doelen te bereiken. Deze economische

motieven staan onder meer centraal in onderzoek waarin wordt uitgegaan van een calculerend individu en de rationele keuzebenadering (Becker, 1968). Sociale motieven volgen uit het belang dat ondernemers of bedrijven hechten aan de goedkeuring of het respect van anderen. Normatieve motieven hebben betrekking op geïnternaliseerde normen en daarmee de normgetrouwheid van ondernemers en bedrijven zelf. Een normatieve motivatie om de wet na te leven kan gelegen zijn in de mate waarin ondernemers regels onderschrijven, de regels omwille van de regel willen naleven of zich moreel verplicht voelen om regels na te leven (Nielsen & Parker, 2012, 430-431; Parker & Nielsen, 2011, 10-11). Denkers, Peeters en Huisman (2013) maken door middel van het ISMA-model¹ een onderscheid dat sterke gelijkenissen vertoont met de sociale motieven en normatieve motieven, maar spreken van respectievelijk sociale normen en persoonlijke (of interne) normen. Bij sociale normen gaat het om het gedrag en de overtuigingen die men bij significante anderen veronderstelt of waarneemt en waaraan men de eigen gedragingen en overtuigingen spiegelt. Persoonlijke of interne normen komen volgens Denkers e.a. (2013) tot stand in socialisatieprocessen door opvoeding en binnen de sociale omgeving en worden door hen gedefinieerd als 'de diep gewortelde betrekkelijk stabiele overtuiging over het naleven van regels' (p. 24). Vanwege de rol van de sociale omgeving bij de totstandkoming van sociale en persoonlijke normen, wijzen ze op het belang van sociale bindingen (Hirschi, 1969). Wat sociale motieven of normen betreft, wordt regelovertreding dus waarschijnlijker wanneer de naaste omgeving – in elk geval in de beleving van de overtreder – positief tegenover regelovertreding staat. In vergelijkbare zin kunnen persoonlijke, interne normen regelovertreding toelaten, bijvoorbeeld als iemand de overtuiging heeft dat 'regels er zijn om gebroken te worden' of als regels niet als legitiem of moreel juist worden gezien (Tyler, 2011). Simpson (2013) stelt dat hoewel sommige sociale en persoonlijke normen relatief stabiel en voorspelbaar en daarmee makkelijker te activeren zijn, andere normen contextafhankelijk zijn. Zij stelt in zo veel woorden dat normen als motieven dus relevant zijn voor onderzoek naar regelnaleving en regelovertreding, maar dat de precieze betekenis van deze normen nog onduidelijk is en meer onderzoek verlangt (Simpson, 2013).

Capaciteiten en kenmerken van bedrijven betreffen de mogelijkheden die bedrijven hebben om regels na te leven. Beperkingen in die mogelijkheden kunnen regel-overtreding in de hand werken, zoals wanneer er onvoldoende financiële middelen zijn, technische kennis ontbreekt, het management onbekwaam is of onvoldoende zicht heeft op wat er binnen het bedrijf gebeurt (Parker & Nielsen, 2011). Bedrijven zullen bijvoorbeeld eerder regels overtreden wanneer zij een financiële

1. Het ISMA-model staat voor interne norm, sociale norm, mogelijkheden en afschrikking en bestaat daarmee een groot deel van de factoren die Parker en Nielsen (2011) eveneens onderscheiden. Omdat Parker en Nielsen in meer detail de relevante factoren schetsen, is er echter voor gekozen om hun vierdeling te hanteren en niet het ISMA-model centraal te stellen.

crisis doormaken en wanneer hun kennis van de wet wordt gehinderd door de complexiteit van regels (Denkers e.a., 2013; Parker & Nielsen, 2011).

Regulering en handhaving vormen de derde categorie factoren die invloed uitoefenen op regelnaleving en regelovertreding door bedrijven. Bedrijven krijgen te maken met verschillende formele en informele instituties die regels opleggen en vervolgens die regels proberen te handhaven. Deze instituties variëren van de wetgever, formele toezichthouders en instanties die horizontaal toezicht uitoefenen tot belangenorganisaties (Parker & Nielsen, 2011). Meer concreet spelen in het geval van varkenshouders dus niet alleen formele toezichthoudende instanties zoals de NVWA een rol bij regelnaleving en -overtreding, maar ook regulering en toezicht vanuit het IKB-systeem en vanuit de Dierenbescherming door middel van het Beter Leven keurmerk. Vanuit de economische benadering die uitgaat van de calculerende mens, kan regelovertreding bijvoorbeeld in de hand worden gewerkt door ineffectieve handhaving en een onvoldoende mate van afschrikking die er van formele sancties uitgaat. Daarvan is onder meer sprake wanneer het niet zeker is dat een sanctie zal volgen of wanneer deze sanctie niet ernstig genoeg is (Denkers & Goslinga, 2008; Simpson, 2013). Daarnaast zal de kans op regelovertreding ook toenemen wanneer er onvoldoende overeenstemming is tussen bedrijven enerzijds en regulering en handhaving anderzijds over wat het precies betekent om een bepaalde regel na te leven. Over die betekenis kunnen verschillende interpretaties bestaan (Parker & Nielsen, 2011). Verder zijn de stijl van handhaven en de relatie van bedrijven met regelgevers en handhavers van invloed op regelnaleving en -overtreding. Regels en sancties kunnen boosheid, een rebelse houding en neutralisaties opwekken als bedrijven harde sancties krijgen opgelegd (May & Winter, 2011) of als zij het gevoel hebben dat zij door regelgevers en/of toezichthouders worden gestigmatiseerd of op andere wijze onredelijk of oneerlijk worden behandeld (Haugh, 2015; Simpson, 2013; Tyler, 2006). Het belang van een redelijke en eerlijke behandeling voor regelnaleving bespreekt Tyler (2006) in termen van de *procedural justice* theorie. Hij stelt dat mensen een voor hen nadelige beslissing kunnen accepteren, mits zij het gevoel hebben dat deze een eerlijke uitkomst vormt en wanneer de beslissing naar hun beleving door een eerlijke procedure tot stand is gekomen. Om tot een beleving van procedurele rechtvaardigheid te komen, is het volgens deze theorie van belang dat toezichthouders en handhavers neutraal overkomen, luisteren en geen vooringenomenheid tonen, eerlijkheid uitstralen en de indruk wekken rechtvaardig te willen zijn, beleefd blijven en respect tonen voor de rechten van degenen waarop toezicht en handhaving zich richten. Bovendien heeft dit consequenties voor regelnaleving of -overtreding. Volgens Tyler zullen mensen eerder de wet naleven wanneer zij procedurele rechtvaardigheid ervaren en omgekeerd zullen zij de wet eerder overtreden wanneer deze beleving van rechtvaardigheid ontbreekt (Tyler, 2006).

De vierde en laatste categorie factoren betreft de sociale en economische context van bedrijven. Dit is een brede categorie waartoe Parker en Nielsen (2011) bijvoor-

beeld ook de betekenis van regelnaleving en -overtreding rekenen, die zij zien als een sociale constructie die wordt gevormd door dominante ideeën in de sociale en politieke context waarbinnen organisaties zich bevinden. Andere aspecten van de sociale en economische context betreffen het imago van bedrijven en het belang dat bedrijven daaraan hechten, hetgeen de (on)mogelijkheden van *naming* en *shaming* in de aanpak van regelovertrading beïnvloedt. Wat de mogelijkheden van *naming* en *shaming* betreft, stelt Van Wingerde (2012) dat imagoschade bedrijven eerder tot regelnaleving aanzet dan hogere sancties. In omgekeerde zin stelt Vlieg (2017) dat *faming* van bedrijven bij regelnaleving een meer succesvolle strategie zou zijn dan *shaming*, omdat mensen zich meer door trots bij regelnaleving zouden laten motiveren dan door schaamte bij regelovertrading. Samengevat kan de mate van sociale responsiviteit van bedrijven ten opzichte van hun directe en indirecte omgeving dus regelovertrading en regelnaleving bevorderen (Van de Bunt, 2007; Van Wingerde, 2012). Onder de economische context vallen bijvoorbeeld de invloed van economische crises en de druk vanuit de markt. Ten aanzien van deze economische context hebben onder meer Wang en Holtfreter (2012) empirische ondersteuning gevonden voor de hypothese dat economische spanningen (*strain*) op het niveau van een bedrijf de kans op criminaliteit vergroten wanneer de industrie waarvan het bedrijf deel uitmaakt in haar geheel onder financiële druk staat. Al met al laat eerder onderzoek dan ook zien dat regelnaleving door bedrijven samenhangt met tal van factoren, variërend van de mate van afschrikking en mogelijkheden voor regelovertrading tot normen van individuele ondernemers, normen en crises binnen de branche, het belang van imago en het contact met toezichthouders.

2.2 RUIMTE VOOR CRIMINOLOGISCHE THEORIEËN

De verschillende factoren die regelovertrading door en binnen bedrijven kunnen helpen verklaren, zijn voor een groot deel in te bedden in (organisatie)criminologische theorieën. Zo zijn er theorieën die licht schijnen op hoe motieven tot stand komen, leggen andere theorieën uit welke omstandigheden regelovertrading faciliteren of belemmeren en laten weer andere theorieën zien hoe regelovertrading kan worden gelegitimeerd. Een aantal van deze theorieën en perspectieven kwam in paragraaf 2.1 al aan bod. De economische '(rationele) keuze'-benadering, die zich richt op de omstandigheden waaronder regelovertrading al dan niet tot stand komt, heeft in het kader van regelovertrading en -naleving de meeste wetenschappelijke aandacht gekregen. Andere theorieën die al zijdelings aan bod kwamen en die uitleggen hoe motieven voor regelovertrading tot stand komen, zijn de sociale bindingentheorie van Hirschi, de *procedural justice* theorie van Tyler, Braithwaite's ideeën over *shaming* en de *strain* theorie van Merton.

In deze paragraaf komen enkele criminologische theorieën uitgebreider aan bod, omdat deze theorieën gedurende het onderzoek in het bijzonder relevant bleken

voor de verklaring van de regelovertreding onder varkenshouders en de domein-gebondenheid van deze regelovertreding. Bovendien zijn daarbinnen de meest relevante reeds genoemde factoren te incorporeren. Deze theorieën zijn de *strain* en *general strain* theorie van respectievelijk Merton (1938) en vooral Agnew (2006) en de neutralisatietechnieken van Sykes en Matza (1957).

2.2.1 *Strain*

Strain theorieën kunnen in het kader van dit onderzoek een bijdrage leveren aan het verklaren van de motieven voor het plegen van criminaliteit. De term *strain* staat heel kort gezegd voor ervaren spanning. Deze spanning kan als reactie regel-overtreding teweegbrengen (Merton, 1938; Agnew, 2006). *Strain* theorieën zoeken de verklaring voor regelovertreding dus in spanningen waarmee personen (of bedrijven) kampen. De *strain* benadering is in het bijzonder relevant vanwege het complexe spanningsveld waaraan varkenshouders en veel andere bedrijven onderhevig zijn door de druk van internationale markten, het belang van imago, regelgeving en toezicht. Vanuit de *strain* benadering zou dit spanningsveld criminaliteit in de hand kunnen werken. Op het macroniveau van de markt en bedrijven biedt Merton's *strain* theorie een verklarend kader. Op het niveau van individuele ondernemers, zoals varkenshouders, biedt Agnew's *general strain* theorie een verklaring voor regelovertreding.

Merton (1938) wijst op de waarde die in de maatschappij aan monetair succes wordt gehecht. Hij stelt dat het bereiken van monetair succes een cultureel doel is waarvoor bovendien gelegitimeerde middelen bestaan om dat doel te bereiken. De sociale structuur laat het volgens Merton alleen niet toe dat iedereen gelijke toegang heeft tot die middelen. Als er een discrepantie is tussen de middelen die een partij tot haar beschikking heeft en het culturele doel van monetair succes dat deze partij voor ogen heeft, levert dit een spanning, ofwel *strain* op. Hoewel Merton vijf mogelijke reacties op *strain* beschrijft, zijn er in het kader van bedrijven voornamelijk twee van belang. Het bestaansrecht van de meeste bedrijven hangt samen met een bepaalde mate van monetair succes. Zonder omzet en winst zou het bedrijf immers failliet gaan. Zolang een bedrijf het monetaire doel hooghoudt, kan die reactie ofwel conformisme zijn ofwel innovatie. In het geval van conformisme blijft een bedrijf het monetaire doel nastreven met gebruikmaking van de beperkte legitieme middelen waarover het bedrijf wel beschikt. Dit impliceert regel naleving. Innovatie houdt in dat het bedrijf dit monetaire doel na gaat streven met gebruikmaking van illegitieme middelen, hetgeen zal resulteren in regelovertreding. In eerdergenoemd onderzoek van Wang en Holtfreter (2012) is er beperkte steun gevonden voor deze theorie, aangezien bedrijven die onder druk stonden in een industrie die in haar geheel onder druk stond eerder regelovertreding lieten zien dan bedrijven waarbij die dubbele druk, ofwel *strain*, ontbrak.

Agnew (2006) heeft een meer individualistische variant van *strain* ontwikkeld, de *general strain* theorie. Deze theorie laat ruimte voor meerdere persoonlijke doelen en motieven. In de kern betoogt Agnew dat *strain* betrekking heeft op een negatieve gebeurtenis of toestand – objectief of subjectief – die niet enkel het gevolg is van het niet behalen van monetaire of andere persoonlijke doelen, maar ook kan volgen uit het verlies van iets wat positief of waardevol is of wanneer men zich met als negatief ervaren stimuli geconfronteerd voelt. Bovendien hoeft er niet enkel feitelijk van deze situaties sprake te zijn. Volgens Agnew kan *strain* ook het gevolg zijn van de anticipatie daarop. De angst om doelen niet te bereiken, iets waardevols te verliezen of negativiteit te ervaren, zou dus volstaan om *strain* tot stand te brengen. Meer concreet kan *strain* bij bedrijven dan achtereenvolgens volgen uit bijvoorbeeld (de angst om) onvoldoende winst (te) maken, het eigen bedrijf waarvoor men hard heeft gewerkt (te) verliezen en met een negatief imago geconfronteerd (te) worden. Agnew stelt dat deze ervaringen negatieve emoties oproepen die de kans op regelovertreding vergroten. Of *strain* tot regelovertreding leidt, hangt volgens hem af van verschillende factoren, waaronder de mogelijkheid om op legale wijze met *strain* om te gaan, de kosten die er met regelovertreding gepaard gaan en de vatbaarheid van partijen om met regelovertreding te reageren (Agnew, 2006). Tot die vatbaarheid kan men onder meer persoonlijke en sociale normen rekenen. Een laatste belangrijke toevoeging die Agnew maakt, betreft de omstandigheden die de kans vergroten om met regelovertreding op *strain* te reageren. Zo is regelovertreding volgens Agnew waarschijnlijker wanneer de *strain* ingrijpend is, als onrechtvaardig wordt ervaren, als sociale controle of toezicht laag is en als de *strain* met criminaliteit te verhelpen is.

De vraag in hoeverre beide theorieën op organisatiecriminaliteit en witteboorden-criminaliteit toepasbaar zijn, moet nog grotendeels worden beantwoord. Naar de verklarende kracht van Mertons theorie is weinig onderzoek gedaan, vanwege de focus die Merton in zijn *strain* theorie legt op absolute deprivatie en daarmee op criminaliteit van minder bedeelden in de samenleving. Zijn theorie lijkt daarmee op het eerste gezicht geen verklaring te kunnen bieden voor regelovertreding door personen of bedrijven die wel toegang tot legitieme middelen hebben. Volgens zijn theorie zouden zij door die toegang tot middelen immers geen *strain* kunnen ervaren. Merton erkent echter later dat deze partijen zich wel relatief gedepriveerd zouden kunnen voelen in vergelijking met anderen uit de groepen waarvan zij deel uitmaken. Hij heeft het namelijk niet letterlijk gesteld, maar erkent dat relatieve deprivatie in zijn theorie verwerkt had kunnen worden. Op deze relatieve deprivatie die zij ervaren kunnen zij met regelovertreding reageren (Agnew, Piquero & Cullen, 2009; Cullen & Messner, 2007).

De *general strain* theorie is tot op heden slechts in beperkte mate onderzocht. Langton en Piquero (2007) hebben de verklarende kracht van deze theorie voor witteboorden-criminaliteit onderzocht en concluderen dat hun onderzoek beperkte steun voor de theorie biedt. Twee jaar later bepleiten Agnew, Piquero en Cullen (2009) de

toepasbaarheid van deze theorie en de wenselijkheid van nader onderzoek. Zij stellen op basis van eerdere studies dat er duidelijke verbanden te leggen zijn tussen factoren die witteboorden- en organisatiecriminaliteit helpen verklaren en de verschillende vormen en kenmerken van *strain* die Agnew onderscheidt. Zo zouden bijvoorbeeld belemmeringen bij het bereiken van economische doelen, zoals het behalen van winst, regelovertreding kunnen bevorderen, zeker als de belemmering sterk tegen de verwachtingen ingaat en zij als onrechtvaardig en als omvangrijk wordt ervaren (Agnew, Piquero & Cullen, 2009).

2.2.2 *Rationalisaties en neutralisaties*

Sutherland stelde al in zijn boek *White collar crime* uit 1949 dat overtreeders rationalisaties gebruiken om het illegale karakter van hun daden te versluieren (Benson, 1985). Cressey heeft daar in zijn beroemde onderzoek 'Other people's money' uit 1953 op voortgeborduurd door te laten zien dat verduisteraars rationalisaties gebruiken om hun illegitieme gedrag te rechtvaardigen en dit gedrag daarmee mogelijk te maken. De meest gebruikte rationalisatie in zijn studie was het argument dat de verduisteraar zichzelf voorhield dat hij het geld leende en snel terug zou geven (Coleman, 1987). In 1957 werken Sykes & Matza de rol van rationalisaties nader uit in de vorm van 'neutralisatietechnieken'.² Anders dan de meeste andere criminologische theorieën die uitgaan van de gedachte dat regelovertreders qua overtuigingen fundamenteel van normgetrouwe burgers verschillen, stellen Sykes en Matza dat ook regelovertreders in beginsel wetten en maatschappelijke normen onderschrijven. Zij kunnen zich door het gebruik van neutralisatietechnieken echter kortstondig losmaken van hun norm- en wetconforme overtuigingen en zich daardoor overgeven aan regelovertreding (Sykes & Matza, 1957). Dit tijdelijke karakter beschrijft Matza later in termen van *drift*, het 'drijven' van normconform naar niet-normconform gedrag (Matza, 1964).

Sykes en Matza (1957) onderscheiden vijf neutralisatietechnieken. De eerste techniek is het ontkennen van de verantwoordelijkheid waarbij de regelovertreder de verantwoordelijkheid van zich afschuift door te stellen dat de regelovertreding per ongeluk plaatsvond of door deze bij iemand anders of bij de situatie neer te leggen. In het geval van bedrijven kan hier sprake van zijn als het bedrijf niet bekend was met de regel, wanneer er een beroep wordt gedaan op de moeilijke financiële situatie van het bedrijf of wanneer wordt gesteld dat andere personen hen tot regel-overtreding hebben aangezet. In deze laatste twee gevallen kan de betrokkene zijn schuldgevoel neutraliseren door te stellen dat hij zich gedwongen voelde om tot regelovertreding over te gaan. De tweede techniek betreft het ontkennen van het slachtoffer. In het geval van deze techniek stellen overtreeders dat het slachtoffer de

2. Zij reageren daarmee hoofdzakelijk op subculturele theorieën die op basis van een combinatie van de differentiële associatietheorie van Sutherland en Merton's *strain* theorie uitgaan van (jeugd)delinquenten die in hun normen en waarden afwijken van normgetrouwe burgers.

overtreding over zichzelf heeft afgeroepen. Een bedrijf dat paardenvlees als rundvlees verkoopt en daarmee vleesfraude begaat, zou bijvoorbeeld kunnen stellen dat de kopers van dat vlees daar zelf om hebben gevraagd door de te lage prijs die ze voor vlees willen betalen. De derde techniek betreft de ontkenning van de schade. Om bij het voorbeeld van het paardenvlees te blijven, zou het argument kunnen luiden dat paardenvlees niet schadelijk is voor de gezondheid en er in die zin geen schade door de consument wordt geleden. Het veroordelen van de veroordelaars is de vierde neutralisatietechniek. Bedrijven die regels overtreden zouden bijvoorbeeld toezichthoudende instanties het verwijt kunnen maken dat regels niet duidelijk zijn of inconsequent worden geïnterpreteerd, of dat zij onredelijk zijn en op oneerlijke wijze te werk gaan (vgl. de *procedural justice* theorie van Tyler, 2006). De vijfde en laatste techniek die Sykes en Matza onderscheiden, betreft het beroep op hogere loyaliteiten. Zo zouden bedrijven het overleven van het bedrijf en het voorkomen van ontslagrondes voor het personeel boven het naleven van de wet kunnen stellen. Later onderzoek heeft nog vijf aanvullende neutralisatietechnieken voortgebracht die mogelijk relevant zijn. Dit zijn achtereenvolgens de *metaphore of the ledger* ('ik doe meer goed dan kwaad'), het beroep op noodzaak, de claim dat men het recht heeft om te overtreden, de claim dat iedereen het doet en de ontkenning van de noodzaak van de desbetreffende regels (Evans & Porche, 2005).

Bij de verklaringskracht van neutralisatietechnieken voor regelovertreding bij bedrijven moet een aantal belangrijke kanttekeningen worden geplaatst. Sykes en Matza (1957) geven zelf al aan dat rationalisaties een reactie op deviant gedrag kunnen zijn om de schuld af te wenden en het gedrag achteraf goed te praten. Rationalisaties kunnen dus achteraf excuses en rechtvaardigingen bieden (Scott & Lyman, 1968) en in dat geval bieden ze geen verklaring voor het gedrag. Een tweede kanttekening betreft het feit dat rationalisaties in het geval van regelover-treding door bedrijven dienst kunnen doen om het positieve zelfbeeld als ondernemer in stand te houden en als methode van impressiemanagement kunnen fungeren waarmee de schijn naar buiten wordt opgehouden. Dit levert diverse complicaties op voor de veronderstelling dat neutralisatietechnieken regelover-treding kunnen verklaren. Sykes en Matza stellen hier echter tegenover dat neutralisatietechnieken ook voorafgaand aan het deviante gedrag worden gebruikt om dit gedrag mogelijk te maken en eventueel in stand te houden (Sykes & Matza, 1957, p. 666). Coleman (1987) wijst eveneens op de verklarende kracht van neutralisatietechnieken met verwijzing naar Cressey's studie uit 1953. Daaruit blijkt dat de verduisteraars in dat onderzoek de delicten enkel konden plegen dankzij de mogelijkheid om zichzelf op voorhand te overtuigen van de gedachte dat ze het geld leenden in plaats van stalen (Coleman, 1987, p. 411).

Afgezien van deze complicaties, is er wel veel onderzoek naar witteboorden- en organisatiecriminaliteit waaruit het gebruik van neutralisatietechnieken naar voren komt (Alalehto, 2015; Azarian & Alalehto, 2014; Evans & Porche, 2005; Simpson,

2013). Benson (1985) toont bijvoorbeeld aan hoe overtreeders van verschillende typen witteboordencriminaliteit achteraf verschillende neutralisaties gebruiken ter rechtvaardiging van hun gedrag. Daarbij gebruiken ze technieken die aansluiten bij de overtreding die zij hebben begaan. De belastingontduikers in zijn onderzoek claimden bijvoorbeeld – vergelijkbaar met de ontkenning van de verantwoordelijkheid – dat zij niet de intentie hadden om de belastingwet te overtreden, maar dat ze een fout hadden gemaakt of de wet onvoldoende kenden door de complexiteit van die wet (Benson, 1985). Meer recentelijk zijn er diverse studies die het gebruik van neutralisatietechnieken door ondernemers bevestigen (bijvoorbeeld Klenowski, 2012; Piquero, Tibbets & Blankenship, 2005; Whyte, 2016), waarvan een toelichting volgt op de twee meest recente onderzoeken. Klenowski (2012) sprak met veertig witteboordencriminelen die tijdens hun werk regelovertreding hadden begaan. Al deze respondenten gaven excuses en rechtvaardigingen voor hun gedrag waarin neutralisatietechnieken te herkennen waren, vooral het beroep op hogere loyaliteiten en het ontkennen van de schade. Deze studie geeft bovendien aan dat een derde van de respondenten zich meent te herinneren dat ze deze neutralisaties van anderen, primair van collega's en verder van vrienden en familie, hebben geleerd (Klenowski, 2012). Het aanleren van neutralisatietechnieken door de sociale omgeving wijst op de invloed die sociale normen op regelovertreding kunnen hebben. Whyte (2016) toont niet alleen het gebruik van neutralisatietechnieken door grote bedrijven in de auto-industrie aan, maar stelt daarbij een onderliggende dynamiek bloot die hij problematiseert. Zo wijst hij erop dat regelovertreding door bedrijven in zijn algemeenheid niet zozeer als criminaliteit wordt beschouwd en dat bedrijven zich verschuilen achter het maatschappelijke nut dat ze verondersteld worden te hebben (Whyte, 2016).

Al met al is het dus zaak om alert te zijn op wat de rol van neutralisatietechnieken bij regelovertreding is. Het zou immers kunnen dat deze rol beperkt is tot impresiemanagement en rationalisaties achteraf om het zelfbeeld van de regelovertreder hoog te houden. Als neutralisatietechnieken echter als verklaring van regelovertreding willen gelden, dan moeten ze eerder plaatsvinden om de overtreder te helpen zijn geweten op voorhand of uiterlijk tijdens de regelovertreding te sussen.

2.3 WAT WETEN WE OVER DE DOMEINGEBONDENHEID VAN REGELNALEVING EN REGELOVERTREDING DOOR BEDRIJVEN?

Een vraag waarop de verschillende factoren die regelnaleving en -overtreding verklaren en criminologische theorieën nog geen antwoord bieden, betreft de vraag naar de domeingebondenheid van regelovertreding. Als bedrijven bepaalde regels overtreden, zijn ze dan eerder geneigd om meerdere regels te overtreden en overtreden zij dan in den brede? Of is regelovertreding domeingebonden? En wat maakt dan dat bedrijven sommige regels wel overtreden, terwijl ze andere regels naleven?

Tot op heden zijn onderzoekers over deze vragen verdeeld. Enerzijds zijn er onderzoeken die wijzen op de voorspellende waarde van eerdere regelovertreding op latere regelovertreding, ook op andere domeinen van regelgeving (Nagin & Pateroster, 1991; Platform bijzondere opsporingsdiensten, 2007). In Nederland gaven de onderzoekers van *Fraude in Beeld* daarom toezichhoudende instanties het advies om met name bedrijven te controleren die al eens in de fout zijn gegaan (Platform bijzondere opsporingsdiensten, 2007, p. 248). Tegelijkertijd is er onderzoek dat – vaak als bijvangst – tot de constatering is gekomen dat regelnaleving en regelovertreding en de verklarende factoren daarvoor per domein kunnen verschillen (Huisman, 2001; Simpson & Rorie, 2011; en voor verschillende regels binnen een domein Winter & May, 2001, p. 683). Zo constateerde Huisman (2001) dat bedrijven regels op sommige domeinen na kunnen leven, maar regels op andere domeinen kunnen overtreden, zoals een textielbedrijf dat milieuregels naleefde, maar arboregels overtrad op grond van het feit dat dit bedrijf meer waarde aan milieuregels hechtte. In vergelijkbare zin wijzen Simpson & Rorie (2011) in hun overzichtsstudie op de bevinding dat bedrijven op bepaalde domeinen van regelgeving een grotere bereidheid hebben om te overtreden en op andere terreinen juist een minder grote bereidheid. Zij constateren dat deze variatie samenhangt met het feit dat men overtredingen die men als ernstiger percipieert eerder achterwege laat (Simpson & Rorie, 2011, 62). Winter en May (2001) laten in een studie naar de naleving van milieuregels onder Deense boeren zien dat er variatie was in de milieuregels die deze bedrijven overtraden. Sommige milieuregels werden door meer bedrijven overtreden dan andere, wat er op wijst dat sommige bedrijven meer regels binnen hetzelfde domein overtraden dan andere bedrijven. Kortom, deze tweede tak van onderzoek wekt dus juist de indruk dat er wel sprake is van domeingebonden regelovertreding en dat er een verband is met persoonlijke normen.

Dit doet de vraag rijzen in hoeverre regelovertreding op het ene domein of ten aanzien van een regel regelovertreding op het andere domein of van andere regels kan voorspellen en hoe de verschillende genoemde factoren in verband staan met overtreding in den brede dan wel domeingebonden regelovertreding. Welke factoren geven daarbij de doorslag? Zoals Kagan, Gunningham en Thornton (2011) aangeven, kunnen er binnen eenzelfde domein van regelgeving andere factoren meespelen per branche, bedrijf of zelfs binnen bedrijven. Zo kunnen motieven afhangen van het type bedrijf (Kagan, Gunningham & Thornton, p. 53).

Samenvatting

Al met al biedt bestaande literatuur een uitgebreide theoretische basis voor het beantwoorden van de vraag naar verklaringen van regelovertreding. Waar studies in organisatiecriminaliteit aanvankelijk vooral gericht waren op een rationele keuzeperspectief, noemen latere studies een veelheid aan factoren die regelnaleving en

regelovertreding kunnen beïnvloeden. Deze factoren betreffen motieven, de capaciteiten en kenmerken van bedrijven, de inhoud en vorm van regulering en handhaving en de sociale en economische context van bedrijven.

Veel van deze factoren zijn ingebed in theorieën die regelovertreding door bedrijven kunnen verklaren. Dit hoofdstuk is echter in het bijzonder ingegaan op twee criminologische theoretische perspectieven die naar aanleiding van de dataverzameling in het bijzonder relevant bleken: die van *strain* theorieën van Merton en Agnew en de neutralisatietechnieken van Sykes en Matza.

De literatuur en theorievorming over de domeingebondenheid van regelovertreding is tot op heden nog beperkt. Het is zowel de vraag in hoeverre regelovertreding domeingebonden is of juist niet als welke factoren daarbij van doorslaggevend belang zijn en welke theorieën daarbij een verklarend kader kunnen bieden.

In het vervolg van het rapport zullen de genoemde factoren en theorieën in verband worden gebracht met de regelovertreding van varkenshouders en de mate van domeingebondenheid daarvan.

In het kader van het empirische deel van dit kwalitatieve onderzoek zijn we uitgebreid de boer op gegaan. De belangrijkste methode van dit empirische onderzoek wordt gevormd door 46 semigestructureerde interviews. Ter aanvulling en om met respondenten in contact te komen, zijn er vijf bijeenkomsten bezocht die betrekking hadden op de varkenshouderij. Het veldwerk heeft plaatsgevonden in de periode van juni 2015 tot en met januari 2016.

3.1 DE KEUZE VOOR SEMIGESTRUCTUREERDE INTERVIEWS

Bij het bepalen van de onderzoeksmethode is de onderzoeksvraag richtinggevend. De onderzoeksvraag heeft betrekking op verklaringen van regelnaleving en -overtreding en het al dan niet domeingebonden karakter daarvan. Aangezien er nog nagenoeg geen onderzoek is gedaan naar de domeingebondenheid van regelover-treding en databestanden van toezichthoudende instanties zich nog niet lenen voor een kwantitatieve vergelijking, ligt het voor de hand om een exploratieve studie te verrichten en daarbij de diepte op te zoeken. Grootschalige surveys lenen zich weliswaar voor een representatief overzicht van wat er in de breedte onder respon-denten speelt, maar lenen zich minder voor een meer diepgaand zicht op hun motieven en overwegingen, zeker wanneer dit mede een gevoelig onderwerp zoals regelover-treding betreft. Semigestructureerde interviews lagen daarom als onder-zoeksmethode voor deze onderzoeksvraag het meest voor de hand. Enerzijds omdat respondenten op die manier ruimte krijgen om hun verhaal te doen en zij anderzijds ook gerichte vragen krijgen over de voor het onderzoek relevante the-ma's en de onderzoeker bovendien door kan vragen om meer diepgaand inzicht te krijgen in wat de respondenten beweegt.

3.2 SELECTIE EN WERVING VAN RESPONDENTEN

De volgende noodzakelijke stap in het onderzoek betrof de selectie van responden-ten. Gezien het kwalitatieve karakter van het onderzoek was het niet de ambitie om tot een representatieve steekproef van respondenten te komen. Het was wel een doel om tot een zo divers mogelijke groep van respondenten te komen. Als

men te weten wil komen hoe varkenshouders tegen regels aankijken en waarom zij deze al dan niet naleven, verdient het vanuit het oogpunt van datatriangulatie en daarmee de validiteit van het onderzoek dus de voorkeur om met verschillende partijen te spreken. In dit onderzoek is daarom gesproken met varkenshouders, toezichthouders, belangenorganisaties en een aantal partijen die binnen de varkenshouderij actief zijn. Waar varkenshouders vanuit eigen ervaring spreken, kunnen toezichthouders en belangenorganisaties, maar ook andere partijen binnen de varkenshouderij vanuit hun verschillende perspectieven een aanvullend – en mogelijk minder sociaal wenselijk – licht laten schijnen op de mate en de redenen en motieven voor regelnaleving en -overtreding.

Een keuze die vervolgens bij aanvang van het onderzoek al noodzakelijk was om te maken, betreft de geografische spreiding van de respondenten. Wat betreft de varkenshouders en toezichthouders is ervoor gekozen om hoofdzakelijk respondenten te werven in Limburg, Brabant en Gelderland, omdat dit de meest varkensrijke regio's zijn (www.agrimatie.nl).

3.2.1 *De selectie en werving van toezichthouders*

Er is gekozen om tien toezichthoudende instanties waarmee varkenshouders in de uitoefening van hun bedrijf mee te maken krijgen, in het onderzoek te betrekken. Dit aantal liet ruimte om de belangrijkste toezichthoudende organisaties te spreken, waarbij indien nodig wel een nadere selectie is gemaakt naar regio en naar vakgebied waarmee de desbetreffende toezichthouder te maken heeft. In het geval van SKAL, de NVWA en RVO is gesproken met landelijke vertegenwoordigers. In het geval van RVO heeft het interview zich tot het dossier van mest beperkt, omdat het niet haalbaar bleek om een gesprek te organiseren waarbij collega-RVO-toezichthouders en -handhavers van de domeinen dierenwelzijn en subsidieverstrekking eveneens aanwezig waren. Om naast het landelijke verhaal wat meer zicht op de alledaagse handhavingspraktijk van de NVWA te krijgen, is er tevens een gesprek gevoerd met een tweetal NVWA-toezichthouders en handhavers in een varkensrijke regio. Vanuit tijdsoverwegingen is er voorts voor gekozen om een interview met de certificerende en toezichthoudende instelling van slechts een van de twee IKB's te houden. Bij de overige toezichthoudende instanties is een selectie naar regio gemaakt. Van de diverse omgevingsdiensten in de varkensrijke regio's is gekozen voor een omgevingsdienst in Brabant en een in Gelderland. Daarnaast zijn er interviews geweest met een waterschap in Overijssel en een Brabants water-

schap.¹ Verder is er een gesprek met een Limburgse afdeling van de Belastingdienst gevoerd.

Er is een toezichthoudende instantie die in dit onderzoek ontbreekt, namelijk de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW). Uit een mailwisseling met de ISZW bleek dat veehouderijen en varkenshouderijen in het bijzonder niet tot de 'prioritaire doelgroepen' van ISZW behoren. Er hebben vanuit de ISZW al jaren geen inspecties op varkensbedrijven plaatsgevonden en mede als gevolg daarvan is de kennis omtrent varkensbedrijven tot het aantal ongelukken in mestkelders beperkt. Om die reden is er van afgezien om de ISZW als respondent in het onderzoek te betrekken.

De respondenten van de toezichthoudende instanties die wel zijn geïnterviewd, zijn op verschillende wijzen benaderd. De NVWA is gecontacteerd via leden van de begeleidingscommissie. Met andere toezichthouders is contact gelegd via het eigen netwerk van toezichthouders, door zelfstandig toezichthoudende instanties te benaderen en in één geval door de doorverwijzing van een geïnterviewde toezichthouder.

3.2.2 *De selectie en werving van varkenshouders*

De selectie van varkenshouders is gemaakt op basis van de regio en het type bedrijf. Wat de regio betreft bevinden de meeste varkenshouders uit dit onderzoek zich in Limburg, Brabant en Gelderland. Daarnaast zijn er enkele varkenshouders uit Midden- en Noord-Nederland meegenomen om meer zicht te krijgen op mogelijke regionale verschillen.

Naast de regionale keuze is ervoor gekozen om zowel grote als kleine bedrijven mee te nemen in het onderzoek en is er gezocht naar een combinatie van reguliere varkensbedrijven (twaalf), biologische varkensbedrijven (vier) en varkensbedrijven die deel uitmaken van een ander concept (acht) of anderszins innovatief te werk gaan (twee). Bij concepten gaat het om keurmerken zoals het Beter Leven keurmerk van de Dierenbescherming, maar ook om concepten die vanuit de sector zelf zijn geïnitieerd, zoals het Good Farming Star concept van Vion of kleinschaligere concepten, zoals 'Vallei boert bewust', en zelfs individuele concepten. Bij de selectie is er eveneens op gelet dat er een aantal (sterk) groeiende bedrijven en een aantal beoogde 'stoppers' bij de respondenten zaten.

Een kenmerk waarmee bij de selectie rekening is gehouden maar die afwijkt van het totaalbeeld van varkensbedrijven in Nederland, betreft het onderscheid tussen vleesvarkensbedrijf, zeugenbedrijf, fokbedrijf en gesloten bedrijf. Met een gesloten

1. Voor het waterschap in Overijssel is gekozen om iets meer zicht te krijgen op regionale verschillen. Aanvankelijk was het de intentie om slechts een waterschap te interviewen. Bij nader inzien bleek dit waterschap niet met veel varkensbedrijven te maken te hebben. Om die reden is ervoor gekozen om een tweede waterschap te benaderen, hoewel de inzichten die tijdens het interview zijn opgedaan wel verhelderend waren en bij het tweede waterschap bevestiging vonden.

bedrijf wordt bedoeld op een bedrijf dat zowel uit een zeugenhouderij als een vleesvarkenslak bestaat en waarbij dus geen biggen van buiten hoeven te worden aangekocht. Hoewel slechts dertig procent van de vleesvarkens en zeugen op gesloten bedrijven wordt gehouden (www.agrimatie.nl), typeerde het merendeel van de varkenshouders het eigen bedrijf als (half)gesloten. Op basis van de aantallen varkens zouden 16 van de 26 geïnterviewde varkenshouders een (half)gesloten bedrijf runnen. In de meeste gevallen ging het om bedrijven met meerdere locaties, waarbij een aantal locaties vleesvarkens betrof en een andere locatie het zeugenbedrijf vormde. Er is onvoldoende uitsluitel te geven over in hoeverre deze bedrijven in de officiële tellingen als vleesvarkenbedrijf, zeugenbedrijf of gesloten bedrijf worden aangemerkt. Dit heeft te maken met het feit dat de cijfers uit de Landbouwtelling gebaseerd zijn op bedrijfsregistratienummers (persoonlijke communicatie Wisman, 18 februari 2016) en het tijdens de interviews niet ter sprake is gekomen in hoeverre varkenshouders meerdere bedrijfsregistratienummers hebben. Ervan uitgaande dat er geen aanleiding is voor varkenshouders om meerdere bedrijfsregistratienummers te hebben, is het dus aannemelijk dat er relatief veel gesloten bedrijven in dit onderzoek zijn meegenomen.

Hoewel er niet bewust is geselecteerd op de inclusie van 'gemengde bedrijven', zijn er in dit onderzoek meerdere varkensbedrijven die zich eveneens met een andere agrarische tak bezighouden, zoals akkerbouw of het houden van een ander soort vee naast varkens. De varkenshouderij lijkt echter in alle gevallen wel de primaire bedrijfsactiviteit te betreffen.²

De varkenshouders zijn op verschillende wijzen benaderd. Enerzijds is er online gezocht naar varkenshouders die aan de genoemde selectiecriteria voldeden door bijvoorbeeld te zoeken op regio en wel of geen deelname aan keurmerken. Op die manier zijn vijf varkenshouders geworven. Daarnaast is geprobeerd om via het bijwonen van bijeenkomsten die voor (onder meer) varkenshouders worden georganiseerd, met mogelijk minder 'zichtbare' varkenshouders in contact te komen. Vier varkenshouders zijn rechtstreeks via deze bijeenkomsten benaderd. Bij aanvang van het onderzoek heeft er tijdens het veldwerk bovendien een kennismaking plaatsgevonden met een persoon (later genoemd: *gate keeper*) die in de secundaire varkenssector werkt en die de onderzoekers heeft geïntroduceerd bij acht varkenshouders. Twee varkenshouders zijn benaderd via eigen netwerken. Via sneeuwballen hebben we nog vijf varkenshouders benaderd.

Over het algemeen reageerden varkenshouders positief op het verzoek om deelname, mogelijk vanwege het feit dat het spanningsveld tussen markt, imago, regels en toezicht, waarin zij verkeren en dat in de interviews centraal stond, sterk bij hen leeft. In enkele gevallen weigerden varkenshouders deelname op grond van een

2. In hoeverre deze bedrijven in officiële statistieken meetellen als gemengd bedrijf, kan niet met zekerheid worden gezegd. Volgens de Landbouwtelling kan er enkel sprake zijn van een gemengd bedrijf indien de verschillende bedrijfsactiviteiten elk onder de zestig procent blijven (Ipshuis, 2002, p. 193).

gebrek aan tijd en het onvoldoende zien van het nut van deelname. In twee gevallen waarbij de *gate keeper* de introductie had verzorgd, hadden de varkenshouders aanvankelijk enkel toegezegd om over een specifiek onderwerp te spreken waar ze problemen mee hadden ervaren. Tijdens het gesprek bleek er toch ruimte om de gehele topiclijst door te nemen. Vooral het benaderen van biologische varkenshouders verliep aanvankelijk stroef. De eerste drie à vier telefoontjes leidden tot de mededeling dat biologische varkenshouders enerzijds moeite hadden met het onderscheid tussen hen en reguliere varkenshouders. Anderzijds uitten deze personen hun twijfels over de meerwaarde van de mening van biologische varkenshouders over kwesties die in hun ogen meer leven onder niet-biologische varkenshouders. Met verwijzing naar de drukte op het bedrijf weigerden deze personen deelname. De biologische varkenshouders die daarna werden benaderd door middel van een aangepaste benaderingswijze, reageerden positiever. Hoewel drie van hen aanvankelijk wel dezelfde twijfels uitten over deelname, lieten zij zich toch overtuigen om deel te nemen.

3.2.3 *De selectie en werving van varkenshoudersorganisaties*

Bij de selectie van de belangenorganisaties is geprobeerd de belangrijkste varkensorganisaties in het onderzoek te betrekken. Om die reden zijn er gesprekken gevoerd met de vertegenwoordigers van de volgende organisaties: de Producenten Organisatie Varkenshouderij (waarvan de vertegenwoordiger mede namens de NVV en de LTO sprak), IKB Varken, IKB Nederland Varkens, de Nederlandse Vereniging voor Biologische varkenshouders, de Limburgse Land- en Tuinbouwbond (LLTB) en twee varkens(media)websites.

In vijf van deze zeven gevallen is rechtstreeks contact gelegd met deze instanties. Een vertegenwoordiger is benaderd tijdens een van de bezochte bijeenkomsten. Het contact met een representant van een varkenswebsite is tot stand gekomen via eerdergenoemde *gate keeper*. Er zijn geen organisaties die deelname aan het onderzoek hebben geweigerd.

3.2.4 *De selectie en werving van de overige respondenten*

Naast vorengenoemde partijen, bleken er deels vooraf en deels tijdens het onderzoek meer relevante partijen te zijn. Met het oog op hun beleidsagenda is een dierenwelzijnsorganisatie die zich inzet voor varkens voor een interview benaderd. Tijdens het onderzoek werd bovendien duidelijk dat adviesbureaus een belangrijke rol spelen bij de kennis en het naleven van regelgeving. Om die reden is een adviseur van een bekend adviesbureau benaderd tijdens een van de veldwerkbijeenkomsten. Tijdens diezelfde bijeenkomst kwam er contact tot stand met dierenartsen bij een farmaceutisch bedrijf. Zij zijn eveneens geïnterviewd vanwege hun

aanvullende perspectief op de moeilijkheden die varkenshouders hebben met regels omtrent diergeneesmiddelen.

3.3 DE DATAVERZAMELING

In totaal zijn 46 semigestructureerde interviews gehouden met een gemiddelde duur van ruim twee uur. Zoals blijkt uit paragraaf 2.1 vonden de interviews plaats met representanten van 10 toezichthoudende instanties, 7 belangenorganisaties, 2 partijen uit de secundaire sector (dierenartsen en een adviesbureau), 1 dierenwelzijnsorganisatie en 26 varkenshouders (zie bijlage 1 voor een overzicht). In de meeste gevallen betroffen de interviews een gesprek met een respondent. In de andere gevallen waren er twee of drie respondenten bij de gesprekken aanwezig. Dit was vooral het geval bij de gesprekken met toezichthoudende instanties, maar ook bij interviews met varkenshouders kwam het in geval van familiebedrijven geregeld voor dat de vrouw of een of meer van de zoons bij het gesprek aanwezig waren. Het totale aantal respondenten bedraagt hierdoor 70 personen. De interviews vonden plaats op het werk en – in het geval van de varkenshouders – op het eigen bedrijf van de respondenten. Bij de varkenshouders schoven we daarvoor meestal aan de keukentafel aan en bij een aantal grotere bedrijven aan een tafel in het kantoor. In veel gevallen volgde op het interview een bezoek aan en een aanvullend gesprekje in de stal. De onderwerpen die tijdens de interviews ter sprake kwamen, betreffen de achtergrond van de varkenshouder en diens bedrijf, de huidige situatie van varkenshouders, de kennis van, visie op en naleving van regelgeving en de ervaringen met en meningen over toezichthouders en sancties (zie de bijlagen 2-4). Alle interviews zijn met toestemming van de respondenten opgenomen. De interviews zijn *ad verbatim* getranscribeerd en voor zover mogelijk geanonimiseerd.

Daarnaast hebben de onderzoekers meerdere bijeenkomsten met (onder meer) varkenshouders bezocht, zoals twee dialoogbijeenkomsten over veehouderij in de gemeente Venray in juni 2015, een PIT-bijeenkomst³ en een open dag op een varkenshouderij in juli 2015. Voorts heeft er in juli 2015 een excursie van een dag plaatsgevonden met een *gate keeper*. Van deze activiteiten en de gesprekken die daarbij zijn gevoerd zijn *field notes* gemaakt die vooral een bijdrage hebben geleverd aan het begrip van wat er in de varkenshouderij speelt.

3. PIT staat voor 'Pigs Innovation Tour' waarbij diverse varkenshouders die vernieuwend bezig zijn lezingen verzorgen.

3.4 DE DATA-ANALYSE

De transcripten van de interviews en *field notes* van het overige veldwerk leveren samen 1920 pagina's aan materiaal op. De transcripten van de interviews (ongeveer 1890 pagina's) zijn met behulp van Atlas.ti gecodeerd en geanalyseerd.

Voorafgaand aan de analyse is een codesysteem geconstrueerd op basis van de topiclijst. Dit heeft geleid tot verschillende codefamilies: achtergrond respondent, varkensbedrijf, situatie varkenshouder, regels en toezicht. Vervolgens zijn de interviews in het geheel doorgenomen en gecodeerd. Omdat het codesysteem tijdens het coderen onvolledig bleek, is tijdens het coderen ter aanvulling gebruikgemaakt van open coderen. Dit heeft tot een aanvulling van veel losse codes geleid en tot de toevoeging van nieuwe codefamilies, bijvoorbeeld een codefamilie over 'keurmerken'.

3.5 BEPERKINGEN: VALIDITEIT EN GENERALISEERBAARHEID

Een van de bevindingen waar we tijdens dit onderzoek op stuiten en die bij de beschrijving van de resultaten nog uitgebreid aan bod kan komen, betreft het belang dat de varkenshouders en – haast belangrijker – de varkenshoudersorganisaties in dit onderzoek hechten aan het imago van de varkenshouderij. De varkenshouderij kampt al jaren met een slecht imago en gedurende het onderzoek is duidelijk geworden dat het een expliciete ambitie is van varkenshoudersorganisaties en varkenshouders om met initiatieven als 'stap in de stal' dit imago te verbeteren. Het belang van het imago van de varkenshouderij wijst op twee mogelijke tekortkomingen van dit onderzoek. Ten eerste kan het zijn dat het belang van het imago een consequentie is van de selectie van respondenten. Het zou kunnen dat juist degenen die om het imago van de sector geven en dat willen verbeteren zich groepen voelden om deel te nemen aan dit onderzoek. Het kan eveneens zijn dat het sneeuwballen en het leggen van contacten via een *gate keeper* tot respondenten hebben geleid die een overmatig gunstig beeld van de sector schetsen, omdat deze respondenten zouden zijn geselecteerd op het positieve beeld dat zij zouden schetsen. Ten tweede versterkt het belang van imago het risico dat per definitie al aan onderzoek naar een gevoelig onderwerp als regelovertreding kleeft, namelijk dat respondenten mogelijk sociaal wenselijke antwoorden geven en niet geneigd zullen zijn om bestaande problemen in de sector en in hun eigen bedrijf te erkennen. Een tegenargument voor het eerste punt is dat de *gate keeper* is gevraagd om ons onder meer in contact te brengen met varkenshouders die problemen hebben ervaren met regels en toezichthoudende instanties, een verzoek waaraan hij gehoor heeft gegeven. Daarmee gaat het om respondenten die we zelfstandig niet hadden kunnen selecteren. Andere respondenten waarmee de *gate keeper* ons in contact bracht, zijn – naar zijn zeggen – varkenshouders waarvan hij vermoedde dat ze open en eerlijk zouden antwoorden, hetgeen ook leek te kloppen. Het argument

dat juist respondenten die via sneeuwballen zijn geworven een positiever beeld van de varkenshouderij zouden schetsen, vindt namelijk geen bevestiging in de interviews. Het sneeuwballen via de *gate keeper* en via andere respondenten heeft mede geleid tot respondenten die erkennen meerdere regels te overtreden.

Ten aanzien van de andere beperkingen biedt de keuze voor datatriangulatie bescherming van de validiteit van dit onderzoek. Er is in het kader van dit onderzoek niet alleen met varkenshouders en varkenshoudersorganisaties gesproken, maar ook met partijen die geen belang hebben om de schijn op te houden en die zicht hebben op varkenshouders in den brede, te weten toezichthoudende instanties, een dierenwelzijnsorganisatie en de dierenartsen die werkzaam zijn bij een farmaceutisch bedrijf. Wat betreft de validiteit is het gunstig dat het beeld dat de verschillende partijen schetsen, inclusief varkenshouders zelf, redelijk overeen komt. Al zullen de varkenshouders en de varkenshoudersorganisaties in dit onderzoek vermoedelijk niet (allemaal) het achterste van hun tong hebben laten zien, bekende het merendeel van hen een of meerdere overtredingen te (hebben) begaan onder vermelding van redenen. In die zin hebben de varkenshouders in dit onderzoek ook sociaal onwenselijke antwoorden gegeven, doordat ze wel degelijk erkennen bepaalde regels niet na te leven. Over het algemeen leek er bovendien voldoende sprake te zijn van een vertrouwensrelatie in de interviews, zoals ook blijkt uit de uitspraak van een respondente die ter afsluiting zei dat ze het een prettig gesprek vond en dat ze het gevoel had dat de interviewster niet oordeelde.

Tot slot zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de generaliseerbaarheid van de uitkomsten van dit onderzoek. Het betreft een kwalitatief onderzoek, hetgeen impliceert dat er op basis van dit onderzoek geen harde uitspraken over de totale populatie van varkenshouders te geven zijn, laat staan over andere ondernemers. Dat is ook niet het doel van dit onderzoek. Het doel is om te achterhalen wat ervoor zorgt dat bedrijven regels binnen verschillende wetgevingsdomeinen naleven of overtreden. Door een verdiepend inzicht te geven in wat de varkenshouders in dit onderzoek beweegt, is het mogelijk theoretische generalisaties te maken omtrent de dynamieken die mogelijk ook bij andere varkenshouders en ondernemers zullen spelen. De aannames die uit dit onderzoek volgen, kunnen daarmee als theoretische basis dienen voor toekomstig onderzoek, kwalitatief en kwantitatief, op basis waarvan meer generaliseerbare uitkomsten te verwachten zijn.

Een van de doelen van de interviews was om zicht te krijgen op hoe varkenshouders het in de inleiding geschetste spanningsveld beleven en wat zij als de belangrijkste bronnen van spanningen aanwijzen. Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de spanningen die de varkenshouders in dit onderzoek ervaren op het vlak van de markt en imago, wie ze als verantwoordelijke partijen aanmerken en welke strategieën ze hanteren om hier als varkenshouder binnen te manoeuvreren. De gesprekken maakten duidelijk dat het spanningsveld een thema is dat de gemoederen van varkenshouders sterk bezighoudt en waar veel frustratie over leeft.

4.1 DE MARKT

Alle respondenten in dit onderzoek delen het beeld dat de varkensmarkt in zwaar weer verkeert. De prijzen voor biggen en vleesvarkens staan al jaren onder druk. Een toezichthouder van de Belastingdienst geeft aan dat er van oudsher sprake was van een varkensgrafiek waarbij varkenshouders meer varkens gingen houden als de prijs gunstig was en minder varkens bij een slechte prijs. Het is inmiddels echter al jaren zo dat het aantal varkens relatief stabiel blijft, waardoor de prijs geen kans krijgt om te herstellen. Meerdere respondenten noemen het jaar voor de varkenspest (1997) als laatste goede varkensjaar en als omslagpunt. De slechte markt heeft volgens de respondenten voor een groot deel te maken met de toenemende internationalisering van de markt, het feit dat ongeveer 70 procent van het Nederlandse varkensvlees voor de export is bestemd en er een internationaal overschot aan varkensvlees is.

Deze marktsituatie heeft uiteraard consequenties voor de financiële positie waarin de varkenshouders in dit onderzoek verkeren. Diverse varkenshouders onder hen wijzen erop dat ze hun reserves hebben opgebruikt en grote schulden hebben uitstaan bij de bank vanwege gemaakte investeringen. Enkele varkenshouders erkennen daarnaast dat ze al enige tijd geld op hun bedrijf toelagen. Daarnaast heeft een van de geïnterviewde varkenshouders aangegeven in de regeling bijzonder

beheer van de Rabobank te zitten.¹ Hoewel andere varkenshouders niet expliciet het bijzonder beheer noemen, zegt een ander deel ook veel bemoeienis van de bank te ervaren vanwege hun slechte financiële situatie. VH5 heeft verschillende varkenshouders in zijn omgeving die richting een faillissement koersen en met bemoeienis van de bank te maken hebben:

Maar als dit nog zo een paar maanden doorgaat dan kun je er op wachten dat vlees heel erg duur gaat worden. Want dan gaan er echt veel stoppen. En ik ken nou al verschillende collega's die kunnen de mestafzet niet meer betalen, die kunnen geen voer meer betalen. [FG: Bij] elke vrachtvoer die komt moeten ze eerst bij de bank vragen of die mag komen, eerst geld over laten maken door de bank en dan mag je de vrachtwagen aanrijden. En dat vind ik voor zulke hardwerkende collega's, want dat zijn gewoon goeie vakmensen waar ik het over heb, echt geen prutsers, en die kunnen het gewoon niet volhouden. En die hebben misschien wel een wat kleiner bedrijf. Dan praat ik over 400, 500 zeugen. En die hangen nou gewoon met hun hoofd in de stropen. En dat is gewoon wachten tot ze hem aantrekken en je kunt een bordje in de tuin zetten of het wordt verkocht. (VH5, innovatief varkenshouder)

Waar de meeste geïnterviewde varkenshouders hun hoop op de toekomst blijven vestigen en in een aantal gevallen hun kinderen het bedrijf gaan overnemen, twijfelt een ander deel of hun bedrijf nog toekomst heeft en zijn er respondenten die hun kinderen afraden om het bedrijf over te nemen. VH26 die ten tijde van het interview elke week tegen de tweeduizend euro op zijn bedrijf meldt te moeten toeleggen, zegt over de situatie waarin zijn bedrijf verkeert en de opvolging:

Dat heb ik 15 jaar geleden tegen mij zoon gezegd, die is nu [FG: begin 20], heb ik gezegd, je mag doen wat je wilt, maar je wordt geen boer. (...) Heel simpel ik moet 80, 90 uur in de week werken en ik verdien nog, bijna nog minder dan minimum jeugdloon. (VH26, regulier varkenshouder)

Ondanks deze schets van algehele malaise in de varkenssector, zijn er in dit onderzoek ook varkenshouders die er relatief goed voor staan. Een paar varkenshouders erkennen zelfs nog forse winsten te maken. Zo maakt een varkenshouder naar eigen zeggen nog enkele tonnen winst per jaar. Al konden varkenshouders, wanneer ze daarnaar werden gevraagd, meestal niet aangeven wat hun financiële positie ten opzichte van andere bedrijven was, het merendeel lijkt op basis van hun beschrijvingen van hun financiële situatie en hun contact met de bank een middenpositie in te nemen. Slechts enkele geïnterviewde varkenshouders zijn op basis van die beschrijving in te delen bij de 'top 25' van best presterende bedrijven of de 25 procent die juist het slechtst presteren.

1. Het zijn niet per definitie de slechtst presterende bedrijven die in de regeling bijzonder beheer belanden. Het kan ook zijn dat op zich goedlopende bedrijven die veel hebben geïnvesteerd en waar de cijfers (tijdelijk) achterblijven in deze regeling belanden.

Daarnaast lijkt de markt voor biologische varkenshouders relatief gunstig. De slachterij VION heeft sinds de overname van 'De Groene Weg' haast de hele biologische slachterijtak in Nederland in handen. Zij is erg selectief in het wel of niet toelaten van meer varkenshouders op de biologische markt. Dit draagt ertoe bij dat de markt voor biologisch varkensvlees in Nederland op de vraag is afgesteld, waardoor de prijs voor varkensvlees voor niet al te kleine biologische varkenshouders met gezonde bedrijven voldoende is.

4.2 IMAGO

Een ander onderwerp dat tijdens de interviews veel ter sprake kwam, geregeld op eigen initiatief van de respondenten, betreft het imago van de varkenshouderij. De negatieve beeldvorming over de varkenshouderij die er volgens diverse respondenten sinds de varkenspest bestaat, raakt varkenshouders op verschillende manieren.

Op het meest abstracte niveau raakt het imago de markt voor varkensvlees. De respondenten noemen in het bijzonder acties van groepen als Wakker Dier, Varkens in Nood en de website Ongehoord en hun invloed op het beeld dat er in de samenleving van de varkenshouderij bestaat. Ook mediabeelden in het algemeen en de beelden van grijpers met dode varkens die bij de varkenspest werden uitgezonden zouden hierbij een rol spelen. Een varkenshouder vertelt over zijn ervaring met de media, zoals het programma Zembra dat beelden van zijn bedrijf niet uitzond, maar wel de beelden van bedrijven gebruikte waar het er minder goed uitzag. Hij meent uit die werkwijze af te kunnen leiden dat de media enkel op zoek zijn naar misstanden, zoals hij ook in het volgende citaat duidelijk maakt:

Ik kreeg hier een keer een journalist. (...) We komen in de kraamstal, de eerste vraag die de journalist stelde; hoeveel antibiotica gebruikt u hier? Of hoeveel dieren worden hier behandeld? Ik zeg: niet één. Nou dan wist ze niks meer. 'Heeft u geen één dier dat behandeld wordt?' Ik zeg: ik heb hier 4000 dieren ongeveer zitten, ik zeg: er zit best een dier dat ik behandelen moet. 'Nou kunnen we die zien?' Ook weer stom, maar daar leer je dan ook weer van. Dus andere afdeling daar loopt een big die is kreupel, die heeft een dikke poot, een dik gewricht. Nou streep er op want die had ik behandeld. Dan blijft ze dooremmeren over dat ene biggetje dat dan behandeld moet worden en hoeveel antibiotica er wel niet in die big gaat en noem maar op. Dat schiet zijn doel dan weer compleet voorbij. (Concept varkenshouder²)

Al met al zou varkensvlees door het verslechterde imago aan populariteit hebben ingeboet. Twee varkenshouders geven bijvoorbeeld met enige verontwaardiging aan dat er in onder meer 'Amsterdamse' restaurants die zij bezochten niet eens varkensvlees op de kaart stond.

2. Om herkenning te voorkomen, blijft informatie over welke respondent dit is achterwege.

Op het niveau van het individuele bedrijf en in persoonlijke contacten zorgt het slechte imago eveneens voor problemen. Een van de eerste veldwerkervaringen tijdens dit project bracht me bij een reeks dialoogavonden over de veehouderij in Noord-Limburg. Op die avond waren niet alleen varkenshouders en belangenorganisaties aanwezig, maar ook politici, omwonenden en een representante van een milieubeweging. Uit de verhalen en discussies kwam duidelijk naar voren dat er op lokaal niveau veel weerstand is tegen in elk geval de intensieve veehouderij. Deze weerstand is niet zozeer door dierenwelzijnsoverwegingen ingegeven, maar vanuit de geuroverlast, de uitstoot van fijnstof en milieuschade die de intensieve veeteelt met zich meebrengt. Bij latere interviews met varkenshouders werd dit beeld bevestigd. Op bedrijfsniveau bleek weerstand van omwonenden en milieu-groeperingen bij meerdere respondenten te hebben bijgedragen aan jarenlange vergunningenprocedures en conflicten over of er wel of geen uitbreiding of modernisering van een stal plaats kan vinden die een wijziging van het bestemmingsplan vereisen. De Brabantse boeren in dit onderzoek ondervinden daarvan door strengere milieuregels meer hinder dan hun collega's in andere delen van het land vanwege de hoge concentratie veehouderijen en strenger beleid (zie paragraaf 4.1.3). Twee van de geïnterviewde varkenshouders vertelden bovendien dat er illegale filmpjes van hun bedrijf gemaakt zijn die op de website Ongehoord waren geplaatst. Deze filmpjes lieten beelden zien van varkens met verwondingen, dode biggen, varkens met krassen, et cetera. Over dergelijke beelden die dierenrechtenorganisaties vaker naar buiten brengen en waarmee ze de publieke opinie beïnvloeden zeggen vooral de reguliere varkenshouders in dit onderzoek dat deze een eenzijdig verhaal vertellen en dat ze de overgrote meerderheid van de dieren waar het goed mee gaat niet laten zien. Een regelmatig gehoorde vergelijking betrof die met een ziekenhuis of verzorgingstehuis waar men ook zou kunnen gaan filmen en waar men eveneens vervelende beelden zou kunnen vinden. VH10 is een van de respondenten die deze vergelijking maakt in zijn reactie op de PR-strategie van Wakker Dier:

Ja, als er biggetjes geboren worden, kijk die zeug die heeft 19, 20 biggetjes. Zal best een kleiner biggetje bij zitten of een dode bij zitten, met die nageboorte erachter. Ja zoom daar maar op in. Dus 's morgens ben ik de eerste, ik doe hier alles opruimen. Dus ik pak handschoentjes aan, emmer en ik ga nageboortes, dode biggetjes opruimen, maar als je dat gaat filmen. Ja tuurlijk ziet dat er niet leuk uit. Maar ga oudere mensen, jonge kinderen, oudere mensen in het verzorgingshuis eens filmen, dat wil je ook niet zien. (VH10, regulier varkenshouder)

Ten slotte raakt het slechte imago varkenshouders persoonlijk door de negatieve reacties die ze krijgen van mensen in hun omgeving. Meerdere varkenshouders hebben ervaringen met buurtbewoners die hen liever zien gaan dan komen en meermalen komt de opmerking voorbij dat ze op feestjes liever niet meer zeggen

dat ze varkenshouder zijn. VH26 vat het heersende beeld over het imago onder de respondenten typerend samen:

Kijk voor de varkenspest waren de mensen best positief over de boeren, maar sinds de varkenspest. (...) Als ik morgen dus ergens naar een feestje ga, moet ik mij bijna verontschuldigen dat ik een varkensboer ben, terwijl het een hartstikke mooi beroep is. Omdat er al 20 jaar alleen maar negatief over varkens [FG: wordt gepraat] en over kippen precies hetzelfde. Over kippen nog veel erger. Dan zijn ze met de plofkip bezig. Hé als die mensen tien, vijftien jaar geleden de ballen hadden gehad, dan waren er nooit plofkippen gekomen. Als ze vijftien jaar geleden hetzelfde geld dat ze nu aan die kippenboeren betalen voor een gewone kip betaald hadden, was er nooit een plofkip gekomen. Zo gaat dat bij ons precies hetzelfde. Jij vraagt net 'waarom moeten ze eigenlijk los?' Nou ja, hé ik doe morgen de helft van mijn varkens, alles weg, als ik de prijs van dertig jaar geleden beur en ik hoef er geen driehonderd te hebben, écht niet. Als ik een goed inkomen heb, en ik kan met plezier werken, dan vind ik het goed. (...) Maar de mensen, de Nederlanders, die willen alles. Die willen én een varken dat in principe in de weide kan spelen, maar als ze in de winkel komen en als het kan, ja 'doe maar een kiloknaller'. (VH26, regulier varkenshouder).

Er zijn wel varkenshouders die de kwestie van het imago positiever zien wanneer het hun eigen bedrijf betreft. Zij wijzen op positieve reacties die ze krijgen van mensen die hun stallen zien, bijvoorbeeld ter gelegenheid van initiatieven als 'Stap in de stal'-weekenden die de sector organiseert. Regulier varkenshouder VH10 nuanceert het negatieve imago eveneens in dit opzicht:

Of het imago nou zo slecht is, dat betwijfel ik zelf eigenlijk een beetje. Dat maken we zelf ook. Ik bedoel hoe het bedrijf erbij ligt. Dat is heel belangrijk. En het is natuurlijk voor de hele sector wel positief als je gewoon het gevoel hebt dat je goed geaccepteerd wordt. Dat is wel fijn om in te werken, een sector die geaccepteerd wordt. En dat mag misschien nog wel beter worden.

4.3 VERANTWOORDELIJKE PARTIJEN

Een onderwerp dat tijdens de gesprekken ook veelvuldig ter sprake komt, zijn de partijen die verantwoordelijk zijn voor de moeilijkheden van boeren. Over wie er verantwoordelijk is voor het imago van varkenshouders zijn de respondenten veel korter dan over de markt. Het is evident dat varkenshouders dierenwelzijnsorganisaties zoals Varkens in Nood, Wakker Dier en de website Ongehoord verantwoordelijk houden voor hun negatieve PR over de varkenssector. Niet alle varkenshouders houden zich bezig met de vraag hoe en wie dit imago dient te verbeteren. Degenen die dat wel doen, wijzen enerzijds op varkenshoudersorganisaties, waaronder de POV. Daarnaast wijzen sommige varkenshouders op hun eigen pogingen om het imago te verbeteren, bijvoorbeeld door mee te doen aan het stap in de stal weekend of door scholen hun boerderij te laten bezoeken.

De kwestie van verantwoordelijkheid voor de problematische markt komt veel uitgebreider aan bod. Deze verantwoordelijkheid schrijven de respondenten aan verschillende partijen toe, variërend van varkenshouders zelf, de slachterijen, supermarkten, het internationale karakter van de markt en de overheid en de dubbele moraal van de burger/consument. Een deel van de respondenten en varkenshouders vindt dat varkenshouders om te beginnen de hand in eigen boezem moeten steken. Meermalen komt de solistische houding van varkenshouders ter sprake en hun onvermogen om vanuit het algemene belang te handelen wat in de loop van de jaren al meermalen is gebleken. Zo wijzen respondenten erop dat als iedereen iets minder zou gaan produceren, er een eind zou komen aan de huidige overproductie en de prijs vermoedelijk al zou verbeteren. VH19 die een eigen concept heeft ontwikkeld, stelt dat varkenshouders over het algemeen alleen maar 'in het roze' kunnen denken, waarmee hij doelt op een te sterke focus op enkel het eigen bedrijf en de prestaties. Hij vervolgt:

En dat is ook het nadeel van varkenshouders, het zijn allemaal solisten. Als ik het maar beter doe dan de buurman, dan blijven we overleven. En varkenshouders, noord en zuid dat is al een verschil, maar om ze allemaal op één richting te krijgen, dat is zo moeilijk. En dat blijkt nu ook, en nou heb je Beter Leven varken, noem maar op al die merken, dan krijgen ze een paar centen meer. Dan zeggen wij wel van 'nou doe je zo veel moeite voor een paar centen terwijl het eigenlijk veel meer waard is' en dan praat je daar wel eens over, ja krijg jij meer, maar wij houden onze mond gewoon over onze prijs, dat willen we gewoon niet naar buiten hebben, dat gaat hun niet aan, dat moet ieder voor zich weten. En nou is het eigenlijk zo ver, zo slecht, in en in slecht, er is een overproductie, de export naar Rusland is weggevalen natuurlijk, nou iedereen zit ermee, er zijn gewoon veel te veel varkens. Ja, en als je hier een piramide en een driehoek tekent, dan zitten wij een beetje bovenin het segment van de vragende markt, dus we zijn van niemand afhankelijk dus dan, ja we hebben het nu ook wel slecht. (VH19, concept varkenshouder)

Een deel van de respondenten is daarnaast kritisch over de slachterijen die evenmin een vuist durven te maken naar de supermarkten en retailers, waardoor de varkenshouders verder worden uitgeknepen. Vooral twee kleine biologische varkenshouders voelden zich benadeeld door de Groene Weg van VION. Over het algemeen noemden varkenshouders de slachterijen echter niet als primair verantwoordelijke partij. Een varkenshouder gaf zelfs aan dat slachterijen eveneens in een moeilijke positie verkeren en niet in staat zijn om invloed op de prijs uit te oefenen:

Ehh helemaal machteloos misschien niet eigenlijk, maar toch ja. Toch min of meer wel, want de VION heeft de verantwoording voor hun klanten om het vlees af te zetten. En dat is best wel massaal allemaal, dat moet morgen, volgende week, moet dat weg. Want er worden zoveel dieren geslacht, dat is echt gigantisch massaal. Als je één keer in de slachterij bent geweest, dat wil

je nooit meer zien denk ik. Dan schrik je je rot, maar dat is heel massaal en dat moet verkocht worden. En dan is er altijd gedonder met die markten. Die markten zijn allemaal overvoerd. We hebben alleen nog goed verdiend als er stront aan de knikker was. Dat wil zeggen als er een ziekte was, of MKZ of varkenspest of iets (...) en dan was er gebrek. En dan werd het leuk voor ons, maar in al die andere tijden is er altijd druk gezet vanuit de retail om zeg maar goedkoop in te kopen. En de VION is niet bij machte om dat te veranderen volgens mij. (VH24, regulier stoppend varkenshouder)

In dit citaat van VH24 komt de partij naar voren die de varkenshouders het meest als verantwoordelijke partij opvoeren: de retail en daarmee de supermarkten. Zij bekritisieren de retail ten eerste voor het feit dat ze Nederlandse varkenshouders (en andere agrariërs) in de kou laat staan wanneer ze een voordeligere buitenlandse deal kunnen sluiten. Dit raakt varkenshouders des te meer omdat varkensvlees uit bijvoorbeeld Zuid-Amerika, China en zelfs uit andere Europese landen, zoals Spanje, niet aan dezelfde duurzaamheidscriteria voldoet als Nederlands varkensvlees, terwijl supermarkten zoals Albert Heijn de consument wel de indruk geven dat zij duurzaamheid hoog in het vaandel hebben staan. Ten tweede is er kritiek op supermarkten voor het feit dat ze het vlees niet iets duurder maken. Het argument van diverse respondenten luidt dat als supermarkten varkensvlees enkele centen per kilo duurder zouden maken en dit geld naar de boeren zou gaan, zij uit de problemen zouden zijn. Ook twee geïnterviewde toezichthouders van de NVWA pleiten voor een prijsverhoging:

TH11: Nou die marges zijn te groot. Weet je wat het vervelende is, al gooien ze voor mij een tientje bovenop op dat vlees per kilo, als het uiteindelijk bij die boer terecht komt. Maar 9,99 euro gaat er naar de supermarkt en vriendjes en misschien blijft er wel één cent over voor die boer.

TH12: Daar moeten ze zich met name op richten, vind ik.

Een andere partij die als tweede hoofdverantwoordelijke wordt opgevoerd voor de slechte marktpositie, is de Nederlandse overheid door de invloed die ze heeft op de internationale markt en de concurrentiepositie van Nederlandse varkenshouders. Enerzijds betreft het verwijt aan het adres van de overheid regelgeving en beleid, zoals aan bod komt in paragraaf 4.3. De overheid wordt in het bijzonder verantwoordelijk gehouden voor bovenwettelijke regels ten opzichte van Europa die de internationale concurrentiepositie van varkenshouders zouden verslechteren. Een enkele varkenshouder (VH5) uit expliciet het verwijt dat de overheid geen minimumprijsafspraken toelaat, zoals die in het geval van het Varken van Morgen waren gemaakt. Daardoor is het voor varkenshouders onmogelijk een gezamenlijke vuist te maken en een prijs te bedingen die de kosten dekt. Anderzijds wijzen de varkenshouders op de consequenties die internationaal-politieke keuzes voor

hen hebben. Zo wijst een aantal van hen naar de overheid die de Russische boycot in de hand heeft gewerkt en waarvoor de varkenshouders de prijs betalen.

Maar Rusland daar mag dus geen vlees meer heen. Ook geen melk, ook geen eieren. En dat heeft natuurlijk een heel stuk export ... Want wij zijn natuurlijk een exporterend land. Dus je moet het goed doen. Doen we het goed, maar dan krijg je weer dat politieke geleuter. (...) Een kwart van onze afzet ging naar Rusland. (VH23, concept varkenshouder)

De laatste partij die de respondenten in dit onderzoek verantwoordelijk houden voor de slechte markt voor varkensvlees, betreft de Nederlandse bevolking die er een dubbele moraal op na zou houden. Een veelgehoord onderscheid dat tijdens de interviews werd gemaakt, was het onderscheid tussen 'de burger' en 'de consument'. Als burger kiest men voor idealen en wil men hogere eisen voor dierenwelzijn en milieu, maar wanneer het op de feitelijke keus aan komt bij het vleeschap in de supermarkt, kiest de consument voor zijn portemonnee, aldus de respondenten. VH7 verwoordt dit als volgt:

Je moet altijd een groot onderscheid maken tussen burgers en consumenten hè. Ja, vraag je de burger heb je een dubbelte meer over? Voor die liter melk (...). Dan zeggen ze allemaal 'ja'. En vraag je het in een winkelstraat: iedereen heeft voor welzijn meer over. Kijk je naar wat de consument doet, dan zijn ze ineens niet thuis, dan pakken ze het goedkoopste. [korte stilte, zucht] Ja, aan wie vraag je het. (VH7, regulier varkenshouder)

4.4 STRATEGIEËN: RAT-RACE OF EEN KEURMERK?

Varkenshouders kunnen verschillende paden kiezen om met de spanning vanuit de markt en het imago om te gaan. Er zijn grofweg twee tendensen zichtbaar in de keuzes van de varkenshouders in dit onderzoek, namelijk deelname aan de zogenaamde rat-race of zich daaraan onttrekken door zich te onderscheiden en een eigen niche te vinden.

4.4.1 *De rat-race*

Alle reguliere varkenshouders nemen deel aan de rat-race, een term die een aantal van hen gebruikt ter omschrijving van het meedraaien in een systeem dat een zo laag mogelijke kostprijs nastreeft en waar de winst gehaald moet worden door grotere aantallen varkens te gaan houden.³ Waar de meeste varkenshouders in dit onderzoek deze rat-race als zwaar en daarmee als een *strain* ervaren, zijn er enkele

3. Uiteraard is deze rat-race geen systeem dat enkel aan varkenshouders is voorbehouden. Onder de invloed van internationalisering en marktwerking vinden vergelijkbare dynamieken in tal van sectoren plaats.

respondenten die de rat-race als een uitdaging benaderen. Een voorbeeld van degenen die deze race als een uitdaging zien, is VH12:

VH12: En een soort rat-race is dat hè, en daar loop je altijd tegenaan. En daar hoor je veel collega's ook over klagen dat het zo vermoeiend is en zo belastend is. Jonge ondernemers die beginnen net, die hebben heel veel energie, die knallen er tegenaan. Maar de ouderen die willen meer, mensen ja, een tandje terugschakelen, maar dat gaat niet. Je moet gewoon zorgen dat je altijd fris en monter bent, in goede tijden en slechte tijden.

I: Wat is dan het risico als je niet in die race mee kan?

VH12: De kostprijs, dan gaat je kostprijs omhoog. Alles is relatief hè. (...) Je moet gewoon kijken hoe jouw omgeving beweegt en daar moet je gewoon in mee om te overleven, om door te gaan, dat is heel belangrijk. (...) En ja dan hoor je wel eens dat mensen vastlopen. (...) Er zijn ook collega's die dat dan helemaal niet meer zien zitten, die denken van 'alles gaat fout'. Maar ik denk echt in de termen van een dal, dus het komt aardig goed (VH12, regulier en conceptvarkenshouder).

Op ontwikkelingen in de marktprijs hebben reguliere varkenshouders geen invloed. Voor het overleven in deze rat-race noemen de respondenten dan ook andere voorwaarden waaraan zij moeten voldoen. Een eerste voorwaarde is efficiëntie en monitoring binnen het bedrijf. Bij diverse varkenshouders hingen in de kantoortjes of werkkamer statistieken met de zogenaamde 'technische resultaten' van het bedrijf. Dergelijke statistieken over de biggenuitval, het aantal biggen per worp, enzovoort is iets wat alle bedrijven met zeugen bijhouden voor een optimalisatie. Hoe meer biggen er immers worden geboren, overleven en tot een vleesvarken opgroeien dat precies aan de eisen van de slachterij voldoet, hoe lager de kostprijs per varken wordt. Andere voorwaarden zijn het hebben van een gevoel voor ontwikkelingen in de markt, kennis van regelgeving, goed kunnen onderhandelen en – soms – simpelweg het hebben van geluk. Gevoel voor de markt kan uitkomst bieden bij het inkopen van bijvoorbeeld voer, kennis van op handen zijnde regelgeving is onontbeerlijk om de juiste keuzes te kunnen maken bij het bouwen van een nieuwe stal en goed onderhandelen kan helpen bij het krijgen van een scherpere prijs voor het eigen vlees. VH8 beschrijft de veelheid aan vaardigheden waar een varkenshouder tegenwoordig over moet beschikken als volgt:

Vroeger, als je een goede boer was, [FG: dan kende] je je varkens heel goed, je had gezonde varkens. Als je dat alleen maar kunt en de rest kun je eromheen financieren en je bent slecht in onderhandelen en dat soort dingen, dan verlies je het nog. Want dan krijg je misschien te weinig voor je varkens en je betaalt te veel voor je voer en dat tikt ook aan. (VH8, regulier varkenshouder)

Ter illustratie dient het voorbeeld van een varkenshouder die het op deze terreinen erg goed doet en zijn ondernemerschap haast als een spel benadert en waar alle

keuzes goed zijn uitgekapt. Hij vertelt bijvoorbeeld met enige trots over zijn goede inschattingen van de ontwikkeling van voerprijzen op basis waarvan hij bepaalt wanneer hij voor meerdere maanden voer inkoop, zijn bluf in onderhandelingen met de slachterij die hem een betere prijs oplevert en zijn gelukkige inschatting om op een moment dat iedereen roostervloeren legde en er nog geen regels over betonnen vloeren in aantocht waren, toch gedeeltelijk voor een vaste vloer in zijn stallen te kiezen. Tegenover hem staan diverse varkenshouders die meer moeite hebben met de harde markt, vooral door een minder sterke positie tegenover leveranciers en afnemers en verkeerde investeringen in het verleden. Zo zijn er varkenshouders die net volledige roostervloeren in hun stallen hadden gelegd, waarna ze hun stal tegen flinke meerkosten moesten aanpassen toen de eis van een gedeeltelijke betonvloer werd ingevoerd.

Varkenshouders die voor de rat-race kiezen, noemen daarvoor verschillende argumenten. Enerzijds wijzen zij op het feit dat consumenten niet allemaal duurder vlees met een keurmerk willen. Andere argumenten hebben voor een groot deel met een gevoel van controle te maken. Over het algemeen zijn zij kritisch over keurmerken en concepten, omdat de meerprijs die varkenshouders daarvoor krijgen – zoals bij het Beter Leven keurmerk – nauwelijks de extra kosten zou dekken, zoals VH1 benoemt die mede om die reden niet met een keurmerk meedoet:

De toeslagen die gegarandeerd zijn voor bepaalde keurmerken is nauwelijks tot niet kostendekkend. Dus het verschil moet eigenlijk nog veel groter worden om het ook voor die bedrijven interessanter te maken. En er zitten verschillende eisen aan en dan wordt het denk ik ook steeds moeilijker als ze bepaalde eisen niet laten varen om er voldoende bedrijven in te kunnen houden. Want de gemiddelde bedrijfsgrootte groeit. En bijvoorbeeld het sterconcept, één ster Beter Leven dat eigenlijk vanuit de Albert Heijn ontstaan is, daar zitten gewoon eisen aan bedrijfsgrootte. Dus je gaat steeds meer bedrijven uitsluiten om er in mee te kunnen doen. (VH1, regulier varkenshouder)

Deze varkenshouders laten tussen de regels door ook blijken er geen behoefte aan te hebben om de controle te veel uit handen te geven aan certificerende instellingen en aan de supermarkten of slachterijen die bereid moeten blijven om een fatsoenlijke meerprijs te betalen. Diverse verhalen gaan de ronde over hoe supermarkten zoals Albert Heijn in het verleden de meerprijs voor conceptvlees hebben verlaagd omdat er onvoldoende vraag naar zou zijn. Een argument dat eveneens werd genoemd, is dat tegenover het verlies van controle dat varkenshouders bij keurmerken en concepten zouden ervaren, de kostprijs iets is wat je als varkenshouder altijd zelf in de hand hebt.

4.4.2 *Keurmerken, biologisch boeren en eigen verkoopkanalen*

Een ander pad dat de varkenshouders in dit onderzoek kiezen is een pad van concepten, keurmerken en het zelf (laten) verwerken van het vlees. Bij de concepten kan het gaan om eigen, individuele concepten, concepten vanuit de sector zelf (zoals het 'Varken van morgen') of concepten van buitenaf (zoals het Beter Leven keurmerk van de Dierenbescherming en het biologische keurmerk).

De redenen waarom varkenshouders voor deze alternatieven voor de rat-race kiezen, verschilt. Grofweg zijn zij in twee ideaaltypische groepen te onderscheiden: een groep die primair economisch gemotiveerd is en een groep die vooral uit idealistische overtuigingen voor een alternatief pad kiest. De groep economisch gemotiveerden is in dit onderzoek in de grote meerderheid. Er zijn echter ook economisch gemotiveerde varkenshouders die hun keuze mede door idealen hebben laten ingeven. Uit de gesprekken kwam dan echter wel naar voren dat deze idealen van secundair belang waren. Zo laten sommige varkenshouders expliciet blijken dat ze om economische redenen voor een concept of biologisch varkenshouden hebben gekozen, terwijl anderen hun geloof in de intensieve veehouderij zijn verloren en ervan overtuigd zijn dat het anders moet. Of het nu om economisch of idealistisch gedreven varkenshouders gaat, uit de verhalen blijkt vaak dat zeker de meer afwijkende manieren van varkens houden waarbij bijvoorbeeld meer ruimte en stro is voor varkens en waarbij ze naar buiten kunnen gaan, varkenshouders meer voldoening en persoonlijk plezier in het werk geven. VH16 en zijn zoon en opvolger M2 demonstreren een combinatie van economische overwegingen met extra plezier in het werk:

I: Want voordat je [FG: keurmerk en concept] uitkwam, wilde je dus een nieuwe stal maken met iets extra's. Waarom wilde je dat?

VH16: Omdat je toentertijd al zag gebeuren, waar Wakker Dier en iedereen mee bezig zijn, dat ze meer ruimte willen, varkens moeten meer dingen kunnen doen. Toen had ik zoiets van, dan kunnen we een traditionele stal bouwen, maar dan krijgen we net zoals met die plofkip, [FG: dat ze] straks de varkenshouderij ook in dat daglicht stellen. Ja, dan ben je ze maar een stap voor. Dat was ook in die tijd dat we er over aan het nadenken waren wat er allemaal gaat gebeuren in de samenleving, wat zijn allerlei andere organisaties die invloed op ons hebben en wat gaan die straks vertellen.

M2: Dit [FG: concept] sluit meer aan bij de gedachte van de Nederlandse consument, in ieder geval een deel van hen. (...) Het is ook een stuk plezier dat je er zelf in hebt, waardering, nou, iedereen is positief. (VH16 en M2 concept varkenshouders)

De verhouding tussen economisch en idealistisch gedreven varkenshouders is overigens ook bij biologische varkenshouders te herkennen. Hoewel men daar de meeste idealisten zou verwachten en drie van de vier biologische varkenshouders in dit onderzoek ook als idealist is aan te merken, schat TH8, de toezichthouder

van SKAL dat bij biologische varkenshouders ongeveer 70 procent daar in is gestapt uit economische overwegingen en slechts 30 procent uit idealistische overwegingen.⁴

De uitweg uit de rat-race kenmerkt zich door eigen strategieën en hobbels. Om te beginnen geven vooral verschillende van de economisch gemotiveerde varkenshouders aan dat ze de voorwaarden van concepten en keurmerken proberen te bewaken. Net als reguliere varkenshouders uiten bijvoorbeeld verschillende Beter Leven varkenshouders met één ster en een varkenshouder die toewerkt naar een tweede ster de mening dat Nederland geen bovenwettelijke regels ten opzichte van Europa moet invoeren. Zo stelt VH14, die probeert een eigen concept op te richten waardoor de varkens zich in smaak zullen onderscheiden, over die regels:

Maar ik vind wel gewoon dat het ten principale zo moet zijn dat de regels in Europa voor iedereen gelijk moeten zijn, en eigenlijk in de wereld, hè. En als er mensen dan meer dingen willen, dan moet dat maar herkenbaar zijn. (...) Ik wil gewoon dat er een ander vleesschap komt en dat is dat er een vleesschap komt waarin je meer keuzes hebt als consument om te kiezen wat je wilt kopen. (VH14, concept varkenshouder)

Een reden die respondenten daarbij aanvoeren, is dat extra voorwaarden kosten met zich meebrengen die ze vanuit het concept of keurmerk vergoed krijgen. De angst bestaat echter dat deze meerprijs komt te vervallen wanneer de eisen van het keurmerk de wettelijke minimumnorm worden. Wanneer varkenshouders wel aan hogere normen moeten voldoen, maar daarvoor geen compensatie krijgen, dan zal dit leiden tot het draaien van verlies.

Een punt dat sommige respondenten problematiseren, betreft het onderscheid binnen het Beter Leven keurmerk en biologisch varkens houden zelf. De ene Beter Leven 1 ster of biologische stal is de andere niet. Deels heeft dit te maken met het feit dat voor de eerste Beter Leven boeren wat minder zware eisen gelden en dat er – zoals TH8 aangeeft – biologische boeren zijn die zich weliswaar aan minimaal de biologische regels houden, maar waar de praktijk toch te wensen overlaat door gebrekkige hygiëne en dergelijke. Wat betreft de Beter Leven sterren zou er in theorie meer nuance mogelijk zijn en dat is dan ook de suggestie die meerdere varkenshouders geven. Zo had VH5 een Beter Leven 1 ster stal, maar raakt hij die kwijt doordat hij een weliswaar innovatieve stal neerzet die mooier is, maar die niet aan het keurmerk voldoet omdat de stal te groot is. Hij pleit mede daarom niet voor vaste criteria, maar voor een puntensysteem. Een andere varkenshouder vindt dat er meer sterren zouden moeten zijn, omdat hij het niet eens is met de ene ster die zijn nieuwe en innovatieve stal oplevert en die beter is dan de meeste andere Beter Leven 1 ster stallen. In dit citaat wijst hij bovendien op de reden waarom dit volgens varkenshouders een probleem is. Ze proberen door deelname

4. In het gesprek is niet duidelijk geworden waarop TH8 deze schatting baseert.

aan concepten onderscheidend te zijn, maar zijn bang dat ze hun investeringen niet terugverdienen, omdat de consument het onderscheid niet zal opmerken en dus niet voor het prijsverschil zal willen betalen, zoals in het geval van VH16 die niet alleen een Beter Leven keurmerk heeft, maar ook aan een ander concept meedoet:

Ik vind het een tekortkoming dat deze stal op dezelfde sterschaal komt als een Beter Leven stal, een standaard Beter Leven stal. Ja goed, dit is of twee sterren of een ster plus of nog iets erbij of weet ik veel, ik weet niet hoe ik het zeggen moet. Maar ik vind het niet terecht dat dit type stal dezelfde inschaling krijgt als een Beter Leven [FG: 1 ster] stal. (...) Ik vind het voor het dierenwelzijn heel anders dan mijn oude stal. (...) De Dierenbescherming die wil graag sterren uitdelen, dan vind ik dat daar wel een goede gradatie in moet zitten (...) maar als de consument – die totaal geen gevoel heeft met een stal of een stal gezien heeft – in de winkel gaat staan en die ziet één, twee of drie sterren... Jij zegt, ik heb jullie stal gezien dus als ik de volgende keer bij de slager [FG: concept vlees] zie liggen, dan denk je ‘oh ja, die varkens’. Maar als je gewoon maar één ster ziet, ja dat [FG: concept] vlees is een dubbeltje duurder, maar dit is ook één ster dus dat is hetzelfde vlees, ik pak dat. (VH16, concept varkenshouder)

Een volgend obstakel betreft de zogenaamde ‘vierkantsverwaarding’. Deze term gebruiken de respondenten om aan te geven dat het niet volstaat om enkel de gewilde stukken vlees van een varken te verwaarden, maar dat het varken in zijn geheel – dus inclusief kop, poten, haar en huid – verwaard moet worden. Een probleem waar concept- en keurmerkboeren mee zitten, is dat er slechts voor ongeveer 30 procent van het varken een meerprijs te vragen is. De resterende delen van het varken moeten concurreren met reguliere varkens. VH15 zegt daarover:

Maar het blijft een hele lastige om de meerkosten vergoed te krijgen, omdat een derde van het varken vlees is, een derde aanverwante vleesproducten, zo noem ik het maar, en het derde is rest. En als wij een varken verkopen, willen wij wel over het hele varken iets meer hebben. (VH15, concept varkenshouder)

Daar komt bij dat de positie van varkenshouders in keurmerken hen ook gedeeltelijk afhankelijk maakt van andere partijen, zoals opgemerkt door de reguliere varkenshouders die mede daarom de voorkeur geven aan de rat-race. Degenen die de prijs vaststellen en moeten betalen, zijn de afnemers. Meerdere varkenshouders melden dat als de vraag naar een concept terugloopt of minder is dan verwacht, supermarkten of slachterijen kunnen besluiten om de prijs voor het vlees alsnog te verlagen.

V2: Het Varken van Morgen, dat is er ook zo’n eentje. Dat [FG: concept] wordt dan opgezet, maar de angst van heel veel boeren is ‘ja, als we dat met te veel gaan doen dan wordt dat normaal, en dat is ook prima dat het normaal is, maar dan gaat die prijs ook naar beneden. Dus die markt gaat daar toch weer stuk mee.

VH3: Ik heb al drie concepten in het verleden gedraaid, waar ik aan meedeed. Ook een hammenproject in Italië en dat was schitterend. We maakten hammen voor Italië, reizen naar Italië gehad, dat was allemaal perfect. Op een gegeven moment wilden ze die ham niet. Omdat ze die ergens anders goedkoper konden krijgen. Afgelopen. En zo werkt het. Dat is gewoon economie. (VH3 en V2, regulier varkenshouders)

VH11 geeft de volgende suggestie voor de oplossing van de zwakke positie van varkenshouders:

Dus de truc zit er een beetje in dat je onderlinge afhankelijkheid moet creëren. En daar ben ik voorstander van, want dan heb je op een gegeven moment een relatie, hoe zwak die ook is. (...) Door het certificeren van bedrijven die mee mogen doen niet sneller te laten verlopen dan je afzet. (VH11, concept varkenshouder)

Zoals eerder opgemerkt, is die onderlinge afhankelijkheid beter geregeld binnen de biologische varkenshouderij. Daar is echter een ander aspect dat de positie van deze varkenshouders verzwakt. Het biologisch houden van varkens vergt een heel ander type stal dan het regulier houden van varkens. Varkens mogen daarin niet worden vastgezet en er moet uitloop naar buiten zijn. Zowel de toezichthouder van SKAL als een biologische varkenshouder die een paar jaar geleden volledig naar biologisch boeren is overgestapt, geeft aan dat als een biologische varkenshouder zijn certificering verliest, dit ook meteen de nekslag voor het bedrijf betekent. Er is geen weg terug naar niet-biologisch boeren, tenzij men de stal opnieuw fors verbouwt met alle kosten van dien.

Een strategie die meerdere varkenshouders in dit onderzoek parallel hebben gekozen aan het ontwikkelen van een (eigen) concept of biologisch boeren, betreft het zelf zoeken van afzetkanalen. Deze afzetkanalen kunnen slagers in de omgeving betreffen waarvoor men zelf de boer opgaat, bedrijfjes die een markt voor streekproducten met een goed verhaal aanboren, maar het kan ook gaan om zelfstandige verwerking en verkoop van het vlees aan huis of op boerenmarkten. Vooral handel met slagers en andere bedrijven levert varkenshouders iets extra's op. De zelfstandige verkoop heeft als complicerende factor wederom de vierkantsverwaarding. Zodra men zelf het vlees gaat verwerken, is het moeilijker om het gehele varken te verwerken. Zoals VH21 en zijn vrouw V7 zeggen:

VH21: Ze vragen wel waar kunnen we jullie vlees krijgen. Dat streelt je eigenlijk ook wel dat mensen je erf op komen om dat te vragen. (...)

V7: Maar ja, dan is het als mensen echt willen kopen dan (...) willen ze ook echt een mooi pakketje natuurlijk. Nou blijf je natuurlijk wel zelf met die mindere delen zitten. (VH21 en V7, biologisch varkenshouders)

Ondanks de complicaties die concepten en biologisch varkenshouden met zich meebrengen, zijn er ook onder reguliere varkenshouders personen die daar meer toekomst in zien. VH24 die zijn bedrijf aan het afbouwen is, ziet zelfs in het geheel geen toekomst in de grootschaligheid en de industriële benadering binnen de sector:

... de varkens kunnen niet meer naar buiten, dat werkt niet meer. Maar ik vind wel dat dat een halt toegeroepen moet worden, dat we niet door kunnen gaan. Want toen ik begon zeg maar, onze vleesvarkens die groeiden toen zeg maar 500 gram per dag. Een halve kilo dus. Maar nu praat je over duizend gram per dag. (...) De zeugen die produceerden toen ik begon 16 biggen per zeug per jaar. (...) Of 1 punt zo veel. En daar kwamen bijvoorbeeld 12 biggen uit. (...) Maar nu is dat al dik boven de 30, 35 en dat gaat naar 40. (...) Meer dan twee keer zo veel als toen ik begon. En dan vraag ik mij af, waar eindigt dat? Maar is het dier nou geen machine? Heeft dat nou met welzijn te maken? Dus de enige oplossing is misschien wel dat we straks misschien geen dierlijk vlees meer hebben, denk ik. Ik weet niet, ik denk dat die sector zichzelf een keer helemaal vernietigt, denk ik. (VH24, regulier stoppend varkenshouder)

Dit hoofdstuk vervolgt met twee aanvullende facetten van het spanningsveld: ten eerste de regels en ten tweede het toezicht en de handhaving waarmee varkenshouders te maken hebben. Wederom zijn dit thema's waar varkenshouders veel – en met de nodige frustratie – over te melden hadden.

5.1 REGELS

In de inleiding is al besproken dat varkenshouders – zoals meer ondernemers – met een veelheid aan regels te maken hebben. Zoals daar benoemd gaat het enerzijds om algemene regels, zoals belastingregels, regels omtrent personeel en arbo-regels, en vergunningenprocedures. Anderzijds gaat het meer specifiek voor varkenshouderijen om regels betreffende dierenwelzijn, diergeneesmiddelen, identificatie en registratie van dieren, transport, diervoeders, import en export, de voedselveiligheid en landelijke en regionale milieuwetgeving, zoals met betrekking tot mest. Een deel van de geïnterviewde varkenshouders dient zich in aanvulling daarop aan regels te houden voor de keurmerken waarbij ze zijn aangesloten. Diverse varkenshouders melden verder Europese toeslagrechten te ontvangen waarvoor aanvullende voorwaarden gelden.

Over het algemeen leken de varkenshouders goed op de hoogte te zijn van de regelgeving waar zij mee te maken hebben, al wordt wel variatie zichtbaar in de strategie die ze daarvoor hanteren en de mate waarin zij veranderingen kunnen bijbenen. De strategieën variëren van het inhuren van adviesbureaus, het zich laten informeren door adviseurs van de voerfabrikanten, studieclubjes waar zij deel van uitmaken, het bijhouden van vakbladen en gesprekken met collega's. Welke strategieën men kiest, verschilt van varkenshouder tot varkenshouder. Zo zijn er varkenshouders in dit onderzoek die sterk steunen op adviseurs, terwijl anderen benadrukken dat het belangrijk is om niet te afhankelijk te worden van deze adviseurs en toch vooral zelf beleid en veranderingen in regelgeving in de gaten te blijven houden om daar goed op te kunnen anticiperen. Zoals VH1 zegt:

Je moet echt vooruit denken. Als je dat niet doet, dan loopt het vrij snel vast. (...) Toen we hier kwamen wonen, hebben we het huis aangepast en daar heb ik ook wel veel geleerd aan vooruit

denken, want je bent wel in die kamer bezig maar ja, wat gaat die leiding straks doen als je waar die leiding straks uitkomt gaat verbouwen. En dat heb ik met het huis verbouwen eigenlijk geleerd. En wat ik daar geleerd heb gebruik ik eigenlijk weer in het bedrijf om verder vooruit te denken over wat mogelijk is en wat je wilt. (VH1, regulier varkenshouder)

Diverse respondenten wijzen op de risico's van het te sterk steunen op een adviseur. Zo heeft een biologische varkenshouder in zijn hele bedrijf betonvloeren laten leggen wat zeer bewerkelijk is vanwege het zelf moeten verwijderen van de mest en wat dus hoge arbeidskosten oplevert. Hij had zich toentertijd door een medewerker van SKAL laten vertellen dat alleen dichte vloeren nog toegestaan zouden worden, wat foutieve informatie bleek. VH12 formuleert helder waarom het van belang is om zelf scherp op regels te blijven en niet te veel op adviseurs te steunen:

Adviseurs hebben vaak een dubbele agenda omdat ze in dienst zijn van een mengvoerbedrijf, in dienst zijn van een leverancier, en dus een ander belang hebben. Adviseurs heb je nodig om adviezen in te winnen, alleen neem zelf de beslissing. En laat dat niet een adviseur doen. Je moet wel kennis oppikken, kennis en kunde moet je oppikken en dat moet je ook niet bij één persoon doen. Dus je moet heel vaak gewoon sparren, dat is heel belangrijk. Maar neem zelf de beslissing. (VH12, regulier en concept varkenshouder)

De mate waarin men kennis heeft en veranderingen kan bijbenen verschilt volgens de respondenten bovendien naar leeftijd. Meermalen wijzen respondenten op de veranderingen die er in het boer-zijn zijn opgetreden. De respondenten stellen dat men vroeger een goede varkenshouder kon zijn door een 'vakman' te zijn die goed voor zijn dieren was, terwijl de huidige tijd steeds meer een rol van 'ondernemer' en 'manager' van varkenshouders verlangt. In lijn met die ontwikkeling hebben oudere varkenshouders vaak enkel een praktijkopleiding gedaan voordat ze varkenshouder werden, terwijl de generatie tot ongeveer halverwege de veertig jaar nagenoeg allemaal een diploma van de Hogere Agrarische School op zak heeft. Een aantal van de varkenshouders in dit onderzoek is zelfs universitair geschoold. Deze scholing bereidt varkenshouders beter voor op de ondernemerszijde van het werk, de technische kennis die nieuwe stalsystemen en luchtwassers vereisen en het anticiperen op verandering in regelgeving. Oudere varkenshouders hebben volgens verschillende respondenten meer moeite met de technische kennis, het managen en het bijhouden van regels.

5.1.1 *Pijnpunten*

Problematisch is er geen één [FG: regel]. Alleen elk regeltje kost weer geld. En het is een opeenstapeling van regels en dus van kosten die ik moet maken. (VH5, regulier varkenshouder)

Dit citaat van VH5 is een reactie op de vraag naar welke regels die hij daarvoor heeft opgesomd, als probleem ziet. Hij wijst daarbij op een van de belangrijkste pijnpunten: de kosten die men voor elke afzonderlijke regel moet maken.

Uit de interviews komt naar voren dat bepaalde regels naar de beleving van de respondenten een groter pijnpunt vormen dan andere regels. De grootste pijnpunten die naar voren komen bevinden zich op het gebied van mest, dierenwelzijn, het gebruik van antibiotica en vergunningen. Een uitzondering daarbij vormen biologische varkenshouders. Zij ervaren de hierna genoemde pijnpunten niet, omdat zij in het kader van het biologische keurmerk aan andere regels dienen te voldoen die al jaren gelden en waarop ze hun bedrijf al vanaf de start hebben ingericht. Wat reguliere en concept varkenshouders betreft, die zijn het met veel van de regels eens zijn of bekijken deze vanuit een 'wat moet dat moet' mentaliteit.

De twee pijnpunten die in de gesprekken met reguliere varkenshouders het meest uitgebreid ter sprake kwamen, zijn regels omtrent mest en op het terrein van dierenwelzijn de zogenaamde vierdageneis voor de groepshuisvesting van zeugen die sinds 1 januari 2013 geldt.¹ Het wetgevingsdomein dat het sterkst leeft onder varkenshouders, met uitzondering van de biologische varkenshouders in deze studie, betreft de regelgeving omtrent mest. Mestafzet betreft geen kerntaak van het houden van varkens, maar is gereguleerd vanuit milieuoverwegingen. Mest zou voor varkenshouders een groter probleem zijn dan voor andere veehouders, omdat varkenshouders over het algemeen weinig land hebben (minder dan bijvoorbeeld melkveehouders) en er geen/onvoldoende mestverwerkingsopties zijn (anders dan bij pluimveemest die binnen het bedrijf tot korrels te verwerken is). Voor varkenshouders levert de noodzaak tot het afvoeren van mest hoofdzakelijk problemen op vanwege de enorme kostenpost die dit met zich meebrengt. Waar biologische varkenshouders hun mest over het algemeen kwijt kunnen bij biologische akkerbouwers die een verplicht percentage organische mest moeten gebruiken en hooguit een paar euro per kuub af te voeren mest kwijt zijn, noemen andere varkenshouders bedragen tussen de 18 en 30 euro per kuub mest, onder meer afhankelijk van hoe ver de mest moet reizen. In veel gevallen gaat de mest naar Duitsland. Op jaarbasis vormt dit restproduct van hun 'productieproces' voor varkenshouders een kostenpost die al snel in de tienduizenden euro's en bij grotere varkenshouders in de tonnen loopt. Daar komt bij dat de mestboekhouding moeilijk kloppend te krijgen is vanwege het feit dat de stikstoffen die in de mest zitten deels vervliegen en de fosfaten in de mestkelder naar beneden kunnen zakken. Hierdoor variëren de gehalten van deze stoffen in mest en is het dus lastig om de hoeveelheid stikstof en fosfaten in mest goed in te schatten. VH3 en zijn partner lichten deze complicatie als volgt toe:

1. De eis dat zeugen na bevruchting na 4 dagen terug moeten worden geplaatst op de groep. Volgens Europese richtlijnen hoeft dit pas na 28 dagen.

VH3: De mest zit in de put en die zakt uit en waardes...

V2: Dat fluctueert

VH3: En als ze zuigen, dan is er soms een monster dat helemaal compleet verkeerd uitpakt en dan heb je gewoon een groot probleem.

V2: En dan zeggen ze van hé, je hebt op papier te weinig fosfaat bijvoorbeeld. Waar is dat fosfaat gebleven? Ja uhh met alle goede bedoelingen die je dan hebt en je hebt het gewoon netjes en eerlijk gedaan, dan klopt dat niet. En dan zeggen ze van 'ja het zal dan wel meneer VH3, maar waar is het gebleven?'

VH3: Ze sturen soms een monster om gewoon te laten zien dat het niet klopt en dan pakken ze van een vrachtwagen een monster, nog een monster, nog een monster dan komen er gewoon drie verschillende waardes uit. (VH3 en V2, regulier varkenshouders)

De vierdageneis vormt volgens een groot aantal zeugenhouders in dit onderzoek een probleem. Zij stellen dat deze eis tot meer 'terugkomers' onder de geïnsemineerde zeugen leidt. De veronderstelling die er onder deze varkenshouders leeft is dat de zeugen door zo snel op de groep te komen stress ervaren, waardoor een miskraam ontstaat. Deze miskraam schijnt besmettelijk te zijn, doordat andere zeugen de verloren vruchten opeten en vervolgens ook hun vrucht verliezen. Ook daarover maakt VH3 een illustratieve opmerking:

Ja vooral in de beginndracht. Die vruchten zijn nog niet goed vastgezet aan de baarmoederwand en als er een klein beetje stress op zit, dan komen ze er gewoon van af en dan hebben ze nog een probleem. Als ze eraf komen en er komen van die vliesjes vanaf, die andere zeugen die eten dat op. Dat werkt eigenlijk een beetje als een Morning afterpil. Dus dan gooien die andere het er ook uit. (...) Ik had van de winter een paar zeugen die aan het verwerpen waren. Die gooien de biggen eruit. En in een keer waren er wel vijftien of zestien in een groep van 30 zeugen, gewoon de helft, in een keer, die poepten alles eruit. En dan gaan ze het eten van die andere en dan is het een beetje een sneeuwbal effect. (VH3, regulier varkenshouder)

Deze vertraging leidt tot minder biggen per zeug per jaar, ofwel lagere 'technische resultaten' en dat kost varkenshouders geld. De klachten van deze varkenshouders richten zich bovendien op het feit dat het om bovenwettelijke regels gaat, waarbij Nederland het 'braafste jongetje van de klas' in Europa wil zijn ten koste van de Nederlandse varkenshouder. Nederlandse varkenshouders zouden door deze bovenwettelijke eis in hun concurrentiepositie worden benadeeld. De vierdageneis vormt echter niet voor alle varkenshouders een probleem. Biologische varkenshouders, bijvoorbeeld, houden zeugen al langer op groepen en noemen deze regel in het geheel niet als pijnpunt.

Met uitzondering van de biologische varkenshouders die op grond van hun biologische keurmerk medicijnen en antibiotica zo veel mogelijk weren, laten veel – en vooral de reguliere – varkenshouders zich kritisch uit over de UDD-regel (Uitsluitend Door Dierenarts) die op 1 maart 2014 is ingegaan voor de verstrekking van

antibiotica. De zogenaamde eerste keus antibiotica, waaronder penicilline, mogen varkenshouders nog op voorraad hebben. Tweede keus antibiotica is ten tijde van dit onderzoek alleen nog via de dierenarts verkrijgbaar en varkenshouders mogen deze antibiotica ook niet meer op voorraad houden om zonder nadere tussenkomst van een dierenarts voor een volgend gezondheidsprobleem in te zetten.² Binnen de sector en ook onder dierenartsen leeft de beleving dat het antibioticagebruik de afgelopen jaren sterk is teruggedrongen. Zelf zien de varkenshouders in dit onderzoek het antibioticagebruik dan ook niet als een probleem. Zij maken zich meer zorgen over het imago dat ze op dit terrein hebben en over het mogelijke doorschieten van de overheid in het terugdringen van het antibioticagebruik. De meeste varkenshouders zien bovendien het belang in van minder antibioticagebruik. Met het terugdringen van antibioticagebruik op zich hebben ze dus geen probleem. Verschillende varkenshouders stellen wel dat de UDD-regel te algemeen is en dat varkenshouders die laag in het verbruik zitten, het vertrouwen van de overheid zouden moeten krijgen om tweede keus antibiotica op voorraad te hebben. Nu moet op elk bedrijf maandelijks de dierenarts komen en bovendien een extra bezoek afleggen in het geval er tweede keus antibiotica verstrekt moet worden. Vervolgens moeten restanten van deze diergeneesmiddelen tegen kosten worden afgevoerd en vernietigd. Hierdoor worden volgens verschillende varkenshouders de in termen van antibioticagebruik goed presterende varkenshouders onnodig financieel benadeeld.

Een ervaren pijnpunt dat eveneens veelvuldig in de interviews terugkomt, betreft de vergunningenprocedures. Diverse varkenshouders vertellen over de jarenlange vergunningenprocedures waarin ze verzeild raken als ze willen uitbreiden, als ze een nieuwe stal willen bouwen of als ze een mestverwerkingsinstallatie willen realiseren. Bij deze procedures stuiten varkenshouders niet alleen vaak op tegenstand van omwonenden en milieugroeperingen, maar ook op wat zij als tegenstrijdigheden ervaren door botsende regels en belangen. Een voorbeeld van tegenstrijdigheid betreft de eis van de overheid in Brabant en Limburg dat varkenshouders vijftig procent van hun mest moeten verwerken, maar dat als varkenshouders in coöperatie een mestverwerkingsbedrijf willen realiseren, de provinciale overheid dat onmogelijk maakt door gehoor te geven aan protesten van omwonenden of dit zelfs om milieueisen niet zou kunnen. VH7 heeft zelf ervaring met een niet van de grond komend initiatief:

Hier in de buurt doen wij ook mee met het initiatief om mineralen te verwerken. Daar zijn we al een jaar of zeven mee bezig. Nou, als je ziet wat voor tegenwerking wij allemaal gehad hebben, op wat voor manier en wat voor oneigenlijke argumenten er nog steeds gebruikt worden en door de media bespeeld worden, met ook bangmakerij en toestanden. Dan krijg je de kans

2. Per 1 januari 2017 kunnen bedrijven die structureel een laag antibioticagebruik hebben, onder bepaalde voorwaarden wel tweede keus antibiotica op voorraad hebben (Ministerie van Economische Zaken, 2016).

gewoon niet om het op te lossen. (...) De politiek heeft gewoon niet het lef om door te pakken. (...)

Aan de ene kant wordt het verplicht, aan de andere kant worden er geen vergunningen afgegeven om die installaties te bouwen. Dat is weer een ruimtelijkeordeningprobleem. (...) De hete aardappel wordt maar steeds doorgegeven, want niemand wil de politieke verantwoording nemen, van we staan het toe. Bang dat ze gemuit krijgen. Er zijn natuurlijk wel initiatieven die best wel bedroevend afgelopen zijn en die toch wel overlast hebben bezorgd. Dus ik kan me er ergens wel iets bij voorstellen, maar het is overal, net als altijd, iedereen vindt het hard nodig, maar 'not in my backyard', hè. (VH7, regulier varkenshouder)

In dit opzicht zijn er wel regionale verschillen. Vooral Brabantse varkenshouders ondervinden weerstand bij vergunningenprocedures en hebben bovendien meer last van de Programmatische Aanpak Stikstof. Door de hoge concentratie van veehouderijen in Brabant wil de provincie alleen nog duurzame initiatieven steunen in buitengebieden én die op voldoende afstand liggen van natuurgebieden, waardoor er weinig speelruimte is voor varkenshouders.

Regels die de varkenshouders in dit onderzoek eveneens, maar in mindere mate, problematiseren, zijn verschillende dierenwelzijnsregels en het gebruik van luchtwassers. Dierenwelzijnsregels waarover meerdere reguliere en enkele concept varkenshouders klachten uiten, betreffen de eis dat varkens constant stromend water tot hun beschikking moeten hebben, de eis dat er overdag 40 lux licht in de varkensstal moet zijn, (plannen voor) het niet mogen castreren van beren en in een enkel geval de eis van afleidingsmateriaal. Voor het Beter Leven keurmerk wijzen enkele varkenshouders op de nadelen van stro of het voor zwangere zeugen beschikbaar stellen van jutezakken. Het stromende water is iets waar varkenshouders die brijvoer geven over klagen. Brijvoer bevat voldoende vocht voor varkens en daardoor zouden ze het stromende water enkel gebruiken om mee te spelen. Dit water sijpelt vervolgens door de roostervloeren, waardoor het de massa mest doet toenemen en de kosten voor mestafvoer omhoog schroeft. Vanuit dierenwelzijns-oogpunt zouden er meer pootproblemen ontstaan door het uitglijden op de nat gespetterde vloer.

Over het licht zeggen meerdere varkenshouders en ook een vertegenwoordiger van een van de IKB-systemen dat varkens schemerdieren zijn en dat 40 lux hoger is dan nodig. Het niet-castreren zou volgens de meeste varkenshouders, regulier, concept of biologisch, tot problemen leiden op de groep. Als beren vroegtijdig rijp zijn, leidt het niet-castreren tot groepsverkrachtingen en erg veel leed voor bepaalde varkens. Een enkele reguliere varkenshouder vindt het afleidingsmateriaal voor varkens onzin. Stro zou tot een grotere meststapel leiden en afhankelijk van het mestafvoersysteem verstoppingen tot gevolg kunnen hebben. Mesttransportbedrijven zouden zelfs vanwege het ontstaan van verstoppingen de mest niet meer willen ophalen. Jutezakken voor zeugen dienen om in hun nestelddrang te

voorzien, maar zouden erg onhygiënisch zijn en het risico op ziektes op het bedrijf verhogen.

Al kwamen luchtwassers in de gesprekken met toezichthouders weliswaar als probleem van de afgelopen jaren naar voren, onder de varkenshouders in dit onderzoek stuiten deze niet op veel weerstand. Een enkeling, VH19 en concept varkenshouder, die het plaatsen van een luchtwasser nog heeft weten uit te stellen en in dit geval zijn vrouw en zijn zoon /opvolger, leveren daar wel kritiek op:

V5: Wat mij enorm tegen de borst stuit, is een luchtwasser plaatsen. Idioot vind ik het. We zitten hier in een zeer arme provincie qua varkens, we zitten vlak bij [FG: niet bewoond gebied], de wind waait hier altijd. Als je hier aan komt rijden, ruik je geen varkens, negen van de tien keer niet. En dan moeten wij een luchtwasser gaan plaatsen en dat is dan nog een chemische, dus dan moet je met zuren gaan werken. Je krijgt een enorme hoeveelheid restwater, spoelwater.

M4: Terwijl ze in Afrika een moord doen voor water.

V5: Ik vind het idioot.

M4: Het formaat dat wij nodig hebben, zuipt energie voor vijf huishoudens per jaar.

V5: En dan moet je een investering doen van ruim een halve ton. Nou met deze varkensprijzen kan dat helemaal niet hè, want die varkens worden niet duurder hoor. Dus je verhoogt je kostprijs, en ja dat kan helemaal niet uit. Dus we hebben het nog steeds uit kunnen zingen zonder. We hebben andere systemen.

Over het algemeen zeggen varkenshouders het nut van de luchtwassers in te zien of in elk geval de regel te hebben geaccepteerd. Veel van hen hebben bovendien redelijk moderne luchtwassers en hebben voor de meer populaire biologische luchtwassers gekozen of hebben een luchtwasser die ze daar op korte termijn naar willen ombouwen. Waar de oudere chemische luchtwassers meer energie kostten en tijdelijk konden worden uitgezet, zijn modernere luchtwassers energie-efficiënter en kunnen biologische luchtwassers niet consequent worden uitgezet, omdat de bacteriepopulatie die de lucht wast dan sterft. Bij biologische varkenshouders en stoppende varkenshouders spelen regels omtrent luchtwassers in het geheel niet. De eersten hoeven geen luchtwasser te plaatsen, omdat dit geen zin heeft als varkens naar buiten kunnen. Stoppende varkenshouders hebben een vrijstelling, mits zij uiterlijk in 2020 hun bedrijf staken.

5.1.2 *Onderscheid naar type varkensbedrijf*

Wat opvalt is dat het vooral reguliere varkenshouders zijn die regels als pijnpunten ervaren en dat biologische varkenshouders het minst kritisch zijn over de regels waaraan ze moeten voldoen. Mogelijk heeft dit te maken met het feit dat biologische varkenshouders, net zoals een aantal varkenshouders die deelnemen aan een exclusief concept of die zelf een concept zijn begonnen, zelf hebben gekozen voor een keurmerk met bovenwettelijke regels op verschillende domeinen:

Het is bovenwettelijk en daar hebben we zelf voor gekozen dus dat is heel makkelijk, we voldoen aan alle eisen en hebben er zelf voor gekozen en vinden ook dat het zo kan. (VH16, concept varkenshouder)

Reguliere varkenshouders hebben daarentegen voor een strategie gekozen met een zo laag mogelijke kostprijs, waardoor ze meer te maken hebben met veranderlijke regels die bovendien kostprijsverhogend werken. De pijnpunten die zij noemen, gaan hoofdzakelijk om regels die meer recentelijk van kracht zijn geworden, regels die een grote kostenpost zouden vormen, bovenwettelijke regels die hun internationale concurrentiepositie zouden schaden en regels waarop meer toezicht wordt gehouden. Een laatste toevoeging die daarop dient te worden gemaakt, betreft het feit dat meerdere reguliere varkenshouders spreken van een 'onbetrouwbare overheid' inzake regelgeving. VH1 zegt over dit onbetrouwbare karakter:

De onbetrouwbaarheid zit in welke politieke kleuren er in de regering zitten. Krijg je een heel links kabinet, dan zal er heel anders gestuurd en geregeld worden dan als je een rechts kabinet krijgt. Dus dat is, niet alleen voor onze sector, maar misschien voor meerdere sectoren een heel moeilijk punt. Want de consument gaat stemmen of de burger gaat stemmen en er komt ineens een hele aardverschuiving. Dan krijg je vaak ook een hele aardverschuiving in regelgeving. En daar kun je als bedrijf bijna niet tegenop boksen. En er kan heel snel ineens andere wetgeving voorbij komen, waardoor het weer heel lastig is en op die manier onbetrouwbaar is om op lange termijn voort te kunnen borduren. (VH1, regulier varkenshouder)

Zeker op het gebied van vergunningen kunnen veranderingen in regelgeving een complicatie vormen. Bij vergunningen is dit des te pijnlijker, omdat deze procedures zo lang duren (een procedure van acht jaar is geen uitzondering) en ingewikkeld zijn. Voor deze procedures nemen de varkenshouders in dit onderzoek dan ook dure adviesbureaus in de arm. Het komt niet zelden voor dat de aanvraag onder meer door veranderde regelgeving moet worden aangepast. Dat betekent soms van voor af aan beginnen met alle extra kosten van dien.

5.2 TOEZICHT EN HANDHAVING

De varkenshouders in dit onderzoek melden uiteenlopende ervaringen met toezichthouders en handhavers. De instanties waar zij mee te maken hebben, zijn het IKB, de NVWA (waaraan nog vaak wordt gerefereerd als de 'AID'), de omgevingsdiensten, waterschappen en RVO. Biologische varkenshouders noemen daarnaast SKAL. Biologische varkenshouders krijgen alleen met de NVWA te maken wanneer SKAL overtredingen opmerkt die onder de bevoegdheid van de NVWA vallen. In dat geval verwijst SKAL zaken door, aldus TH8 namens SKAL. Een partij die tijdens de gesprekken eveneens aan bod komt, betreft de banken. Al zijn dit geen formele toezichthouders, uit de gesprekken komt wel naar voren dat er een

beleving is dat banken sterk over de schouders van varkenshouders meekijken en ook invloed op de bedrijfsvoering proberen uit te oefenen. Over de regeling Bijzonder Beheer waarin vooral de minst presterende bedrijven terechtkomen, zijn meerdere varkenshouders kritisch. Zo ook VH23 die begint met een relaas over een collega-varkenshouder die zich door de bank heeft laten overtuigen om groter te worden en vanwege alle investeringen failliet is gegaan. Na dit relaas vervolgt VH23:

Zo veel bedrijven zitten al in speciaal beheer, dat zijn er ook heel veel. Ja, als je daar onder zit, je komt er nooit meer van af. Want je bent niet meer eigen baas. (...) Ze komen elke week kijken. Je maakt een plan van aanpak. Dat kost ook nog eens 20.000 euro. (...) Ze zullen het zo lang mogelijk proberen te rekken, maar ik denk dat sommige boeren wel beter kunnen zeggen 'hier heb je een sleutel, je bekijkt het maar'. Wat nu dus gebeurt: je hebt afspraken gemaakt over rentepercentages en wordt het moeilijker, dan zie je ook dat de bedrijven minder waard zijn, dus je komt eerder onder water te staan. Huizen hebben het ook. Dan gaan ze die rente verhogen omdat het een risico wordt. Risicokrediet. En juist die bedrijven kunnen dat niet hebben. Die hebben al problemen. Nou dan komt er speciaal beheer, dan komt er nog een paar procent bij, dus mensen gaan vijf, zes procent betalen. In deze tijd. Terwijl de bank het geld voor niks heeft of zelfs toe beurt. Dan denk ik ja, ben je dan goed beheerder? Of ben je dan een boef? (VH23, concept varkenshouder)

5.2.1 *Selectie en frequentie*

Toezichthoudende instanties maken op verschillende wijzen een selectie van de bedrijven die zij controleren, zoals hun medewerkers in de gesprekken aangeven. In het geval van omgevingsdiensten wordt de selectie van te inspecteren bedrijven regionaal bepaald. Waar in Brabant omgevingsdiensten relatief onafhankelijk van de gemeenten opereren en zelf een selectie van bedrijven maken, merken de toezichthouders van de geïnterviewde omgevingsdiensten op dat in Limburg en Gelderland de gemeenten een grotere vinger in de pap hebben. De geïnterviewde toezichthouders van een Gelderse omgevingsdienst geven aan dat zij een lijst met bedrijven van de gemeenten krijgen doorgestuurd. Daar komen vaak dezelfde bedrijven op terug, terwijl andere bedrijven al jaren buiten beeld blijven. In de toekomst hopen zij onafhankelijker van de gemeenten te kunnen gaan werken. Bij de waterschappen vindt de selectie door de waterschappen zelf plaats. De landelijk georganiseerde NVWA werkt deels met een random steekproef van bedrijven en deels met het controleren van bedrijven die als problematisch te boek staan. Bedrijven die toeslagrechten vanuit Brussel ontvangen, krijgen conform afspraken met Brussel vaker controles vanuit de NVWA. De controlerende instanties van de IKB-systemen en SKAL voeren jaarlijkse controles uit die vereist zijn met het oog op de certificering van bedrijven.

In lijn met deze verschillende werkwijzen van toezichthoudende instanties is er variatie in de frequentie waarmee de varkenshouders in dit onderzoek gecontro-

leerd worden. Zoals al blijkt uit de controlefrequentie die SKAL en het IKB noemen, krijgen alle varkenshouders het IKB jaarlijks over de vloer en de biologische varkenshouders daarnaast ook SKAL. De frequentie waarmee andere instanties controles houden, varieert. De meeste varkenshouders hebben bijna allemaal in elk geval een keer de NVWA (of zoals sommigen nog zeggen 'de AID'), de omgevingsdienst en het waterschap op bezoek gehad. Bij twee varkenshouders is de NVWA of diens voorloper nog nooit langs geweest. Enkele varkenshouders geven aan de afgelopen jaren meermalen of bijna jaarlijks een controle van de NVWA te hebben gehad. In de meeste gevallen ging het daarbij om bedrijven die toeslagrechten ontvangen vanuit Europa. Met RVO hebben diverse varkenshouders eveneens te maken gehad, meestal in het kader van de mestboekhouding waarin een fout werd geconstateerd.

5.2.2 *Meningen over toezicht en handhaving*

De varkenshouders in dit onderzoek laten zich meestal tot op bepaalde hoogte positief uit over toezicht en handhaving in het algemeen. Zij erkennen dat toezicht nodig is om varkenshouders bij de les te houden en op die manier te voorkomen dat 'cowboys' het veld overnemen. Meerdere respondenten spreken in negatieve zin over dergelijke 'cowboys' en zijn daarnaast op de hoogte van anderen die misstappen begaan. Zij vinden het wenselijk dat handhavers deze moedwillige overtreders aanpakken. Zichzelf zien ze echter veelal als brave burgers die een mildere houding van toezichthouders verdienen. In de volgende hoofdstukken zal dit zelfbeeld nader aan bod komen. Een andere positieve betekenis die toezicht en handhaving hebben, is om varkenshouders scherp te houden door niet meteen een boete te geven maar eerst een waarschuwing uit te schrijven en varkenshouders een hersteltermijn te geven. VH12, een grote regulier/concept varkenshouder onderschrijft deze positieve kanten van toezicht en begint over een overtreding die hij had begaan en waarbij hij een waarschuwing kreeg van de NVWA:

Dat is gewoon een fout en dat moet hersteld worden. En vaak gaat dat met een waarschuwing. En dat vind ik een hele goeie verbetering met vijftien jaar terug, want toen kreeg je meteen een boete. (...) Maar eerst een waarschuwing. Lukt dat niet, dan een boete. En dat vind ik veel plezieriger werken. (...) Ze hebben big data, dat is onvoorstelbaar, ze weten precies hoeveel varkens wij hebben liggen. (...) Dus ze weten vrij aardig wie ligt er te klooiën en daar moeten ze dan de focus op zetten. En gewoon een waarschuwing geven, want heel veel mensen zijn van goeie aard, alleen als er nooit een waarschuwing komt of als het altijd door de vingers gezien wordt, dan weet je op een gegeven moment niet meer wat goed is en wat niet goed. (...) Ik heb best veel mensen die mij in de gaten houden, eigenlijk vind ik dat prettig. Als ik maar de kans krijg om het te herstellen. Dan moet ik wel actie ondernemen. (VH12, regulier en concept varkenshouder)

Tegenover deze positieve kanten staan vooral veel klachten over hoe het toezicht en de handhaving vorm krijgen. De klachten variëren van de houding van toezichthouders tot hun werkwijze en daaruit voortvloeiende sancties. Een kanttekening die hierbij van belang is, is dat de varkenshouders die zich negatief uitlieten over de NVWA deels over oudere ervaringen – in een geval zelfs ten tijde van de varkenspest – spraken en de AID in plaats van de NVWA noemden. In onderstaande is daarom geprobeerd vooral recentere ervaringen te bespreken. Wat de werkwijze betreft, wijzen verschillende varkenshouders op het gebrek aan efficiëntie van toezichthoudende instanties, een te formalistische en onredelijke benadering, inconsistentie door variatie tussen individuele toezichthouders en falend toezicht. Qua inefficiëntie merken varkenshouders op dat controles efficiënter kunnen door naar meerdere punten tegelijkertijd te kijken of zelfs door verschillende toezichthoudende instanties tegelijkertijd te laten komen. VH14 illustreert dit punt van kritiek wanneer ter sprake komt dat toezichthouders van de NVWA twee keer in ongeveer twee maanden langskwamen vanwege een wetswijziging per 1 januari van dat jaar waarop ze VH14 meteen kwamen controleren. Op een opmerking van VH14 over waarom ze dan niet in één keer alles kwamen controleren, kreeg VH14 het antwoord dat ze daar in december nog niet op mochten controleren. VH14 zegt daarover: ‘Ik denk dan van ja een beetje boerenverstand, ga er een beetje handig mee om, dat bespaart je aardig wat geld en tijd.’

De te formalistische en onredelijke benadering heeft ten eerste betrekking op kwesties waar toezichthouders te strikt de letter van de wet zouden volgen. Meerdere varkenshouders pleiten voor het handelen ‘in de geest van de wet’, zoals onder meer VH15 het formuleert. Vooral de NVWA zou zich af en toe schuldig maken aan een te formalistische benadering of zelfs strengere eisen stellen dan letterlijk in de wet te vinden zijn. Een voorbeeld hiervan noemt VO5, de respondent van IKB-1, die wijst op de eis uit dierenwelzijnsoverwegingen om niet enkel rooster-vloeren in stallen te hebben, maar tevens een percentage betonnen vloer:

Vroeger was er nog een kenniscentrum voor landbouw [FG: IKC] en dat gaf advies over wat voor vloeren varkenshouders moesten gebruiken en advies over ja, je moet het zo en zo doen. (...) Dus vloeren die zijn geadviseerd door het kenniscentrum en die werden gefinancierd door de overheid bij varkenshouders, die worden nu afgekeurd door de NVWA en die [FG: varkenshouders] krijgen daar grote boetes voor en die moeten grote investeringen doen om die vloeren allemaal weer aan te passen. (...) Bij zeugen moet je een bepaalde hoeveelheid dichte vloer hebben. Zo staat het in de wetgeving. De NVWA interpreteert dat als dat dat stuk dichte vloer één stuk moet zijn. En [FG: volgens het] IKC mag het ook twee stukken zijn, als het een beetje bij elkaar [FG: zit], of een groep ergens in het midden of iets, daar ben je vrij in, want de wetgeving schrijft dat niet voor. Niet de wetgeving schrijft het voor, maar de NVWA interpreteert het van het moet één aaneengesloten stuk zijn en een varken moet er in zijn geheel op kunnen liggen. (VO5, respondent IKB-1)

Diverse partijen die binnen de varkenssector werken, delen deze visie van een te formalistische houding, waaronder de geïnterviewde adviseur ADV1. ADV1 vat deze kritiek als volgt samen:

ADV1: Tegen zulke zaken loop je gewoon aan op het moment dat je jezelf erin [FG: wetsgeschiedenis] gaat verdiepen en je ziet van 'hé, verrek hoe kan dit nou? Zo is het niet bedoeld'. Dat is dan het idee erachter, maar zo is het wel opgeschreven. De NVWA toetst gewoon aan de regels en daar krijg je dus mee te maken. Soms heb je van die dingen, dan is het wat minder duidelijk, dit staat expliciet in de wetgeving en dan kun je nog kijken of er nog ruimte is voor bijvoorbeeld een stukje interpretatie in de geest van de wet, maar daar zijn we in Nederland meestal niet zo goed in. Meestal toetsen we het liefste gewoon letterlijk wat er staat. En of het nou positief of negatief uitpakt, als het voldoet aan hetgeen er letterlijk staat, dan is het goed en als het niet voldoet, dan ben je in overtreding.

I: Dat is jouw ervaring ook met de NVWA?

ADV1: Ja. Het is heel zwart-wit en sommige wetgeving leent zich daar nou eenmaal niet voor. (ADV1, medewerker Adviesbureau)

Onredelijkheid komt ter sprake in het kader van de sancties die handhavers opleggen. Verschillende varkenshouders geven aan dat er te snel boetes worden opgelegd. Een punt dat extra pijn doet bij varkenshouders met toeslagrechten is dat zij naast de boete ook nog eens een korting op toeslagrechten krijgen. Dat ervaren zij over het algemeen als een niet-proportionele en daarmee onredelijke sanctie. Een extra punt van frustratie betreft het verschil dat de varkenshouders in dit onderzoek tussen individuele toezichthouders menen waar te nemen, maar soms ook bij een en dezelfde toezichthouder. Door variatie tussen toezichthouders of zelfs bij een en dezelfde toezichthouder kan het per keer verschillen of bedrijven wel of niet een controle zonder kleerscheuren doorstaan. Een varkenshouder die dit ter sprake brengt, is VH1 die twee keer achter elkaar dezelfde NVWA-toezichthouder over de vloer krijgt:

Het frustrerende eraan was, het jaar ervoor is dus dezelfde toezichthouder geweest en toen keurde die het bedrijf wel goed. En het jaar erna, hetzelfde bedrijf met dezelfde installaties, dezelfde gebouwen keurt ie bepaalde dingen af. En dat frustreert. Van het ene jaar is het wel goed en het jaar erna keur je dingen af. En dan heb ik bij mijzelf zoiets van ja, dat gaat ook nergens over, zeker omdat het dezelfde controleur was, en dat gaat dan steken en frustreren. (VH1, regulier varkenshouder)

Verder klagen verschillende varkenshouders en de vertegenwoordiger van een dierenwelzijnsorganisatie (DW1) over falend toezicht, vooral van de NVWA in relatie tot dierenwelzijn en mest. Als positief punt van toezicht en handhaving werd al opgemerkt dat meerdere varkenshouders het nut van toezicht en handhaving in zijn algemeenheid onderstrepen en de rotte appels uit de sector willen

weren. Tegenover die wens staat de frustratie die er leeft over falend toezicht. Enerzijds beklagen varkenshouders zich over overtredingen die bij andere varkenshouders door toezichthouders van voornamelijk de NVWA over het hoofd worden gezien. VH24 wijst er bijvoorbeeld op dat toezichthouders zich soms te makkelijk langs een deur laten leiden waarachter een overbezette afdeling schuilgaat of dat varkenshouders hun vrouwen meesturen, omdat toezichthouders zich daar coulanter tegen zouden opstellen. VH2 zegt in relatie tot het over het hoofd zien van overtredingen door de NVWA:

Nogmaals, als je waar je 60 mag rijden 63 rijdt, is het niet een groot probleem, dat denk ik niet. Als jij in de bebouwde kom 70 of 80 rijdt, terecht pakken he, terecht! En dat is bij ons hetzelfde. Als ik te veel mest aan het uitrijden (...) ben, afgelopen hè, ja duidelijk. En dat moet ook, anders kunnen we samen niet meer verder. En dat frustreert ook andere boeren. Want ja hij doet maar wat, wat je dan moet doen? Dat weet ik niet. Maar boeren, dan moet je het bont maken wil je elkaar verraden of aangeven. (VH2, regulier varkenshouder)

Anderzijds zijn meerdere varkenshouders van oordeel dat het een probleem is als toezichthouders kleine overtredingen door de vingers zien waardoor varkenshouders de grens steeds verder kunnen gaan leggen omdat een sanctie toch uitblijft. Biologische varkenshouder VH4 wijst op dit risico bij de werkwijze van SKAL:

Die controle die moet anders. Wij hebben het idee dat er te veel collega's zijn die er iedere keer tussendoor glippen. Die eigenlijk niet volgens de normen werken en waar best eens wat strakker bij opgetreden zou mogen worden. Vervolgens kan de controleorganisatie zeggen van 'oké, gaan we nog meer controleren en gaan we nog meer centimeters, grammetjes, meer uren gaan we erop zetten'. En ik ben dan iemand die al van het begin af aan zegt 'je moet verbeteringsgericht controleren'. Ik zie als probleem bij SKAL, ze hebben buitendienstmedewerkers, die controleren een bedrijf en hun bevindingen schrijven ze op en die gaan naar hun binnendiensten. Vervolgens maken die daar het rapport voor op en die zeggen dan van is het goed of is het fout? Als voorbeeld, komt de controleur hier binnen, hele bedrijf rondgekeken, 'ja ziet er allemaal goed uit. Goh jammer van dat ene hok zat net een dier te veel in. Dan heeft hij twee keuzes hij schrijft het op, of hij schrijft het niet op. Als hij het niet opschrijft, weet niemand daarvan. Als hij het opschrijft komt dat bij de binnendienst. (...) Die kan maar 1 beslissing nemen, hier staat dat er een dier te veel in zit. Of dat er nou 1000 dieren inzitten en er zit 1 dier te veel of er zitten 10 dieren en er zit 1 dier te veel. Er zit een dier te veel, afwijking dus. Vervolgens zegt de controleur hier aan tafel van 'nou, dat zag er allemaal perfect uit ik ga dat ene dier niet opschrijven'. Dat wordt hier aan tafel gemaakt, volgend jaar heb ik 10 hokken met een dier te veel erin. De controleur heeft toch niks opgeschreven. Dus komt er weer een controleur en hij heeft ze of niet gezien of hij heeft ze weer gezien en hij staat weer voor die afweging van nou die 10 ten opzichte van de rest, laat maar ik schrijf het weer niet op. Volgend jaar zijn het er 20, er zit geen systeem in dat mij stimuleert om dat niet meer te doen. Ja en dat vind ik, dat is een groot gevaar. (VH4, biologisch varkenshouder)

Volgens VH4 is het probleem gelegen in het te beperkte sanctioneringssysteem van SKAL waardoor toezichthouders sneller iets door de vingers zien.

Ten aanzien van de houding van toezichthouders zijn er meerdere varkenshouders die aangeven dat ze zich als verdachte behandeld voelden en moeite hebben met de houding van toezichthouders. Enkele varkenshouders, waaronder VH23, wijzen daarbij op het onderscheid tussen de rol van een *'good cop'* en een *'bad cop'* die toezichthouders van de NVWA tijdens het toezicht zouden aannemen. De respondent die zich het meest negatief over toezichthouders uitliet, is VH26. Hij refereerde meermalen aan toezichthouders in het algemeen als *'kutvolk'* en *'ambtenaren die hun stoel warm proberen te houden'*. VH6 en zijn vrouw V3 vertellen in mildere bewoordingen over een negatieve ervaring met de AID tijdens de varkenspest. Hun bedrijf hoefde niet te worden geruimd, maar varkens konden er niet weg en door de mislukte castratie van een beer, was er toch een zeug bezwangerd en bevallen. Een aantal biggen had dit niet overleefd en die hadden ze in de destructieton aan de weg gezet:

V3: Op een gegeven moment kwam de destructor rond, ook met een controleur en die zag in die ton biggen liggen terwijl wij geen biggen mochten hebben. Dus dan heb je een probleem. De AID, [FG: datum in 1997], vergeet ik nooit meer, de AID staat hier op de stoep. En je wordt geacht helemaal ...

VH6: Ik wist bij God niet wat ik verkeerd had gedaan. Dat vond ik wel een beetje cru. De AID op de stoep, en dat is goed dat die er is, ik zeg daar niks van, maar godverdorie joh, het is net alsof je een crimineel bent. (...) En wat ik al zeg, je hebt in elke tak van die die binnendoor gaan en die wel bewust de zaak flessen.

V3: Daar mag wel tegen opgetreden worden, maar het mag wel iets menselijker vind ik. Ze willen altijd een indruk wekken, hetzelfde als de AID die kan hier in een keer op de stoep staan en dan moeten wij alle medewerking geven en we moeten dit en moeten dat, ja als er geen verdachtmaking is. En het wordt wel beter hè. (...) Maar collega's onder elkaar hoor je toch wel eens dat je denkt het zijn echt van die politiemannetjes. Het is net of we het allemaal verkeerd doen. Zo is het niet. (VH6 en V3, regulier en stoppende varkenshouders)

Wat uit het voorgaande duidelijk wordt, is dat de meningen over de diverse instanties verschillen vertonen. De NVWA kwam hiervoor meermalen ter sprake. Dit is de instantie waar varkenshouders het meest negatief over zijn. Over de andere instanties die op dezelfde wetgevingsdomeinen controleren, te weten de twee IKB-systemen en SKAL, zijn ze positiever. Reguliere en concept varkenshouders die zowel met de NVWA als het IKB te maken hebben, zetten deze twee instanties in de gesprekken ook tegen elkaar af. Het horizontale toezicht vanuit de sector zelf, waarvoor het IKB zorgdraagt, zou ertoe leiden dat toezichthouders van het IKB meer met varkenshouders meedenken en meer in de geest van de wet denken dan NVWA-toezichthouders doen.

5.2.3 *Onderlinge variatie*

Over het geheel genomen lijken ook de houding van varkenshouders zelf en de kenmerken van het bedrijf dat zij hebben van invloed te zijn op hoe een bezoek van een toezichthoudende instantie verloopt. Tijdens de gesprekken viel op dat de varkenshouders die positievere ervaringen met toezicht melden, vaak degenen zijn die een net verzorgd of vernieuwd bedrijf hebben en toezicht benaderen als iets wat hun bedrijf goed kan doen. Daarnaast waren er wat kleinere biologische en concept boeren waar toezichthouders naar zeggen van de respondenten zelf enthousiast van werden waardoor ze zich coulanter zouden opstellen. Een aantal van de respondenten die negatieve ervaringen met toezicht melden, vertellen ook dat ze hun ergernis zelf hadden laten blijken wat weer kwaad bloed zou hebben kunnen zetten bij toezichthouders. Wat precies deze relatie tussen opstelling van varkenshouders enerzijds en toezichthouders anderzijds is, was geen directe onderzoeksvraag en is evenmin duidelijk geworden in dit onderzoek.

5.3 WENSEN EN SUGGESTIES

In het licht van de besproken pijnpunten en de ervaringen met toezicht geven de varkenshouders in dit onderzoek blijk van een aantal expliciete wensen en suggesties.

Op het terrein van regels is de belangrijkste wens het afschaffen van bovenwettelijke regels ten opzichte van Europese regelgeving. Volgens de geïnterviewde varkenshouders zouden deze bovenwettelijke regels in concepten vorm moeten worden gegeven, maar zouden ze niet voor de intensieve op de internationale markt georiënteerde varkensbedrijven moeten gelden. In die zin gaan ze meer uit van een marktwerking: als er vraag is naar een concept met bovenwettelijke regels waarbij de consument voor de kosten van die regels betaalt, dan is het prima, maar als er geen vergoeding en dus geen markt is, dan niet.

Een tweede wens op het gebied van regels die meer impliciet uit de verhalen naar voren komt, is het voorkomen van tegenstrijdigheden in beleid en wetten. Het meest typerende voorbeeld waar nu wel een dergelijke tegenstrijdigheid bestaat, is dat varkenshouders worden verplicht om mest te verwerken, maar dat diezelfde overheid het uitvoeren van deze plicht belemmert door vervolgens geen vergunning af te geven voor een mestfabriek.

Op het terrein van toezicht formuleren meerdere respondenten eveneens een aantal suggesties voor verbetering die op een wens van meer responsief toezicht wijzen. De allerbelangrijkste verzoeken aan toezichthoudende instanties en met name de NVWA is om meer met varkenshouders mee te denken door gelegenheid te geven tot herstel, 'realistisch te controleren' (VH10) door te erkennen dat veebedrijven met 'levend materiaal (VH15)' werken, waardoor niet alles altijd kan kloppen en hen niet als 'criminelen' (VH6) te benaderen. Andere voorstellen voor verbete-

ring die de revue passeren, betreffen gezamenlijke inspecties vanuit verschillende diensten waardoor de controle-intensiteit omlaag gaat en een sterkere focus op de 'zwarte schapen' (VH12) van de sector. Een argument dat VH13 geeft bij de noodzaak om sterker in te zetten op dergelijke zwarte schapen of in zijn woorden 'cowboys' is dat deze cowboys andere varkenshouders benadelen door hun oneerlijke concurrentie. 'Controleren op details (logboek niet ingevuld en boete) en de grote jongens niet aanpakken zijn een tijdbom onder de sector.'³

3. VH13 voegde deze opmerking toe als schriftelijke reactie op de conceptversie van dit rapport.

Tijdens de interviews zijn regelovertreding en sancties uitgebreid aan bod gekomen. Ondanks het feit dat de varkenshouders zichzelf over het algemeen als normgetrouwe burgers zien, valt op dat er nagenoeg geen enkele varkenshouder in dit onderzoek is die alle regels naleeft. TH11, een toezichthouder van de NVWA die zelf in het verleden in de bedrijfsverzorging heeft gewerkt, onderbouwt deze bevinding als volgt: 'Als ik iets heb geleerd bij de bedrijfsverzorging ben ik eigenlijk van een redelijk koude kermis thuisgekomen in zijn algemeenheid. Er wordt nergens overal aan de wet voldaan, op geen enkel bedrijf.' De varkenshouders in dit onderzoek erkennen dat zelf over het algemeen ook, zoals VH1 die bij aanvang van het interview zegt:

Wat dat betreft neem ik geen blad voor de mond en het hoeft van mij ook niet anoniem, want ik heb niks te verbergen. Wat ik daarstraks ook vertelde, ze zijn bijna elk jaar hier geweest. Dus ze weten gewoon hoe de situatie is en dat het eigenlijk voor 95% klopt. Want 100% dat lukt ook bijna nooit. Zo reëel moeten we ook zijn. Je hebt altijd wel iets waar je zelf niet aan denkt of er tegenaan loopt van 'ja, inderdaad dat moet anders' of 'dat wist ik niet'. Zo'n pak [FG: regels] kent niemand helemaal uit zijn hoofd.

Van de 26 varkenshouders in dit onderzoek zijn er twee varkenshouders die een uitzondering vormen, namelijk VH19 en VH5. VH19, een concept varkenshouder, meldt slechts een punt waarop hij algemeen geldende regels niet naleeft, namelijk dat hij geen verplichte luchtwasser heeft. Hij heeft echter wel een alternatief systeem en hij heeft bovendien een vrijstelling gekregen van de gemeente, waardoor er toch geen sprake is van regelovertreding.¹ Een innovatieve varkenshouder, VH5, blijft erg vaag als het op regelovertreding aan komt. Hij stelt in abstracte ter-

1. Deze vrijstelling krijgt hij ondanks het feit dat hij geen stopper is. Stoppers krijgen eveneens een vrijstelling tegen de afspraak dat ze uiterlijk in 2020 hun bedrijf beëindigen.

men dat hij weliswaar grenzen opzoekt door regels op een manier te lezen die wel binnen de wet blijft, maar ook praktisch haalbaar blijft voor zijn bedrijfsvoering.² Dit hoofdstuk gaat in op de regels die varkenshouders volgens de respondenten in dit onderzoek overtreden, de eventuele schade die hieruit volgt, in hoeverre er typen overtredingen en varkenshouders zijn te onderscheiden en wat dit zegt over de domeingebondenheid van deze overtredingen.

6.1 REGELOVERTREDING EN DOMEINEN

In beginsel komt regelovertrading onder varkenshouders op de meeste bevroagde domeinen van regelgeving voor. Er zijn echter wel domeinen en concrete regels binnen die domeinen die meer spelen dan andere. Domeinen die wat regelovertrading betreft relatief weinig in dit onderzoek naar voren komen, betreffen belastingregels en arbeids- en arboregels. Regels waarvan de respondenten de meeste overtredingen melden betreffen hoofdzakelijk de Meststoffenwet, concrete dierenwelzijnsregels en diergeneesmiddelen. De regels die overtreden worden, zijn ook de regels die als pijnpunten naar voren zijn gekomen en die zijn besproken in paragraaf 5.1.1.

6.1.1 *Domeinen met minder regelovertrading: belasting en arbeid*

Tijdens een van de eerste gesprekken die we in het kader van dit onderzoek met medewerkers van een belastingdienst in een provincie in het zuiden van Nederland voerden, kwam al naar voren dat belastingregels en regels omtrent arbeid en arboregels in vergelijking tot andere domeinen van regelgeving minder problemen opleveren.

Wat betreft belastingregels hebben varkenshouderijen in de loop van de tijd veel speelruimte verloren door toenemende registratieverplichtingen. De mogelijkheden voor varkenshouders om de schatkist te benadelen zijn daarmee aanzienlijk ingeperkt. De belastingdienst heeft een veelheid aan informatie tot zijn beschikking, variërend van de hoeveelheid geleverd voer tot de aantallen dieren door de Identificatie en Registratie (I&R) verplichting, de prijzen van varkens en het aantal varkens dat is geleverd. Op basis daarvan laat de belastingdienst met de computer

2. Bij zijn ontkenning van regelovertrading zijn in het kader van de validiteit twee kanttekeningen op hun plaats. Ten eerste merkt VH5 op dat hij zichzelf een voorbeeldfunctie toedicht naar andere varkenshouders toe, maar ook naar de maatschappij. Hij kan het zich daarom mogelijk niet permitteren om in een negatief daglicht komen te staan. Daar komt bij dat hij elders in het interview opmerkt dat collega-varkenshouders hun overtredingen niet tegen hem opbiechten omdat ze – aldus VH5 – niet zullen willen erkennen dat ze hun zaakjes niet goed op orde hebben en dat hij dat evenmin naar hen zal doen. Dit roept de vraag op of hij dan wel regelovertradingen in dit gesprek zal erkennen. Een tweede kanttekening betreft het feit dat VH5 nog nooit door de NVWA (of de AID) is gecontroleerd. Het is dus de vraag of zij zijn lezing van de regels zullen onderschrijven of dat hij toch op bepaalde punten als regelovertreder zal worden aangemerkt waarvan hij zich nu mogelijk nog niet bewust is.

berekenen of al deze gegevens voldoende bij elkaar aansluiten. Overtredingen zullen al snel zichtbaar worden doordat de boekhouding dan niet meer sluitend is. Door deze ontwikkelingen is er minder ruimte om regels te overtreden en zijn overtredingen dus bovendien makkelijker om op te sporen. Alleen als varkenshouders ver over de schreef gaan, bijvoorbeeld door geboren biggen buiten de boeken te houden en al jong zwart te leveren en daarvoor geld te ontvangen, zou dit onzichtbaar kunnen blijven. Dan moeten er echter meerdere partijen meewerken om de boekhouding kloppend te krijgen en is er daarmee sprake van een groot-schalige zwendel, aldus de toezichhouders van de belastingdienst. Daar komt bij dat varkenshouders door de toegenomen complexiteit de boekhouding veelal uitbesteden aan belastingadviesbureaus of deze bureaus minimaal de boekhouding laten controleren. De varkenshouders in dit onderzoek maken allen gebruik van dergelijke adviesbureaus. Overtredingen die op belastinggebied wel worden geconstateerd hebben volgens de medewerkers van de belastingdienst meer te maken met het feit dat belastingadviesbureaus regels zo gunstig mogelijk voor varkenshouders proberen te interpreteren. Hierdoor ontstaat soms verschil van mening tussen de belastingdienst en de adviseurs:

I: Dus is dat in feite dan de conclusie dat varkensboeren over het algemeen heel erg netjes belastingaangifte doen?

TH2: Ze moeten wel.

TH1: Ze kunnen niet anders (...) Ja, maar ook wat denk je van zo'n bank. (...) Als die boer top en top gefinancierd is, die houdt hem ook de spiegel bij, hè. Die zegt van 'ja, hoe zit het met de omzet, hoe zit het met jaarcijfers en komende jaarcijfers. En jaarcijfers, die hebben ook experts. Die doen het zelfde werk als wij hè (...)

TH3: Want dat zien wij eigenlijk niet meer. Als het nu fout gaat, is het gewoon omdat je een meningsverschil met elkaar hebt op fiscaal gebied hè, met de uitwerking van regelgeving maar niet zozeer meer op omzet of iets dergelijks. (Toezichhouders Zuid-Nederlandse belastingdienst)

Een bevinding die eveneens in dit citaat naar voren komt, is de rol van banken die groot is geworden. Varkenshouders moeten niet enkel hun omzet naar de belastingdienst verantwoorden, maar ook naar banken. Al met al hebben varkenshouders dus niet veel speling om belasting te ontduiken. In plaats daarvan spreken de varkenshouders in dit onderzoek over slim aangifte doen, door regelingen als de MIA/VAMIL (Milieu-investeringsaftrek/Willekeurige afschrijving milieu-investeringen) optimaal te benutten.

Tegenover dit positieve beeld dat de belastingdienst schetst, meldt een enkele varkenshouder wel dat hij in elk geval in het verleden enige ruimte zag in de opgave van het aantal dieren, mede vanwege de diercategorie waartoe hij ze registreerde:

Ja, maar dat is gekomen – en dat speelde al een paar jaar – omdat ik toen van de fokkerij af kwam en de fokkerij is makkelijker. Want je hebt bijvoorbeeld dieren die tegen dat gewicht aankomen of ze big zijn of vleesvarken, dus daar kon ik altijd iets in doen eigenlijk. Of in ieder geval dan waren dat zeg maar nog biggen, terwijl het toch vleesvarkens waren, dus daar heb ik altijd zeg maar wel iets, ja, speling in gehad. Ja, ik kan ook zeggen sjoemelen misschien, maar in ieder geval er zat bij ons speling en dat is er in blijven zitten, altijd een beetje. Maar normaal kun je eigenlijk, wij als mester, eigenlijk niks meer doen, want dat klopt: die transporteur die neemt zo veel dieren mee en die meldt hij af of die melden wij af. Het enige is dat je eens een dier hebt dat niet dood is of wel dood is, dat je dan niet opgeeft aan het kadaver. Want een kadaver, of er dan vier onder liggen of zeven. (...) Je geeft er vier op bij de administratie. (VH24, regulier stoppend varkenshouder)

Regels op het vlak van arbeid en arboregels vormen het tweede terrein waarop regelovertreding relatief gezien beperkt is. In de agrarische sector is zwart werken, onderbetaling en uitbuiting van voornamelijk buitenlandse arbeiders over het algemeen een bekend fenomeen. Dit speelt echter niet zozeer bij varkenshouders, aldus diverse respondenten. Varkenshouderijen zijn relatief gezien weinig arbeidsintensieve bedrijven en voor de schaalvergroting kon de varkenshouder het meeste werk zelf aan, zeker als het een familiebedrijf was en er meerdere helpende handen binnen het gezin aanwezig waren. Bovendien is er bij varkenshouders geen behoefte aan seizoenskrachten, waardoor in de tuinbouw misstanden kunnen ontstaan. Nu de bedrijven in omvang toenemen, gaat de kwestie van personeel en de regels daaromtrent wel meer spelen. VO6 ziet als vertegenwoordiger van de POV, LTO en de NVV niet zozeer een risico op uitbuiting in de varkenshouderij, maar wel een behoefte aan kennis omtrent regels en managementvaardigheden voor het hebben van personeel waarin varkenshoudersorganisaties proberen te voorzien:

Ja, nou goed je hebt natuurlijk overal situaties dat personeel wordt uitgebuit. We hebben natuurlijk ook de discussie en dat speelt in de varkenshouderij niet, maar in de tuinbouw wel, van de illegale werknemers. In de varkenshouder gaat het met name om, ja, de kwaliteit van het personeel. En de beloningsstructuur en ja, ook in de varkenshouderij heb je natuurlijk wel wat randverschijnselen die niet goed zijn, maar over het algemeen is dat goed georganiseerd. Alleen de ondernemers hebben wel behoefte aan kennis, management. Hoe ga je om met personeel? Dat zit in het management. En ja goed, als men personeel nodig heeft en men wil dat in dienst nemen dan heeft men wel behoefte aan de kennis over alle regeltjes waar men dan aan moet voldoen. In het sociale domein. Die kennis kunnen wij hun dan leveren en beschikbaar maken. (VO6, vertegenwoordiger POV/LTO/NVV)

Tijdens andere gesprekken komt eveneens naar voren dat varkenshouders over het algemeen weinig personeel hebben. Daar komt bij dat de varkenshouders in dit onderzoek over het algemeen met vaste krachten werken of professionele uitzendkrachten inhuren via agrarische bedrijfsverzorgingsbureaus. Meerdere responden-

ten noemen verder dat zij stagiaires hebben op het bedrijf. Varkenshouders hechten belang aan personeel met verstand van zaken. Gezien de harde concurrentie en het belang van goede technische resultaten zouden zij zich geen ongeschoolde en goedkope arbeiders kunnen permitteren omdat dit hun zogenaamde technische resultaten naar beneden zou kunnen brengen. Dit beeld wordt bevestigd door de geïnterviewde toezichthouders van de belastingdienst die uitleggen waarom sommige varkensbedrijven weliswaar ook wel met bijvoorbeeld goedkopere Poolse arbeiders werken, maar zeker in de zeugenhouderij toch hoofdzakelijk varkenshouders in dienst nemen waarvan het bedrijf is beëindigd:

Wat je vaak ziet met die grote varkensbedrijven die grote, die mega die TH2 straks ook bedoelde, ja die hebben allemaal personeel. En wat kopen die in? Die kopen die boeren die gestopt zijn. (...) Je moet precies weten wanneer de zeugen gedekt worden, je moet precies weten hoe het voer.... Kijk het voeren van een vleesvarken is nog een makkelijke. Voeren en klaar. Maar het moet technisch goed en alles zijn. Maar als je dus echt specifiek met levende dieren, met biggen, met zeugen [FG:werkt], ja, dan heb je echte kennis nodig. Dan moet je op het juiste moment dekken, zo lang moet dat proces duren. (TH1, toezichthouder Zuid-Nederlandse belastingdienst)

Daar komt bij dat er nagenoeg geen gelegenheid is voor zwartwerken in de varkenshouderij volgens de toezichthouders van de belastingdienst. Voor het zwart laten werken van personeel is namelijk zwartgeld nodig en dit geld is moeilijk te genereren in de varkenshouderij vanwege alle registratieverplichtingen van oornummers tot voer en het gewicht van de varkens.

Gezien de vooralsnog beperkte hoeveelheid personeel zijn arboregels evenmin een kwestie die erg leeft onder varkenshouders en die evenmin hoog op de agenda van toezichthouders staat. Een medewerker van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) meldde in de beginfase van dit onderzoek dat varkenshouders geen prioriteit vormen bij ISZW, dat zij al jaren niet tot de selectie voor controle behoren en dat gegevens over regelovertreding door varkenshouders dan ook ontbreken. Arbeidgerelateerde regels brengen de varkenshouders en hun organisaties evenmin ter sprake tijdens de gesprekken. Ten aanzien van arboregels is tijdens het veldwerk slechts in beperkte mate en zijdelings een indruk gekregen. Zo merkte een varkenshouder bij een rondgang over het bedrijf op dat zijn mestput niet goed genoeg is afgedekt en stelde hij 'je zou op elk bedrijf wel wat kunnen vinden denk ik'. In een ander geval volgde na het gesprek een uitnodiging om de lucht die uit de luchtwasser kwam zelf te beoordelen en bleek er enkel een losstaande ladder aanwezig om het dak te bereiken.

6.1.2 *Milieu en mest*

Op het vlak van milieu worden veel overtredingen begaan volgens zowel toezichthouders als varkenshouders zelf. Als de grootste bron van overtredingen op milieugebied komen regels omtrent mest naar voren. Als gevolg van deze overtredingen komen er meer schadelijke stoffen in het milieu terecht dan is toegestaan, hetgeen schade zou toebrengen aan het milieu en aan de volksgezondheid door geuroverlast en de uitstoot van fijnstof.

In de interviews geven varkenshouders, toezichthouders op het gebied van mest en varkenshoudersorganisaties alle blijk van het probleem dat mest voor varkenshouders vormt en de grote schaal waarop deze regels worden overtreden. Een toezichthouder van de NVWA zegt hierover:

TH6: Als je het mij vraagt, denk ik dat met name dat mestdomein het linkste is, het gevaarlijkste is.

I: Qua regelovertreding?

TH6: Qua normvervagend gedrag in ieder geval, qua economisch belang, qua milieubelang, want er wordt een hoop gerommeld en gerotzooid ten nadele van het milieu.

Tijdens de gesprekken erkenden 9 van de 26 varkenshouders dat zij de juridische grenzen bij mest overschreden, maar daarbij wel binnen de mogelijkheden bleven om de mestboekhouding nog kloppend te krijgen en dus hun mestafzet voldoende konden verantwoorden. Dit deden ze hoofdzakelijk door dunne en dikke fractie van elkaar te scheiden en meer mest over eigen land uit te rijden dan toegestaan is. Waar veel varkenshouders spreken in termen van 'wat' meer uitrijden dan is toegestaan, erkent VH17 zelfs twee keer zo veel als de toegestane hoeveelheid uit te rijden. Een andere varkenshouder, VH13 en een innovatieve varkenshouder die zelf een contract heeft om al zijn mest te laten verwerken en zich wel aan de regels zegt te houden, vertelt over de praktijken die hij van collega-varkenshouders kent. Naar zijn schatting rommelt een aanzienlijk deel van de varkenshouders met mest:

40, 50% op het moment. Ja. (...) Die mest gaat op papier naar het buitenland en die blijft hier.

Dus men spaart, mestkosten 80% van mestkosten zijn transportkosten, door op papier transport naar het buitenland te doen en transport niet te doen plaatsvinden, te faken zeg maar, besparen ze kosten. (...) Maar die boer die is op het land aan het rijden, op het moment dat die controleur komt, die zegt 'ja, dit is een vracht die ik wettelijk gewoon mag'. Die controleur kan er niet de hele dag bij staan hè. (...) Er zijn gewoon ook percelen waar vier keer zo veel mest komt als mag. (VH13, innovatief varkenshouder)

Dit beeld van grootschalige overtredingen correspondeert niet met de schatting die de toezichthouders van RVO noemen van overtredingen, inclusief mestovertredingen op basis van de mestboekhouding. Die mestboekhouding suggereert dat tus-

sen de 95 en 98 procent van de varkenshouders regels, waaronder die omtrent mest, naleeft. Toezichthouders van RVO wijzen daarbij echter op het feit dat een op papier kloppende mestboekhouding geen garantie is voor feitelijke naleving:

TH10: De nalevingspercentages waren altijd vrij hoog. (...) Tussen de 95 en 98 procent leeft na. (...)

TH9: Daar zeg ik wel weer bij van dat is op basis van de gegevens die wij hebben.

I: Dus als de boekhouding gewoon heel netjes op orde is dan ...

TH9: Dan heb je het goed gedaan, maar is het ook zo? (TH9 en TH10, toezichthouders RVO)

Dit verschil tussen de papieren werkelijkheid en de praktijk bevestigen toezichthouders van de NVWA die bij controle van de mestboekhouding op het bedrijf dus wel geregeld regelovertradingen constateren. Volgens een toezichthouder bij de NVWA zouden fysieke controles laten zien dat er bij een derde van de varkenshouders afwijkingen bestaan met betrekking tot de mestwetgeving.³

Andere milieuregels die in dit onderzoek naar voren komen als bronnen van overtradingen, betreffen de eis van luchtwassers, recent veranderde regels omtrent de dieseltank op het erf, de aanwezigheid van een spoelplaats en de waterafvoer uit de stal en van de spoelplaats.

Op het terrein van luchtwassers hebben de afgelopen jaren veel overtradingen plaatsgevonden. De belangrijkste overtrading betreft dat varkenshouders de luchtwassers niet aan zouden zetten, maar ook het ontbreken van een geschikte bak onder het zuurbad (ter bescherming van de bodem en het grondwater). Verder zouden het onvoldoende verversen van het zuur en het niet goed functioneren van de wasser veelvoorkomende overtradingen vormen. Een minder structurele overtrading op het vlak van luchtwassers is het in de zomer openzetten van de staldeuren om meer lucht in de stal te krijgen waardoor de luchtwasser zijn werk niet meer kan doen. Meerdere varkenshouders gaven aan dat de warmte in de stal anders te hoog oploopt en dat er te veel energie nodig zou zijn om met warme lucht de aanzuigende werking van de luchtwasser te realiseren.

Een recente verandering in regelgeving omtrent dieseltanks geeft eveneens aanleiding tot een waarschuwing van toezichthouders. Varkenshouders die een dieseltank hebben, moeten daar een mangat in hebben. In de meeste gevallen gaat het bij varkenshouders om kleine tanks waarbij dit mangat ontbreekt. Er zijn varkenshouders die de tank niet tijdig hebben vervangen.

Bovendien voldoen varkenshouders niet altijd aan regels omtrent de aanwezigheid van een spoelplaats en de waterafvoer van het spoelwater. Er zijn varkenshouders waar in het geheel geen spoelplaats blijkt te zijn tijdens een controle. In andere gevallen voldoet de waterafvoer niet waardoor spoelwater in de bodem of sloot

3. Deze informatie is afkomstig van een toezichthouder van de NVWA waarmee naar aanleiding van enkele bevindingen uit dit rapport is gesproken, maar die geen formele respondent betrof.

terecht kan komen. Dit zijn aanleidingen voor omgevingsdiensten en waterschappen om een waarschuwing te geven of boetes uit te schrijven.

6.1.3 *Dierenwelzijn*

Dierenwelzijn betreft net als mest een wetgevingsdomein waar relatief veel regel-overtreding plaatsvindt. Ongeveer de helft van de geïnterviewde varkenshouders in dit onderzoek leeft een of meer van onderstaande regels niet na waardoor het welzijn van dieren onder druk zou komen te staan. De overtredingen die in dit onderzoek naar voren komen, zijn het niet naleven van de vierdageneis bij zeugen, het aantal lux (lichtsterkte om varkens een dag- en nachtritme te bieden) in de stallen, afwezigheid van lopend drinkwater, het transporteren van dieren met gebreken, zoals een navelbreuk of beengebreeken, een te grote spleetbreedte in rooster-vloeren, het afwezig zijn van geschikt afleidingsmateriaal voor varkens en de oppervlakte-eis voor het aantal varkens per hok. Een varkenshouder, VH17, noemt daarnaast het aantal decibel dat in een varkensstal hoorbaar mag zijn. Naar zijn zeggen is het geluid van schreeuwende varkens 130 decibel, terwijl het geluid maar maximaal 85 decibel mag zijn. Een overtreding die VH12 nog meldt, is het aan de weg zetten van een ton kadavers waarin de medewerker van Rendac, het bedrijf dat kadavers ophaalt, een nog levende big vindt. Toezichthouders van het IKB noemen verder de verhouding roostervloer en dichte vloer die bij sommige varkenshouders een probleem vormde en tot aanpassingen heeft geleid. Andere kwesties die in het onderzoek naar voren komen, hebben betrekking op het zich bewegen op de grenzen van regelnaleving en regel-overtreding, zoals bij erg minimalistische interpretaties van varkenshouders van het ter beschikking stellen van stro aan Beter Leven varkens. In verschillende gevallen betekent dit volgens deze toezichthouders een enkel handje stro in een heel hok.

Niet al deze overtredingen worden geconstateerd door toezichthouders wanneer zij een controle uitvoeren. Dit geldt vooral voor de vierdageneis voor de groepshuisvesting van zeugen en het aantal lux in de stal. Bij de groepshuisvesting van zeugen zijn er verschillende manieren om de vierdageneis en sancties (voorlopig) te omzeilen. Van de varkenshouders in dit onderzoek die deze regel niet naleven, heeft de meerderheid zich aangemeld bij een speciaal traject. Terwijl zij wachten op de daarbij horende begeleiding, laten ze de zeugen in individuele hokken, ofwel een paar dagen langer of de volle 28 dagen die op Europees niveau de norm zijn. Enkele varkenshouders leven de vierdageneis in stilte niet na en leiden controleurs om de tuin, zoals VH26, een regulier varkenshouder, die zijn zeugen loslaat nadat hij de controleurs eerst onder de douche zet.

Voor de hoeveelheid lux geldt een vergelijkbaar verhaal: als er controleurs komen, gaan de stallichten aan, maar over het algemeen staan de varkens bij deze boeren in het schemerdonker. Een manier die toezichthouders van de NVWA noemen om hier achter te komen, is om bij moderne stallen met computersystemen te vragen

om de instellingen van het licht te zien. Een andere manier om regelovertreding te verbloemen, geeft VH12 voor de permanente drinkwatervoorziening; daar heeft hij een lage druk op staan waardoor er weinig water uitkomt.

6.1.4 *Diergeneesmiddelen*

De regelovertreding die in dit onderzoek naar voren kwam op het terrein van diergeneesmiddelen heeft betrekking op regels omtrent het gebruik en de verstrekking van antibiotica in het kader van de UDD (uitsluitend door dierenarts) regel. Deze regelgeving heeft tot doel de volksgezondheid te beschermen door resistentie voor antibiotica te voorkomen (Ministerie van Economische Zaken, 2016). Volgens de UDD (uitsluitend door dierenarts) regeling mogen tweede keus antibiotica enkel op voorschrift van de dierenarts worden verstrekt en gebruikt en mogen varkenshouders deze middelen daarom slechts onder strikte voorwaarden na de behandelperiode op voorraad houden. Daarbij mag een dierenarts in de voor te schrijven hoeveelheid wel rekening houden met 'voor ziekte vatbare dieren' (artikel 4, lid c Bijlage 9 Regeling diergeneesmiddelen). Dit betekent dat dierenartsen terughoudend moeten zijn in het voorschrijven en zo veel mogelijk een afgemete hoeveelheid antibiotica moeten verstrekken. Uit de gesprekken volgt echter dat het een veelvoorkomende praktijk is dat varkenshouders meer tweede keus antibiotica krijgen van dierenartsen dan op dat moment strikt noodzakelijk is. Tijdens de gesprekken kwam bovendien meermalen naar voren dat varkenshouders in dergelijke gevallen niet geneigd zijn om de medicijnen na afloop te laten vernietigen, maar deze bewaren voor een later moment. Dit gebeurt ook bij antibiotica die in grotere verpakkingen komt dan noodzakelijk is voor de behandeling. Het zou een gangbare praktijk zijn dat varkenshouders de restanten van deze medicijnen bewaren en de dierenarts niet opnieuw consulteren wanneer ze deze antibiotica weer willen gebruiken. Zo zegt VH13, een innovatieve varkenshouder: 'Ik ken bijna niemand die medicijnen weggooit' en erkent hij eveneens dat hij recentelijk nog antibiotica heeft gekregen die uitsluitend door een dierenarts na diagnose mogen worden voorgeschreven zonder het vereiste dierenartsenbezoek:

Ik had vorige week een paar biggen die vielen om, hersenvliesontsteking en daar had ik geen antibioticum voor. Dat moet formeel, dan moet die dierenarts, die was een paar dagen van tevoren geweest. Toen had ik een vakantiemacht, die had er niks van gezegd van dat flesje is haast op, bijna op. Dat flesje mag je maar veertien dagen hebben, dan moet je dat terugbrengen, heb je weer nieuwe biggen dan moet die [FG: dierenarts] weer komen. En dan kijkt die weer en dan ziet die hetzelfde als ik, wat ik al duizend keer in mijn leven heb gezien, ja die heeft hersenvliesontsteking. Dus die [FG: dierenarts] heeft vorige week gebeld en dan schrijft hij een test uit, dat die hier is geweest, hij is niet hier geweest. En toen ben ik een flesje gaan halen. (VH13, innovatief varkenshouder)

De hoeveelheid antibiotica die varkenshouders gebruiken, lijkt bij een deel van de varkenshouders nog problematisch, al levert dat niet per definitie regelovertreding op. Terwijl de Nederlandse overheid het antibioticagebruik nog verder wil terugbrengen, geeft de meerderheid van de varkenshouders waarbij dit onderwerp ter sprake komt aan dat het hen – soms tegen de verwachting in – lukt om hun dieren gezonder te houden zonder meteen naar de antibiotica te grijpen, bijvoorbeeld door de verplichte grotere ruimte die zij krijgen, voer, beheersing van het stalklimaat en bij sommigen vaccinaties. Een aantal varkenshouders vermeldt wel dat er perioden zijn waarin ze in termen van de zogenaamde ‘dierdagdosering’ (de dosering die bij behandeling per dier per dag nodig is) meer antibiotica nodig hebben dan wenselijk is vanuit de ambitie om het antibioticagebruik terug te brengen. Deze dierdagdoseringen worden bijgehouden met een kleurensysteem, bestaande uit een groene, oranje en rode zone die de schaal aangeven van een laag tot een hoog antibioticagebruik. Zo lang het gebruik goed verantwoord is en de varkenshouder met de dierenarts een zo laag mogelijk verbruik nastreeft, levert ook een oranje of rode zone geen overtreding op. Toch is niet iedereen het met het antibioticabeleid en de regels daaromtrent eens. Er zijn varkenshouders – en ook de dierenartsen in dit onderzoek – die vinden dat het terugdringen van het antibioticagebruik te grote vormen heeft aangenomen. Dit kan ertoe leiden dat in elk geval de ambitie om het gebruik terug te dringen niet op alle bedrijven wordt behaald. In dit onderzoek kwam dat duidelijk naar voren bij varkenshouder VH20 die toegeeft in samenspraak met zijn dierenarts antibiotica toch deels preventief in te blijven zetten, al noemt hij dat niet zo, en dan ook over het voer van zijn biggen te strooien:

Dus wat zeg ik dan, een heel koppel wil ik behandelen. Waarom, want er zijn er toch maar tien die hoesten? Ja, maar de kans vind ik te groot dat straks van die tien over een week honderd hoesten. Dan hebben er honderd last van gehad en als ik het nu doe, dan is het kwaad snel geleden, niemand last van, niemand baalt, alles gaat door. En dan heb ik zo veel nodig gehad en alles is geregeld. [FG: De dierenarts] denkt hetzelfde, die denkt ook zo. En dat is evengoed niet voorbehoedend ingrijpen, maar je kunt die tien biggetjes wel gaan spuiten, maar morgen zijn het er weer vijf, maar de andere dag erop moet je er vijftig prikken. (...) En wij werken dan, wij monitoren heel veel, je hebt ook gewoon soms een bacterie die je niet zozeer gezien hebt in je bedrijf en op een gegeven moment loopt het niet meer helemaal lekker en dan krijg je een telefoontje [FG: van bepaalde locaties] het gaat niet helemaal goed met je dieren, we hebben te veel medicijnen nodig. Maar als ik daar om een of andere reden een beetje achter kan komen wat het is en ik kan ze bij mij al een keer een kuurtje van vier dagen geven, waardoor ik zeker weet dat ik de bacterie die af en toe schade doet bij die klant uitschakel, heeft hij daarna niks meer nodig. Alleen het heeft bij mij op dat moment eventjes honderd euro aan medicijnen gekost. Je moet het heel breed willen zien. En dan roepen sommige mensen ‘je bent gewoon een volledige crimineel’. Ja, maar zo zit het toch in elkaar.

I: Waarom zeggen ze van u bent crimineel?

VH20: Je bent een dier [FG: antibiotica] aan het geven dat op zich niet ziek is. Ik hoor het bij de klanten en als ik nu ingrijp dan komt het toch goed. Want je kunt niet alles dichttimmeren met een enting zeg maar, dat kan gewoon niet. (VH20, regulier varkenshouder)

De meeste varkenshouders in dit onderzoek zeggen echter nauwelijks nog antibiotica te gebruiken, waardoor ze zich in de groene zone of zelfs onderin de groene zone bevinden ten aanzien van antibioticagebruik.

6.1.5 *Diervoeders*

Diervoeders vormt over het algemeen een thema dat slechts in beperkte mate onder varkenshouders en toezichthouders leek te leven. In rapportages van de NVWA kwam naar voren dat het kopergebruik in diervoeders voor varkens tot in het recente verleden een probleem vormde. In 2014 constateerde de NVWA nog dat bij dertig procent van de varkenshouders in een uitgevoerde steekproef te hoge concentraties koper en zink in het voedsel werden gesignaleerd (NVWA, 2014). Deze te hoge concentraties zijn vooral uit milieuoverwegingen problematisch, omdat dit koper via de mest in de bodem en in het oppervlaktewater terecht komt (NVWA, 2016). Nadat de NVWA hierom haar handhavingsstrategie heeft aangepast en varkenshouders door middel van voorlichting onder meer op het belang van naleving en de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van naleving heeft gewezen, voldeed slechts acht procent van de geïnspecteerde bedrijven niet aan de normen voor koper in diervoeder. Onder de varkenshouders in dit onderzoek sprak slechts een enkeling zich uit over koper in diervoeders. Een varkenshouder gaf aan op kopergehalten te letten om zijn dieren gezond te houden. Het werd echter niet duidelijk of hij hierbij binnen de wettelijk toegestane hoeveelheden bleef. Daarnaast is er een regulier varkenshouder, VH24, die vertelt dat hij zich in het verleden wel aan te veel koper in het voedsel schuldig maakte door wel eens koper uit Duitsland te halen om aan het voer toe te voegen.

Een andere overtreding die eenmaal naar voren kwam bij VH25, een idealistische en kleine biologische varkenshouder, betreft het bijvoeren van biggen met regulier melkpoeder dat bij een controle van SKAL uit het zicht werd gezet. Dit had biologisch melkpoeder moeten zijn.

6.1.6 *Vergunningen*

Ondanks de complexiteit van de vergunningenprocedures zit er voor varkenshouders over het algemeen weinig anders op dan zich aan deze procedures en voorwaarden van vergunningen te houden. Het gaat dan om uiteenlopende vergunningenprocedures, zoals voor bouwvergunningen en milieuvergunningen in het belang van het nakomen van bestemmingsplannen en milieubescherming. In een enkel geval komt het echter voor dat er bij het bouwen of na afloop daarvan kleine

of grotere wijzigingen worden doorgevoerd, hetgeen bij een controle tot de constatering kan leiden dat de inrichting of het gebruik van een stal en apparatuur als luchtwassers niet conform de vergunning is. In het geval van VH16, een concept varkenshouder, en zijn zoon M2 leidde dit tot een dusdanig probleem dat hij een milieuvriendelijkere biologische luchtwasser heeft teruggebouwd naar een chemische luchtwasser, omdat hij anders opnieuw geld aan de vergunning moest uitgeven:

M2: Wij moesten een achterhaalde luchtwasser moesten wij...

VH16: Gaan plaatsen. De vergunning is wat ouder en die techniek die gaat zo snel en ja, je moet een nieuwe vergunning aanvragen. Ik zeg ja, ho eens, dat doe ik niet, ik ga geen duizenden euro's in die vergunning investeren. Ik zeg 'ik bouw mijn luchtwasser wel terug naar zoals die vergund is, makkelijk zat. Dan gaat die biologische eraf en dan hebben we één grote verliezer en dat is milieu. Dan komt er meer stof vrij, meer ammoniak vrij en meer geur vrij, want jullie eisen van mij dat ik die luchtwasser terugbouw, want anders moet ik een nieuwe vergunning hebben'.

M2: We hadden een betere luchtwasser gezet dan op de vergunning stond. Dus die deed meer voor het milieu. Een biologische en die doet ook aan geur en alles. En daar was de gemeente het niet mee eens, want de vergunning klopte niet. Maar hij [FG: VH16] zei 'nee, hij voldoet wel maar hij is beter zelfs', maar hij was niet volgens de vergunning, dus het kon allemaal niet.

Daarnaast melden enkele varkenshouders die proberen hun vlees direct aan consumenten te verkopen, dat ze problemen met de gemeente hebben omdat ze geen vergunning hadden voor een horecagedeelte op het eigen terrein of het zelf verwerken van vlees. In het ene geval moesten de activiteiten worden gestaakt, in het andere geval heeft de varkenshouder in kwestie een vergunning aangevraagd en gekregen voor deze extra functie.

6.2 TYPE OVERTREDINGEN

Binnen al deze overtredingen vallen diverse typen onderscheid te maken, te weten ten aanzien van het bewustzijn van de overtredingen, het al dan niet structurele karakter van overtredingen en de sanctionering die respondenten kunnen verwachten. Het eerste onderscheid is dat tussen overtredingen die opzettelijk plaatsvinden en overtredingen waar overtredders zich niet bewust van (zeggen te) zijn. Onbewuste regelovertreding kan voortvloeien uit het dynamische karakter van het bedrijf. Een aantal respondenten wijst in dat kader op het feit dat een veehouderij een levend bedrijf is waar dieren in beweging zijn en waar altijd iets kan gebeuren. Zoals TH12 stelt 'omdat het zo dynamisch is. Nu is het goed en straks is het fout'. Zo kan een dier zich aan een poot bezeren en daardoor manklopen, een speeltje kan door het spelen uit het hok worden geslingerd en in het hok ernaast komen of kapot gaan en door het gebruik van de stal kan de spleetbreedte in roostervloeren

te ver doorgesleten raken, waardoor deze een of meer millimeters te breed is geworden. VH14 zegt bijvoorbeeld over die spleetbreedte:

We hadden dus in december controle van de NVWA en nou ja, volgens mij ben ik er altijd wel mee bezig. Maar ja wat gebeurt er? Ze komen controleren en in een van die huurstallen heb je roosters en die moeten een bepaalde spleetbreedte hebben: 23 millimeter. Het zijn twee roosters en tussen die twee roosters zit een grotere spleet. Nou hallo. 'Ja, u bent in overtreding'. Ik zeg 'nou ja'. Ik was mij eigenlijk niet van geen kwaad bewust weet je. Ik zeg 'ik ga het direct maken, kom maar controleren'. (...) Ja, weet je, je loopt er elke dag en je gaat niet elke dag zitten kijken of het klopt. (VH14, concept varkenshouder)

Deze opsomming betreft een aantal typische voorbeelden van mogelijke onbewuste overtredingen op het vlak van dierenwelzijn. Een door de Brabantse omgevingsdienst genoemd voorbeeld is dat op het terrein van milieu een gebrek aan technische kennis omtrent hoe een luchtwasser onderhouden dient te worden ertoe kan leiden dat een luchtwasser niet optimaal werkt en er dus sprake is van een overtreding. Onbewuste overtredingen kunnen zich op elk domein van regelgeving voordoen. In algemene zin kan ook een tekort aan bekendheid met regels ertoe leiden dat die worden overtreden zonder dat een varkenshouder daar stil bij staat. Een ander deel van de overtredingen gebeurt echter welbewust. De overgrote meerderheid van de geïnterviewde varkenshouders erkent ten minste een overtreding te begaan waar hij of zij zich van bewust is. Uit de voorbeelden die zij noemen wordt duidelijk dat bewuste regelovertreding zich net als onbewuste overtredingen op nagenoeg elk domein van regelgeving voordoet.

De grens tussen bewust en onbewust hangt dus niet per definitie samen met de regel die wordt overtreden. Een illustrerend voorbeeld daarvan vormt de mestwetgeving. Hoewel de voorgaande paragraaf laat zien dat meerdere varkenshouders erkennen dat zij de grenzen opzoeken van mestregels en die grenzen over gaan, kan de mestboekhouding ook gebreken vertonen zonder dat de varkenshouder daartoe de intentie heeft of zich daar bewust van is, zoals een toezichthouder van de NVWA ook erkent:

TH12: Soms zijn mensen echt verbaasd dat er toch zoveel dingen niet kloppen. (...) TH11: Voor de mest bijvoorbeeld. Dan hebben ze het uitbesteed aan iemand die daarin gespecialiseerd zegt te zijn. (...) Ik weet ook van mijn oude werkgever, diens broer sprak ik ergens, en die had een spik splinter nieuwe stal laten bouwen maar die wist dus nog niet hoe alles zich daar zou zetten met stikstof en fosfaatproductie. En die hadden iedere vracht, ook de vracht die niet bemonsterd had hoeven te worden had hij laten bemonsteren zodat hij precies wist wat er op het bedrijf binnen was gekomen en hij wist wat er op het bedrijf uit was gekomen. Alleen hij zat met een klein gaatje, groot fosfaatgat zat hij in zijn boekhouding en toen had zijn boekhouder geadviseerd schroef die eindvoorraad maar omhoog. 'Maar ik kan toch niet die eindvoorraad, hij wil dat ik die eindvoorraad omhoog gooi, nog meer dan ik überhaupt de ruimte heb'. Dan

ben ik toch blij dat je dat zelf al bedenkt dat dat nou niet de meest logische oplossing is. Ik ben geen adviseur, zeker niet voor iemand waar ik vroeger voor heb gewerkt. Maar dan kan ik wel zeggen, wat ik tegen iedere boer zou zeggen, neem contact op met RVO. (TH11 en TH12, toezichthouders NVWA)

Tussen opzettelijke en onbewuste overtredingen wijzen een paar varkenshouders in dit onderzoek op een tussencategorie die als een soort voorwaardelijke opzet is aan te merken. Zo kiest bijvoorbeeld VH12, een regulier en groot concept varkenshouder, ervoor om geen perfectie na te streven maar met een 6, 7 of 8 genoeg te nemen en controles te gebruiken om scherp te blijven. Hij laat zich door controleurs wijzen op tekortkomingen en naar aanleiding daarvan voert hij verbeteringen door. De 'voorwaardelijke opzet' schuilt er in dit geval in dat deze varkenshouder kan worden verondersteld de aanmerkelijke kans te aanvaarden dat hij niet alle regels even goed naleeft. Tegelijkertijd ontbreekt in dit geval echter concreet zicht op en daarmee bewustzijn van welke regels dat dan zijn, totdat die zichtbaar worden na controle.

Een tweede onderscheid is te maken tussen incidentele overtredingen en structurele overtredingen. Bij dit onderscheid is het de vraag of varkenshouders slechts een beperkte periode vanwege concrete omstandigheden overtredingen begaan of dat zij zich stelselmatig aan bepaalde regelovertrading schuldig maken. Het houden van te veel dieren, bijvoorbeeld, kan zowel een tijdelijk als een stelselmatig karakter hebben. Zoals VO3, een vertegenwoordiger van een varkensmedia site stelt:

Er zijn wel eens mensen die leggen dubbel op, zoals ze dat noemen: dat je tijdelijk meer dieren op je bedrijf hebt dan eigenlijk mag. En dan worden de dieren afgeleverd en die dubbele oplage, zoals ze dat noemen, die kun je dan verdelen over de leeggekomen plekken. Dan heb je over het jaar heen meer dieren gehouden, gemiddeld goed dieren gehouden. Dat zijn van die dingen, ja, aan de ene kant kan het omdat het meestal kleine biggen zijn die je aanvoert en die hebben die ruimte meestal wel. Maar officieel mag het gewoon niet, het is allemaal concurrentienadeel. Kijk, en er zijn mensen die dat wel regelmatig doen. Doe het nou netjes, regels zijn er niet voor niks. Tuurlijk mag je wel eens ooit wat eroverheen doen, maar stelselmatig niet. (VO3, varkensmedia)

De geïnterviewde toezichthouders van de NVWA geven aan dat het onderscheid tussen incidentele en stelselmatige overtrading bijdraagt aan de keuze voor de sanctie die ze maken, waarbij de stelselmatige overtrading op een hardere sanctie kan rekenen. Meerdere varkenshouders brengen dit verschil in aanpak door toezichthouders ter sprake, zoals VH15, een concept varkenshouder, die aangeeft dat een controleur bij hem zou kunnen constateren dat hij van meer dan een dozijn biggenafdelingen er een te vol heeft zitten. De controleur zou daaraan moeten kunnen zien dat dit een incidentele overtrading betreft die dan in de ogen van VH15

geen sanctie verdient. Een enkele varkenshouder, zoals VH4 doet ten aanzien van SKAL, wijst echter op het risico dat het uitblijven van sancties kan leiden tot meer overtredingen in de toekomst, terwijl te strenge sancties niet proportioneel zijn door het voorbeeld van een andere boer aan te halen die in een periode van tijdelijke overbezetting een oplossing zocht om zijn dieren voldoende ruimte te geven, maar daardoor deze varkens niet de vereiste vrije uitloop kon bieden:

Die [FG: boer] had het perfect voor elkaar, die had niet te veel dieren in een hok gedaan. Want tijdelijke overbezetting. Hij heeft al zijn machines buiten gereden, in zijn veldschuur stro erin gegooid en alle dieren daar in gezet. Oppervlaktenorm en alles klopte, alleen op dat moment zaten ze 100% onder dak. Dus dan heeft die willens en wetens en binnen de regels die er zijn, dierenwelzijn noem maar op heeft hij het perfect gedaan, alleen dat ene stukje klopte niet. Wordt gerapporteerd, daarmee een stortvloed van ellende over zich heen van 'als u dat de komende vijf jaar nog één keer doet, dan raak je je certificaat kwijt' en noem maar op. En op dat moment in de context, klopte dat helemaal niet. Op dat moment moet dat genoteerd worden, oké, boer heeft het uitgelegd. Wordt volledig opgeschreven, met boer afgesproken van over 3 weken is het opgelost. Dan is de overbezetting voorbij. Aldus, ja en daar moet dus eigenlijk de kous mee af zijn. Maar dan wordt het in ieder geval opgeschreven. Deze controleur schreef het op, vervolgens krijgt die boer een stortvloed over zich heen. Diezelfde controleur die zegt de volgende keer van 'ja, op dit bedrijf, ik schrijf het niet op'. Vervolgens denkt die boer oh, oké. Dan zet ik die andere machines ook buiten, dan kan ik daar ook varkens houden. Zo kan het heel snel de verkeerde kant opgaan. (VH4, biologisch varkenshouder)

Net als diverse andere varkenshouders pleit VH4 op grond hiervan voor meer variatie in het sanctiesysteem, waardoor overtredingen wel kunnen worden geregistreerd, maar niet direct tot sancties leiden.

Dit citaat raakt aan het derde onderscheid, namelijk tussen overtredingen die een bestuursrechtelijke sanctie tot gevolg hebben, overtredingen die tot een strafrechtelijke sanctie leiden en overtredingen die een korting op subsidies tot gevolg hebben. Het primaire traject dat toezichthouders volgen bij het opleggen van sancties, is het bestuurlijke traject dat op herstel is gericht. De meeste overtredingen die in dit onderzoek naar voren kwamen, gingen gepaard met een waarschuwing en een gelegenheid tot het herstellen van de misstand. Wanneer er geen herstel mogelijk is, wanneer er sprake is van een economisch delict (waaronder fraude of een tekort aan varkensrechten), dierverwaarlozing of dierenmishandeling of een milieudelict (bijvoorbeeld bij ernstige milieuschade zoals door lozing van mest of spoelwater in sloten), treedt het strafrechtelijke traject in werking. Bij een aantal van deze overtredingen worden varkenshouders bovendien gekort op subsidies. Dit geldt in het bijzonder voor varkenshouders die toeslagrechten ontvangen op basis van grond die zij bezitten. Diverse regels op het gebied van dierenwelzijn en milieu leiden tot een korting op deze rechten. In dit onderzoek hebben de meeste overtredingen een bestuursrechtelijk traject tot gevolg. Toch zijn er ook varkenshouders die een straf-

rechtelijke procedure hebben doorgaan. Een voorbeeld is VH7 die in verband met het in gebruik nemen van een stal voordat daar de luchtwasser was bijgeplaatst, ondanks melding daarvan met redengeving bij de gemeente, met een strafrechtelijke ontnemingsvordering werd geconfronteerd.

En op een gegeven moment zijn wij er bij uitgekomen dat wij dan toch veroordeeld waren voor het strafrechtelijke feit van we hebben inderdaad die dieren gehouden in die stal terwijl de luchtwasser niet in bedrijf was. (...) Toen is dat alles samen op een gegeven moment uit gekomen dat we (...) samen nog iets van [FG enkele tienduizenden] euro economisch gewin hebben gehad. En die hebben we uiteindelijk moeten betalen. (VH7, regulier varkenshouder)

6.3 VARIATIES

Een vraag die van belang is om de regelovertreding van varkenshouders in perspectief te kunnen zetten, is of er een relatie bestaat tussen de kenmerken van het varkensbedrijf of de varkenshouder en regelovertreding. Het antwoord daarop luidt dat er wel enig onderscheid zichtbaar is. Om te beginnen komt uit de interviews een onderscheid naar voren in termen van het type bedrijf. Het maakt bijvoorbeeld tot op bepaalde hoogte uit of het om reguliere varkensbedrijven gaat of om bedrijven die deelnemen aan een concept, of innovatief zijn, en biologische bedrijven. Daarnaast is er een samenhang tussen het type regelovertreding en het type varkenshouder en type bedrijf: er is tot op zekere hoogte variatie in de overtredingen die meer economisch en meer idealistisch gedreven varkenshouders begaan en in de overtredingen die plaatsvinden op vleesvarkensbedrijven, zeugenbedrijven of brijvoerbedrijven. Verder komt uit de interviews een beeld naar voren van enige regionale variatie in regelovertreding of in elk geval in de openheid daarover. Tot slot maken hoofdzakelijk toezichthouders onderscheid naar de leeftijd van de varkenshouders en andere kenmerken van het bedrijf, zoals hoe modern het bedrijf is, de grootte van het bedrijf en de financiële situatie van het bedrijf die in de interviews met varkenshouders zelf desondanks minder ondersteuning vinden en een onderscheid naar grondbezit dat meer bevestiging vindt in de gesprekken.

Wat het type bedrijf betreft, melden reguliere varkenshouders en een paar concept varkenshouders van het Beter Leven kenmerk over het geheel genomen meer verschillende soorten overtredingen dan varkenshouders uit kleinere of zelfs eigen concepten en biologische varkenshouders. Voor een deel kan dit te maken hebben met het feit dat reguliere varkenshouders aan de minimumnormen dienen te voldoen die in recente jaren zijn aangescherpt en dat zij in verband met de in paragraaf 4.4 genoemde rat-race erg kostprijs gedreven zijn, waardoor nieuwe eisen onwelkome kostenposten vormen. Aan de andere kant kan het ook zijn dat varkenshouders die bij kleine concepten zitten en biologische varkenshouders minder geneigd zijn om het achterste van hun tong te laten zien, aangezien zij een pad

hebben gekozen waarbij ze zich in positieve zin van de bulk proberen te onderscheiden. Het imago van hun concept of het biologische keurmerk is daarom extra van belang en dat imago zullen ze veilig willen stellen. Aan de andere kant hebben zeker biologische varkenshouders veel te verliezen. De twee grotere biologische varkenshouders in dit onderzoek wijzen op de spanning die controles door SKAL hen geven, omdat het verlies van hun certificaat ook het einde van hun bedrijf zal betekenen. Daarmee komen de verklaringen van regelovertreding en regelnaleving in beeld die in het volgende hoofdstuk nader aan bod zullen komen. Er zijn echter ook simpelere verklaringen voor dit verschil. Mest is een pijnpunt voor reguliere en concept varkenshouders, zoals in paragraaf 5.1.1 geconstateerd, maar minder voor biologische varkenshouders. Biologische varkenshouders kunnen relatief makkelijk van hun mest af, zoals in hoofdstuk 7 verder aan bod zal komen.

Een volgende typologie die gemaakt kan worden is het onderscheid tussen sterk economisch gemotiveerde varkenshouders en idealistische varkenshouders. Hoewel deze idealistische varkenshouders zich in dit onderzoek vooral onder de biologische varkenshouders bevinden, is er ook een idealist onder de concept varkenshouders. De idealistische varkenshouders overtreden weliswaar ook regels, maar dit zijn vaker administratieve regels, terwijl overtredingen van dierenwelzijnsregels juist ontbreken in deze groep. Dat is niet verwonderlijk gezien het feit dat hun idealen primair betrekking hebben op dierenwelzijn.

De derde relatie betreft die tussen het type overtreding en het type bedrijf. Zoals vanzelfsprekend gelden niet alle regels voor alle type bedrijven. Een vleesvarkensbedrijf heeft bijvoorbeeld niets met de vierdageneis voor de groepshuisvesting van zeugen te maken. Deze vierdageneis is enkel een punt waarop zeugenhouders overtredingen kunnen begaan. Het niet hebben van een permanente drinkwatervoorziening is een kwestie die alleen bij brijvoerbedrijven speelt, omdat daar in beginsel al genoeg vocht door het brijvoer is gemengd en het water door veel van deze varkenshouders als een onnodig extraatje wordt gezien.

In termen van regio wordt eveneens een verschil duidelijk op het gebied van mest. Mest lijkt voor varkenshouders in Limburg en Brabant het grootste probleem te zijn dat mogelijk daarom tot meer overtredingen bij deze varkenshouders leidt. De varkenshouders in andere delen van het land stellen de mest over het algemeen zonder al te veel problemen kwijt te kunnen bij akkerbouwers in de omgeving. In Brabant en Limburg zijn de geïnterviewde varkenshouders in vergelijking meer afhankelijk van mesthandelaren en transporteurs om hen van hun mest te helpen ontdoen.

Tijdens de gesprekken met toezichthouders kwamen ten slotte diverse andere kenmerken van varkenshouders en hun bedrijven aan bod die geen duidelijke bevestiging vonden in de gesprekken met varkenshouders. Zo stelden meerdere toezichthouders dat oudere varkenshouders meer regels zouden overtreden vanwege het minder hoog opgeleid zijn, de managementvaardigheden die er vandaag de dag van varkenshouders worden verlangd, en waaraan zij niet gewend zijn, en de

benodigde technische kennis van bijvoorbeeld luchtwassers en geautomatiseerde systemen die er op bedrijven zijn. In vergelijkbare zin zouden grotere en meer gemoderniseerde bedrijven vaak meer ingespeeld zijn op regelgeving en deze meer naleven en zouden financiële overwegingen vooral noodlijdende bedrijven aanzetten tot regelovertreding. Uit de gesprekken met de 26 varkenshouders kwam echter geen duidelijk onderscheid naar voren tussen de regelnaleving en -overtreding door jongere en oudere varkenshouders. Daar komt bij dat regelover-treding zowel voorkomt bij de meer gemoderniseerde en grotere bedrijven in dit onderzoek als bij de kleinere en minder gemoderniseerde bedrijven. Modernere stallen kunnen zeker een bijdrage leveren aan een beter dierenwelzijn, maar ook daar kan men de kraan voor drinkwater dichtdraaien, het licht uitlaten, enzovoort. Ter illustratie geldt een relatief nieuwe stal van VH1 waarin technische snufjes aanwezig zijn, zoals een computersysteem voor het stalklimaat en een nevelsysteem voor warme dagen. Tegelijkertijd erkende hij meerdere dierenwelzijnsregels te overtreden, zoals het aantal lux en het afleidingsmateriaal, en leek de lucht die ons bij de speenbiggen tegemoetkwam het meest rijk aan ammoniak gevuld van dit onderzoek. Het grootste bedrijf in dit onderzoek meldde zelfs de meest diverse hoeveelheid aan regelovertradingen. Andere factoren die respondenten uit de secundaire sector meldden, waren het al dan niet hebben van een opvolger of het zijn van een eenpersoonsbedrijf dat eerder in financieel zwaar weer zou verkeren. Hoewel er inderdaad een eenpersoonsbedrijf in ons onderzoek zit dat het financieel zwaar heeft en dat op meerdere domeinen regels erkent te overtreden, zijn er ook bedrijven in goede financiële omstandigheden die op veel domeinen regels overtreden. Tussen de financiële situatie van het bedrijf en regelovertrading komt dus geen duidelijke relatie naar voren. Steun voor het al dan niet hebben van een opvolger in relatie tot regelovertrading hebben we evenmin gevonden. Uit het onderzoek kwam wel naar voren dat varkensbedrijven die over eigen grond beschikken deze veelal gebruiken om extra mest op uit te rijden.

6.4 DOMEINGEBONDENHEID OF OVERTREDEN IN DEN BREDE?

Samengevat vinden er dus op sommige domeinen meer overtredingen plaats dan op andere domeinen en komen overtredingen bij sommige boeren meer voor dan bij andere boeren. Maar welk houvast bieden dit onderzoek en de voorgaande analyse nu voor de domeingebondenheid van regelovertrading? Is er sprake van domeingebondenheid of biedt dit onderzoek meer steun voor overtreding in den brede? De voorlopige conclusie is dat er voor beide aannames enige steun aanwezig is.

Hoewel de varkenshouders in dit onderzoek zelf niet tot die categorieën behoren, komen er in de gevoerde gesprekken twee groepen varkenshouders aan bod die wel in den brede overtreden. Enerzijds zijn dit de 'cowboys', zoals menig respondent deze groep noemt. Deze cowboys zouden er volgens verschillende respon-

denten in elke sector zijn en zij zijn er op uit om op makkelijke wijze geld te verdienen, waarbij illegale middelen niet worden geschuwd. In de gesprekken werden echter vooral voorbeelden van cowboys onder mesthandelaren gesignaleerd en niet zozeer onder varkenshouders:

De regel, zullen we maar zeggen, die wordt niet al te nauw genomen door partijen die naar de boer komen. Maar goed daar weet ik dan niet alles van af, want zo'n wereldje ken ik dan ook eigenlijk niet goed, maar je hoort het gewoon. Er zitten ontzettend goeie partijen tussen die het gewoon open en eerlijk doen. Maar er zitten ook de cowboys tussen, daar hoor je dan wel eens wat van en dan met dwangsom en sluiting en dan beginnen ze weer opnieuw en het kan allemaal weer. Dat moet eigenlijk wel harder aangepakt worden. Die moeten er gewoon uit, punt. Rotte appels moeten uit die sector en dan kan [FG: die sector] ook een gezonde toekomst hebben. (VO3, varkensmedia)

Een andere categorie die in den brede zou overtreden is de groep van varkenshouders waarbij het bedrijf hen boven het hoofd groeit. Meerdere toezichthouders en varkenshouders wijzen op varkenshouders die met financiële problemen kampen, mede daardoor spanningen ervaren binnen hun persoonlijke relaties, spanningen die niet zelden in een scheiding eindigen en psychologische problemen bij de varkenshouder in kwestie met zich meebrengen. Daar bovenop komt een terugtrekking van varkenshouders in sociale zin, waarbij men zich afschermt van de omgeving, inclusief erfbetreders zoals voerleveranciers. Diverse respondenten noemen voorbeelden van dergelijke probleemgevallen waar zelfs geen geld voor voer meer is, wat resulteert in een veelheid aan regelovertreding, waaronder dierverwaarlozing die wordt gevolgd door een onafwendbaar faillissement. Dergelijke verhalen worden door meerdere partijen verteld, waaronder toezichthouders, zoals van SKAL:

Maar in de meeste gevallen gaat het puur om het boven het boven het hoofd groeien van. (...) Dan kom je natuurlijk een beetje in het psychologische aspect terecht. Ja vaak zijn dat dan toch, in de meeste gevallen, maar dat is geen wet van Meden en Perzen, maar in de meeste gevallen zie je wel een link met privéproblemen zeg maar, scheiding, weet ik het wat, en wat afstraalt op het bedrijf. Wat voor ons natuurlijk ook een indicatie is, zijn betalingsachterstanden, dat is ook zo'n hele interessante, hoe staat een bedrijf sociaal-maatschappelijk ervoor. (...) Meestal is het al een gevecht van jaren. En eh ja, het is een vicieuze cirkel waar mensen zich in gaan bewegen, dat is altijd het beroerde. Ja 'we stoppen er nog zo veel ton bij' zeg maar of 'we lenen nog zo veel eruit' zeg maar. 'Als we dat niet doen hebben we helemaal niks'. (TH8, toezichthouder SKAL)

Onder de geïnterviewde varkenshouders lijken zich vooral tussenvormen te bevinden. Er is slechts een enkeling die in het geheel geen regels zegt te overtreden. Bij andere varkenshouders is de regelovertreding domeingebonden. Er is echter geen

heldere lijn zichtbaar die een categorisatie van de respondenten mogelijk maakt naar type regelovertreding. Zo is er een relatief jonge, reguliere varkenshouder die juist dierenwelzijnsregels overtreedt, maar die milieuregels voor lief neemt, zijn er andere reguliere varkenshouders die juist wel hoofdzakelijk de Meststoffenwet overtreden en klagen over doorgesloten milieuregels en is er nog een aantal die moeite heeft met sommige milieuregels en sommige dierenwelzijnsregels.

De laatste twee paragrafen van het vorige hoofdstuk liepen vooruit op de verklaringen van regelovertreding door het bespreken van de variatie in regelovertreding en typen regelovertreders en de domeingebondenheid van regelovertreding. Dit hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op de gelegenheid, de algemene intentie om naar eer en geweten te handelen en de redenen, motieven en legitimaties die varkenshouders volgens de respondenten hebben om regels te overtreden. Naast de citaten van respondenten bevat dit hoofdstuk twee tekstkaders die een illustratie geven van de variatie aan redeneringen van varkenshouders ten opzichte van de regelovertreding die zij begaan.

7.1 EEN BASISVOORWAARDE VOOR REGELOVERTREDING: GELEGENHEID¹

Zonder gelegenheid daartoe kan er van regelovertreding geen sprake zijn.² In die zin vormt gelegenheid een basisvoorwaarde voor bedrijven om tot regelovertreding te kunnen komen. De gelegenheid die varkenshouders in dit onderzoek al dan niet menen te hebben voor regelovertreding hangt primair samen met de slagkracht die toezichthouders en handhavers hebben en secundair met externe partijen die regelovertreding faciliteren.

Wat betreft de slagkracht van toezichthouders en handhavers zijn er enerzijds domeinen van regelgeving waarbij toezicht en handhaving regelovertreding door varkenshouders moeilijker maken (vgl. Denkers e.a., 2013; Parker & Nielsen, 2011). Dit speelt vooral bij domeinen van regelgeving waarbij sprake is van toegenomen registratieverplichtingen en automatisering. Het meest typerende voorbeeld zijn belastingregels, aangezien er voor het controleren van belastingaangiftes gebruik wordt gemaakt van talloze gegevens van identificatie en registratie van dieren tot transportgegevens van aangeleverde biggen of afgevoerde vleesvarkens. Daar komt bij dat de banken tegenwoordig meermalen per jaar meekijken in de boek-

-
1. Dit is geen aanname van rationele keuze theorieën. Deze theorieën stellen dat hoe meer gelegenheid er is, hoe meer regelovertreding er zal zijn, maar als verklaring in het kader van dit onderzoek vormt gelegenheid wel een basisvoorwaarde voor regelovertreding.
 2. Al is dit voor dit hoofdstuk minder relevant, het geldt uiteraard net zo goed dat er voor regelnaving gelegenheid moet zijn.

houding van varkenshouders en de belastingaangifte in het geval van alle varkenshouders in dit onderzoek via een adviseur of accountant verloopt. Daardoor is de speling voor regelovertreding klein geworden. In vergelijkbare zin maken andere toezichthoudende instanties het moeilijker om regels te overtreden, zoals de omgevingsdiensten die door een sinds 1 januari 2016 verplichte datalogger op luchtwassers kunnen controleren of deze luchtwasser ook daadwerkelijk in gebruik is en goed functioneert. Andere pogingen om de gelegenheid te beperken, hebben nog niet het gewenste effect. Dit geldt bijvoorbeeld voor de UDD-regel waarbij dierenartsen verplicht zijn om tweede keus antibiotica met opgave van redenen te registreren en voor de verplichte mestmonsters. Deze regels hebben het weliswaar moeilijker gemaakt om regels te overtreden, omdat varkenshouders daardoor afhankelijk zijn geworden van de medewerking van dierenartsen en mesttransporteurs. De gelegenheid bestaat echter nog altijd, zoals ook blijkt uit de in hoofdstuk 6 besproken overtredingen.

Anderzijds biedt dit onderzoek zicht op terreinen waar het ontbreken van dergelijk scherp toezicht en handhaving juist regelovertreding in de hand kan werken, soms ondanks registratieverplichtingen (vgl. Parker & Nielsen, 2011). Een voorbeeld van dit laatste betreft de mestboekhouding. Deze boekhouding is complex en lijdt onder het feit dat de exacte waarden van fosfaten en stikstoffen in mest variëren, het uitmaakt in hoeverre er onderin de mestput een oude laag mest blijft liggen die droog wordt en waarin de concentratie fosfaat zich ophoopt, het deels vervliegen van stikstof en de noodzakelijke schattingen die dit met zich meebrengt voor de van het bedrijf afgevoerde mineralen. De mestboekhouding is daardoor lastiger rond te krijgen en dat leidt tot gelegenheid voor regelovertreding. Bovendien is het voor goedwillende varkenshouders ook lastig om de mestboekhouding kloppend te krijgen. Daarnaast zijn er legio situaties waarin scherp toezicht en handhaving ontbreken, zoals uit de verhalen blijkt van varkenshouders die nog nooit door de NVWA zijn gecontroleerd, waarbij tijdens controles bepaalde overtredingen over het hoofd worden gezien of waarbij toezichthouders juist overtredingen door de vingers zien. In een aantal gevallen draagt dit gebrek aan armslag bij toezichthoudende instanties bij aan frustraties, niet alleen bij toezichthouders, maar ook bij collega-varkenshouders die wel de regels naleven en die daarin een oneerlijk concurrentievoordeel zien, zoals VH23:

En dan denk ik ja, probeer nou eens minder regels te maken en controleer meer. Dat geeft een gevoel van joh, we worden gelijkwaardig behandeld. Mestboekhouding, dat is weer zo'n voorbeeld. Ik weet, iedereen weet dat, dat er geen barst van klopt wat er gebeurt. De kans dat je gepakt wordt is 2 tot 3 procent. Tel het eens over de jaren, dan ben je 40 jaar verder. En dan heb je dus statistieken hè, kun je dus 39 jaar frauderen. Dat klinkt toch gek? Maar het is wel zo. (...) Maar dan moet je dus 10 procent doen, of weet ik veel. Maar ga dan meer pakken en ga dan ook echt pakken. Want het zijn allemaal juridische spelletjes en dat weet ik allemaal wel. Want de grootste boeven die bereiken het meest. 'Varkensboef' Straathof, laat ik er maar eentje noemen,

die heeft altijd alle gemeentes in Duitsland aan z'n tas hangen. Met een dikke goede advocaat en die betaalt hij 1-2 ton en meneer regelt het elke keer weer voor hem.³ Dan denk ik, ja zo moet het dus niet kunnen. En dat geeft zo'n gevoel van ben ik dan zo'n kneus dat ik alles probeer goed te doen of? Ja. Daar ga je aan twifelen hè, je gaat dus volgens mij meer mensen op het verkeerde pad brengen. (VH23, concept varkenshouder)

Een andere factor die gelegenheid biedt voor regelovertreding door varkenshouders, zijn externe partijen, zoals mesthandelaren, mest- of veetransporteurs en de eerdergenoemde dierenartsen, die regelovertreding kunnen faciliteren. In het geval van mest zijn er verhalen van mesthandelaren die illegale dumping van mest mogelijk maken en mesttransporteurs die in het verleden met de monsters rommelden – voordat er een automatische monstername werd ingevoerd – door daar bijvoorbeeld meer fosfaten aan toe te voegen, zoals VH10 meldt:

Nou, dat hier een handelaar mest kwam halen en het was zeg maar mest van 3 kilogram fosfaat en die deed het monster opvijzelen naar 5 kilogram fosfaat. Dus voor dezelfde prijs werd het product eigenlijk per kilogram fosfaat een stuk goedkoper. Kijk, dat houdt in dat je eigenlijk een klein beetje fosfaat wel afgevoerd hebt, maar in principe heb je het nog op het bedrijf zitten en die kun je dan op je eigen grond net ietsje meer [FG: kwijt]. En dat is gewoon gebeurd. Maar op het moment is dat gewoon haast niet meer mogelijk, want ze zitten er bovenop. (VH10, regulier varkenshouder)

Op het vlak van dierenwelzijn en diergeneesmiddelen kunnen veetransporteurs besluiten dieren met een lichamelijk gebrek te vervoeren en kunnen dierenartsen de UDD-regel omzeilen door medicijnen te verstrekken zonder zelf een diagnose op het bedrijf te stellen of door meer medicijnen voor te schrijven dan voor de op dat moment zieke dieren nodig zijn. In die zin kunnen derde partijen dus *facilitators* zijn die regelovertreding onder varkenshouders mogelijk maken en/of in stand houden.

Tot slot zijn er technologische ontwikkelingen die de gelegenheid tot regelovertreding juist beperken. Zo maken biologische luchtwassers een opmars. Deze luchtwassers kunnen varkenshouders minder makkelijk uitzetten, omdat de bacteriën die deze biologische luchtwassers laten werken dan afnemen en uiteindelijk doodgaan. Het duurt ongeveer drie maanden voordat een bacteriepopulatie weer op volle sterkte werkt. Varkenshouders die biologische luchtwassers hebben, zeggen deze daarom aan te laten staan.

3. De respondent verwijst hier naar een varkenshouder die in de media is gekomen vanwege het gebrek aan naleving van dierenwelzijnsregels. In Duitsland heeft dit voor hem tot een beroepsverbod geleid (Van Dooren, 2016).

7.2 NAAR EER EN GEWETEN HANDELEN ALS FOCUS

Alvorens over te gaan op de verklaringen voor regelnaleving en -overtreding is het allereerst nodig om nog even kort stil te staan bij de houding die de varkenshouders in dit onderzoek in zijn algemeenheid ten aanzien van regels hebben. Zoals in hoofdstuk 5 al ter sprake kwam, zetten de varkenshouders in deze studie een beeld van zichzelf neer van overwegend normgetrouwe burgers die in beginsel erkennen dat regels nodig zijn en dat die horen te worden nageleefd, zoals onder meer de volgende varkenshouders expliciet aangeven:

Ik probeer mij eigenlijk altijd een beetje aan de dingen te houden. (...) Het moet gebeuren zoals het hoort. (VH23, concept varkenshouder)

Dat breng ik mijn kinderen ook bij, dus dan moet je zelf het goede voorbeeld geven. Als ik zeg van 'knal allemaal maar door het rood, ik hoef niet naar mijn medebestuurders te kijken', ja dan. Regels zijn regels. En in de sport ook (...), daar zijn regels voor. Dus als niet iedereen zich aan de regels houdt, dan kun je dat spel niet spelen. (...) Je maakt samen regels. (...) Anders kunnen we ook allemaal aan de linkerkant van de weg gaan rijden. Dan denk ik ja. Dan kijken hoelang dat goed gaat. (VH26, regulier varkenshouder)

Dit normconforme uitgangspunt reflecteert dat varkenshouders normatieve motieven of interne normen hebben, waardoor zij in beginsel positief staan tegenover naleving van wet- en regelgeving (Denkers e.a., 2013; Nielsen & Parker, 2012; Parker & Nielsen, 2011).

Daarbij geven meerdere varkenshouders in dit onderzoek blijk van een (behoefte aan een) trots gevoel over hun bedrijf – die een enkele varkenshouder bij het spreken daarover zelfs een traan ontlokte – en noemt een aantal van hen de ambitie om door middel van hun bedrijf een nuttige bijdrage aan de maatschappij te leveren. VH11 wijst op het nut dat hij wil hebben als varkenshouder wanneer hij uitlegt waarom hij in het concept is gestapt waar hij deel van uitmaakt:

Gewoon meedoen in de maatschappij. Dit verhaal is te verdedigen. Als ik aan jou vraag wat heb jij vandaag toegevoegd aan onze maatschappij, dan zeg ik 'ik heb varkens'. Een tijd terug leverde ik in [FG: plaatsnaam], dan zei ik 'de keurslager in [FG: plaatsnaam] heeft de klapper onder de toonbank liggen en op de woensdag en donderdag ligt er vlees van mij'. Op het moment dat jij bij de keurslager komt en zegt 'van wie is dat eigenlijk, waar komt dat vlees vandaan?' Dan zet hij de klap eronder en 'hier, van meneer en mevrouw [FG: achternaam VH11] uit [FG: plaatsnaam bedrijf] komt dat vlees'. Nou, wat voeg jij toe vandaag aan de maatschappij? Wat voeg jij vandaag toe aan de maatschappij. Nou? Nou ga ik uit van mijn kracht en dat geeft gewoon een fijn ondernemersgevoel. (VH11, concept varkenshouder)

Ondanks het feit dat de varkenshouders zichzelf presenteren als brave burgers en een aantal van hen expliciet aangeeft een positieve bijdrage aan de maatschappij te willen leveren, begaat de meerderheid van hen welbewust een of meerdere overtreddingen. In paragraaf 7.3 zal duidelijk worden hoe de geïnterviewde varkenshouders hun regelovertreddingen legitimeren door het gebruik van neutralisatietechnieken.

7.3 MOTIEVEN, REDENEN EN LEGITIMATIES VOOR REGELOVERTREDING EN REGELNALEVING

Waar gelegenheid slechts een basisvoorwaarde is, is er een motivatie nodig om ook daadwerkelijk tot regelovertredding over te gaan. Tijdens de gesprekken komen tal van motieven, redenen en legitimaties naar voren. Hierbij springen vooral de druk die varkenshouders vanuit de markt ervaren, het gebruik van neutralisatietechnieken en persoonlijke normen van varkenshouders in het oog. In veel gevallen spelen meerdere overwegingen tegelijkertijd een rol en moet de verklaring voor regelovertredding soms in meerdere richtingen worden gezocht, zoals in de illustratiekaders in dit hoofdstuk duidelijk zal worden.

7.3.1 *Ervaren druk*

Een eerste belangrijk punt is dat varkenshouders zich in een spanningsveld bevinden waarin hun ambitie om een (financieel) succesvol bedrijf te runnen onder sterke druk staat van de (internationale) markt, een twijfelachtig imago, veel regelgeving en op punten intensief toezicht. Dit geldt niet alleen voor degenen die het water al aan de lippen staat. Ook bedrijven die het nu nog relatief goed doen, voelen druk om hun positie in de voorhoede zorgvuldig te bewaken. Reguliere varkenshouders doen dit door zich te mengen in de rat-race, concept varkenshouders en biologische varkenshouders proberen via concepten en het opvijzelen van hun imago bij de consumenten vertrouwen en daarmee een markt te verwerven. Deze druk komt in alle gesprekken prominent naar voren.

De spanning die hierdoor ontstaat, doet denken aan de criminologische *strain* theorieën van Merton (1938) en van Agnew (2006). Waar Merton uitlegt hoe mensen onder meer met regelovertredding kunnen reageren op een spanning door het culturele doel van monetair succes en de legitieme middelen die ontoereikend zijn om dat doel te bereiken, spreekt Agnew over de *strain* die mensen kunnen ervaren of waarop ze kunnen anticiperen, bijvoorbeeld vanuit de doelen die zij zich stellen en uit de angst om iets waardevols te verliezen. Zowel de doelen als de angst voor verlies hebben bij varkenshouders hoofdzakelijk betrekking op de financiële zekerheid van hun bedrijf. De situatie van varkenshouders wijst bovendien op factoren die volgens Agnew de *strain* intensiveren en daarmee de kans op criminele reacties

vergroten. Zo is de markt naar zeggen van de respondenten al vanaf eind jaren negentig verslechterd, waardoor de *strain* een langdurig karakter heeft.

Tijdens de gesprekken komen spanningen en financiële overwegingen als verklaring van regelovertreding veelvuldig naar voren. Toezichthouders noemen financiële belangen zelfs als primaire verklaring voor regelovertreding onder varkenshouders. De varkenshouders zelf noemen ook financiële redenen, vooral in het geval van de overtreding van regels die varkenshouders geld kosten, zoals het afzetten van mest, de vierdageneis voor zeugen en de UDD-regel. Het probleem van de vierdageneis zit in de kosten van de terugkomers, waardoor het gemiddelde aantal biggen per zeug per jaar afneemt in een tijd dat 'technische resultaten' optimaal moeten zijn om in de race te blijven (zie kader 1 voor een illustratie). Kader 2 laat zien hoe financiële overwegingen bij diverse overtredingen door dezelfde varkenshouder, VH12, een regulier en concept varkenshouder, een rode draad vormen.

Kader 1 Verklaringen overtreding vierdageneis

VH26 is een regulier varkenshouder die ten tijde van het interview wekelijks tegen de paar duizend euro toelegt op zijn bedrijf. Hij is buitengewoon kritisch over toezichthouders en handhavers, die hij betitelt als 'ambtenaren die hun stoel proberen warm te houden'. Ondanks tal van verhalen over negatieve ervaringen met toezichthouders van anderen en een van hemzelf, vindt hij het over het algemeen belangrijk om regels na te leven en stelt hij slechts één structurele overtreding te begaan: het niet naleven van de vierdageneis voor de groepshuisvesting voor zeugen. Hij zegt daarover:

VH26: Ja bij mij gaan ze gewoon na vier weken los.

I: Na vier weken?

VH26: Ja.

I: Dus niet die vierdageneis.

VH26: Jawel, als zij [FG: toezichthouders] komen wel.

I: Als zij komen wel.

VH26: Ik zet ze hier onder een douche en voor dat zij achter zijn, dan lopen ze allemaal los. Heel simpel.

I: Ja. Zijn er nog meer van dit soort trucjes? (...)

VH26: Ja, zij [FG: toezichthouders] vragen, wij draaien.

I: Maar zou u daar nog een paar voorbeelden van kunnen geven?

VH26: Dat is het enigste wat bij mij niet klopt. Ik heb het een tijdje geprobeerd, maar dat kost mij zo veel geld, dat doe ik gewoon niet.

I: Vanwege het verliezen van de vruchtjes.

VH26: Ja dan verlies je zo veel vruchtjes.

(...)

VH26: Dan moeten ze weer berig worden en dan kun je ze weer uit die groep halen en dan moeten we ze insemineren en weer terug in die groep gooien. Dan zitten ze weer op een andere groep, ja dat werkt gewoon niet.

I: En heeft u zich ook nog, er was op een gegeven moment zo'n regeling waar mensen zich ook voor aan konden melden, maar dat heeft u niet gedaan?

VH26: Ik heb dat zelf opgelost, kom ja hé. Komt die Jantje, Pietje, Klaasje komt mij adviseren. Dan denk ik, dat weet ik zelf ook wel. (...) Dan ga ik liever iets anders doen. Dan ga ik liever een halve dag voor mijn part pingpongen of golfen of weet ik veel wat, maar niet [FG: luisteren naar] Jantje, Pietje, Klaasje die mij komen vertellen hoe ik het moet doen. Dat weet ik zelf ook goed zat.

De combinatie van *strain* met het feit dat de varkenshouders in dit onderzoek in beginsel regels onderschrijven en de overtuiging hebben dat men regels hoort na te leven, zoals in paragraaf 7.2 is besproken, wijst enerzijds op een druk richting regelovertreding en anderzijds op een geweten dat hier moeite mee heeft. Deze spagaat vormt de basis voor het gebruik van neutralisatietechnieken om regelover-treding mogelijk te maken (vgl. Sykes & Matza, 1957).

7.3.2 *Meningen over regels en een gebrek aan noodzaak*

Een andere factor die in de verhalen van de respondenten ter verklaring van regel-overtredingen wordt aangedragen, betreft de regels zelf en de mening die varkens-houders daarover hebben. Hoewel er af en toe klachten worden geuit over de hoe-veelheid regels die varkenshouders niet allemaal moeten kennen, is er geen enkele varkenshouder of andere respondent die stelt dat regelovertredingen zijn ingege-ven door onvoldoende bekendheid met de regels. De kritiek van varkenshouders op regels richt zich meer op het nut, de redelijkheid en de eerlijkheid van regels. Het oneerlijke karakter schrijven varkenshouders vooral toe aan het bestaan van bovenwettelijke regels ten opzichte van Europa die de internationale concurrentie-positie verslechteren. Toch zijn er nauwelijks varkenshouders die zich op de bovenwettelijkheid van regels beroepen om regelovertreding te legitimeren. Een uitzondering daarop vormt VH9, een regulier varkenshouder die de vierdageneis niet volledig naleeft:

(...) wij kunnen ze wel gewoon loslaten. Het bedrijf is er helemaal klaar voor, ze worden ook losgelaten, maar ik zeg je wel, ik hou mij niet altijd aan die vier dagen. Gewoon even die innes-teling, gewoon even rust voor die zeugen. En de ene wordt wat later gedekt dan de ander. Dus de eerste worden al op zondag gedekt en de laatste worden op woensdag gedekt, ja daar zit al vier dagen verschil in. En vanaf die woensdag nog vier dagen, dan hebben wij ze weer loslopen, dus na de laatste dekking. En anders is dat niet te doen. (...) Maar ook in het kader van de hele Europese wetgeving, want die past hier gewoon ook niet in, die vierdagenregel. Dan zeg ik

gewoon schrappen, het zijn gewoon bovenwettelijke eisen. En als het past in een keten of in een markt, dan zeg ik oké, maar dan wordt het betaald. Dan passen die mensen bepaalde stalsystemen aan dat het wel goed werkt en dan komt dat terug vanuit de markt, want dan is dat vlees gewoon duur. Maar nu wordt het gewoon opgelegd en we moeten eraan voldoen en wij moeten concurreren binnen Europa met veel hogere eisen. Dat is gewoon ontzettend lastig. (VH9, regulier varkenshouder)

Daarentegen worden vooral het nut van regels en in wat mindere mate de redelijkheid van regels vaker gebruikt ter rechtvaardiging van overtredingen, al variëren de varkenshouders in dit onderzoek wel tot op zekere hoogte ten aanzien van welke regels ze als niet nuttig of onredelijk zien en die in hun ogen dus overtreding legitimeert. Zo zijn er varkenshouders die dierenwelzijnsregels zoals de minimale hoeveelheid lux wel als nuttig zien en zich aan die regel houden, terwijl anderen dit onnuttige regels vinden en de regels (mede) om die reden overtreden. Van die laatste categorie is VH1 een illustratief voorbeeld, net als VH12 in kader 2:

De regels over afleidingsmateriaal vind ik ook zo ver gezocht. (...) Dan denk ik bij mezelf van ja jongens doe het licht wat dimmen en dan heb je ook heel veel problemen weer opgelost. (...) Als je het licht maakt, dan maak je de intensiteit en de irritatie voor zo'n dier ook hoger. (...) Een varken is een schemerdier.

Kader 2 Gaan voor een 8, 7 of een 6

VH12 is een reguliere en concept varkenshouder en heeft een bedrijf dat goed kan meekomen in de rat-race die hij als een spel benadert. Tijdens het interview is hij open over de diverse overtredingen die hij begaat en die hem zelden op meer dan een waarschuwing komen te staan:

Ja. Mijn insteek is om het goed te doen maar geen 10 te willen hebben, want dat kost heel veel energie. (...) Dus ik gebruik die controles om mijn eigen mensen, mijn eigen kwaliteitssysteem te scherpen. Maar je moet dan wel goed in het spel zitten, je moet het wel vrij goed voor elkaar hebben. (...) Maar je hoeft geen 10 te hebben, want dat kost heel veel geld. Maar als je een 8 hebt of een 7, dat vind ik voldoende, of een 6. En ik zeg tegen mijn mensen 'als we geen opmerkingen krijgen als we controles hebben gehad, dan doen we het niet goed.' (...) Dat kost heel veel tijd. Dan heb je te veel overuren gemaakt. (...)

Ja, af en toe moet er snelheid gemaakt worden en dan moet je af en toe even door het rood rijden, dat mag gerust. Als je maar weet dat je het doet hè. En de volgende keer niet doet.

Bijvoorbeeld met varkens als je die oplegt, die mag op 0,8 vierkante meter liggen in de standaard of bij Beter Leven 1,0. Als jij te veel biggen hebt op een afdeling, leg je er iets meer op en dan haal je die na een paar weken, die te veel opgelegde, haal je eruit, dat mag. Want we werken met levend materiaal hè. (...) En je moet zorgen dat je niet te veel leegstand hebt, want dan gaat je kostprijs weer omhoog. Dus je moet af en toe wat schipperen, als je maar weet wat de norm is. En als je altijd teruggaat op de harde weg, dat is cruciaal.

Met mest op eigen grond hè (...) We hebben eigen grond (...). Maar dan gaan we altijd aan de bovenkant zitten. En dat zie je dan wel weer aan de mestboekhouding of het klopt. Ja, zo heb je wel van die dingetjes dat je af en toe door oranje, door rood rijdt, dat moet je gewoon.

De NVWA is veel beter aan het controleren. Ze hebben normgehalten en als het dan bijvoorbeeld dertig procent hoger is, dan krijg je een brief, en dat werkt, gewoon heel simpel. En je moet niet het hele, want vroeger ook hè, bijvoorbeeld als wij dan NVWA-controle hebben, dan heb je altijd zaken die fout zijn hè. Ik weet nog goed tien, vijftien jaar terug toen het begon. Wat ik pietluttig vond, wat fout was, dan kreeg je meteen een zwaar gesprek, een zware brief, en binnen drie weken moet het gerepareerd zijn. En nu [FG: is het] gewoon een vriendelijk gesprek en dan krijg je een brief: over twee maanden – gewoon twee maanden in plaats van drie weken – of drie maanden (...) dan moet dan dat hersteld zijn. (...) En het wordt evengoed opgelost. Want wij zijn ook gewoon mensen hè. Wij zijn geen boeven hè. Dat was tien jaar terug, leefde het idee bij de regering, bij de overheid dat wij gewoon boeven waren en dat wij alles bewust deden. Nee, wij doen dat niet bewust, wij doen dat omdat de buurman het ook doet en omdat wij het onzin vinden.

De varkens moeten continu beschikken over water. Terwijl ik brijvoer doe. (...) Waarom moet ik dan nog verplicht drinknippels erin zetten die ik elke dag aan moet zetten, waardoor ik watervermorsing krijg, waardoor ik nog meer mest krijg? Onzin.

Maar ik vind het onzin, want ik zet die nippels wel op een plaats neer en ik zet er heel weinig druk op, dus dat er heel weinig water uitkomt. Dus ik maak er een eigen systeem van. (...) Dus dan voldoe je gewoon aan de regels, maar het is gewoon allemaal kul. Een varken moet 40 lux daglicht hebben, ken je die? (...) Ja als er een beest slecht kan zien dan is een varken dat, die heeft niet voor niks die schijf om te wroeten, om te voelen. Een varken kan heel slecht zien. 40 lux dat is veel, belachelijk.

Het kost energie en stroom. [FG: Met] een beetje schemer kan een varken heel goed vooruit, maar 40 lux is veel. Dus dat doen we niet. We hebben met licht, als we dan controle hebben dan zetten we de afdelingslampen aan. En die hebben we niet constant aan, want dat kost heel veel energie en een varken heeft er echt niks aan.

VH1 is het evenmin eens met de opmerkingen van de NVWA over het afleidingsmateriaal dat hij beschikbaar stelt:

Ja, dan is er bij een afdeling een lamp kapot en dan ga je over een kapotte lamp lopen muggenziften. Ja, dan denk ik bij mezelf: kom op, je moet wel een beetje praktisch en gangbaar blijven. Dan gaat het op een gegeven moment wel steken en dan ook zo'n punt als afleidingsmateriaal: dan denk ik, ja er hangt toch zo'n stom ding? 'Nee, is dat wel voldoende voor 40 varkens? Moet er niet eentje meer in hangen?' Dan krijg je van dat soort opmerkingen, ze zitten af en toe wel te irriteren. (VH1, regulier varkenshouder)

Een andere varkenshouder, VH17, vermoedt dat zijn afleidingsmateriaal niet voldoet en gooit deze vermoedelijke overtreding over een andere boeg, namelijk over die van de recente veranderingen in de regeling omtrent afleidingsmateriaal:

Die regels zijn ook steeds veranderd, dat is wel lastig, ik heb er nu speeltjes in hangen die volgens mij net niet voldoen. (...) Ja, kijk als de controleur komt: 'hoe moet ik het veranderen?' En dan verander ik het weer en vervolgens wordt het goedgekeurd, omdat het veranderd is binnen zo veel tijd. Zo doe je het dan maar. (VH17, regulier varkenshouder)

Het meest evidente voorbeeld van een regel die varkenshouders in dit onderzoek als onredelijk aanmerken, is de UDD-regeling. Hierdoor mogen tweede keus antibiotica enkel door dierenartsen worden verstrekt, mogen deze diergeneesmiddelen ook na voorschrijving niet langere tijd op voorraad blijven en niet worden gebruikt voor een nieuwe uitbraak van een ziekte zonder raadpleging van de dierenarts. Deze regeling leidt naar de mening van varkenshouders tot veel extra en in hun ogen onnodige kosten, omdat zij nu vaker de dierenarts moeten laten komen en zij overvullige medicijnen tegen extra kosten moeten laten vernietigen. Deze in hun ogen onnodige kosten stuiten alle respondenten waarbij dit onderwerp ter sprake komt tegen de borst. Meermalen brengen zij naar voren dat zij op basis van hun jarenlange ervaring met varkens de meeste diagnoses ook zelf kunnen stellen en dat ze iets meer vertrouwen van de overheid verdienen, zeker omdat ze zelf de indruk hebben dat ze het antibioticagebruik al sterk hebben gereduceerd en de meesten het nut daarvan ook inzien. Een voorbeeld vormt VH13, een innovatief varkenshouder, die vertelt dat hij recentelijk telefonisch een kuur voorgeschreven heeft gekregen voor zijn varkens, hoewel de dierenarts daarvoor dient langs te komen. VH13 geeft als uitleg bij deze overtreding dat hij op zich achter de antibioticareductie staat, maar dat hij het antibioticabeleid en de UDD-regel te streng vindt:

Dat zie ik gewoon wel als een lijn in de varkenshouderij lopen: [FG: dan] komt een regel die te ver gaat, [FG: die krijgt] geen draagvlak, dan lost [FG: men] het zelf wel op. Maar ik heb wel bijvoorbeeld gemerkt, daar is de varkenshouderij niet uniek in. (...) Ik vind het goed dat die

[FG: dierenarts] iedere maand komt. Maar als je met iedere twee weken moet komen of met ieder ziek dier moet komen, dan vind ik gewoon dat dat te ver gaat. (...) Ik kan niet voor iedere scheet die dierenarts laten komen. (...) Ik vind dat die varkenshouder zeg maar als individu dan op bepaalde onderdelen gediplomeerd moet worden. (...) De oplossing is, ja, ik vind dat als op een gegeven moment een varkenshouder onder een bepaalde norm zit, een extreem laag medicijngebruik heeft en hij heeft dan een keer een ziek dier en de dierenarts komt iedere maand, dat die zo een test uit moet kunnen schrijven voor die assistente dat dat flesje meegegeven kan worden. (...) En zit die boer boven een bepaalde lijn, dat die te hoog in zijn gebruik zit, dan zou dit verscherpte regime van mij mogen. (VH13, innovatief varkenshouder)

De aanpassingen in de UDD-regel die per 1 januari 2017 zijn ingegaan, lijken een antwoord te vormen op deze bezwaren. Zo worden de regels voor het aanwezig hebben van tweede keus middelen op varkensbedrijven iets versoepeld, vervangt een (eventueel telefonisch) contactmoment het verplichte tweewekelijks dierenartsbezoek wanneer tweede keus antibiotica worden gebruikt en krijgen bedrijven met een structureel laag antibioticagebruik ten aanzien van tweede keus antibioticagebruik en dierenartsbezoek diverse extra vrijstellingen (Ministerie van Economische Zaken, 2016).

Deze verschillende meningen over regels geven blijk van het belang van normatieve motieven en sociale motieven/sociale normen ter verklaring van regelovertrekking (Denkers e.a., 2013; Nielsen & Parker, 2012; Parker & Nielsen, 2011). De normatieve motieven blijken uit het feit dat de varkenshouders in dit onderzoek een deel van de regels niet onderschrijft. De sociale normen blijken tussen de regels door uit het beeld dat andere varkenshouders het met deze meningen eens zijn, hetgeen blijkt uit het 'draagvlak' waar VH13 over spreekt. Tegelijkertijd vormen deze alternatieve zienswijzen op de regels ook ontkenning van de noodzaak van die regels. Daarmee kunnen varkenshouders hun regelovertrekkende gedrag dus ook naar zichzelf en anderen rechtvaardigen (Evans & Porche, 2005).

7.3.3 *Neutralisatietechnieken, normatieve motieven en sociale normen*

In dit onderzoek komen verschillende neutralisatietechnieken als verklaringen naar voren. De veelvuldig geuite kritiek dat rationalisaties achteraf worden gebruikt om gedrag te excuseren of te rechtvaardigen of voor impressiemanagement worden gebruikt en dat het daarom geen verklaringen vormen, vindt geen steun in dit onderzoek. Dit blijkt om te beginnen uit het feit dat varkenshouders de rationalisaties gebruiken ter rechtvaardiging van overtredingen die ze in de actualiteit nog begaan. Verder is er geen aanleiding om aan te nemen dat de respondenten deze rationalisaties enkel als vorm van impressiemanagement naar de buitenwereld of de onderzoekers gebruiken. Door de wijze waarop de respondenten de rationalisaties presenteren en in hun verhalen vervlechten, duidt daarentegen op neutralisaties die dienen om het eigen gedrag goed te praten, hoofdzakelijk naar

hen zelf. De komende paragraaf gaat in op de neutralisatietechnieken die in dit onderzoek als verklaringen naar voren komen en op de normatieve motieven en sociale normen die daarmee gepaard gaan. Niet alle neutralisatietechnieken die uit eerder onderzoek naar voren kwamen, zijn terug te zien in dit onderzoek en komen dus evenmin aan de orde. Zo maken varkenshouders bijvoorbeeld geen gebruik van de techniek van het veroordelen van de veroordelaars. Ondanks de in paragraaf 5.2.2 besproken onvrede onder een deel van de varkenshouders omtrent het optreden van toezichthouders en vooral de NVWA, rechtvaardigen ze hun eigen gedrag namelijk niet op grond van de houding van deze toezichthouders. Dit onderzoek biedt daarmee evenmin bevestiging voor de aannames van de *procedural justice* theorie van Tyler (2006). Zoals vooral kader 2 in paragraaf 7.3.2 illustreert, gebruiken varkenshouders soms meerdere neutralisatietechnieken naast elkaar voor dezelfde overtreding. In die zin bieden deze technieken geen exclusieve verklaringen.

Ontkennen van de verantwoordelijkheid

Het ontkennen van de verantwoordelijkheid (Sykes & Matza, 1957) neemt verschillende vormen aan. Ten eerste claimen diverse regelovertreedende varkenshouders in dit onderzoek dat zij zich niet bewust waren van de overtreding. Daarmee stellen ze niet de intentie te hebben gehad om regels te overtreden. Ten tweede zijn er varkenshouders die de verantwoordelijkheid op anderen afschuiven: ofwel op personeel, of op de overheid.

De meest gehoorde ontkenning van de verantwoordelijkheid bij onbewuste overtredingen was de uitspraak dat een varkensbedrijf een dynamisch bedrijf is waar altijd wel iets te vinden is wat niet klopt. VH14 biedt een voorbeeld van dit argument wanneer boven tafel komt dat de spleetbreedte in de vloer van een huurstal te groot is, waarna de vloer binnen veertien dagen wordt hersteld. Daarnaast doet VH14 een poging om de verantwoordelijkheid met het personeel te delen. Die poging mislukt omdat VH14 deze neutralisatie zelf al ondermijnt:

Dus toen ben ik in bezwaar gegaan en zei ik 'jullie houden geen rekening met de omstandigheden, want ik was mij van geen kwaad bewust en wij hebben het direct hersteld, na veertien dagen was het klaar en daar houden jullie geen rekening mee'. (...) Ja, je kunt beter uit je doppen kijken, maar je moet echt heel veel dingen doen. En er kan altijd wel eens een keer ergens iets zijn en als iemand, denk ik dan, van goede wil is, waarom hou je dan geen rekening daarmee. Heb ik tegen die man gezegd. (...) Ik heb ook tegen die man gezegd: ik accepteer wel dat het niet goed was, dus daar doe ik niet moeilijk over. Maar je kunt wel een beetje rekening houden met de omstandigheden. (...) Ja, je hebt mensen die bij je werken, als die een keer iets niet doen. Ja tuurlijk, jij bent verantwoordelijk, maar ja goed, weet je, er gebeurt altijd overal wel eens een keer wat. (...) Bijvoorbeeld afleidingsmateriaal en als die jongens dat een keer niet goed controleren en het hangt er niet allemaal, nou heb je alweer gedoe. Je kunt ook niet de hele dag als een politieagent achter je personeel aansjouwen. Ja goed, je hebt natuurlijk wel mensen

waar je echt achteraan moet, dus je moet het ook wel goed organiseren, dat is ook wel zo. Maar toch. Er komt gewoon heel veel bij kijken om het goed te houden. (VH14, concept varkenshouder)

De tweede partij die een enkele keer wordt genoemd als (mede)verantwoordelijke voor de regelovertreding, is de overheid. In een aantal gesprekken zeggen varkenshouders dat onrealistische, onhaalbare regels, een te formalistische interpretatie van regels door toezichthouders of falend toezicht meer regelovertreding in de hand werken. Het falende toezicht is al in paragraaf 7.1 ter sprake gekomen. Verschillen in de interpretatie van regels draagt eveneens bij aan overtredingen. Het meest typerende voorbeeld daarvan betreft het percentage dichte vloer ten opzichte van de roostervloer. Hier zou volgens varkenshouders en het IKB de NVWA een te formalistische benadering hebben, omdat ze eist dat de dichte vloer een aaneengesloten stuk moet zijn, terwijl dit niet letterlijk in de wetgeving terug te vinden is. Wat de haalbaarheid van regels betreft, beargumenteren diverse varkenshouders dat ze proberen een oplossing te vinden, door zich bijvoorbeeld hard te maken voor de bouw van mestverwerkingsinstallaties om zo de mestregels te kunnen naleven. Daarbij ervaren ze in veel gevallen een gebrek aan steun van de overheid en voelen ze zich overgeleverd aan een vergunningenstrijd met omwonenden, waar de overheid zich buiten houdt. Een varkenshouder, VH17, die het moeilijk heeft, gaat onder meer in op een dergelijk initiatief. In zijn argumentatie combineert hij de ontkenning van de verantwoordelijkheid met een claim van noodzaak (Sykes & Matza, 1957) om de regels omtrent mest en de vierdageneis te overtreden:

Ja, bijvoorbeeld die vierdageneis is natuurlijk totale onzin. De mestwet ook, als je een mestwet hebt prima, laat mensen dan mogen verwerken ergens. Ja, we moeten ons aan dingen houden waar we ons niet aan kunnen houden. Ja zeg het maar, dat is wel heel moeilijk. Of ja, je wordt gedwongen om langs de wet dingen te doen. Bij verschillende van dat soort regels moet je gewoon langs de wet werken, anders kun je het niet. (...) Als we een mestfabriek hadden mogen bouwen, konden we de helft van de mest verwerken. Dat is een stuk goedkoper voor ons. Dus ben je financieel sterker en kun je je makkelijker aan de wet houden. Nou wordt er mest illegaal weggereden, het kan niet betaald worden, rij maar weg ermee, klaar. Dan ga je langs de wet leven. Je hebt eigenlijk geen keuze. En als de regering zegt die mestfabriek keuren we goed, in plaats van dat ze dat morgen doen en het kan vooruit dan was het strak geregeld, dan was het veel beter geregeld. (VH17, regulier varkenshouder)

Ontkennen van de schade

Een andere neutralisatietechniek die regelovertredingen helpt rechtvaardigen, is het ontkennen van de schade (Sykes & Matza, 1957). Deze techniek lijkt op de eerdergenoemde ontkenning van de noodzaak van regels. De schade ontkennen varkenshouders ten aanzien van verschillende overtredingen.

Wat betreft dierenwelzijn zijn er meerdere regels, waarbij varkenshouders die de regel overtreden de schade daarvan ontkennen. Dit geldt voor het afwezig zijn van stromend drinkwater voor varkens die brijvoer krijgen, voor het hebben van minder dan 40 lux in de stal en voor het niet naleven van de vierdageneis. Voor het drinkwater bestaat de ontkenning van de schade uit het argument dat de dieren al genoeg vocht via het brijvoer binnenkrijgen en dat het zogenaamde drinkwater enkel dient als vermaak voor varkens (met de mogelijke risico's op uitglijden en beengebreeken tot gevolg), zoals VH12 in kader 2 (zie paragraaf 7.3.2) stelt. Ditzelfde kader bevat een voorbeeld van het ontkennen van de schade door zich niet aan de eis van 40 lux te houden, waar VH12 over zegt dat het varken er niets aan heeft. Voor de vierdageneis geven meerdere varkenshouders aan dat het verlies van de vrucht het gevolg is van de stress die zeugen ervaren bij terugkomst op de groep. Hoewel de regel dus bedoeld is om dierenwelzijn te vergroten, levert het volgens de varkenshouders juist meer dierenwelzijn op om de zeug pas later terug te zetten op de groep omdat op die manier stress voor het dier zou worden vermeden. In die zin ontbreekt in hun ogen dus de schade.

Een ander terrein van regelgeving waar de schade wordt ontkend, is bij milieukwesties zoals het niet op orde hebben van de spoelplaats, het weglekken van bijvoorbeeld mest in de sloot en het uitrijden van meer mest dan is toegestaan. In deze gevallen tonen de overtredende varkenshouders weinig besef van de schade die dit aan het milieu oplevert. Hoewel voor mest voornamelijk een financiële reden wordt gegeven, zijn er onder de respondenten varkenshouders die wijzen op dorre velden en het tekort aan mineralen dat er door de in hun ogen te strenge Meststoffenwet is ontstaan. VH8, waarbij net een veel te hoog fosfaatgehalte in zijn mest was geconstateerd en waar hij zegt niets van te weten, wijst hier op:

Dat zie je aan de mais. Mais die zo gelp staat te groeien, ja die heeft genoeg mest gehad. Maar 10 kuub, daar groeit gewoon niks meer. Maar zo ver hebben we het al gebracht dat je nog 10 kuub mag gooien, maar je mag wel kunstmest kopen dan. Dan denk ik jongens wat zijn we toch een stelletje halvegaren. (VH8, regulier varkenshouder)

VH24 wijst letterlijk op het ontbreken van schade als hij het over het zwart overdoen van mest heeft die voor zijn eigen land was bedoeld en als hij het heeft over het tekort aan verplichte varkensrechten voor het afgelopen jaar:

Wat ik zeg, met die mest die op [FG: akkerbouwgrond] had moeten, die is dus in de kelder blijven zitten en die loonwerker die ik ken, die wil graag een vrachtje extra hebben zodat ik zonder aftekenbericht die vracht mee heb gedaan. Dus daar wil ik nog weleens mee sjoemelen en met die rechten, dat ik weet dat ik er net tekort kom, dan doe ik niemand tekort, vind ik dan. Want dat vind ik wel één van de items zeg maar, ook in het dagelijks leven. Want ik heb er een hekel aan dat iets ten koste gaat van anderen. Dus ik wil niet rijk worden of ik wil niet goed worden of dit of dat, ten koste van jou of van die of een ander, dat zit bij mij wel in de familie,

ja. En dat geldt voor de meeste mensen, die hebben dat allemaal wel. (VH24, regulier stoppend varkenshouder)

Hij wijst daarbij op interne of persoonlijke normen die hij van huis uit heeft meegekregen en die de regelovertreding helpen neutraliseren.

Botsende belangen: hogere loyaliteiten en persoonlijke normen

Er zijn verder verschillende voorbeelden aanwezig waarbij varkenshouders botsende belangen waarnemen, waar zij een afweging tussen maken. Die afweging maken ze aan de hand van financiële overwegingen en persoonlijke (of interne) normen. Wanneer dit tot regelovertreding leidt, biedt het beroep op een hogere loyaliteit de neutralisatie (Sykes & Matza, 1957).

De hogere loyaliteit die het meest duidelijk naar voren komt, betreft het bedrijfsbelang en dan veelal het financiële belang. Varkenshouders proberen uit alle macht hun hoofd boven water te houden in het spanningsveld waarin ze zich bevinden en laten daarvoor het belang van het eigen bedrijf voorgaan op het belang dat zij aan regels hechten, voor zover ze daar al belang aan hechten (zie paragraaf 7.3.2). Varkenshouders geven financiële belangen als reden voor verschillende regelovertradingen, logischerwijs hoofdzakelijk bij regels die hen veel geld kosten. Zo noemen de varkenshouders in dit onderzoek financiële belangen als reden voor het rommelen met mest, niet-naleving van de vierdageneis, het – in een enkel geval – uitzetten van de chemische luchtwasser, het omzeilen van de UDD-regel, het tijdelijk te veel varkens in een hok houden en het uitlaten van licht in de stallen. In kader 2 (zie paragraaf 7.3.2) zijn diverse voorbeelden van dit beroep op financiële hogere loyaliteiten te vinden.

Een beroep op hogere loyaliteiten ontstaat ook wanneer sprake is van andersoortige botsende belangen. Het meest genoemde voorbeeld betreft het gebruik van antibiotica op voorschrift van dierenartsen. Zowel de geïnterviewde dierenartsen als de varkenshouders geven aan dat zij zich regelmatig in een spagaat voelen staan tussen het dienen van het belang van volksgezondheid en het belang van dierenwelzijn. Hoewel bijna alle respondenten de reductie van antibiotica in de sector ondersteunen en hier niet per definitie sprake is van regelovertreding, gebruiken ze soms toch meer (tweede keus) antibiotica dan vanuit beleid wordt nagestreefd en wenselijk is, omdat ze hun dieren niet willen laten lijden. Een varkenshouder die wel heel kritisch over het beleid ten aanzien van antibiotica is, verwoordt de breed gedeelde beleving van een spagaat op typerende wijze, al legitimeert hij daarmee een grootschaliger gebruik van antibiotica dan andere bedrijven in dit onderzoek doen:

Nee, dat dier wordt bij ons nog steeds gespoten en dan moppert die dierenarts misschien wel een keer, maar dat vind ik belangrijker. En ook al gaat ie uiteindelijk dan toch naar de straat [FG: lees: als kadaver voor Rendac], ja verdomme hè daar is een flesje penicilline ingegaan, ja

het zij zo. Ik wilde hem toch beter krijgen en het is niet gelukt helaas. Maar om bij voorbaat te zeggen jongens, daar kan ik niet tegen, daar ben ik te veel een dierenliefhebber voor, maar dat ga ik niet doen. Alleen daar streeft die regelgeving automatisch wel een beetje naartoe. Dan hebben we iets te veel uitval, maar dan hebben we al dat gedoe eromheen niet en dit niet en dat niet en die tweede keus niet. Ja, we hebben weer een paar doden te veel vandaag, want streptokokken, dit dat. (...) Maar het is wel weer jammer van die paar, het had toch niet gehoeven, dat is toch zonde van die dieren. (VH20, regulier varkenshouder)

Met dit beroep op het zijn van een dierenliefhebber illustreert dit citaat tevens de rol van persoonlijke normen bij deze afweging. Varkenshouders zoals VH20 waarden in situaties waarin de gezondheid van hun dieren wordt bedreigd het acute belang van welzijn van hun dieren hoger dan de abstracte dreiging van resistentie voor de volksgezondheid.

Het belang van persoonlijke normen bij wat er als de hogere loyaliteit geldt, speelt ook in het geval van een overtreding door een zeer idealistische, kleine biologisch varkenshouder. De vrouw van deze varkenshouder vertelt:

We hebben een keer een zeug gehad met 14 uiers en 16 biggen. En die 16 biggen, want vaak gaan er dan een paar zwakke wel dood, maar ze waren zo levendig en tierig allemaal, dat we toen wel dachten 'we gaan bijvoeren met melk' en dat is biologisch niet verkrijgbaar⁴. Dus hadden we een zak met melk en toen kwam de SKAL-controleur en dan zetten we die hier wel eventjes bij de laarzen, daar, die zak. (...) Die zak poedermelk van de Boerenbond. Die zak poedermelk. Maar dat ja. Ja zo. Maar wij zijn in onszelf al een beetje, we zijn hardcore idealisten, dus ik heb zelf niet SKAL nodig. (...) Wij niet, nee nee nee, omdat wij het niet anders zouden willen. (V9, vrouw van VH25, biologisch varkenshouder)

De hogere loyaliteit is in dit geval dat deze varkenshouders het belang om de biggen in leven te houden voor de naleving van biologische regels stellen. Overigens beargumenteren ze daarbij eveneens dat ze meer goed dan kwaad doen (de *metaphore of the ledger*), vooral omdat ze op allerlei andere vlakken van hun bedrijfsvoering ver boven de biologische normen liggen waar inspecteurs van verschillende instanties, inclusief SKAL, altijd erg enthousiast op zouden reageren.

Een laatste voorbeeld dat meerdere varkenshouders noemden waarbij een beroep op een hogere loyaliteit wordt gedaan, is in het geval van het openen van de staldeuren in de zomer. De belangen die de geïnterviewde varkenshouders daarbij als doorslaggevend presenteren verschillen enigszins. In beide gevallen trekt het belang van het milieu aan het kortste eind, doordat de lucht die door de staldeuren naar buiten komt niet wordt gewassen. Als hogere loyaliteit noemen de varkenshouders die zich hieraan schuldig maken ofwel financiële belangen of het belang

4. Vermoedelijk bedoelt ze dat er op dat moment geen biologische poedermelk verkrijgbaar was, want dat is er in beginsel wel.

van dierenwelzijn. Het financiële belang is dat varkenshouders tegelijk met het openen van de staldeuren de luchtwater uitzetten. Die luchtwater heeft met de warmte namelijk extra energie nodig om voldoende aanzuigende werking te kunnen genereren en dat betekent een hogere energierekening die deze varkenshouders willen vermijden. Een andere varkenshouder noemt ook het belang van de dieren. De warmte zou het stalklimaat namelijk niet ten goede komen en door de deur open te zetten zou hij het verblijf in de stal voor de dieren aangenamer maken.

'Ja, maar anderen' en sociale normen

De normen en het gedrag van anderen zijn een laatste factor die varkenshouders helpt om hun eigen regelovertredingen te rechtvaardigen. Het gaat dan om sociale normen (waarvan men denkt dat) die leven in de sector en regelovertredingen van andere varkenshouders waarmee zij bekend zijn. Dit wijst op de claim van normaliteit, ofwel dat iedereen het doet (Evans & Porche, 2005).

De varkenshouders in dit onderzoek deden vooral een beroep op wat anderen deden ten aanzien van mest en diergeneesmiddelen. Er leeft een groot bewustzijn onder de geïnterviewde varkenshouders dat sjoemelen met mest door veel varkenshouders gebeurt en dat er mesthandelaren zijn die je beter kunt vermijden als je niet bij deze overtredingen betrokken wilt worden. VH13 die een contract voor zijn mest heeft en deze regels wel zegt na te leven, vertelt over een bijeenkomst waar hij bij was en waarbij mest ter sprake kwam:

Bij mij was het zo dat ik op een gegeven moment op een bijeenkomst was dat ik er gewoon publiekelijk niks van kon zeggen. Ik heb op een gegeven moment een situatie gehad, daar werd ik met pek en veren de zaal uitgejaagd als ik er iets over zou zeggen. (...) Omdat op een gegeven moment een groep die eraan mee deed zo groot was. Er zat zo'n glijdende schaal. (...) In het begin, dan zat je in feite bij mekaar en dan deden het er twee en dan zeiden die 48 tegen die twee 'ja maar jongen waar ben jij nou bezig, dat moet je niet doen. Want dan krijgen we straks nog meer controleurs en nog meer de overheid op de nek en nog meer regels. Al die conflicten met de overheid samen, dat moeten we niet hebben'. Maar als op een gegeven moment 25, 30 in een zaaltje zitten, dan zeg je niks meer. (VH13, innovatief varkenshouder)

Hoewel dus niet de hele sector hetzelfde tegen illegale praktijken rondom mest aankijkt, is er wel een grote groep die daar wel aan meedoet en waarop varkenshouders die deze regel willen overtreden, zich ter rechtvaardiging van hun eigen gedrag kunnen beroepen.

Een vergelijkbare claim kunnen varkenshouders maken voor de UDD-regel. Vooral het niet op langere tijd op voorraad mogen hebben van tweede keus antibiotica en restanten hiervan vervolgens zonder tussenkomst van een dierenarts kunnen inzetten is een regel die men aan de laars lapt. Tijdens interviews werd ook

regelmatig gewezen op het feit dat dit een algemene praktijk was en dat de betreffende varkenshouder niet de enige was.

VH2: Die dierenarts moet ook zeggen 'die afdeling 20 en 21 die heeft hoest die mag kuren' en die kuur die duurt vijf dagen. Normaal gesproken mag je dan niet een middel hier laten (...). Dat geldt hetzelfde voor andere aandoeningen of ziektes die dieren opdoen. In een fles zit gewoon 100cc en daar kan je normaal gesproken honderd biggen mee spuiten. Maar je mag het niet half laten staan, omdat je het niet meer nodig hebt. Nee, dan moet je het vernietigen. Terwijl het flesje, dat is gewoon een half jaar goed. En dat soort dingen denk ik 'ja wat zijn we nu toch aan het doen'. Ik bedoel gewoon lukraak hoppa. (...) Gewoon onder ons gezegd. Er gooit niemand het spul weg. Je zet het dan wel weg ergens waar het niet direct in het zicht staat, waar ze het niet direct vinden. Dus dan ben je een beetje op een illegale manier bezig. (...) Want vervolgens, na drie dagen, die hebben hoest, en na drie dagen denk ik 'verrek ze hebben het weer, moet ik weer die dierenarts bellen, moet ik weer medicijnen vragen'. Nou ik had hier nog staan van vorige keer, snap je? Dus ik bel geen dierenarts, ik behandel die dieren gewoon. (VH2, regulier varkenshouder)⁵

Waar deze voorbeelden laten zien dat varkenshouders zich aan elkaar spiegelen, geldt omgekeerd ook dat varkenshouders zich soms met anderen vergelijken om zich positief van hen te onderscheiden. Zo zegt VH24, een regulier varkenshouder, na een ontboezeming over het voor een controle tijdelijk weghalen van een teveel aan dieren dat hij heeft: 'En dan ben ik nog heilig, denk ik, maar je wilt niet weten – dat ik natuurlijk ook weet bij collega's overal – hoe sommige dingen zeg maar gebeuren en verbloed worden.'

7.3.4 *Wat de boer niet kent*

Over de hele linie van overtredingen valt nog op dat er voor een deel sprake lijkt van verzet tegen relatief gezien nieuwe regels, zoals de vierdageneis bij de groeps-huisvesting voor zeugen en de UDD-regel. Op deze regels uiten de varkenshouders niet alleen de meeste kritiek, zij overtreden die ook op grotere schaal. Voor een deel heeft dit te maken met de kosten die nieuwe regels met zich meebrengen en voor een ander deel komt het verzet voort uit de veranderingen in de manier van denken en werken die dit van varkenshouders verlangt. Dit roept de vraag op

5. Dierenartsen mogen er rekening mee houden dat een andere afdeling door de zieke afdelingen besmet zullen worden en het is dan ook toegestaan om extra tweede keus antibiotica te geven en daarmee voor de varkenshouder gedurende veertien dagen op voorraad te hebben. Wat echter de indruk is die diverse varkenshouders wekken, is dat zij ook op latere momenten dan VH2 in dit citaat zegt de resterende antibiotica in zetten, dus wanneer er feitelijk sprake is van een nieuwe kwaal. Hiervoor zouden varkenshouders echter eerst de dierenarts weer moeten raadplegen. Ondanks zijn opmerking over 'drie dagen' suggereert ook VH2 zich aan deze praktijk schuldig te maken met zijn verwijzing naar de langere houdbaarheid van de antibiotica en de constatering dat hij zich niet aan de dan geldende UDD-regel houdt.

of overtreding van deze regels dan van tijdelijke aard is en of varkenshouders aan de regels die op dit moment de meeste problemen opleveren zullen wennen.

Een argument voor deze redenering biedt de terugdringing van antibiotica. Bij aanvang van de verplichting om minder antibiotica te gebruiken, waren er veel varkenshouders die het niet voor mogelijk hielden om het antibioticagebruik dusdanig fors terug te dringen. Hoewel veel van de respondenten in dit onderzoek de indruk hebben dat de overheid in deze ambitie is doorgeschoten, zien inmiddels bijna alle geïnterviewde varkenshouders het nut in van een lager antibioticagebruik en streven de meesten van hen ook een lager antibioticagebruik na, inclusief de oudere varkenshouders voor wie het volgens toezichthouders lastiger was om de oude gewoonten los te laten. VH6 en zijn vrouw V3 vertellen bijvoorbeeld dat ze voor zowel dit voorbeeld van minder antibiotica als voor de ruimte voor dieren een leercurve hebben meegemaakt:

VH6: Ik gebruik minder medicijnen dan 20, 30 jaar geleden. En dat doet iedereen. Dat schrijven ze ook in de dagbladen, het kan wel. En er zal in het verleden denk ik ook wel uh, hoe moet je dat zeggen, preventief kuren hè (...) Antibiotica maar ook gewoon van alles erbij geven, dan doen ze het beter. Zonder dat dat nodig was. En dat is natuurlijk nooit goed te praten. (...)

I: Wat is nou jullie manier om de dieren gezond te houden?

VH6: Wat ik daarstraks al zeg, de manier van varkenshouden. Ze moeten nu 1 vierkante meter hebben, vroeger zaten ze op 0,6, 0,7. (...) Dus de hokken voller, dus dan krijg je automatisch meer bijten, staarten bijten. Dus wat dat betreft is het een goede zaak dat er minder varkens op een vierkante meter zijn komen te zitten. En dat zie je ook aan de gezondheid, dan gaat het gewoon een stuk beter. (...)

V3: Voor het varken op zich is het gewoon veel gunstiger. Dat is het gewoon. En ja, dat is het leerproces hè, je leert elke dag nog. Dat is nu nog zo. (VH6 en V3, regulier stoppende varkenshouders)

In die zin is er op het gebied van antibioticagebruik een verandering in de manier van denken en werken tot stand gekomen. Die manier van werken brengt VH1 eveneens ter sprake als hij wordt gevraagd naar de haalbaarheid van het naleven van alle regels die voor varkenshouders gelden:

Is dat te doen? Hm, als je de tijd krijgt als startende ondernemer of als de wet verandert om er even in te komen en alles, dan op een gegeven moment dan lukt het wel. Want heel veel dingen worden op een gegeven moment routinematig. Dus dan is het op dat moment geen regel meer of wet meer, maar dan is het een routinemanier van werken. En als je die tijd krijgt om dat te leren dan is het eh 100% weet ik het niet, maar in grote lijnen is het dan wel te doen om volgens de wet te werken. Dan lukt het wel. (VH1, regulier varkenshouder)

Dit lijkt er op te wijzen dat de regelovertradingen die er nu zijn onder varkenshouders ook deels een tijdelijk probleem kunnen zijn.

7.4 TYPE VARKENSHOUDERS EN VERKLARINGEN

Wat is de relatie tussen de typen varkenshouders in dit onderzoek en de verklaringen van regelovertreding die naar voren zijn gekomen?

Uit de verhalen over de grote 'overtreders in den brede' kwamen twee categorieën naar voren. Enerzijds ging dat om 'cowboys' en anderzijds om probleemgevallen die het bedrijf boven het hoofd groeide. De cowboyverhalen wijzen op economische motieven als exclusieve verklaring. Wanneer het om probleemgevallen gaat, spelen er dusdanig veel problemen mee dat de gelegenheid om regels na te leven verdwijnt, in elk geval in de beleving van de overtreder. Hoewel daar geen uitsluitend antwoord kan worden gegeven, is het niet ondenkbaar dat in dergelijke gevallen sprake zal zijn van ontkenning van de verantwoordelijkheid door de beleving zelf niets meer aan de situatie te kunnen doen.

Als we kijken naar de regelovertredingen door de varkenshouders in dit onderzoek, dan biedt dit steun voor een zekere domeingebondenheid en de vraag die dit met zich meebrengt is wie er nu welke regels overtreedt en hoe dit zich laat verklaren.

Een onderscheidend antwoord op die vraag blijft uit als we kijken naar de grootte van het bedrijf en of het nou een familiebedrijf of een bedrijf met personeel is. Deze bedrijven onderscheiden zich naar type overtrekking noch naar de redenen, motieven en neutralisaties die zij gebruiken. Ten aanzien van de leeftijd van de varkenshouders kwam een minder eenduidig beeld naar voren, aangezien toezichthouders stelden dat veelal oudere varkenshouders regelovertredingen begaan omdat ze de snelle veranderingen, en vooral de technologische ontwikkelingen en het toegenomen belang van kunnen managen, moeilijk kunnen bijbenen. Dit zou bij oudere varkenshouders tot meer overtrekkingen bij bijvoorbeeld milieukwesties zoals de luchtwassers kunnen zorgen, vanwege de complexe techniek en het onderhoud dat deze vergen. Onder de geïnterviewde varkenshouders in dit onderzoek was hun leeftijd echter geen duidelijk onderscheidend kenmerk.

Er tekent zich wel een onderscheid af door te kijken naar het verschil tussen reguliere, concept en biologische bedrijven. Zoals in hoofdstuk 6 al aan de orde kwam, worden er meer overtrekkingen gemeld door reguliere varkenshouders en enkele varkenshouders die aan grote concepten meedoen dan door de meer exclusieve concept varkenshouders en biologische varkenshouders. Deels lijkt dit te verklaren door het verschil in marktpositie en daarmee het al dan niet ervaren van *strain*. Reguliere varkenshouders verkeren vooral in vergelijking tot de biologische varkenshouders in een moeilijker marktpositie door de rat-race waarin ze zich bevinden en de sterkere regeldruk. Mogelijk ervaren zij daardoor meer *strain* of anticiperen zij daarop, hetgeen zou kunnen verklaren waarom deze groep varkenshouders in zijn algemeenheid meer kritiek uit op regels, gebruikmaakt van neutralisatie-technieken en regels overtreedt. Omgekeerd kan het zijn dat exclusieve concept varkenshouders en vooral biologische varkenshouders – mede door minder veran-

derlijkheid ten gevolge van de bovenwettelijkheid van regels – minder *strain* ervaren of de *strain* juist vermijden door geen overtredingen te begaan waarmee ze hun wat betere marktpositie zouden kunnen verliezen. Dit biedt een mogelijke verklaring voor de grotere naleving onder hen.

Toch werpt dit nog geen licht op de vraag naar wat de domeingebondenheid van regelovertreding verklaart. Op welke domeinen men al dan niet regels overtreedt en welke regels dat dan zijn, lijkt vooral in relatie te staan met de persoonlijke normen en idealen die de varkenshouders in dit onderzoek hebben en keuzes die ze mede aan de hand daarvan maken voor hun bedrijf. Hoewel er slechts een kleine groep varkenshouders in dit onderzoek is die tot de groep idealisten te rekenen is (zie de paragrafen 4.4.2 en 6.3), zijn er wel meerdere varkenshouders die aan een of meerdere terreinen van regelgeving meer waarde hechten vanuit persoonlijke normen. Ter illustratie, VH5 is een innovatieve varkenshouder die veel waarde hecht aan voedselveiligheid. Om die reden stelt hij regels zoals antibioticagebruik en hygiëne nooit te zullen overtreden, terwijl hij zegt op andere domeinen wel ‘op het randje’ te werken om in de huidige markt het hoofd boven water te houden. De meeste persoonlijke overtuigingen hadden echter betrekking op dierenwelzijn, maar ook milieu is door een aantal varkenshouders als belangrijk domein genoemd. Op de terreinen waar zij meer waarde aan hechten, begaan deze varkenshouders geen of in elk geval minder overtredingen. Het omgekeerde is het geval bij de terreinen die zij juist niet belangrijk vinden. Een persoonlijke norm die niet zozeer met regels op zich in verband staat, maar die wel uitmaakt voor de regelnaleving, betreft de weezin tegen bemoeienis met het bedrijf van buitenaf en daarmee een weezin tegen het uit handen geven van beslissingen aan toezichthouders. Deze weezin kwam alleen erg duidelijk naar voren bij VH26, een regulier varkenshouder (zie kader 1 in paragraaf 7.3.1). VH26 leeft de vierdageneis niet na, maar heeft zich evenmin aangemeld voor de begeleiding daarbij, zoals een aantal andere varkenshouders wel heeft gedaan. Hij doet dit onder het mom van geen bemoeienis met de bedrijfsvoering te willen op zijn bedrijf.

Dit onderscheid naar persoonlijke normen en idealen vertaalt zich noodzakelijkerwijs in de neutralisatietechnieken die varkenshouders gebruiken om regels te overtreden. Bij de overtreding van regels die men niet belangrijk, nuttig of redelijk vindt, kan men een beroep doen op het ontkennen van de schade, de claim van normaliteit (sociale normen) en het beroep op een hogere loyaliteit. Als men de regels wel onderschrijft, dan is ontkenning van de schade een minder logische optie en liggen een beroep op hogere loyaliteiten en het gebruik van de *metaphore of the ledger* (de gedachte dat men meer goed doet dan kwaad) het meest voor de hand.

In de voorgaande hoofdstukken zijn de bevindingen van dit onderzoek gepresenteerd. Voor deze conclusie resteert het antwoord op de centrale onderzoeksvraag: *Wat zorgt ervoor dat bedrijven regels binnen verschillende wetgevingsdomeinen naleven of overtreden?* Om tot dit overkoepelende antwoord te komen, zal eerst worden ingegaan op de antwoorden die het empirische deel van dit onderzoek bieden op de bij deze onderzoeksvraag behorende deelvragen. Daaropvolgend komen in deze conclusie enkele punten voor discussie en de aanbevelingen van dit rapport aan bod.

IN HOEVERRE IS ER SPRAKE VAN DOMEINGEBONDEN REGELOVERTREDING ONDER NEDERLANDSE VARKENSBOEREN?

Varkenshouders hebben net als tal van andere bedrijven met een grote hoeveelheid regels te maken. Deels gaat het om regels die in zijn algemeenheid voor bedrijven gelden, zoals belastingregels en regels omtrent arbeid op het bedrijf. Andere regels gelden meer specifiek voor bepaalde bedrijven, veehouders of zelfs alleen voor varkenshouders, zoals milieuregels, regels voor transport, identificatie en registratie, dierenwelzijnsregels, regels ten aanzien van diergeneesmiddelen en diervoeders.

De varkenshouders in dit onderzoek zijn over het algemeen de mening toegedaan dat men regels zo veel mogelijk dient te respecteren onder het mom van 'wat moet, dat moet'. Dat wil echter niet zeggen dat zij het met alle regels eens zijn en evenmin dat zij de regels in de praktijk allemaal naleven. Van de 26 varkenshouders in dit onderzoek zijn er slechts 2 varkenshouders die stellen in het geheel geen regels te overtreden. Een van die twee stelt wel dat hij als varkenshouder het 'grijze' gebied opzoekt om te kunnen overleven. De overige 24 varkenshouders erkennen allemaal een of meerdere regels te overtreden. Tegelijkertijd ontbreken de werkelijke 'grootovertreders' in dit onderzoek. Tijdens de gesprekken hebben respondenten op twee groepen van dergelijke grootovertreders gewezen. Enerzijds, de 'cowboys' die er in elke beroepsgroep zouden bestaan. Deze cowboys zouden op zoek gaan naar mogelijkheden om geld te verdienen en zich daarbij moedwillig inlaten met allerlei illegale praktijken om het financiële gewin te maximaliseren. De cowboys die de respondenten echter in meer of minder abstracte termen

beschreven, lokaliseerden zij in de secundaire sector en dan vooral in de mesthandel en -transport. Een andere groep grootovertreders betreffen varkenshouders wiens bedrijf hen boven het hoofd is gegroeid. Deze groep werd veelal beschreven als varkenshouders die in de financiële problemen komen, waarbij er problemen in de familiesfeer ontstaan, psychische problemen gaan spelen, rekeningen niet meer betaald kunnen worden, erfbetreders van het bedrijf worden geweerd en er uiteindelijk op tal van terreinen overtredingen worden begaan, variërend van dierverwaarlozing tot overtreding van regels op het gebied van diervoeders, milieu en diergeneesmiddelen.

De varkenshouders in dit onderzoek onderscheiden zich van deze twee groepen door juist diverse plekken op het spectrum tussen grootovertreders en volledige regelnaevers in te nemen. Uit de interviews kwam daarbij naar voren dat sommige regels een groter probleem vormen qua naleving dan andere. Wat regelovertradingen betreft, steken er dus bepaalde domeinen van regelgeving met kop en schouders als meer problematisch boven het geheel uit. De overtredingen die de varkenshouders het vaakst melden betreffen dierenwelzijnskwesties, milieukwesties – en dan hoofdzakelijk mest – en diergeneesmiddelen. Meer concreet zijn het vooral meer recentelijk veranderde wettelijke bepalingen, zoals bij dierenwelzijn de vierdageneis voor zeugen, de UDD-regel voor tweede keus antibiotica en regels die een enorme kostenpost vormen, zoals de Meststoffenwet.

Bij de regelovertrading en de spreiding van de bedrijven over het spectrum van naleving tot niet-naleving is een onderscheid zichtbaar tussen overtredingen die bedrijven opzettelijk begaan en die zij onbewust (zeggen te) begaan. Wat betreft het onbewuste overtreden wijzen de respondenten op het feit dat er op elk bedrijf bij lang zoeken wel iets te vinden is wat niet conform de regels gebeurt. Dit schrijven zowel varkenshouders als de toezichthouders die zich daarover uitlaten deels toe aan het dynamische karakter van een veehouderij. Zo kan bijvoorbeeld het ene moment afleidingsmateriaal nog in een hok hangen en het volgende moment kapot zijn of over de rand van het hok heen zijn geslingerd. Een eveneens veelgenoemde onbewuste overtreding betreft het niet goed naleven van administratieve verplichtingen. Bij een deel van de varkenshouders die overtredingen melden, is er slechts sprake van dergelijke overtredingen die niet doelbewust zijn begaan. De grote meerderheid begaat echter ook opzettelijk overtredingen.

Een tweede onderscheid dat zichtbaar wordt, is dat tussen typen bedrijven die meer en bedrijven die minder geneigd zijn tot regelovertrading. Het belangrijkste onderscheid in type bedrijf betreft het onderscheid tussen enerzijds de vier biologische varkenshouders in dit onderzoek en enkele varkenshouders met een eigen/exclusiever concept en anderzijds de reguliere varkenshouders en varkenshouders die bij grote concepten zijn aangesloten, zoals het Beter Leven keurmerk. Hoewel de geïnterviewde toezichthouder bij SKAL en biologische varkenshouders zelf aangeven dat er ook voldoende aan te merken is op het nalevingsgedrag bij biologische varkenshouders, begeven deze varkenshouders zich toch minder in een grijs

gebied dan in dit onderzoek blijkt over de reguliere en de grote concept varkenshouders. Deze groepen varkenshouders hebben uiteraard met verschillende regels te maken, waarbij reguliere en grote concept varkenshouders in de afgelopen jaren relatief gezien met meer nieuwe regels zijn geconfronteerd die aanpassingen verlangen in de bedrijfsvoering of met regels die duurder uitpakken, zoals ten aanzien van mest. In die zin onderscheiden zij zich van biologische varkenshouders waarvoor al langere tijd dezelfde regels zijn blijven gelden en voor concept varkenshouders die met de bovenwettelijke voorwaarden van een exclusief concept hebben ingestemd, of deze in het geval van een eigen concept zelfs zelf hebben opgesteld. In vergelijking tot biologische en deze enkele kleinere concept varkenshouders melden reguliere en grotere concept varkenshouders dus relatief gezien meer overtredingen in totaal en meer specifiek ook op het niveau van dierenwelzijn, milieu en diergeneesmiddelen. De biologische en kleinere concept varkenshouders noemen primair administratieve regels die ze zouden overtreden. Het type bedrijf maakt eveneens uit voor de regels die al dan niet van toepassing zijn en of die überhaupt een probleem kunnen vormen. Dit blijkt duidelijk uit regels als de vierdageneis voor de groepshuisvesting van zeugen en het aanwezig hebben van een permanente drinkwatervoorziening. De groepshuisvesting van zeugen is uiteraard enkel een regel die men op zeugenbedrijven of gesloten bedrijven kan overtreden, net zoals drinkwater vooral een probleem vormt op brijvoerbedrijven waar de varkens in beginsel al genoeg vocht via het voer toegediend zouden krijgen.

Al met al bevestigt dit onderzoek dus de domeingebondenheid van regelovertreding voor de varkenshouders in dit onderzoek. Er zijn geen varkenshouders onder hen die grootovertreders zijn op meerdere domeinen. In plaats daarvan overtreden deze varkenshouders naar eigen zeggen meestal slechts enkele regels op verschillende domeinen of een of meerdere regels op hetzelfde domein. Ter illustratie, er zijn reguliere en grotere concept varkenshouders onder de respondenten die hoofdzakelijk dierenwelzijnsregels overtreden, terwijl andere van deze varkenshouders enkel de UDD-regel omzeilen voor tweede keus antibiotica en/of zich niet goed aan de Meststoffenwet houden. Enkele varkenshouders erkennen zowel meerdere dierenwelzijnsregels, als de UDD-regel, als de Meststoffenwet te overtreden, maar ook zij stellen zich nog altijd aan het merendeel van de regels te houden waarmee zij te maken hebben.

WELKE REDENEN EN MOTIEVEN NOEMEN VARKENSBOEREN VOOR REGELNALEVING EN REGELOVERTREDING EN IN HOEVERRE KOMEN DEZE REDENEN EN MOTIEVEN OVEREEN MET DE FACTOREN UIT DE LITERATUUR?

In literatuur over regelovertreding en -naleving zijn veel factoren ter verklaring genoemd. De meeste genoemde verklaringen kwamen ook expliciet in dit onderzoek naar voren als bijdragend aan de verklaring van de relatieve domeingebondenheid van de regelovertreding door varkenshouders in deze studie. In zijn tota-

liteit is er dus een veelheid aan verklaringen van toepassing. Een gangbare verklaring in de compliance literatuur is bijvoorbeeld het belang van gelegenheid om regels te overtreden en na te leven. Die gelegenheid wordt voor een groot deel beïnvloed door de effectiviteit van toezicht en in het geval van dit onderzoek de registratieverplichtingen waaraan varkenshouders moeten voldoen. Zo hebben de verplichting tot identificatie en registratie van varkens, de automatische monstername bij mest, de registratieverplichting van diergeneesmiddelen door dierenartsen en het gebruik van elektronische dataloggers bij luchtwassers het moeilijker gemaakt om regels te overtreden. Desalniettemin bestaan er voor vindingrijke varkenshouders nog voldoende mogelijkheden om regels op deze terreinen te omzeilen. Alleen belastingregels zouden nauwelijks overtreden worden door een combinatie van registratieverplichtingen met gebruikmaking van adviesbureaus en accountants ter controle van de door diverse varkenshouders zogenoemde mei-telling, ofwel landbouwtelling, waardoor overtredingen zich zouden beperken door interpretatieverschillen met belastingtoezichthouders. Gelegenheid wordt in dit onderzoek als een basisvoorwaarde voor regelovertreding aangemerkt, maar vormt geen afdoende verklaring voor de reden waarom varkenshouders regels overtreden, noch voor de reden waarom ze sommige regels wel en andere niet overtreden.

Een tweede groep factoren die in de literatuur naar voren komt als mogelijke verklaring voor regelovertreding onder bedrijven, betreft de economische en sociale context die in het geval van varkenshouders ten tijde van deze studie bijdraagt aan *strain*. Varkenshouders – en zeker reguliere varkenshouders – bevinden zich in een complex spanningsveld tussen druk vanuit de (internationale) markt, een slecht imago en druk vanuit regels en toezicht. De situatie van vooral reguliere varkenshouders beschrijven de respondenten als een rat-race waarin ze een zo laag mogelijke kostprijs moeten behalen om hun hoofd financieel boven water te kunnen houden en – voor de bedrijven die het beter gaat – om hun positie voor de toekomst zeker te blijven stellen. De *strains* die vanuit dit spanningsveld bestaan, vormen een hoofdzakelijk financiële reden voor varkenshouders om regels te overtreden. De biologische varkenshouders en varkenshouders die deelnemen aan exclusieve en zelfbedachte concepten vormen daarop een uitzondering. Zij zullen vanuit deze spanningen eerder geneigd zijn om regels na te leven, omdat juist het vooruitzicht van regelovertreding spanningen met zich mee kan brengen. Ter illustratie, voor biologische varkenshouders is er geen weg terug naar regulier varkenshouden. Als zij hun biologische certificaat verliezen, is het meteen einde oefening voor het desbetreffende bedrijf.

Strain kan een verklaring bieden voor regelovertreding wanneer deze overtreding financieel voordeel oplevert. Deze spanning biedt echter geen afdoende verklaring voor de regels die de varkenshouders in deze studie overtreden omdat niet alle overtredingen financieel voordeel opleveren – denk aan de aanwezigheid van afleidingsmateriaal en het voldoen aan administratieve verplichtingen – en het ver-

klaart evenmin waarom varkenshouders dan sommige regels die financieel voordeel opleveren wel overtreden en andere niet. Het is dus de vraag wat die keuze beïnvloedt.

Voor de keuze voor het al dan niet overtreden van concrete regels of regels op concrete domeinen en daarmee voor een verklaring van de domeingebondenheid van regelovertreding onder varkenshouders is allereerst van belang hoe de respondenten tegen die regels aankijken. Zo wijzen de respondenten erop dat regels waarmee men het niet eens is vanwege onredelijkheid, oneerlijkheid of een gebrek aan nut eerder worden overtreden dan regels die men wel onderschrijft. Dit laat de relevantie zien van persoonlijke normen in de beslissing om regels te overtreden. Toch hoeft men het niet per se oneens te zijn met regels om deze te overtreden. Varkenshouders noemen daarnaast enerzijds de gangbare praktijk onder varkenshouders en daarmee sociale normen en anderzijds botsende belangen en daarmee persoonlijke normen in hun argumentatie voor regelovertrading. Deze argumentatie neemt de vorm aan van neutralisatietechnieken die varkenshouders veelvuldig in dit onderzoek gebruiken om hun regelovertrading te rechtvaardigen.

Deze neutralisatietechnieken vormen een verdere verklaring voor regelovertrading onder de varkenshouders in dit onderzoek, omdat zij met deze neutralisatietechnieken een morele ruimte creëren om tot regelovertrading over te gaan en deze in stand te houden, terwijl zij tegelijkertijd toch het zelfbeeld van normgetrouwe burger kunnen handhaven. Concrete neutralisatietechnieken die varkenshouders gebruiken is ten eerste de ontkenning van de verantwoordelijkheid, wat in dit onderzoek primair gebeurt wanneer varkenshouders stellen dat er vanwege het dynamische karakter op een bedrijf altijd iets te vinden is zonder dat zij zich daarvan bewust zijn. Ook de rol van toezichthoudende instanties en de overheid wordt hier belicht door te wijzen op punten waar toezichthouders falen en het toezicht ineffectief is, de interpretatieverschillen tussen toezichthouders en varkenshouders en het opstellen van niet-haalbare of botsende regels door de overheid waardoor zij de verantwoordelijkheid voor de overtrading van zichzelf afschuiven. Ten tweede ontkennen diverse varkenshouders in dit onderzoek de schade van bepaalde regelovertrading, onder meer bij het uitrijden van meer mest op het land dan wettelijk is toegestaan. Ten derde beroepen de varkenshouders in deze studie zich geregeld op een hogere loyaliteit wanneer zij zich geconfronteerd voelen met botsende belangen, bijvoorbeeld tussen het financiële belang van het bedrijf en dierenwelzijn bij het niet naleven van de vierdageneis of tussen dierenwelzijn en volksgezondheid bij het niet naleven van de UDD-regel. Ten vierde brengen de geïnterviewde varkenshouders geregeld een claim van normaliteit naar voren door zich te beroepen op andere varkenshouders die de regels ook overtreden en waar ze zich mogelijk zelfs nog positief van onderscheiden doordat anderen ergere overtradingen zouden begaan. Dit geldt vooral bij overtradingen van de Meststoffenwet en van de UDD-regel waarvan varkenshouders in dit onderzoek meermalen aangeven dat deze regels door een grote groep varkenshouders worden overtre-

den. In verschillende van deze neutralisatietechnieken zijn verwijzingen naar de *strain* die varkenshouders ervaren door druk vanuit de markt en normatieve motieven zoals persoonlijke en sociale normen te herkennen.

Een aanvullende verklaring die uit dit onderzoek naar voren komt, betreft het feit dat de regels die de varkenshouders in deze studie het meest erkennen te overtreden, deels ook meer recente regels zijn, zoals de vierdageneis en de UDD-regel. Mogelijk verzetten zij zich dus – tijdelijk – tegen nieuwe regels totdat die onderdeel van hun systeem worden.

Samengevat spelen er dus tal van verklaringen bij regelovertreding onder de varkenshouders in deze studie mee, variërend van gelegenheid (als basisvoorwaarde), het bestaan van *strain* en daarmee vooral economische motieven, meningen over regels, neutralisatietechnieken en daarmee sociale en persoonlijke motieven en hoe recent en ingrijpend regels zijn.

OP WELKE FACTOREN LIGT DE NADRIJK EN HOE KAN DIT BIJDRAGEN AAN HET VERKLAREN VAN HET AL DAN NIET DOMEINGEBONDEN KARAKTER VAN REGELOVERTREDING?

Om de domeingebondenheid van de regelovertreding onder de bedrijven in dit onderzoek te verklaren, volstaat het niet om enkel naar het totaal van de verschillende verklaringen te kijken. De vraag waarom bedrijven sommige regels wel overtreden en andere regels niet verdient nog enige aanvullende reflectie. Ter illustratie, vanuit de gedachte dat er financiële overwegingen aan regelovertreding ten grondslag liggen, zou een varkenshouder er zowel voor kunnen kiezen om het licht in zijn stal uit te laten als dat hij ervoor kiest om de luchtwasser uit te zetten. Kortom, hetzelfde belang – in dit geval financieel – is op verschillende wijzen te dienen.

Een eerste bepalende factor betreft de kenmerken van bedrijven. Welke regels en binnen welke domeinen regels worden overtreden, varieert tot op zekere hoogte naar het type bedrijf. Deels heeft dit te maken met het feit dat niet alle bedrijven dezelfde regels hoeven na te leven of regels niet voor alle soorten bedrijven een even groot pijnpunt vormen. Een eerste onderscheidend kenmerk dat de domeinen van regelovertreding of concrete regels binnen bepaalde domeinen helpt verklaren, betreft het onderscheid tussen enerzijds biologische varkenshouders en een paar exclusieve concept varkenshouders en anderzijds de reguliere en grotere concept varkenshouders. Vooral biologische varkenshouders hebben met andere regels te maken of hebben minder problemen met bepaalde algemeen geldende regels omdat deze regels als vanzelfsprekend onderdeel uitmaken van het concept waarvoor ze zelf hebben gekozen. Zo hoeven biologische varkenshouders en varkenshouders met scharrelvarkens geen luchtwasser te plaatsen, zijn zij al gewend aan een laag verbruik van antibiotica en kunnen biologische varkenshouders hun mest over het algemeen bij biologische akkerbouwers en tegen veel lagere kosten kwijt

dan dat reguliere en grotere concept varkenshouders dat kunnen. Hun overtredingen zijn daardoor nog meer domeingebonden, aangezien zij regels die niet van toepassing zijn uiteraard niet kunnen overtreden en zij regels die zij als minder problematisch ervaren eerder zullen naleven dan de reguliere en grotere concept varkenshouders dat doen. Evidente kenmerken die een rol spelen bij het overtreden van concrete regels en die daarmee van invloed zijn op de domeingebondenheid van regelovertreding, zijn het type varkens, het type voersysteem dat men heeft en de regio waarin het bedrijf zich bevindt. Voor het type varken geldt dat bijvoorbeeld de vierdageneis enkel overtreden kan worden door bedrijven met een zeugenafdeling. Het voersysteem heeft invloed op het niet naleven van de regel dat er een permanente drinkwatervoorziening is voor varkens. Terwijl bedrijven waar droog voer wordt gegeven deze regel over het algemeen zullen naleven, lichten brijvoerbedrijven geregeld de hand met deze regel. Ten slotte kwam uit de gesprekken naar voren dat varkenshouders in Limburg en Brabant meer problemen hebben met de mestafzet dan varkenshouders in andere regio's, waardoor zij mogelijk vaker melding maken van overtreding van die regels.

Een tweede factor die de variatie in de domeingebondenheid van regelovertreding onder de varkenshouders in deze studie helpt verklaren en die het voornoemde onderscheid naar bedrijfskenmerken overstijgt, zijn de persoonlijke normen van de varkenshouders in deze studie en de neutralisatietechnieken die zij op grond daarvan gebruiken. De keuze om sommige regels wel na te leven en andere niet, of om regels binnen het ene domein wel te overtreden, maar binnen het andere niet, reflecteert op twee manieren het belang van persoonlijke normen. Aan de ene kant dragen persoonlijke normen er aan bij dat varkenshouders bepaalde regels wel onderschrijven en waarderen, terwijl ze andere regels oneerlijk, onredelijk en onnuttig vinden. Uit de gesprekken blijkt dat varkenshouders op grond van hun persoonlijke normen deze laatste categorie regels eerder overtreden. Ze overtreden echter ook regels die ze in beginsel wel onderschrijven, bijvoorbeeld als ze een botsing tussen belangen ervaren en met behulp van persoonlijke normen beslissen welk belang ze prioriteit geven. Een illustrerend voorbeeld is de keus tussen dierenwelzijn en de eisen van het biologische certificaat bij het bijvoeren van biggen met niet-biologisch melkpoeder. De desbetreffende varkenshouder stelde het dierenwelzijn vanuit eigen principes boven de eisen van het biologische certificaat.

Of het nu om regels gaat waarmee men het wel of niet eens is, in beide gevallen maken de varkenshouders in dit onderzoek hun regelovertreding mogelijk door het gebruik van neutralisatietechnieken. De varkenshouders in dit onderzoek zien zich als normgetrouwe burgers die eerlijke ondernemers zijn en die in beginsel regels na willen leven. Om de regelovertreding toch mogelijk te maken of in stand te houden, praten zij de overtreding voor zichzelf goed door het gebruik van diverse neutralisatietechnieken ter legitimatie van hun gedrag. Vaak reflecteren deze neutralisatietechnieken hun persoonlijke normen. Wanneer het gaat om botsende belangen, zoals in het in de vorige alinea genoemde voorbeeld van het melk-

poeder, dan reflecteert de neutralisatietechniek wat de varkenshouder in kwestie als hogere loyaliteit beschouwt, hetgeen laat zien welke persoonlijke norm prioriteit krijgt. Bij regels waarin varkenshouders zich niet kunnen vinden, beroepen zij zich op het ontkennen van de verantwoordelijkheid, het ontkennen van de schade, de claim van normaliteit en het beroep op hogere loyaliteiten. Wanneer de geïnterviewde varkenshouders zich wel in de regels kunnen vinden, dan hanteren ze – met uitzondering van de ontkenning van de schade – dezelfde technieken, al is hun argumentatie dan vaak net anders doordat deze de persoonlijke normen reflecteert.

Voor de centrale onderzoeksvraag in dit rapport luidt het samenvattende antwoord dan ook dat er veel verklaringen op blijken te gaan voor de regelovertreding van de varkenshouders in deze studie, maar dat de domeingebondenheid van regelovertreding die uit deze studie blijkt zich vooral laat verklaren door de kenmerken van de varkensbedrijven en de persoonlijke normen en neutralisatietechnieken die ten grondslag liggen aan de beslissing om tot regelovertreding over te gaan.

Reflectie en aanbevelingen

Wat kunnen toezichhoudende instanties en beleidsmakers met de uitkomsten van dit rapport? En in hoeverre strekken de lessen van dit rapport zich uit tot regel-overtreding door bedrijven in het algemeen? Deze vragen zullen worden beantwoord door eerst kort te reflecteren op de bredere toepasbaarheid van de bevindingen in deze studie en vragen voor vervolgonderzoek. Daarna komen de rol van toezichhouders bij regelovertreding en regelnaleving zoals die in dit onderzoek blijken en de aanbevelingen voor toezicht en handhaving op basis van dit rapport aan bod.

Zoals in paragraaf 3.5 al aan de orde kwam, laat het kwalitatieve karakter van deze studie het niet toe om harde uitspraken te doen, niet alleen ten aanzien van varkenshouders in het algemeen, maar ook niet ten aanzien van andere bedrijven. Dit kwalitatieve onderzoek laat echter wel ruimte voor theoretische generalisaties. Dit houdt in dat dit onderzoek indicaties biedt voor verklaringen die in nader onderzoek op houdbaarheid kunnen worden gecontroleerd en die als basis kunnen dienen voor aanbevelingen voor toezicht en handhaving in de varkenshouderij en voor bedrijven in het algemeen.

Wat betreft vervolgonderzoek verdient het allereerst aanbeveling om voornoemde theoretische generalisaties inderdaad op houdbaarheid te testen in een bij voorkeur kwantitatief vervolgonderzoek. Tegelijkertijd heeft dit onderzoek nieuwe vragen opgeroepen. Een belangrijke vraag die tijdens dit onderzoek naar boven kwam, betreft de rol bij regelovertreding van derde partijen die regelovertreding kunnen faciliteren. In het geval van dit onderzoek kwamen als partijen de banken, dierenartsen, mesthandelaren en adviseurs (op bijvoorbeeld het gebied van voeding of

belasting) naar voren. Welke rol deze partijen precies bij regelovertreding spelen en in hoeverre zij een *facilitator* vormen, is echter in dit onderzoek onvoldoende duidelijk geworden.

Ten aanzien van toezicht en handhaving wijst de literatuur erop dat de rol van toezichthouders een belangrijke factor is voor regelnaleving en -overtreding. Hoewel deze rol in dit onderzoek wel degelijk als een factor ter verklaring van regelover-treding naar voren komt en de meningen over zeker de NVWA geregeld negatief was, lijkt de mening over toezichthouders toch dubbel en lijkt hun optreden geen centrale verklarende rol te spelen. De mening over toezichthouders is dubbel in de zin dat de varkenshouders in dit onderzoek weliswaar geregeld opmerken dat zij zeker toezichthouders van de NVWA naar henzelf als incidentele overtreder streng vinden, maar dat er ook meermalen wordt gezegd dat andere overtredende varkenshouders, die zij als structurele overtreders zien, niet hard genoeg worden aangepakt. Een ander punt dat opvalt, is dat een deel van de overtredingen die de varkenshouders melden, bij controles niet door toezichthouders zijn opgemerkt. Toezichthouders zien dus geregeld overtredingen over het hoofd en het is waarschijnlijk dat dit niet enkel in de varkenshouderij gebeurt, maar ook in andere sectoren. Het verdient daarom aanbeveling om:

- zich er bewust van te zijn dat varkenshouders/ondernemers die zich meewerkend opstellen soms ook overtredingen begaan en zich als toezichthouder dus niet door de medewerking laten sturen;
- het besef uit te stralen dat niet alle varkenshouders/ondernemers bewust regelover-tredingen begaan;
- consequent te zijn in toezicht en handhaving door variatie tussen individuele toezichthouders te vermijden;
- formele waarschuwingen mogelijk te maken, om de voorgaande aanbeveling te kunnen realiseren. Diverse toezichthoudende instanties maken geen gebruik (meer) van de mogelijkheid van een formele waarschuwing. Toezichthouders moeten daarom ofwel een melding maken van een overtreding waarbij ze weten dat deze tot een sanctie zal leiden, of ze moeten het bij een mondelinge waarschuwing laten die daardoor niet wordt geregistreerd. Varkenshouders, maar ook ondernemers in andere sectoren, kunnen op die manier in theorie telkens aan een sanctie ontsnappen, hetgeen overtredingen juist in de hand zou kunnen werken. Formele waarschuwingen zouden dit probleem kunnen vermijden.

Een andere aanbeveling die op grond van het voorgaande te verwachten is, is het verscherpen van toezicht en het beperken van de gelegenheid. Hoewel hierdoor winst te behalen is en toezichthouders zeker technologische ontwikkelingen kunnen benutten om beter toezicht en minder gelegenheid te realiseren, zal dit waarschijnlijk niet voldoende uitkomst bieden. Ten eerste is er ondanks allerlei registratieverplichtingen en andere beperkingen van mogelijkheden (zoals de automati-

sche monsternamen bij mest) nog altijd gelegenheid voor varkenshouders of andere ondernemers om te overtreden. Het is waarschijnlijk dat er ook altijd gelegenheid te vinden blijft. Ten tweede beïnvloeden toezichthouders via deze focus niet de motivatie van varkenshouders of andere ondernemers. Dit onderzoek heeft laten zien dat de motivatie van varkenshouders door spanningen en normatieve motieven via het gebruik van neutralisatietechnieken tot regelovertrading leiden. Toezichthouders en handhavers zouden hier dus idealiter rekening mee houden en zich niet primair richten op het beperken van de gelegenheid.

Vanuit deze studie is het daarom aan te bevelen om naast bovengenoemde aanbevelingen twee sporen te bewandelen. Het eerste spoor is voor beleidsmakers en de wetgever en wijst op de noodzaak van een visie en onderlinge afstemming van verschillende beleidsterreinen en regelgeving. In de situatie van varkenshouders in het bijzonder bestaan er momenteel twee belangrijke pijnpunten op dit vlak. Het eerste pijnpunt betreft de bovenwettelijke regels ten opzichte van Europa die zij ervaren. Varkenshouders geven aan geen problemen te hebben met bovenwettelijke regels, zo lang ze de kosten van die extra regels maar kunnen terugverdienen. Hoewel een simpele oplossing daarvoor niet mogelijk is, zeker niet wanneer het varkensvlees voor de internationale markt bestemd is, zou het wel wenselijk zijn om te onderzoeken hoe dergelijke bovenwettelijke regels – indien zij nodig worden bevonden – voor de ondernemers die met deze regels te maken krijgen kunnen renderen. Zeker varkenshouders die in de rat-race zitten en waarvan het bestaan van hun bedrijf samenhangt met de kostprijsreductie die zij weten te bewerkstelligen, komen anders in de verleiding of ervaren een noodzaak om een of meer regels te overtreden om wel tot een tegemoetkoming in de extra kosten te kunnen komen. Een tweede pijnpunt betreft botsende regels. Deze botsing doet zich bij de varkenshouders in dit onderzoek vooral voor op het gebied van mest. Het grootste probleem waar zij op stuiten is dat de overheid hen verplicht om mest te verwerken, maar zij vervolgens van lokale overheden geen vergunning krijgen om daarvoor mestverwerkingsinstallaties te bouwen. Veel varkenshouders ervaren daardoor een patstelling; zij moeten meer kosten maken voor het afvoeren en verwerken van hun mest, waardoor zij eerder geneigd zullen zijn om deze (of andere) regels te overtreden. Dergelijke tegenstrijdigheden zou de overheid moeten zien te vermijden, niet alleen voor varkenshouders, maar ook in de regelgeving voor andere ondernemers.

Het tweede spoor geldt voor toezichthoudende instanties en betreft de aanbeveling om in te zetten op de persoonlijke normen en de neutralisatietechnieken die varkenshouders of ondernemers in het algemeen gebruiken. Achter de persoonlijke normen en de neutralisatietechnieken die varkenshouders gebruiken gaat een visie schuil over het ontbreken van de meerwaarde van regels, de onmogelijkheid om regels (allemaal) na te leven en de verantwoordelijkheid die daardoor bij varkenshouders zou ontbreken, het gebrek aan schade door regelovertrading, de tegenstrijdigheid van belangen waardoor men zou moeten kiezen en de verhouding van

de eigen regelovertreding tot dat wat anderen doen. Wanneer deze visie op verkeerde aannames is gestoeld, dan verdient het aanbeveling om de neutralisatie-technieken die de varkenshouders gebruiken en waarmee ze hun regelovertredingen rechtvaardigen of excuseren te weerleggen. Dit betekent meer concreet dat toezichthoudende instanties meer aandacht zouden moeten besteden aan het uitleggen – met onderbouwingen – waartoe regels dienen die als problematisch worden ervaren, wat de meerwaarde daarvan dus is, tot welke schade niet-naleving kan leiden en hoe naleving met andere belangen te verenigen is. Dit kan door middel van voorlichting over het waarom van regels, het benadrukken van de voordelen van naleving en de nadelen van overtreding. Tijdens het veldwerk kwam een duidelijk voorbeeld naar voren bij een Gelderse omgevingsdienst van hoe dit kan gebeuren. Een toezichthouder van die dienst, TH14 vertelt tijdens het interview hoe varkenshouders die zich aanvankelijk niets wilden laten vertellen, overstag gaan als ze voorgerekend krijgen hoeveel het vervangen van hun oude lampen door led-lampen hen op jaarbasis oplevert. Dit voorbeeld illustreert hoe varkenshouders die 40 lux in de stallen vanuit economische overwegingen te duur vinden, toch aangespoord kunnen worden tot regelnaleving, omdat het naleven van de regel hen geen extra kosten oplevert. Een ander voorbeeld betreft de reactie van de NVWA op het overmatig gebruik van koper in diervoeders voor varkens. Door varkenshouders voor te lichten over de schade die dit toebrengt en over de beperkte voordelen, door er op te wijzen dat alleen bij jonge biggen extra koper echt een voordeel voor de groei oplevert, in combinatie met controles op dit punt, is het nalevingspercentage volgens de NVWA gestegen van 70 procent in 2014 naar 92 procent in 2015.

Al met al wijst dit onderzoek dus vooral op het belang om zich als toezichthouder (en beleidsmaker) in de positie van ondernemers, zoals varkenshouders, te verplaatsen door de impact van regels in hun volle samenhang te zien, consistentere en responsiever te zijn in toezicht en handhaving door bijvoorbeeld meer te werken met formele waarschuwingen en vooral ook door persoonlijke normen en neutralisaties waar nodig te beïnvloeden en te weerleggen. Op die wijze kunnen beleidsmakers en toezichthouders bijdragen aan de mogelijkheden om letterlijk en figuurlijk goed te boeren.

LITERATUUR

- Agnew, R. (2006). *Pressured into crime: An overview of general strain theory*. Los Angeles, CA: Roxbury.
- Agnew, R., Piquero, N.L., & Cullen, F.T. (2009). General strain theory and white-collar crime. In: Simpson, S.S. & Weisburd, D. (red.). *The criminology of white-collar crime* (p. 35-60). New York: Springer.
- Alalehto, T. (2015). White collar criminals: The state of knowledge. *The Open Criminology Journal 2015* (8), 28-35.
- Azarian, R., & Alalehto, T. (2014). Pattern in account-giving among white collar criminals. *Deviant Behavior*, 35 (2), 101-115.
- Becker, G.S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 76 (2), 169-217. doi: 10.1086/259394
- Benson, M.L. (1985). Denying the guilty mind: Accounting for involvement in a white-collar crime. *Criminology*, 23 (4), 583-607.
- Bunt, H. van de (2007). Muren van stilzwijgen. In: Bunt, H. van de, Spierenburg, P. & Swaaningen, R. van. *Drie perspectieven op sociale controle* (p. 113-136). Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- Coleman, J.W. (1987). Toward an integrated theory of white-collar crime. *American Journal of Sociology*, 93 (2), 406-439.
- Cullen, F.T., & Messner, S.F. (2007). The making of criminology revisited: An oral history of Merton's anomie paradigm. *Theoretical Criminology*, 11 (1), pp. 5-37. doi:10.1177/1362480607072733.
- Daling aantal bedrijven bij gelijk aantal varkens (30 juni 2015). Wageningen: LEI. Geraadpleegd via <http://www.agrimate.nl/SectorResultaat.aspx?subpubID=2232§orID=2255>.
- Dam, M.H.P. van (23 juni 2016). Toekomst van de intensieve veehouderij (brief van de staatssecretaris). *Kamerstukken II 2015/16*, 28973, 180.
- Denkers, A., & Goslinga, S. (2008). Fraude in beeld. *Tijdschrift voor Criminologie*, 50 (2), 148-153.
- Denkers, A.J.M., Peeters, M.P., & Huisman, W. (2013). *Waarom bedrijven de regels naleven: Over individuele motieven, de ethische bedrijfscultuur en de mores in de branche*. Den Haag: Boom Lemma.
- Dooren, K. van (2016, 8 november). Rechter handhaaft beroepsverbod Straathof. *Boerderij*. Geraadpleegd via <http://www.boerderij.nl/Varkenshouderij/Nieuws/2016/11/Rechter-handhaaft-beroepsverbod-Straathof-2913989W/>.
- Evans, R.D., & Porche, D.A. (2005). The nature and frequency of medicare/medicaid fraud and neutralization techniques among speech, occupational, and physical therapists. *Deviant Behavior*, 26 (3), 253-270.
- Haan, M. (2009). Europees recht en het welzijn van landbouwhuisdieren. *Justitiële Verkenningen*, 27 (9), 85-93.
- Haugh, T. (2015). Overcriminalization's new harm paradigm. *Vanderbilt Law Review*, 68 (5), 1191-1241.
- Hirschi, T. (1969). *Causes of Delinquency*. Berkeley etc.: University of California Press.
- Hoste, R. (2013). *Productiekosten van varkens: Resultaten van InterPIG over 2011*. Wageningen/Den Haag: LEI. Geraadpleegd via https://www.wageningenur.nl/upload_mm/5/a/4/76552922-de7a-40d6-9a58-6f51f935bde_Rapport%202013-030%20Hoste_DEF_WEB.pdf.
- Huisman, W. (2001). *Tussen winst en moraal: Achtergronden van regelnaleving en regelovertreding door ondernemingen*. Erasmus Universiteit Rotterdam. Geraadpleegd via: <http://repub.eur.nl/pub/368/>.

- Ipshuis, A.J. (2002). Landbouwtellingen 1910-2000. In Maarseveen, J.G.S.J. van (red.). *Algemene tellingen in de twintigste eeuw. De methode van onderzoek bij personen en bedrijven* (p. 175-222). Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd via <https://www.cbs.nl/-/media/imported/documents/2006/13/2002-a310-pub.pdf>.
- Kagan, R.A., Gunningham, N., & Thornton, D. (2011). Fear, duty, and regulatory compliance: lessons from three research projects. In: Parker, C. & Lehmann Nielsen, V. (red.). *Explaining compliance: Business responses to regulation* (p. 37-58). Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Klenowski, P.M. (2012). "Learning the Good with the Bad": Are occupational white-collar offenders taught how to neutralize their crimes? *Criminal Justice Review*, 37 (4), 461-477.
- Langton, L., & Piquero, N.L. (2007). Can general strain theory explain white-collar crime? A preliminary investigation of the relationship between strain and select white-collar offenses. *Journal of Criminal Justice*, 35 (1), 1-15.
- Matza, D. (1964). *Delinquency and drift*. New York, etc.: Wiley.
- May, P.J., & Winter, S.C. (2011). Regulatory enforcement styles and compliance. In: Parker, C. & Lehmann Nielsen, V. (red.). *Explaining compliance: Business responses to regulation* (p. 222-244). Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Merton, R.K. (1938). Social structure and anomie. *American Sociological Review* 3 (5), p. 672-682.
- Ministerie van Economische Zaken. (2016). *Gevolgen gewijzigde UDD-regeling: Zorgvuldig gebruik van antibiotica in de veehouderij*. Den Haag: Rijksoverheid. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/11/01/gevolgen-gewijzigde-udd-regeling>.
- Morel, J. (25 december 2015). Helft zeugenhouders dreigt kopje onder te gaan in 2016. *Trouw*. Geraadpleegd via <http://www.trouw.nl/tr/nl/4504/Economie/article/detail/4214278/2015/12/25/Helft-zeugenhouders-dreigt-kopje-onder-te-gaan-in-2016.dhtml>.
- Nagin, D.S., & Paternoster, R. (1991). On the relationship of past to future participation in delinquency. *Criminology*, 29, 163-189. doi: 10.1111/j.1745-9125.1991.tb01063.x.
- Nielsen, V.L. & Parker, C. (2012). Mixed motives: Economic, social, and normative motivations in business compliance. *Law and Policy*, 34 (4), 428-462.
- NVWA. (2014). *Gebruik koper en zink in de varkenshouderij 2014*. Utrecht: NVWA. Geraadpleegd via <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/dieren-dierlijke-producten/dossier/varkens/wettelijk-toegestane-norm-koper-in-varkensvoer>.
- Parker, C., & Nielsen, V. L. (2011). Introduction. In Parker, C. & Lehmann Nielsen, V. (red.). *Explaining compliance: Business responses to regulation* (p. 1-33). Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Piquero, N.L., Tibbets, S.G., & Blankenship, M.B. (2005). Examining the role of differential association and techniques of neutralization in explaining corporate crime. *Deviant Behavior*, 26 (2), 159-188.
- Piquero, N.L. & Weisburd, D. (2009). Developmental trajectories of white-collar crime. In Simpson, S.S. & Weisburd, D. (red.). *The criminology of white-collar crime* (pp. 153-171). New York: Springer.
- Platform Bijzondere Opsporingsdiensten (2007). *Fraude in beeld*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid.
- Redactie Boerenbusiness. (28 april 2016). Meeste faillissementen in varkenssector in jaren: In werkelijkheid meer stoppers. Geraadpleegd via: <http://www.boerenbusiness.nl/varkens-voer/artikel/10869475/meeste-faillissementen-in-varkenssector-in-jaren>.
- Redactie Boerenbusiness. (28 augustus 2015). Varkenssector gaat 3 september actie voeren. Geraadpleegd via: <http://www.boerenbusiness.nl/varkensmarkt/artikel/10865468/varkenssector-gaat-3-september-actie-voeren>.
- Regiegroep Vitale Varkenshouderij (juni 2016). *Actieplan vitalisering varkenshouderij*. Den Haag. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/06/23/kamerbrief-actieplan-vitalisering-varkenshouderij>.
- Rentabiliteit varkensbedrijven daalt opnieuw fors. (26 mei 2016). Wageningen: LEI. Geraadpleegd via <http://www.agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2291&themaID=2272&indicato-rID=2088§orID=2255>.
- Scott, M.B., & Lyman, S.M. (1968). Accounts. *American Sociological Review*, 33 (1), 46-62.
- Simpson, S.S. (2013). White-collar crime: A review of recent developments and promising directions for future research. *Annual Review of Sociology*, 39, 309-331.

- Simpson, S.S., & Rorie, M. (2011). Motivating compliance: economic and material motives for compliance. In: Parker, C. & Lehmann Nielsen, V. (red.). *Explaining compliance: Business responses to regulation* (p. 59-77). Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Sykes, G., & Matza, D. (1957). Techniques of neutralization: A theory of delinquency. *American Sociological Review*, 22 (6), 664-670.
- Tyler, T.R. (2006). *Why people obey the law*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Tyler, T.R. (2011). The psychology of self-regulation: normative motivations for compliance. In: Parker, C. & Lehmann Nielsen, V. (red.). *Explaining compliance: Business responses to regulation* (p. 78-99). Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Varkens in Nood. (2015). *120 misstanden in de Nederlandse varkenshouderij anno 2015*. Geraadpleegd via <http://www.varkensinnood.nl/sites/dierenrecht.nl/files/field/attachment/dierenrecht-misstandenrapportvarkensinnoodoktober2015.pdf>.
- Vlieg, M. (2017). *Schandpaal of Schouderklop? Handhaving door 'naming en shaming' en 'naming en faming'*. Den Haag: Boom criminologie.
- Wang, X., & Holtfreter, K. (2012). The effects of corporation- and industry-level strain and opportunity on corporate crime. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 49 (2), 151-185.
- Whyte, D. (2016). It's common sense, stupid! Corporate crime and techniques of neutralization in the automobile industry. *Crime, Law and Social Change*, 66, 165-181. doi 10.1007/s10611-016-9616-8.
- Wingerde, C.G. van (2012). *De afschrikking voorbij. Een empirische studie naar afschrikking, generale preventie en regelnaleving in de Nederlandse afvalbranche*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Winter, S.C., & May, P.J. (2001). Motivation for compliance with environmental regulations. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20 (4), 675-698.

SAMENVATTING

Valt er een onderscheid te maken tussen bedrijven die stelselmatig regels aan hun laars lappen en bedrijven die juist consequent regels naleven? Hoewel het aanneemelijk lijkt dat nalevingsgedrag van een bedrijf op het ene domein van regelgeving een voorspellende waarde heeft voor naleving op andere domeinen, is dat nog niet voldoende onderzocht. Het is niet alleen de vraag of er een onderscheid tussen stelselmatige regelovertreders en regelnalevers te maken is, maar ook is het de vraag welke factoren en motieven van doorslaggevend belang zijn bij regelnaleving en -overtreding op de verschillende domeinen van regelgeving.

Meer duidelijkheid over de domeingebondenheid van regelovertreding zou een bijdrage kunnen leveren aan de effectiviteit van de toezichts- en handhavingspraktijk. Zo zouden toezichthouders en handhavers betere beslissingen kunnen nemen over waar ze hun capaciteit inzetten en hoe ze dat het beste kunnen doen en zouden ze beter kunnen inspelen op hetgeen regelovertreders beweegt. Om bij te dragen aan meer inzicht in de domeingebondenheid van regelovertreding staat in dit onderzoek de volgende onderzoeksvraag centraal: *Wat zorgt ervoor dat bedrijven regels binnen verschillende wetgevingsdomeinen naleven of overtreden?*

Deze vraag is onderzocht voor een specifieke groep ondernemers: varkenshouders. Deze focus maakt het mogelijk om tot beter gefundeerde uitspraken te komen doordat de ondernemers in dit onderzoek zich in vergelijkbare situaties bevinden en allen te maken hebben met regelgeving op een veelheid aan domeinen, zoals regels op het domein van belastingen, identificatie en registratie en milieu. Met deze focus houdt deze studie rekening met eerder onderzoek dat wijst op de relevantie van de sociale en economische context voor regelnaleving. In het geval van varkenshouders geldt dat zij zich in een sector bevinden die, zeker ten tijde van het onderzoek, onder economische en sociale druk staat door lage prijzen en een slecht imago. Het spanningsveld waarin varkenshouders zich bevinden, wordt bovendien versterkt door veranderingen in regelgeving en het toezicht waaraan hun bedrijven onderhevig zijn.

Om tot een antwoord op de onderzoeksvraag te komen, is gekozen voor een literatuurstudie in combinatie met een kwalitatief empirisch onderzoek, primair bestaande uit 46 semigestructureerde interviews en secundair uit veldwerkactiviteiten waaronder een rondleiding op de varkenshouderijen die aan dit onderzoek deelnemen en het bezoeken van bijeenkomsten gericht op varkenshouders en de

varkenshouderij. Van deze veldwerkactiviteiten zijn *field notes* gemaakt die hebben bijgedragen aan een nader begrip van wat er onder varkenshouders leeft. De dataverzameling heeft plaatsgevonden in de periode van juni 2015 tot en met januari 2016.

De interviews zijn gehouden met verschillende groepen respondenten om tot een zo volledig en waarheidsgetrouw mogelijk beeld te komen van de situatie waarin varkenshouders zich bevinden en de keuzes ten aanzien van regelovertreding en -naleving die zij maken. Een eerste groep respondenten betreft tien vertegenwoordigers van toezichthoudende instanties waar varkenshouders mee te maken hebben, variërend van de NVWA tot SKAL en de Belastingdienst. Een tweede groep respondenten wordt gevormd door 26 varkenshouders in hoofdzakelijk de varkensrijke regio's Limburg, Brabant en de Achterhoek, maar ook een aantal daarbuiten. Onder de varkenshouders is gekozen voor variatie in het type bedrijf. Om die reden bevinden zich onder de geselecteerde bedrijven (i) grotere en kleinere bedrijven, (ii) gesloten bedrijven, zeughouderijen, fokbedrijven en vleesvarkenbedrijven, (iii) reguliere bedrijven, bedrijven die deelnemen aan een concept en biologische bedrijven, en (iv) groeiende bedrijven en een aantal bedrijven die voor 2020 beogen te stoppen. Een derde groep respondenten bestaat uit vertegenwoordigers van varkenshoudersorganisaties, zoals de Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV), de twee Integrale Keten Beheersingsystemen (IKB) en varkens(media)websites. Een vierde en laatste groep respondenten wordt gevormd door enkele personen die werkzaam zijn in de secundaire varkenssector, te weten dierenartsen, een adviseur bij een adviesbureau en een dierenwelzijnsorganisatie die zich voor varkens inzet. In totaal hebben er aan deze 46 gesprekken 71 respondenten deelgenomen.

De bevindingen van dit onderzoek ondersteunen het beeld dat regelovertreding veelal domeingebonden is. De gesprekken bevestigen dat varkenshouders over het algemeen geen grootovertreders zijn, maar dat er op de meeste bedrijven wel overtredingen vallen te constateren. Van de 26 geïnterviewde varkenshouders erkennen er 24 dat zij één of meerdere regels overtreden of dat in het verleden hebben gedaan. De domeinen van regelovertreding die als meest problematisch naar voren komen, betreffen dierenwelzijnsregels en regels omtrent mestwetgeving. Daarnaast ervaren varkenshouders op het vlak van diergeneesmiddelen in het bijzonder één regel als problematisch, te weten de UDD-regel die voorschrijft dat tweede keus antibiotica enkel op recept en na een bezoek van de dierenarts mag worden gebruikt.

Tegelijkertijd wijzen deze varkenshouders erop dat zij regels in beginsel willen naleven en geven zij blijk van een zelfbeeld van een normgetrouwe burger. Voor afzonderlijke overtredingen gelden tal van verklaringen die al eerder in de literatuur over organisatiecriminaliteit zijn genoemd, zoals de gelegenheid die er is voor bedrijven om regels al dan niet na te leven of te overtreden, *strain* ofwel spanning veroorzaakt door de sociale en economische context die kan verleiden tot regel-

overtreding (vooral bij reguliere varkenshouders en varkenshouders die bij grote concepten zijn aangesloten, zoals het Beter Leven keurmerk) of juist regelnaleving (hoofdzakelijk bij biologische varkenshouders en varkenshouders die deelnemen aan exclusieve concepten of die zelf een dergelijk concept hebben ontwikkeld), meningen over regels, de inzet van neutralisatietechnieken en daarmee sociale en persoonlijke normen en het recente en ingrijpende karakter van regels.

Voor het verklaren van de *domeingebondenheid* van regelovertrading bieden deze afzonderlijke verklaringen echter onvoldoende uitkomst. Ter illustratie: voor een varkenshouder die door ervaren *strain* uit financiële overwegingen tot regelovertrading overgaat, zijn er meerdere regels waarvan de overtrading hem geld op kan leveren. Deze studie laat zien dat de beslissing van varkenshouders om bepaalde regels te overtreden en de domeinen van regelgeving die deze overtrading(en) betreffen, zich primair laten verklaren door kenmerken van de betreffende varkensbedrijven, persoonlijke normen van varkenshouders en het gebruik van neutralisatietechnieken.

Er zijn verschillende kenmerken van bedrijven die kunnen verklaren waarom bepaalde regels en domeinen van regelgeving bij sommige bedrijven vaker worden overtreden en bij andere bedrijven minder. Om te beginnen vormen niet alle regels voor elk bedrijf een even groot pijnpunt en is er variatie in de regels die verschillende type bedrijven moeten naleven. Biologische varkenshouders en een paar exclusieve concept-varkenshouders onderscheiden zich bijvoorbeeld van reguliere en grotere concepthouders door minder melding te maken van regelovertrading. Dit heeft te maken met het feit dat voor biologische varkenshouders deels andere regels gelden, de naleving van bepaalde regels (zoals mest) hen minder raken en zij – net als exclusieve concepthouders – welbewust hebben ingestemd met de bovenwettelijke eisen van een keurmerk waar ze hun bedrijf op hebben ingericht. Kenmerken die een verklaring bieden voor de domeingebondenheid van regelovertrading onder voornamelijk reguliere bedrijven en grotere concepthouders betreffen het type varkens dat wordt gehouden, het voersysteem van een bedrijf en de regio waarin het bedrijf is gelegen. Het type bedrijf heeft invloed op welke regels van toepassing zijn en dus voor overtrading in aanmerking komen en op welke regels varkenshouders problemen opleveren.

Het belang van persoonlijke normen bij de domeingebondenheid van regelovertrading uit zich op twee wijzen. Enerzijds worden persoonlijke normen van varkenshouders zichtbaar in de regels waar zij het mee eens zijn en de regels die zij als oneerlijk, onredelijk en onnuttig waarden. Deze laatstgenoemde groep regels overtreden varkenshouders eerder. Anderzijds overtreden varkenshouders ook regels die zij in beginsel wel onderschrijven, bijvoorbeeld doordat zij een botsing ervaren tussen twee belangen, waarbij zij het ene belang laten prevaleren boven dat van regelnaleving.

Of varkenshouders nu regels overtreden waar ze het wel of niet mee eens zijn, in beide gevallen gebruiken zij neutralisatietechnieken om de regelovertrading te

legitimeren. Door het gebruik van neutralisatietechnieken kunnen zij het zelfbeeld in stand houden van normgetrouwe burgers en eerlijke ondernemers die in beginsel regels willen naleven. Wanneer de varkenshouders in dit onderzoek het oneens zijn met regels, gebruiken zij de neutralisatietechnieken van het ontkennen van de verantwoordelijkheid, het ontkennen van de schade, de claim van normaliteit en het beroep op hogere loyaliteiten. In gevallen waarin de geïnterviewde varkenshouders het wél eens zijn met de regels, dan gebruiken ze – met iets andere redeneringen – dezelfde technieken, behalve de ontkenning van de schade. In veel gevallen reflecteren de neutralisatietechnieken bovendien de persoonlijke normen van de varkenshouders. Wanneer een varkenshouder bijvoorbeeld een botsing ervaart tussen twee belangen, dan kan deze varkenshouder gebruikmaken van de neutralisatietechniek van het beroep op hogere loyaliteiten. Wat hij als hogere loyaliteit aanmerkt, weerspiegelt dan zijn persoonlijke norm over wat hij als een groter belang ziet dan het naleven van de betreffende regel.

Er volgen verschillende aanbevelingen uit dit onderzoek voor de toezichts- en handhavingspraktijk. Allereerst is het van belang om consequent en tegelijkertijd responsief te zijn in toezicht en handhaving door zich niet door bijvoorbeeld de meewerkende houding van varkenshouders te laten misleiden, maar ook door formele waarschuwingen te gebruiken en zo tot een meer consequente handelwijze bij overtredingen te kunnen komen.

Een tweede voor de hand liggende aanbeveling betreft het verscherpen van toezicht en het beperken van gelegenheid tot regelovertreding. Als eerste kanttekening bij deze aanbeveling geldt echter dat bedrijven, ondanks verscherpt toezicht en het beperken van de gelegenheid, vaak nieuwe gelegenheden vinden om regels te (blijven) overtreden. Een tweede kanttekening betreft het feit dat extra toezicht en minder gelegenheid zich niet richten op de motivatie van varkenshouders, terwijl dit onderzoek juist wijst op het belang van *strain* en normatieve motieven die via het gebruik van neutralisatietechnieken tot regelovertreding leiden. Het verdient dus aanbeveling voor toezichthouders en handhavers om zich op deze motieven te richten.

Vanuit die overweging is een derde aanbeveling om als toezichthouder, handhaver, maar ook als beleidsmaker, oog te hebben voor de positie van ondernemers door de impact van regels in hun volle samenhang te zien en daar waar mogelijk op in te spelen. Voor beleidsmakers betekent dit het ontwikkelen van een coherente visie en betere onderlinge afstemming van verschillende beleidsterreinen en regelgeving. Voor toezichthouders en handhavers geldt de aanbeveling om de persoonlijke normen en de neutralisatietechnieken die ondernemers ter legitimatie van regelovertreding gebruiken te beïnvloeden en waar mogelijk en wenselijk te weerleggen. Op die wijze kunnen beleidsmakers en toezichthouders bijdragen aan de mogelijkheden om letterlijk en figuurlijk goed te boeren.

BIJLAGE 1 OVERZICHT RESPONDENTEN INTERVIEWS

Respondenten	Instantie/org./type var- kenshouder	Regio(indien relevant)	Naam en aantal respon- denten
Toezichthouders			18
1	Belastingdienst	Zuid-Nederland	TH1, TH2, TH3
2	NVWA	Utrecht	TH6
3	NVWA	Brabant	TH11,TH12
4	Omgevingsdienst	Brabant	TH4,TH5
5	Omgevingsdienst	Gelderland	TH13, TH14
6	Waterschap	Overijssel	TH15, TH16
7	Waterschap	Brabant	TH17, TH18
8	IKB toezichthouder		TH7
9	SKAL		TH8
10	RVO		TH9, TH10
Belangenorganisatie			8
1	POV/LTO/NVV		VO6
2	IKB 1		VO5
3	IKB 2		VO7
4	Vereniging Biologische Varkenshouders		VO2
5	LLTB (lokale voorzitter)		VO1
6	Varkenswebsite 1		VO3
7	Varkenswebsite 2		VO & M1

Respondenten	Instantie/org./type varkenshouder	Regio(indien relevant)	Naam en aantal respondenten
Varkenshouders			39
1	Regulier	Limburg	VH1
2	Regulier	Limburg	VH2 & V1
3	Regulier	Limburg	VH3 & V2
4	Biologisch	Brabant	VH4
5	Innovatief (niet bij concept)	Brabant	VH5
6	Regulier (stappend)	Brabant	VH6 & V3
7	Regulier	Brabant	VH7
8	Regulier	Limburg	VH8
9	Regulier	Brabant	VH9
10	Regulier	Limburg	VH10 & V4
11	Concept/innovatief	Limburg	VH11
12	Concept/innovatief en regulier	Limburg	VH12
13	Innovatief (niet bij concept)	Brabant	VH13
14	Concept/innovatief	Varkensarme regio	VH14
15	Concept/innovatief	Midden-Nederland	VH15
16	Concept/innovatief	Gelderland	VH16, M2 & M3
17	Regulier (eenpersoonsbedrijf)	Brabant	VH17
18	Concept/innovatief	Brabant	VH18
19	Concept/innovatief	Varkensarme regio	VH19, V5, M4
20	Regulier	Limburg	VH20 & V6
21	Biologisch	Midden-Nederland	VH21 & V72
22	Biologisch	Gelderland	VH22, V8, M53
23	Concept/innovatief	Midden-Nederland	VH23
24	Regulier (stappend)	Gelderland	VH24
25	Biologisch	Brabant	VH25 & 2
26	Regulier	Brabant	VH26
Overig			5
1	Varkensdierenartsen farmaceutisch bedrijf		D1, D2
2	Adviesbureau	Brabant	Adv1
3	Belangenorganisatie en dierkundig ingenieur		BO1, DI1

BIJLAGE 2 TOPICLIJST VARKENSHOUDERS

Zou u om te beginnen iets over uzelf willen vertellen?

- Leeftijd
- Geslacht
- Gezin
- Opleiding
- Hoe lang boer?

Kunt u iets over uw bedrijf vertellen?

- Sinds wanneer
- Type bedrijf/boer
- Omvang bedrijf
- Bronnen van inkomsten (varkens, subsidies, andere dingen?)
- Hoe tevreden met bedrijf
- Wanneer volgens u geslaagd als boer/bedrijf?
 - belangrijkste waar bedrijf naar moet streven
 - zelf het belangrijkste (om te bereiken) in werk
 - Hoe wilt u het liefst zijn als ondernemer?
- Financiële situatie

In hoeverre werkt u samen met andere bedrijven in de varkenssector?

- Boeren
- Andere bedrijven (in keten)
- Aangesloten bij ... (varkensorganisaties, IKB systeem, keurmerken, etc.)
- Waarom wel/niet
- Wat houdt die samenwerking in?(activiteiten)
- Wat levert deze samenwerking op? (sociaal/netwerk, financieel, etc.)

Hoe is het (anno 2015) om varkensboer te zijn?

- Positieve kanten
- Negatieve kanten
- Lucrativiteit
- Problemen (markt, crises, activisme, imago, regels), hoe merkbaar?

- Wie zijn daar volgens u verantwoordelijk voor?
- Veranderingen ten opzichte van begin boer-zijn? (vroeger-nu)
- Hoe gaat u daarmee om (problemen en veranderingen)?
- Wat zou er volgens u aan de situatie van varkensboeren moeten veranderen?
 - Bedrijfsvoering, markt, consument
 - Op nationaal/internationaal niveau?
- Wie moet die veranderingen realiseren?

Met wat voor beleid/regels heeft u als varkensboer te maken?

- Dierenwelzijn (stal & transport), medicatie, diervoeder, milieuregels, luchtwassers, meststoffen, IKB, keurmerken, overig (belasting, arbeid)
- Hoe blijft u van beleid/regels op de hoogte?
- Wat houden dit beleid/die regels in (n.b.: let op IKB/keurmerk-specifieke eisen)?
- Wat vindt u van dit beleid/deze regels?
 - Waarom (wenselijkheid, noodzakelijkheid)
- In hoeverre kunt u aan dit beleid/deze regels voldoen?
- Momenten/periodes waarin u bepaald(e) beleid niet heeft opgevolgd/regels niet heeft nageleefd?
- Welk(e) beleid/ regels wel/niet?
- Wat waren daarvoor de redenen/uw overwegingen?
- In hoeverre is ander(e) beleid/regels wenselijk/nodig?
- Bekendheid met hoe andere varkensboeren (in eigen omgeving) dit beleid/deze regels zien, naleven, wens alternatief?
- In algemene zin/Andersoortige regels die u wel eens overtreedt?

Wat zijn uw ervaringen met toezichthoudende instanties?

- Hoe vaak heeft u met toezichthouders te maken (schriftelijk, over de vloer)?
- Welke toezichthouders?
- Hoe gaat een controle in zijn werk? (duur, grondigheid, juistheid observaties)
- Hoe vindt u het contact met toezichthouders? (individueel, instantie als geheel)
- In hoeverre hebben toezichthouders wel eens iets bij uw bedrijf geconstateerd dat in hun ogen buiten de regels viel?
- In hoeverre was dit volgens u terecht?
- Hoe reageerde de betreffende toezichthouder dan?
- Wat consequenties van die constatering?
- In hoeverre andere aanpak van toezichthouders wenselijk/nodig? En van sancties? (En waarom)
- Bekendheid met hoe andere varkensboeren (in eigen omgeving) toezicht beleven?

BIJLAGE 3 TOPICLIJST ORGANISATIES VARKENSHOUDERS

Kunt u zichzelf kort introduceren?

- Hoe lang werkzaam bij organisatie
- In welke functie(s)
- Eigen ervaring met varkens(boeren)bedrijf

Zou u me iets kunnen vertellen over uw organisatie?

- Achtergrond organisatie
 - Sinds wanneer
 - Door wie
 - Waarom in leven geroepen
 - Doelstelling/missie
- Taken/Activiteiten
- Samenwerkingsverbanden/verbonden met andere organisaties in de sector
- Omvang
- Wie vormen uw achterban (omvang varkensbedrijven, locatie, soort (boeren/anders), bio-industrie/keurmerken/IKB)

Hoe zou u de situatie van varkensboerenbedrijven anno 2015 beschrijven? (evt. in relatie tot doelstellingen organisatie)

- Hoe staan Nederlandse varkensbedrijven er momenteel voor?
 - Mate van (onderlinge) organisatie
 - Marktwerking & -positie (t.o.v. buitenland), financieel
 - Imago (consument)
 - Krachten/problemen
- In hoeverre afhankelijk van type bedrijf? (groot/klein, bio-industrie/keurmerken/IKB)
- Belangrijkste uitdagingen komende tijd

Hoe kijkt u als organisatie aan tegen het beleid/de regelgeving die geldt voor varkensboerenbedrijven?

- Welk beleid/welke regels?
- In hoeverre wenselijk/noodzakelijk?

- In hoeverre kunnen varkensboerenbedrijven dit beleid opvolgen/aan deze regels voldoen?
 - (En andere bedrijven?)
- Beleid/regels waarmee varkensboeren het minder nauw nemen?
- Wat bekend over de redenen/overwegingen daarbij?
- In hoeverre ander beleid/andere regels wenselijk/nodig

Hoe kijkt u als organisatie aan tegen de aanpak van toezichthoudende instanties?

- Met welke instanties bekend in dit kader?
- Werkwijze
- Contact met varkensbedrijven
- Effectiviteit
- Zwaarte en type sanctie
- Bekendheid met hoe varkensbedrijven (in eigen netwerk) toezicht beleven?

BIJLAGE 4 TOPICLIJST TOEZICHTHOUDERS

Kunt u zichzelf kort introduceren?

- Hoe lang werkzaam bij organisatie
- In welke functie(s)
- Ervaring op dit terrein

Zou u me iets kunnen vertellen over uw organisatie en de verantwoordelijkheden ten aanzien van bedrijven als varkensboeren?

Regelgeving waar specifiek varkensboeren mee te maken hebben. Kwam diverse regelgeving tegen, maar het is me nog niet volledig helder waar nu precies welke toezichthouder voor verantwoordelijk is:

- Achtergrond organisatie
 - Fusies/veranderingen
 - Doelstelling
- Toezicht en handhaving van welke regels/wetten
 - Formele verantwoordelijkheid
 - Wat zelf?
 - Uitbesteed?
 - In hoeverre zicht op wat er speelt?

Hoe gaat het toezicht in zijn werk/Hoe krijgt het toezicht vorm?

- Aantal inspecteurs
- Achtergrond inspecteurs
- Frequentie (kans controle)
 - Boeken/Administratief
 - Ter plekke/Fysiek
 - Selectiviteit (overtreders vaker gecontroleerd?)
- In hoeverre aangekondigd
- Duur
 - Mogelijkheid dat misstanden niet worden ontdekt (administratief/fysiek)?
- Hoe is deze werkwijze tot stand gekomen: wie, aannames
- Samenwerking met andere instanties

- In hoeverre kunnen bedrijven op andere manier dan door uw controles tegen de lamp lopen? (melding?)
- Beschrijving relatie/reactie varkenshouder
 - Individuele variatie?

Wat kunt u me vertellen over de naleving van de verschillende regels onder varkensboeren?

- In hoeverre leven varkensboeren deze regels na?
 - Verschillen tussen regels?
- Wat verhaal van boeren hierover:
- Waar zit dit hem in volgens u?

In hoeverre doen er toe?:

 - Regels (bv. Kennis regels: te veel/veranderlijkheid regels, te vage regels, te ingewikkelde regels)
 - Beleid (acceptatie beleidsdoel/vormgeving beleid)
 - Financiële overwegingen
 - Imagoschade
 - Normgetrouwheid overheid
 - Persoonlijke norm: Eigen normen/overtuigingen
 - Sociale norm: Eigen groepsnormen/overtuigingen
 - Sociale controle
 - Horizontaal toezicht (convenanten/IKB)
- In hoeverre (bij nalevers en niet-nalevers) zicht op naleving van regels op domeinen van andere toezichthouders?
 - Veronderstellingen
 - Feiten

Wat gebeurt er als u een overtreding signaleert?

- Procedure
- Wat voor sancties?
- Onder welke omstandigheden een sanctie
- Hoe vaak een sanctie
- Wat vindt u van deze procedure/sancties?

REEDS VERSCHENEN IN DE REEKS HANDHAVING EN GEDRAG

- Judith van Erp, *Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*, 2007.
- Wim Huisman & Annemieke Beukelman, *Invloeden op regelnaleving door bedrijven. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*, 2007.
- Joop van der Pligt, Wim Koomen & Frenk van Harreveld, *Bestrafen, belonen en beïnvloeden. Een gedragwetenschappelijk perspectief op handhaving*, 2007.
- Albert Meijer, *Openbaarmaking van handhavingsinformatie. Leren van de ervaringen van Deense en Limburgse toezichthouders*, 2008.
- Ellen Couvret & Sibolt Mulder, *Stijlkeuzes in de handhaving. De rol van waarden bij burgers en bedrijven voor de keuze in handhavingstijl*, 2008.
- Jan-Kees Helderman & Marlies Honingh, *Systeemtoezicht. Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*, 2009.
- Peter Mascini & Eelco van Wijk, *Responsive regulation bij de Voedsel en Waren Autoriteit. Een empirisch onderzoek naar de theoretische veronderstellingen*, 2009.
- Jaap Ouwerkerk, Frenk van Harreveld & Joop van der Pligt, *Streng doch rechtvaardig Interactie tussen handhaver en gehandhaafde als determinant van regelnaleving, strafacceptatie en perceptie van rechtvaardigheid*, 2009.
- Djoerd de Graaf, Bas van den Putte & Siemen van der Werff, *Het motiverende effect van normatieve en afschrikwekkende boodschappen. Een stated preference-benadering*, 2011.
- Rick van Baaren, Matthijs van Leeuwen, Jeroen Siebelt & Martijn de Lange, *Communicatie van nalevingsniveau als gedragsbeïnvloeding*, 2012.
- A.J.M. Denkers, M.P. Peeters & W. Huisman, *Waarom organisaties de regels naleven. Over individuele motieven, de ethische bedrijfscultuur en de mores in de branche*, 2013.
- Maarten Zaal & Naomi Ellemers, *Overtreding vermijden of naleving bevorderen? Hoe mensen kunnen worden aangezet tot regelnaleving hangt af van het gedrag van hun groepsgenoten*, 2013.
- Eelco van Wijk & Frédérique Six, *De diversiteit van het willen. Een onderzoek naar de dynamiek van motivaties achter regelnaleving*, 2014.

- Laetitia Mulder, Gerben van der Vegt & Sanne Ponsioen, *Omgaan met regelovertreding in vertrouwensrelaties. Effecten van dialoog- en sanctiefactoren en de invloed van de relatie tussen toezichthouder en ondernemer*, 2014.
- Hans de Bruijn, Mark de Bruijne, Bauke Steenhuisen & Haiko van der Voort, *Within control. Over de organisatie van risico-inschattingen*, 2014.
- Peter Mascini, Jelle Jaspers & Judith van Erp, *Reacties op onbestrafte overtredingen. De rol van motieven en identificatie bij de omgang met onbestrafte belastingovertredingen in de tuin- en akkerbouw*, 2015.
- Judith van Erp & Kim Loyens, *Horen, zien en spreken. Een onderzoek naar meldgedrag van misstanden door externe omstanders*, 2016.
- Michael Vlieg, *Schandpaal of Schouderklop? Handhaving door 'naming en shaming' en 'naming en faming'*, 2017.
- Fiore Geelhoed, *Boerenbedrog. Spanningsvelden en domeingebonden regelovertreding onder varkenshouders*, 2017.



Is regelovertreding door bedrijven op het ene domein van regelgeving een voorspeller voor regelovertreding op andere domeinen? Een antwoord op deze vraag naar de domeingebondenheid van regelovertreding kan bijdragen aan een betere werking van toezicht en handhaving.

Dit empirische onderzoek verkent deze kwestie onder een specifieke groep ondernemers, namelijk varkenshouders. Middels gesprekken met varkenshouders, toezichthouders en relevante partijen uit de secundaire varkenssector geeft deze studie antwoord op de onderzoeksvraag: *'Wat zorgt ervoor dat bedrijven regels binnen verschillende wetgevingsdomeinen naleven of overtreden?'* De studie biedt daarmee een overzicht van de beweegredenen en motieven die varkenshouders hebben om al dan niet regels te overtreden.

De gevonden motieven variëren van het hebben van gelegenheid tot regelovertreding en -naleving, tot de druk (vanuit de markt) waaraan varkenshouders blootstaan, meningen over regels en het gebruik van neutralisatietechnieken. Verder laat deze studie zien dat regelovertreding overwegend domeingebonden is en dat de bedrijven in dit onderzoek allerhande tussenposities innemen tussen het zijn van grootschalige overtreder en complete regelnalever. Bij de domeingebondenheid van regelovertrading spelen in het bijzonder persoonlijke normen en het gebruik van neutralisatie-technieken een rol.

Dit boek is bestemd voor toezichthouders, handhavers en onderzoekers die zich bezighouden met organisatiecriminaliteit en witteboordencriminaliteit. Het biedt handvatten om regelovertrading tegen te gaan.

Dit is een uitgave in de reeks 'Handhaving en Gedrag'.

Handhaving en Gedrag is een interdepartementaal samenwerkingsprogramma en is opdrachtgever voor gedragswetenschappelijk onderzoek relevant voor handhaving en naleving van regelgeving. Het programma bouwt aan wetenschappelijke kennis over mechanismen die ten grondslag liggen aan naleving of overtreding van regelgeving en de wijze waarop de overheid dit gedrag kan beïnvloeden. De centrale vraag is hoe het nalevingsgedrag van burgers, bedrijven en instellingen kan worden verklaard vanuit de kenmerken en motieven van de doelgroep en de omgevingsfactoren, waaronder de handhaving. Daarmee draagt het programma bij aan de kwaliteit van de handhaving.

