

De Veterinaire Diergeneesmiddelenautoriteit (VDA)

Een ex ante evaluatie

C. van Essen
A. Bruins
F. Pleijster
G. Regter

Zoetermeer, 1 december 2009

Dit onderzoek is gefinancierd door KNMvD.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij EIM bv. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van EIM bv. EIM bv aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with EIM bv. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of EIM bv. EIM bv does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Antibioticaresistentie in Nederland	7
2.1	Antibioticaresistentie	7
2.2	Stakeholders	7
2.3	Bestaande regelgeving en initiatieven	9
3	De Veterinaire Diergeneesmiddelenautoriteit	11
3.1	Doel van de VDA	11
3.2	Meerwaarde van de VDA	12
3.3	Internationale context	14
3.4	Functie-elementen van VetCIS en de VDA	16
4	Kenmerken en werking vergelijkbare organisaties	19
4.1	Inleiding	19
4.2	Algemene Inspectiedienst – AID	20
4.3	Voedsel en Waren Autoriteit - VWA	21
4.4	Productschappen Vee, Vlees en Eieren – PVE	22
4.5	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen – CBG/BD	24
4.6	Inspectie voor de Gezondheidszorg – IGZ	25
4.7	De Faculteit Diergeneeskunde en Wageningen-UR	26
4.8	Gezondheidsdienst voor Dieren – GD	26
4.9	Stichting Farmaceutische Kengetallen – SFK	27
4.10	Nederlandse Zorgautoriteit – NZa	27
4.11	Autoriteit Financiële Markten – AFM	29
4.12	OPTA	30
4.13	Overzicht	30
5	Achtergrond en kader geïnterviewde stakeholders	33
5.1	Dierenartsen	33
5.2	Dierhouderij en vleesproducerende sector	34
5.3	Inhoudelijke experts en de AUV	34
6	Draagvlak voor een VDA	37
6.1	Draagvlak voor vastleggen, monitoring en benchmarking	37
6.2	Vergroten van het draagvlak	41
6.3	Belangrijkste bevindingen	42
7	Sanctionering door de VDA	45
7.1	Draagvlak voor begeleiding of sanctionering	45
7.2	Strafmaat en wijze van begeleiden	46
7.3	Belangrijkste bevindingen	47
8	Functionaliteiten van het VetCIS en de VDA	49
8.1	Invoer van data	49
8.2	Benchmarking en terugkoppeling	49
8.3	Belangrijkste bevindingen	51

9	Inrichting en vorm van de VDA	53
9.1	Organisatievorm	53
9.2	Financiële bijdragen	54
9.3	Belangrijkste bevindingen	54
10	Positie en rol van de overheid	55
10.1	Het Ministerie van LNV	55
10.2	Het Ministerie van VWS	59
10.3	Belangrijkste bevindingen	61
11	Conclusies	63
12	Aanbevelingen	65
12.1	Vergroten van het draagvlak	65
12.2	Vormen van verplichting	65
12.3	Sanctionering en begeleiding	66
12.4	Gewenste functionaliteiten	66
12.5	Inrichten van de VDA	67
12.6	Mogelijke knelpunten	69
12.7	Overzicht	70

1 Inleiding

Achtergrond van het onderzoek

De problematiek rond antibioticaresistentie van bacteriën in Nederland is ernstig en wordt door dierenartsen en de dierhouderij als een belangrijk punt van aandacht en actie gezien. De KNMvD behartigt de belangen van dierenartsen in Nederland en wil dit in het licht van de problematiek rond antibioticaresistentie op een goed afgewogen manier kunnen doen. Antibioticaresistentie ontstaat door blootstelling van bacteriën aan antibiotica. Zowel de mate als de wijze van blootstelling bepaalt de ontwikkeling van resistentie. Er bestaat behoefte aan meer inzicht in de mogelijke oplossingsrichtingen om antibioticaresistentie terug te dringen, naast het door het Ministerie van LNV in onderzoek genomen verbod op afgifte van diergeneesmiddelen door dierenartsen.

De grote aandacht in de media¹ en de politiek - waaraan met name de vondst van veegerelateerde MRSA-bacteriën bij dierhouders heeft bijgedragen - toont ook aan dat er een groot maatschappelijk belang uitgaat van het vinden van een goede oplossing. Het vraagstuk van de veegerelateerde MRSA-bacteriën bij mensen maakt duidelijk dat de problematiek van het antibioticagebruik in de dierhouderij van belang is voor zowel de diergezondheid als de volksgezondheid. De link tussen de gezondheid van mens en dier vormt het leidende principe voor de 'one health'-benadering. Vanuit deze optiek wil de KNMvD dan ook een constructieve bijdrage leveren aan het terugdringen van het antibioticagebruik in de dierhouderij.

De KNMvD heeft op basis van ervaringen in de praktijk een plan van aanpak ontwikkeld dat moet resulteren in het centraal vastleggen van voorgeschreven diergeneesmiddelen en beoordeling van het gebruik door onafhankelijk deskundigen. De KNMvD heeft aan het orgaan van onafhankelijk deskundigen de werktitel Veterinaire Diergeneesmiddelenautoriteit (VDA) meegegeven. De KNMvD was al mede-initiatiefnemer van het systeem VetCIS dat de mogelijkheid heeft om voorgeschreven diergeneesmiddelen centraal vast te leggen. De oplossingsrichting sluit aan op de aanbevelingen uit de rapportage 'Zichtbaar beter' van de Raad voor Dierenaangelegenheden waarin nadrukkelijk wordt gesteld dat volledige transparantie noodzakelijk is voor de waarborging van dierenwelzijn, diergezondheid, volksgezondheid en voedselveiligheid (RDA, 2009). Om na te gaan of de invoering van dit systeem haalbaar is en er voldoende draagvlak voor bestaat, heeft EIM in opdracht van de KNMvD een ex ante evaluatie uitgevoerd, waarbij onderzoek is gedaan naar vergelijkbare organisaties in Nederland en naar het draagvlak onder belanghebbenden.

Onderzoeksvragen

Om het gewenste inzicht te verkrijgen in de haalbaarheid, de mogelijke effectiviteit en het draagvlak voor het plan van centrale registratie en onafhankelijke beoordeling door een VDA, is een zorgvuldige afweging gemaakt op basis van praktische aspecten, aansluiting op bestaande initiatieven, uitvoerbaarheid, het wettelijk kader en het draagvlak.

¹ NOS journaal op 6 en 8 augustus o.a.

Op basis van het bovenstaande is de navolgende doelstelling geformuleerd voor het onderzoek:

Het in beeld brengen van de haalbaarheid, de mogelijke effectiviteit en het draagvlak voor het centraal vastleggen van voorgeschreven diergeneesmiddelen en de beoordeling van het gebruik door een Veterinaire Diergeneesmiddelenautoriteit.

Van de doelstelling is een aantal onderzoeksvragen afgeleid:

- 1 Op welke wijze kan het centraal vastleggen van voorgeschreven diergeneesmiddelen en beoordeling door een VDA bijdragen aan een terugdringing van antibioticagebruik?
- 2 Wie zijn de stakeholders? Bij welke partijen is draagvlak en medewerking noodzakelijk voor een succesvolle implementatie van de VDA?
- 3 Is het draagvlak voldoende bij deze partijen voor de invoering van een VDA, wat is er eventueel nodig om dit draagvlak te creëren cq. te vergroten?
- 4 Is wettelijke verankering van het systeem noodzakelijk? Zo ja, wat is de beste en meest efficiënte wijze om de VDA wettelijk te verankeren, te bekostigen en te organiseren? Op welke punten bewijst het systeem van vastleggen van voorgeschreven diergeneesmiddelen zich al (VetCIS)?

In dit rapport worden deze vragen beantwoord op basis van deskresearch en diverse interviews met stakeholders. Door het volgen van een inventariserend en kwalitatief onderbouwend onderzoek is een beeld gevormd van het bestaande draagvlak voor een VDA en van de mogelijkheden om dit draagvlak te vergroten.

Opzet rapportage

De opzet van deze rapportage is als volgt: in hoofdstuk 2 wordt de problematiek rond antibioticaresistentie besproken, we gaan in op de achtergrond, de te onderscheiden stakeholdergroepen, en het beleid rond antibioticaresistentie inclusief een aantal bestaande initiatieven. In hoofdstuk 3 wordt het conceptvoorstel voor de Veterinaire Diergeneesmiddelenautoriteit besproken. Hoofdstuk 4 gaat in op de diverse kenmerken van vergelijkbare organisaties, die vanuit de deskresearch naar voren zijn gekomen. In hoofdstuk 5 wordt de achtergrond van de geïnterviewde stakeholders toegelicht. Hoofdstuk 6 behandelt het gevonden draagvlak en de voorwaarden waarop draagvlak vergroot kan worden. Het volgende hoofdstuk gaat specifiek in op mogelijke sanctionering van de VDA, waarna in hoofdstuk 8 de gewenste functionaliteiten aan bod komen. Hoofdstuk 9 gaat in op de wijze waarop volgens stakeholders de VDA ingericht moet worden. De positie van de overheid als stakeholder wordt afzonderlijk in hoofdstuk 10 besproken. De laatste twee hoofdstukken bestaan uit de conclusies en aanbevelingen. Door het evalueren van de resultaten uit de deskresearch en de resultaten van de gesprekken wordt een inschatting gemaakt van de haalbaarheid en verwachte effectiviteit van de VDA (wat betreft naleving van de systematiek).

2 Antibioticaresistentie in Nederland

In dit hoofdstuk wordt de problematiek van de antibioticaresistentie besproken. We gaan in op de achtergrond, de te onderscheiden stakeholdergroepen en op de bestaande regelgeving en initiatieven.

2.1 Antibioticaresistentie

Door het veelvuldig gebruik van antibiotica bij dieren in met name de vleesproducerende industrie ontstaat resistentie voor deze medicijnen. Antibioticaresistentie ontstaat wanneer bacteriën worden blootgesteld aan antibiotica. De laatste jaren is er een trend zichtbaar van groeiende resistentie en stagnerende ontwikkeling van nieuwe antibiotica¹. Deze trend is uitermate zorgwekkend te noemen en heeft een negatieve invloed op de volks- en diergezondheid². Tevens komen er steeds meer aanwijzingen voor een toenemend risico voor overdracht van resistente bacteriën van dieren naar mensen.

Door de toenemende zorgen voor de volksgezondheid neemt ook de politieke aandacht steeds meer toe. Met name de vondst van de veegerelateerde methicilline resistente staphylococcus aureus (MRSA) bacteriën bij dierhouders heeft hieraan bijgedragen. Als uitvloeisel daarvan is op 4 februari 2008 een motie ingediend door de Tweede Kamerleden Ormel en Waalkens waarin de regering wordt verzocht centrale, transparante en onafhankelijke registratie van receptplichtige diergeneesmiddelen bij landbouwhuisdieren te bevorderen. Deze motie heeft inmiddels al tot diverse initiatieven voor registratie geleid in de verschillende dierhouderijsectoren en de mogelijkheid voor het centraal vastleggen van voorschriften in VetCIS (Bondt et al., 2009).

2.2 Stakeholders

In de onderstaande paragrafen wordt kort ingegaan op de rol van de verschillende stakeholders. De stakeholdergroepen, die worden onderscheiden, zijn de dierhouders, de dierenartsen, de vleesproducerende industrie, en de leveranciers.

2.2.1 Dierhouders

De grootste hoeveelheid antibiotica wordt in de intensieve dierhouderij voor vleesproductie gebruikt. Om winstgevend in de dierhouderij te zijn, moeten de dieren gezond zijn en optimaal groeien. De dierhouder heeft een economisch motief om zijn dieren tegen zo laag mogelijke kosten zo gezond mogelijk te houden. Van de factoren die de dierhouder kan beïnvloeden om de gezondheid te waarborgen blijkt dat vooral het gebruik van antibiotica op de korte termijn kan bijdragen aan de rentabiliteit. Antibiotica die zijn bedoeld voor het behandelen van zieke dieren worden ingezet om ziekte te voorkomen. Dit gebruik, veelal in de

¹ Maran, 2007. Monitoring of Antimicrobial Resistance and Antibiotic Usage in Animals in the Netherlands in 2006/2007

² Directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid, 2007. Kenmerk VD.2007/2476.

vorm van koppelbehandelingen, kan worden gezien als een 'managementtool'¹: de kosten van antibiotica zijn lager dan de mogelijke schade door ziekteproblemen en preventieve maatregelen om ziekte te voorkomen.

In de dierhouderij is er sprake van een toenemende schaalvergroting, waardoor de individuele zorg per dier afneemt en de dierhouder zich mogelijk genoodzaakt ziet om vaker zowel preventief als curatief een behandeling met antibiotica in te zetten. De inzet van antibiotica wordt gewogen tegen preventieve maatregelen die zijn gericht op het voorkomen van ziekte, zoals: biosecurity, voer- en drinkwaterkwaliteit, klimaatbeheersing en vaccinatie. Structurele verbeteringen van de omstandigheden, waaronder dieren worden gehouden, zijn vaak effectief, maar ook vaak een langetermijninvestering, waarbij dierhouders eerst flink moeten investeren voor men de effecten van deze investeringen ziet. Vanuit het oogpunt van dierenwelzijn verdient het verbeteren van o.a. huisvesting, het verlagen van de bezettingsgraad van stallen en het verbeteren van voer- en waterkwaliteit ook sterk de voorkeur.

2.2.2 Dierenartsen

De dierenarts heeft een centrale rol bij het voorschrijven van diergeneesmiddelen en vormt het middelpunt tussen de verschillende stakeholders. De dierenartsen voelen de verantwoordelijkheid om antibiotica zorgvuldig en selectief voor te schrijven en het gebruik te verminderen. In dit krachtenveld heeft de dierenarts te maken met: de dierhouder, die goedkoop zijn dieren gezond wil houden; de productieketen, die is gericht op een strakke logistieke planning en efficiëntie; en de diergeneesmiddelenproducent, die erbij gebaat is om steeds meer te verkopen. Ook bestaat een deel van de inkomsten van de dierenarts uit de verkoop van diergeneesmiddelen.

De Nederlandse regelgeving schrijft voor dat diergeneesmiddelen, met de kanalisatiestatus UDD en UDA, door de dierenarts respectievelijk worden toegediend dan wel verstrekt. Goede advisering over medicijngebruik is een van de taken van de dierenarts. De dierenarts wordt door de overheid gezien als poortwachter, maar is dat ook letterlijk: zonder een voorschrift van de dierenarts kunnen er geen antibiotica worden verstrekt. De dierenarts bevindt zich in een situatie waarbij maatschappelijke belangen (volksgezondheid, voedselveiligheid en dierenwelzijn) op gespannen voet staan met de economische belangen van diverse stakeholders (RDA, 2009).

Het spanningsveld, waarin de dierenarts zich bevindt, wordt bovendien versterkt door een afnemend aantal dierhouderijbedrijven gecombineerd met de vraag naar specifieke deskundigheid van dierenartsen in de verschillende diersectoren. Door de schaalvergroting in de dierhouderijsectoren en de daaraan gekoppelde economische afhankelijkheid staan de inkomsten van dierenartsen in deze sectoren onder druk en wordt het beroep van dierenarts in deze sectoren minder aantrekkelijk, met als mogelijke consequentie een vermindering van gespecialiseerde dierenartsen.

¹ Antibioticaresistentie in de dierhouderij, S.J. de Groot Tijdschrift voor Diergeneeskunde deel 134, nr 6, 15 maart 2009.

2.2.3 Vleesproducerende en -verwerkende industrie

Toenemende antibioticaresistentie heeft een negatieve invloed op het imago van de dierhouderij en vleesproducerende sector. Verdergaande resistentieontwikkeling kan mogelijk leiden tot meer zieke dieren, omdat beschikbare middelen niet meer werkzaam zijn. Bovendien kan grote schade worden toegebracht aan het imago van de sector. Dit kan zijn weerslag vinden in lagere exporten en omzetten. Vanuit de vleesverwerkende industrie is er vraag naar 'schoon' vlees zonder of met maximaal de wettelijke toegestane residuen van antibiotica en andere diergeneesmiddelen in het vlees. Residuen en resistentieontwikkeling kunnen voor de voedselveiligheid een reëel risico vormen. De vleesverwerkende industrie is dan ook gebaat bij het terugdringen van het antibioticagebruik.

2.2.4 Diergeneesmiddelenproducenten en -leveranciers

Diergeneesmiddelenproducenten en -leveranciers hebben enerzijds een korte termijn economisch motief voor het toenemend inzetten van antibiotica, aangezien dit rechtstreeks is gerelateerd aan hun omzet. Anderzijds hangen omzetten ook samen met de tevredenheid van de klantengroep. Die tevredenheid ligt niet alleen bij dierenartsen maar zeker ook bij dierhouders. Leveranciers van diergeneesmiddelen zijn in de vorm van branchevereniging FIDIN en coöperatieve groothandel AUV samen met de KNMvD betrokken bij de oprichting van de Stichting VETbase, die eigenaar is van het centrale registratiesysteem VetCIS.

2.3 Bestaande regelgeving en initiatieven

2.3.1 Bestaande regelgeving

De Nederlandse wetgeving voorziet in algemene regels rondom diergeneesmiddelen. Het wettelijk kader waarbinnen het antibioticagebruik gereguleerd wordt ligt vast in de volgende wetten, besluiten en regelingen:

- *Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde* waar het veterinair tuchtrecht deel van uitmaakt,
- *Diergeneesmiddelenwet*; registratie en kanalisatie
- *Diergeneesmiddelenbesluit*; voorschrijven, afleveren en gebruik.
- *Diergeneesmiddelenregeling*; administratie- en informatieverplichtingen bij de dierenarts en dierhouders.

Recente aanpassingen betreffen een receptplicht voor alle voedselproducerende dieren: met name voor middelen met een risico voor residuen en resistentieontwikkeling. De diergeneesmiddelen mogen alleen op voorschrift van de dierenarts verstrekt worden - en een aanscherping van de eisen met betrekking tot het uitschrijven. Verder zijn de sanctiemogelijkheden via het veterinair tuchtrecht verzwakt, dit om de zorgvuldigheid van voorschrijven, afleveren of laten toepassen van antibiotica te bevorderen.

Daarnaast zijn er nog diverse private regelingen vanuit de sectoren ontstaan of zijn bestaande regelingen en het toezicht aangescherpt. Deelname is vrijwillig, maar niet vrijblijvend. Druk vanuit de sectoren bevordert de naleving.

2.3.2 Initiatieven vanuit de sector

Binnen de sector zijn de betrokken partijen het er vrijwel volledig over eens dat het gebruik van antibiotica in de dierhouderij verminderd dient te worden ten behoeve van de volks- en diergezondheid. Daarnaast is een duidelijke ontwikke-

ling naar een meer zorgvuldige, selectieve en correcte inzet van diergeneesmiddelen in gang gezet. De betrokkenheid en wil om bij te dragen aan het terugdringen van antibioticaresistentie blijkt ook uit het in 2008 afgesloten convenant tussen de KNMvD, de productschappen en diverse betrokken belangen- en brancheorganisaties uit de varkens-, kalveren-, melkvee-, vleesvee- en pluimveesector. Het ministerie van LNV ondersteunt dit initiatief.

Het doel van dit convenant is het verminderen van antibioticaresistentie door een verantwoord gebruik van antibiotica. Iedere sector heeft hiervoor een plan ontwikkeld, waarvan de hoofdpunten bestaan uit:

- Het afspreken van de verantwoordelijkheden voor het voorschrijven, leveren en toedienen van diergeneesmiddelen, en in het bijzonder antibiotica tussen dierenarts, dierhouder en verwerkende industrie.
- Het bevorderen van transparantie in de ketens door:
 - het invoeren van een controlesysteem;
 - het monitoren van antibioticagebruik op verschillende niveaus.
- Het ontwikkelen van een onderzoeks- en communicatiestrategie voor verantwoord diergeneesmiddelengebruik.

Deze maatregelen zullen echter alleen effectief in het voorkomen van huidige en toekomstige resistentieontwikkeling in de dierhouderij zijn, indien zij leiden tot een substantieel lager gebruik van antibiotica per dier (Maran, 2007).

De KNMvD is zeer betrokken bij initiatieven om antibioticaresistentie terug te dringen. Zo heeft de KNMvD de richtlijnen voor het gebruik van diergeneesmiddelen en antibiotica, ook wel aangeduid als formularia, al aangescherpt, en dit per dierketen ook in detail ingevuld in samenwerking met de sectoren. Verder zijn er kwaliteitssystemen ingevoerd zoals de Integrale Ketenbeheersing (IKB) door de sectoren, vaak in samenwerking met de KNMvD. Op basis van deze ontwikkelingen en ervaringen is het concept voor de VDA ontwikkeld. Kern van dit concept is het monitoren en benchmarken van voorschrijfgedrag van dierenartsen op basis van het inmiddels ontwikkelde VetCIS-systeem. In het VetCIS-systeem staat het vastleggen van voorgeschreven diergeneesmiddelen centraal. Inmiddels leggen een aantal dierenartsenpraktijken de voorschriften in dit systeem vast.

In het volgende hoofdstuk wordt in detail op het conceptplan voor een Veterinaire Diergeneesmiddelenautoriteit ingegaan.

3 De Veterinaire Diergeneesmiddelenautoriteit

In dit hoofdstuk wordt het concept van de Veterinaire Diergeneesmiddelenautoriteit nader uitgewerkt. Eerst gaan we in op het doel van de VDA, namelijk bijdragen aan het vergroten van het inzicht in het diergeneesmiddelengebruik en in het verlengde daarvan een verantwoord gebruik van diergeneesmiddelen. Daarna komt de meerwaarde van de VDA ten opzichte van de huidige situatie aan de orde. Ten slotte gaan we in op de drie functie-elementen van de VDA, te weten het centraal vastleggen van het diergeneesmiddelengebruik, monitoring van het diergeneesmiddelengebruik met speciale aandacht voor het antibioticagebruik, sturing en zonodig sanctionering.

3.1 Doel van de VDA

Een groot probleem bij het realiseren van een effectieve oplossing voor het terugdringen van antibioticaresistentie is het ontbreken van goed controleerbare data over het antibioticagebruik. Volgens de KNMvD is het deugdelijk vastleggen van de hoeveelheid antibiotica die dierenartsen voorschrijven een eerste stap naar een vermindering van het gebruik. Daarnaast is de wijze waarop de middelen worden ingezet van belang. Deze data moeten vervolgens door een onafhankelijke autoriteit geanalyseerd, beoordeeld en vergeleken worden.

De KNMvD is van mening dat een flinke vermindering van het gebruik van antibiotica gerealiseerd kan worden door gedegen monitoring en benchmarken van het gebruik van antibiotica; het vergroten van inzicht bevordert in algemene zin de zorgvuldigheid van het gebruik. Het plan van de KNMvD betreft de instelling van een Veterinaire Diergeneesmiddelen autoriteit (VDA). Het voorstel van een VDA behelst het instellen van een orgaan van onafhankelijk deskundigen die de vastgelegde voorschriften van diergeneesmiddelen beoordeelt. Daarbij ligt thans de prioriteit bij het antibioticagebruik, mede in relatie tot de resistentieontwikkeling in de gehele keten. Daarom is het van belang dat naast dierenartsen ook dierhouders betrokken worden bij het vastleggen en de monitoring van antibioticagebruik.

Kern van de oplossing is de bereidheid om antibiotica, die voor therapeutisch gebruik zijn geregistreerd, niet meer preventief toe te passen. Aspecten, die zijn gericht op de gezondheid van dieren, zoals voer- en drinkwaterkwaliteit, biosecurity, transport en mengen van dieren, bezettingsgraad, klimaat en huisvesting, spelen een belangrijke rol. De dierhouder bepaalt middels managementkeuzes de invloed van deze factoren en kan daarmee ook besluiten tot het inzetten van, de veelal goedkopere keuze; antibiotica. Ter aanvulling op het vastleggen en monitoren is het dan ook van belang dat de dierhouder gemotiveerd wordt om het management van de dieren zodanig te verbeteren dat er minder antibiotica hoeven te worden voorgeschreven.

Het VetCIS-systeem vormt de basis voor registratie, monitoring, benchmarking en mogelijk sanctionering door de VDA. Veel van de al bestaande initiatieven op het gebied van terugdringing van antibioticagebruik zouden door oprichting van een VDA gestroomlijnd kunnen worden. Bovendien zouden resultaten beter vastgelegd en gevolgd kunnen worden wanneer er een centrale organisatie opgezet wordt. Door registratie en monitoring kan bovendien beter en effectiever worden

beoordeeld of alternatieven voor antibiotica en managementsystemen resultaat boeken.

De doelstelling van de VDA is:

"Het volledig transparant maken van het diergeneesmiddelengebruik in de gehele keten, waarbij de onafhankelijke beoordeling door deskundigen leidt tot inzicht in het gebruik van diergeneesmiddelen en daaruit volgend een verantwoord gebruik van diergeneesmiddelen"

Uiteindelijk zou dit tot een forse reductie van antibioticagebruik moeten leiden en zo bijdragen aan een vermindering van antibioticaresistentie in de dierhouderij. De KNMvD schat in dat een reductie van 20% in het totale antibioticagebruik zeker mogelijk moet zijn binnen één jaar na het invoeren van het totaalpakket¹.

3.2 Meerwaarde van de VDA

In de huidige situatie bestaan er in de diverse sectoren en bij dierenartsen diverse informatiesystemen waarin diergeneesmiddelengebruik wordt vastgelegd. Deze systemen zijn vooralsnog niet centraal aangesloten, en niet iedere dierhouder verzamelt zijn gegevens digitaal. Wel zijn de diverse partijen wettelijk verplicht om diergeneesmiddelengebruik en voorraden in de eigen administratie vast te leggen in de vorm van een logboek en voorraadadministratie (zie ook bijlage 1). Dit betekent dat beschikbare informatie sterk versnipperd en decentraal is, waardoor er geen transparantie in het diergeneesmiddelengebruik is binnen de ketens. Er is dus een missende link tussen de al wel beschikbare informatie en de sterke informatiebehoefte die er bij de overheden, kennisinstellingen en brancheorganisaties bestaat. Bovendien is er daardoor geen duidelijke normering en benchmark voor de dierenartsen en dierhouders mogelijk.

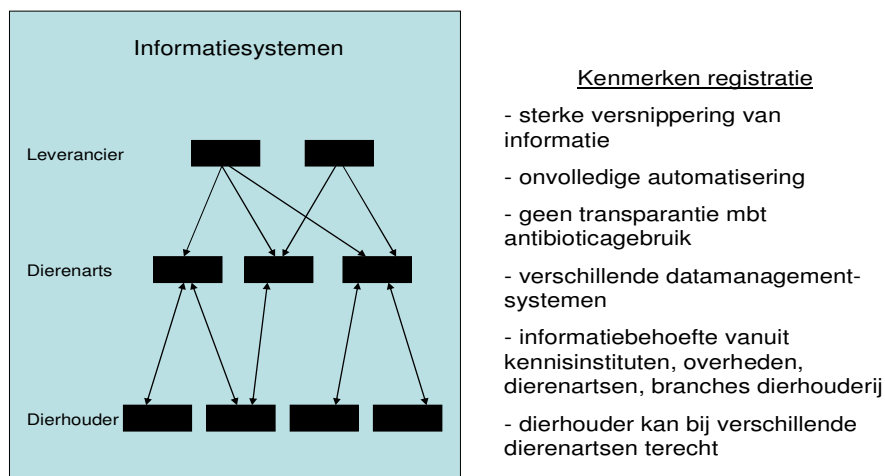
In figuur 1 worden de huidige registratiestromen weergegeven. Informeel is er terugkoppeling van de dierenarts naar de dierhouder en verstrekt de dierhouder informatie aan de dierenarts, maar dit gaat meestal nog niet in digitale vorm. Er is verder een informatieplicht van de leverancier naar de dierenarts.

De huidige situatie wordt gekenmerkt door een versnippering van informatie en onvoldedige automatisering omtrent informatiestromen over voorgeschreven antibiotica. Tegelijkertijd groeit de behoefte aan informatie over het voorschrijven en gebruik van antibiotica in de dierhouderij.

De VDA zal in combinatie met het VetCIS-systeem een grote verbetering betekenen wat betreft het centraal vastleggen en analyseren van data. Zie figuur 2 voor een overzicht van de informatiestromen na de volledige inwerkingtreding van de VDA.

¹ Inbreng KNMvD rondetafelgesprek vaste commissie LNV over de Wet Dieren dd 2 september 2009

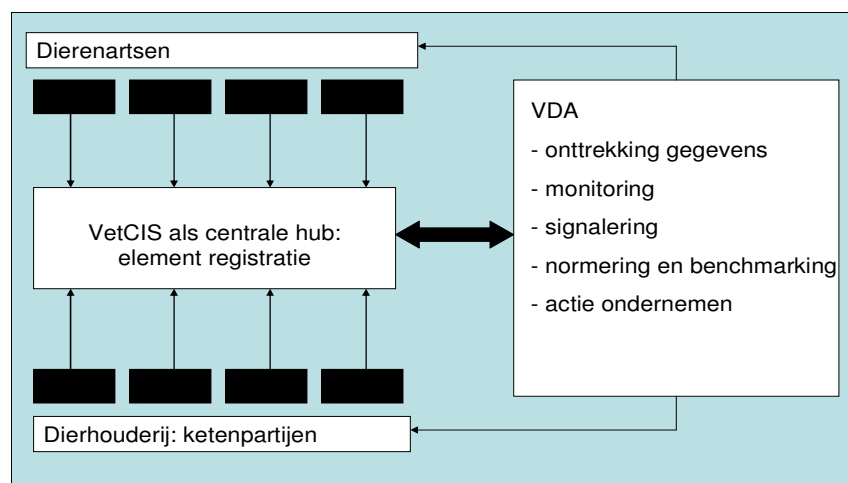
Figuur 1 Huidige situatie



Bron: EIM: op basis gegevens KNMvD, 2009.

VetCIS voorziet in het digitaal kanaliseren van informatie van o.a. de diergeneesmiddelenstromen. Via een hub kan de informatie uit de informatiesystemen van de dierenartsenpraktijken ter beschikking worden gesteld aan management-systemen van de dierhouder en ketenpartijen die daarom vragen. Daarnaast biedt VetCIS de mogelijkheid voorgeschreven diergeneesmiddelen centraal vast te leggen. Deze data vormen de basis voor het benchmarken van dierenartsen en de beoordeling door de VDA (zie figuur 2).

Figuur 2 Nieuwe situatie met een VDA



Bron: EIM: op basis van gegevens KNMvD, 2009.

De VDA onttrekt de benodigde gegevens aan VetCIS en zal deze uiteindelijk op geaggregeerde wijze monitoren met als doel het signaleren van trends, uitschieters en het vaststellen van normen waarop gebenchmarkt kan worden. Een vervolg hierop is het ondernemen van actie in de vorm van voorlichting en terugkoppeling naar dierenartsen en indirect dierhouders. Wanneer het VetCIS-systeem wordt ingebed in een VDA ontstaan er mogelijkheden voor benchmarking door dierenartsen en eventueel ook door dierhouders via de bedrijfseigen dierenarts, wat tot verdergaande bewustwording en verantwoord antibioticagebruik en indien wenselijk sanctionering kan leiden.

De huidige wettelijke administratieve verplichtingen worden door dierenartsen en dierhouders als een zware last ervaren. Het automatiseren van de diverse gegevensstromen en het vastleggen in een centraal systeem kan voordelen met zich meebrengen voor de gebruikers. Dit moet zich nog bewijzen. Het ligt echter in de lijn der verwachting dat verdergaande automatisering leidt tot inzicht in eventueel overbodige informatieverplichtingen en tot synergie kan leiden in de toekomst, waardoor de informatie, na eenmalig te zijn ingevoerd door diverse instanties, gebruikt kan worden.

Uit de rapportage 'Registratie antibioticagebruik; vijf private initiatieven nader bekeken' komt naar voren dat VetCIS, het initiatief van de stichting VETbase, in combinatie met het initiatief van de varkenssector (DGBase), het meest volledig invulling geeft aan de wensen van de overheid met betrekking tot centrale registratie en benchmarking (Bondt et al., 2009). Door inbedding van VetCIS in de Veterinaire Diergeneesmiddelenautoriteit wordt een totaalconcept geboden voor het vastleggen, monitoring, en benchmarking van voorgeschreven diergeneesmiddelen.

3.3 Internationale context

Noodzaak voor een VDA

Het belang van het centraal vastleggen en monitoren van antibioticagebruik in dieren wordt onderschreven door de WHO, en vormt een belangrijke aanleiding voor de actie die de KNMvD en andere partijen uit de sectoren ondernemen op dit gebied. Een consultatiebijeenkomst van de WHO¹ over het monitoren van het gebruik van antibiotica bij dieren in de voedselketen, leidde in 2001 tot een aantal aanbevelingen ten aanzien van het monitoren van het gebruik van antibiotica in de vleesproducerende dierhouderij (WHO, 2002). Volgens de overwegingen die voorafgaan aan de aanbevelingen spelen informatie op basis van monitoring van het gebruik van antibiotica en het volgen van antibioticaresistentie een centrale rol bij:

- het ontwikkelen van nationale en internationale maatregelen gericht op het inperken van antibacteriële resistentie;
- het vergelijken van het gebruik van antibiotica op verschillende niveaus (lokaal, regionaal, nationaal, internationaal);
- de informatieverstrekking aan en het scholen van stakeholders;
- het combineren van informatie uit monitoring van antibioticaresistentie bij mensen, bij dieren en in voeding;
- het toepassen van risicoanalyses op het gebied van antibioticaresistentie;

¹ 24 landen namen hier aan deel.

- het evalueren van de invloed van het invoeren van terughoudend gebruik van antibiotica en andere maatregelen.

Daarom zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd om de benodigde informatie ter beschikking te hebben:

- landen moeten een nationaal monitoringsprogramma opzetten m.b.t. het gebruik van antibiotica bij dieren in de voedselketen
- landen moeten een toelatings- en controlesysteem hebben voor antibiotica en producten die antibiotica bevatten;
- landen moeten informatie verzamelen m.b.t. het totale gebruik van alle antibiotica en hierover rapporteren.

Het concept van de VDA komt aan veel van deze punten tegemoet. Met enkele publicaties in internationale vaktijdschriften kan worden geïllustreerd welk inzicht mogelijk is op basis van registraties van het gebruik van medicijnen (in het bijzonder van antibiotica) in de dierhouderij. Zo laten Salisbury en collega's zien dat het mogelijk is een risicomatrix te ontwikkelen (Salisbury, et al., 2002). Zij ontwikkelden deze matrix vanuit de waarneming dat de invloed van antibiotica-resistente bacteriën op de menselijke gezondheid een zaak van grote internationale zorg is geworden. Er is nog geen totale overeenstemming in de kring van de betrokkenen¹ over de vraag of veterinair gebruik van antibiotica, in het bijzonder het niet-therapeutische gebruik, een significante risicofactor vormt voor de gezondheid van mensen. Zij ontwikkelden daarom een risicomatrix die hierin meer inzicht geeft. De auteurs geven aan dat adequate monitoringsprogramma's en het beschikbaar komen van data noodzakelijk zijn voor het kunnen updaten en verfijnen van risicoschattingen.

Inmiddels zijn ook de eerste (wetenschappelijke) resultaten van het door de Deense overheid gefinancierde VETSTAT² bekend. Uit het artikel van Stege en collega's komt bijvoorbeeld naar voren dat 80% van de gebruikte antibiotica is voorgeschreven door dierenartsen, en dat meer dan 90% wordt voorgeschreven voor varkens³ (Stege, et al., 2003).

Refsdal (2000) wijst op nog een andere nuttige functie van registratie van het medicijngebruik voor veterinaire toepassingen, namelijk in de communicatie naar consumenten. Refsdal stelt dat er in toenemende mate scepsis onder consumenten is met betrekking tot het gebruik van hormonen en antibiotica in de moderne veehouderij, maar dat niet iedereen in staat is het onderscheid te maken tussen de verschillende toepassingen; zoals het genezen van ziekten, profylactische behandelingen, het farmaceutisch beïnvloeden van fokken of het bevorderen van groei. De analyses die Refsdal uitvoerde op basis van het Noorse registratiesysteem laten zien dat het veterinaire medicijngebruik kan worden verminderd met gelijktijdig een vermindering van het aantal noodzakelijke behandelingen van de meest voorkomende ziekten (Refsdal, 2000).

Vanuit de internationale literatuur en de WHO komt naar voren dat er een robuuste wetenschappelijke onderbouwing en een praktische noodzaak is voor het

¹ De medische en veterinaire beroepsgroep en de wereld van regulering.

² Het Deense systeem voor het bewaken van het veterinaire gebruik van medicijnen

³ N.B. deze cijfers zijn bedoeld ter illustratie van het te bereiken inzicht, en zeggen niets over de Nederlandse situatie.

centraal vastleggen, monitoren en benchmarken van gegevens over het gebruik van antibiotica.

3.4 Functie-elementen van VetCIS en de VDA

De elementen van VetCIS en de VDA, zoals hier beschreven, zijn gebaseerd op het conceptvoorstel van Gerrit Hooijer van stichting VETbase (Hooijer, 2009), aangevuld met informatie uit gesprekken met betrokkenen bij de KNMvD.

3.4.1 *Vastleggen van diergeneesmiddelengebruik*

Inzicht in de diergeneesmiddelenstromen, met name antibiotica, is van groot belang om inzicht te krijgen in het gebruik. Om een duidelijk overzicht te verkrijgen moeten diverse gegevens aan elkaar gekoppeld worden, namelijk:

- De aflevering van diergeneesmiddelen door de leveranciers bij de groothandel
- De aflevering van diergeneesmiddelen door industrie en / of de groothandel bij de dierenarts
- Het voorschrift van diergeneesmiddelen door de dierenarts
- De aflevering van diergeneesmiddelen bij de dierhouder

Het systeem VetCIS van de KNMvD is al in staat om deze gegevens te verwerken en centraal bij te houden tot en met het aanleveren van de administratieve data bij de dierhouder. De meeste dierhouders kunnen deze data op dit moment nog niet verwerken in hun managementsysteem. Uiteindelijk moet het systeem ervoor zorg dragen dat er een gesloten keten van gegevensuitwisseling ontstaat, waardoor duidelijk is hoeveel er wordt voorgeschreven en voor welke dieren en bij welke indicatie. Het VetCIS systeem draagt er zorg voor dat de informatie slechts één keer ingevoerd hoeft te worden waardoor administratieve lasten zo veel mogelijk worden beperkt. Bovendien helpt het de dierenarts om in gevallen van onverwachte bijwerkingen en een eventuele recall aan de vereiste termijnen van tracking en tracing te voldoen.

Om het vastleggen van het gebruik van diergeneesmiddelen in een centraal systeem te laten slagen, moeten diverse partijen meewerken aan de invoer van informatie. Dit zijn de diergeneesmiddelenproducenten, de groothandel, de dierenartspraktijken, de dierenartsen en de dierhouders. Bovendien is het van belang dat de kwaliteit van de ingevoerde data zodanig is dat deze tot meer inzicht in de redenen van gebruik leidt, zodanig dat het gebruik ook kan worden geëvalueerd.

De dierenarts heeft een centrale rol bij het voorschrijven van diergeneesmiddelen en vormt het middelpunt tussen de verschillende stakeholders. De dierenarts is letterlijk poortwachter van het gebruik: zonder een voorschrift van de dierenarts kunnen er geen gekanaliseerde diergeneesmiddelen, zoals antibiotica, worden verstrekt.

Om het VetCIS-systeem te laten functioneren is het verder van belang dat de dierenarts bij ieder voorschrift de hoeveelheid diergeneesmiddel, het aantal dieren waarvoor de diergeneesmiddelen zijn bedoeld en de reden van toepassing invoert in het systeem. Dierenartsen zijn al verplicht deze gegevens voor de eigen administratie vast te leggen.

Over het algemeen dient de dierhouder zelf de antibiotica toe op basis van het voorschrift van de dierenarts. Het is de verantwoordelijkheid van de dierhouder

om voor voedselproducerende dieren de toediening voor de eigen administratie vast te leggen.

3.4.2 Monitoring van antibioticagebruik

Om vast te kunnen stellen of maatregelen in de sector ook daadwerkelijk leiden tot een reductie in antibioticagebruik, is het essentieel om niet alleen het gebruik centraal vast te leggen, maar ook te monitoren. Door monitoring kan op geaggregeerd niveau worden vastgesteld of genomen maatregelen in de sectoren bijdragen aan vermindering van het totale antibioticagebruik. Bovendien kan het gebruik in relatie worden gebracht met de resistentieontwikkeling.

Het overzicht, dat een systeem zoals VetCIS biedt, zorgt voor de mogelijkheid om het gebruik van antibiotica constant te monitoren. Dit stelt de VDA in de gelegenheid om:

- voorschriften van dierenartsen te benchmarken,
- trends en ontwikkelingen per sector te volgen en zonodig actie te ondernemen.

De mogelijkheid om deze vergelijkingen uit te kunnen voeren, zal in belangrijke mate bijdragen aan het identificeren van 'best practices'. De "best practices" kunnen vervolgens door de VDA op centrale wijze gedeeld worden met dierenartsen, zodat dierhouders die minder goed presteren op het gebied van antibioticagebruik tot actie worden aangezet om het verbruik te verminderen. Een eerste mogelijke stap is om, naar aanleiding van de vergelijkingen, dierenartsen bij te staan om onder de maat presterende dierhouders voor te lichten, advies te geven en te ondersteunen. Voor dierenartsen kan het systeem voor richtlijnen en normen zorgen waaraan men zichzelf kan benchmarken.

3.4.3 Sanctionering

Wanneer blijkt dat monitoring, advies en ondersteuning door middel van 'best practices' en voorlichting onvoldoende resultaat boeken, dan is het noodzakelijk om ook het element sanctionering of sturing te gebruiken. De VDA kan door middel van de resultaten uit de monitoring in detail nagaan welke dierenarts bovengemiddeld veel antibiotica voorschrijft. Nader onderzoek door de VDA moet dan uitwijzen wat de oorzaken hiervan zijn en of sanctionering gerechtvaardigd is. De dierenarts wordt in de gelegenheid gesteld de voorschriften te verantwoorden, want er kunnen immers diverse redenen zijn voor bovenmatig antibioticagebruik. Daarom is het van belang dat de VDA naast een goede normering ook trends en ontwikkelingen vaststelt.

Omdat een aantal factoren voor overmatig gebruik van antibiotica door de dierhouder worden bepaald, dient de sanctionering zich niet alleen op de dierenarts, maar ook op de dierhouder te richten. Het preventief inzetten van antibiotica die zijn geregistreerd voor therapeutische doeleinden gebeurt vanuit economische motieven. Hiervoor dient de dierhouder zich te verantwoorden omdat die de nodige managementmaatregelen kan treffen om de gezondheid van de dieren op andere wijze te bevorderen en daarmee ziekte kan voorkomen. Een aanvullend sanctiestelsel voor de dierhouders is daarom onontbeerlijk om de doelstellingen voor het correct toepassen van antibiotica en een vermindering van het gebruik te bereiken. Wanneer de dierenarts betrokken blijkt te zijn bij het bewust veelvuldig voorschrijven van antibiotica zonder gegronde medische reden kunnen ook hier zwaardere sancties worden ingezet.

De KNMvD heeft vooralsnog een sterke voorkeur voor het gebruik van positieve ‘incentives’ en het met zachte hand sturen naar dierenartsenpraktijken en dierhouderij met verantwoord antibioticagebruik. Dit sturen kan bijvoorbeeld door het geven van een SMART¹ geformuleerd voorstel voor aanpassing met een redelijke hersteltermijn. Meer dwingende vormen van sanctie kunnen bijvoorbeeld bestaan uit verplichte bijscholing, waarschuwingen, berisping, geldboetes e.d.

Een belangrijk aspect aan de VDA is dat men met verschillende beroepsgroepen van doen heeft. In het geval van sanctionering en sturing kan het zowel de dierenarts als de dierhouder betreffen. Dit betekent dat het opleggen van sancties niet uitsluitend is toe te wijzen aan een VDA. Medewerking van diverse organisaties is naar alle waarschijnlijkheid noodzakelijk. Bij dierenartsen zal het Veterinair tuchtcollege een rol spelen, maar bij de dierhouders kunnen dat verschillende organisaties zijn.

¹ Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden,

4 Kenmerken en werking vergelijkbare organisaties

In dit hoofdstuk worden elementen van op onderdelen vergelijkbare organisaties binnen Nederland in beeld gebracht. Op deze wijze wordt een beschrijving gegeven van mogelijke functionele en inhoudelijke raakvlakken en eventuele leerpunten voor de werking van de VDA. Hierbij is met name gekeken naar organisaties voor humane medicijnen, organisaties die een vergelijkbare werking hebben in andere sectoren, en naar bestaande organisaties in de sector die een rol zouden kunnen spelen bij het opzetten van de VDA.

4.1 Inleiding

Het onderzoek heeft zich gericht op het vinden van kenmerken en de werking van bestaande instanties en structuren in Nederland die op onderdelen vergelijkbaar zijn met het voorstel voor een VDA. Op voorhand was al bekend dat er geen organisaties zijn die direct en in zijn geheel vergelijkbaar zijn met het voorstel voor een VDA, maar dat op onderdelen wel sprake kan zijn van vergelijkbaarheid. Daarnaast zijn er ook organisaties die mogelijk op inhoudelijk en functioneel terrein al grote raakvlakken hebben met de VDA. Deze worden ook in dit hoofdstuk beschreven.

In de volgende paragrafen komen acht organisaties op het gebied van volksgezondheid, voedselveiligheid en diergezondheid aan de orde, te weten vijf toezichthouders en drie kennisinstellingen. Daarnaast worden drie organisaties op het gebied van toezicht op specifieke markten in de beschouwing betrokken, om eventuele leerpunten met betrekking tot structuur en inbedding te destilleren. Deze drie organisaties hebben inhoudelijk geen raakvlakken met de VDA of de betrokken sectoren en beroepsgroepen. Het zijn echter wel goede voorbeelden van organisaties die op een specifieke markt actief zijn en een 'autoriteit' vormen doordat zij wettelijk zijn ingekaderd. De NMA en de Consumentenautoriteit zijn ook onderzocht, maar niet opgenomen in deze rapportage omdat zij te veelomvattend zijn om goed te kunnen vergelijken met de VDA.

Toezichthouders

- Algemene Inspectiedienst
- Voedsel en Waren Autoriteit
- Productschappen Vee, Vlees en Eieren
- College ter Beoordeling van Geneesmiddelen
- Inspectie voor de Gezondheidszorg

Kennisinstellingen:

- Faculteit Diergeneeskunde en Wageningen-UR
- Gezondheidsdienst voor Dieren
- Stichting Farmaceutische Kengetallen

Organisaties op het gebied van toezicht op specifieke markten:

- Nederlandse Zorgautoriteit
- Autoriteit Financiële Markten
- OPTA

De volgende paragrafen geven een indruk van de taken, de wettelijke en organisatorische inbedding en de instrumenten die door de diverse instanties (kunnen) worden toegepast.

4.2 Algemene Inspectiedienst – AID

Organisatie

De AID is een onderdeel van het ministerie van LNV, en is de handhavende instantie op het terrein van de primaire sector (boeren, vissers, agribusiness) en natuur. De AID werkt met een mix van handhavingsinstrumenten (communicatie, inspectie en opsporing). De controles hebben in toenemende mate een geïntegreerde opzet: bij een bezoek controleert de AID de naleving van de regels van meerdere beleidsgebieden in één keer.

Drie diensten van het ministerie van LNV, de AID, de PD en de VWA, gaan samen één nieuwe organisatie vormen. Uiterlijk 2011 is de fusie een feit. De drie diensten gaan verder onder de, al bestaande, naam Voedsel en Waren Autoriteit (VWA).

Werkwijze

Ambtenaren van de AID zijn bevoegd om toezicht te houden en op te sporen. Deze bevoegdheden worden in onderlinge samenhang ingezet. Opsporing vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie. Het Dienstonderdeel Opsporing (AID-DO) verzorgt onder andere de (middel)zware opsporing van zaken waarvoor het strafrecht een geschikt middel lijkt en geen andere middelen ter beschikking staan.

In het kader van de wet Bijzondere Opsporingsdiensten zijn alle opsporingsambtenaren van AID-DO opnieuw beëdigd tot rijksambtenaar. Deze beëdiging markeerde hun overgang van buitengewoon opsporingsambtenaar naar algemeen opsporingsambtenaar. Er is sprake van een nauwe samenwerking met andere bijzondere opsporingsdiensten (BOD), het Functioneel Parket, de Regionale en Interregionale Milieuteams, de politie en de Dienst Nationale Recherche Informatie.

De controles op diergeneesmiddelen vinden meestal plaats na een melding. De AID moet meldingen over diergeneesmiddelen in melkvee, vleesvee en kippen altijd in behandeling nemen. Op meldingen kunnen strafrechtelijke onderzoeken volgen. Dierhouders die hun administratie voor het toedienen van diergeneesmiddelen niet op orde hebben, krijgen een aanzegging.

Inhoudelijke raakvlakken met de VDA

Op het gebied van diergezondheid en voedselveiligheid ligt de nadruk bij diergeneesmiddelen op kanalisatie, de poortwachtersfunctie van de dierenarts en op meldingen. Voor het onderwerp kanalisatie voert de AID een 'Quick Scan' uit bij de producenten van diergeneesmiddelen en handelaren. Hiermee wordt in kaart gebracht waar de risico's liggen, welke producten men produceert en wat de gedragingen van de verschillende partijen in de keten zijn. Om meer zicht te krijgen op de poortwachtersfunctie van de dierenarts is in 2009 een project gestart gericht op het voorschrijfgedrag, de verstrekte middelen en de wijze van diagnose.

De taak van de AID betreft handhaving door uitoefening van toezicht. Het begrijpen en beïnvloeden van nalevingsgedrag is van groot belang voor de AID, evenals persoonlijk contact met de dierenhouders tijdens de inspecties. Tijdens de controlewerkzaamheden bespreekt de controleur zijn bevindingen en gaat hij samen met de dierenhouder na waar verbeteringen nodig zijn en hoe de dierenhouder dit kan organiseren¹, uitgangspunt daarbij is dat de dierenhouder de regels wil naleven. Behalve van inhoudelijke raakvlakken is er mogelijk ook sprake van overlap met de werkzaamheden van de AID op het gebied van advisering.

4.3 Voedsel en Waren Autoriteit - VWA

Organisatie

De VWA bewaakt de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, de gezondheid van dieren en het dierenwelzijn. De VWA werkt daarbij intensief samen met andere inspectiediensten en heeft nauwe contacten met internationale toezichthouders.

De drie kerntaken van de VWA zijn risicobeoordeling, toezicht en risicocommunicatie. De VWA is onderdeel van het ministerie van LNV, en het beleid van de VWA wordt vastgesteld door de beide opdrachtgevers, de ministeries van LNV en van VWS. De VWA beoordeelt ook mogelijke risico's op basis van wetenschappelijke kennis en ervaring en adviseert de ministers van LNV en VWS hierover. Het bureau Risicobeoordeling VWA coördineert namens de ministers van LNV en VWS het onderzoek naar nieuwe risico's dat in Nederland wordt gedaan.

De VWA gaat fuseren met de AID en de PD tot de fusieorganisatie VWA. De achtergrond hiervan is dat de drie organisaties zich voor een belangrijk deel bewegen op het terrein van het bewaken van een veilige voedselvoorziening voor mens en dier en daarvoor regelmatig contact hebben met dezelfde bedrijven.

Bij de afdeling Incidentmanagement, Meldkamer en Dierziektebestrijding (IMD) komen nationale en internationale meldingen over productveiligheid, voedselveiligheid en dierziekten binnen.

Werkwijze

De VWA geeft erkenningen uit voor bedrijven in de voedselketen van diervoeders, levende dieren, vleesproducten en andere (dierlijke) levensmiddelen. Met een erkenning kunnen Nederlandse bedrijven die actief zijn in de dierlijke sector hun producten kwijt, binnen en buiten Nederland.

Sinds 2008 is het nieuwe interventiebeleid van kracht, dat er op is gericht ondernemers zo min mogelijk tot last te zijn. Daarbij zorgt de uitbreiding van het instrumentarium ervoor dat de VWA nog beter proportioneel kan optreden: 'zacht waar mogelijk, hard waar nodig'. Op ernstige of herhaalde overtredingen reageert de controleur harder dan voorheen. Sinds 2008 kent de VWA de mogelijkheid van last onder dwangsom. Dit is een bestuursrechtelijke maatregel waarmee bedrijven eerst de mogelijkheid wordt geboden een geconstateerde overtreding te herstellen. Hier wordt een termijn aan verbonden. Wanneer het bedrijf de overtreding opnieuw begaat of deze niet binnen de gestelde termijn opheft, kan

¹ Jaarverslag AID, 2007.

de VWA hieraan een geldbedrag, de dwangsom, verbinden. Last onder dwangsom is onderdeel van het specifieke interventiebeleid dierenwelzijn. Het is een middel dat het gat vult tussen lichte sancties, zoals een waarschuwing, en zware sancties als het intrekken vervoersvergunningen. Ondernemers moeten zelf voor herinspectie betalen.

Als bij onderzoek van monsters van levend vee en dierlijke producten blijkt dat producten niet in orde zijn, worden geen waarschuwingen gegeven, maar bestaan de sancties uit het intrekken van een erkenning of het afkeuren van een partij. Vervolgonderzoek door de AID is ook mogelijk.

Inhoudelijke raakvlakken met de VDA

Het bevorderen van diergezondheid, dierenwelzijn en dierziektebeheersing zijn belangrijke taken van de VWA op veterinair gebied. De VWA is verantwoordelijk voor de monitoring van dierziekte-uitbraken in de wereld. Om dit te bewaken worden risicobeoordelingen opgesteld. Alle bij de VWA gemelde verdenkingen van dierziekten worden door de VWA aan een nader onderzoek onderworpen. De hoofdtak van de VWA is gezondheidsbescherming van mens en dier; in dit licht is de problematiek rond resistentie voor antibiotica ook een onderwerp binnen de VWA. Voor risicobeoordeling kunnen de centraal vastgelegde voorschriften en de beoordeling daarvan door de VDA van grote betekenis zijn voor de VWA. Het verhoogt de efficiëntie omdat gerichte aandacht mogelijk wordt.

4.4 Productschappen Vee, Vlees en Eieren – PVE

Organisatie

De PVE is de naam van het Gemeenschappelijk Secretariaat van het Productschap Vee en Vlees (PVV) en het Productschap Pluimvee en Eieren (PPE). De twee productschappen hebben elk hun eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Productschappen zijn samenwerkingsverbanden van ondernemers- en werknemersorganisaties in de productiekolommen. De mogelijkheid om productschappen in te stellen is in de Grondwet vastgelegd en nader geregeld in de 'Wet op de Bedrijfsorganisatie'. Volgens deze wet heeft een productschap tot taak het bevorderen van het algemeen belang dienende bedrijfsuitoefening door de bedrijven die onder het schap ressorteren, alsmede het behartigen van het gemeenschappelijk belang van die bedrijven en de daarbij betrokken personen. Binnen de wetgeving is er de mogelijkheid voor tuchtrechtspraak; hier wordt echter zelden gebruik van gemaakt.

De PVE legt verantwoording af aan de bedrijfsgenoten, de SER, de overheid en de maatschappij in brede zin. Productschappen hebben bij wet de bevoegdheid gekregen om voor alle bedrijven in een sector bindende regels te stellen (verordeningen) en heffingen te innen.

Werkwijze

De autonome werkzaamheden worden bekostigd uit collectieve gelden, die de hele sector via een verplichte heffing bijeenbrengt. De schappen mogen verordeningen afkondigen voor de hele bedrijfskolom. Dit gebeurt uitdrukkelijk op verzoek van de sectoren zelf. Daarnaast kunnen productschappen vrijwillige regelingen maken. Voorbeelden hiervan zijn de regelingen voor kwaliteitsbeheersing en diergezondheid.

Overtredingen van de eigen regelgeving kunnen worden aangepakt via tuchtrecht op grond van de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie. Tegen besluiten van het PVV en het PPE kunnen belanghebbenden bezwaar maken. De bezwaren worden behandeld door de eigen bezwaarschriftencommissie van de beide productschappen. Beide schappen hebben naast een interne ook een externe bezwaarschriftencommissie ingesteld. Tegen de op bezwaar genomen besluiten kunnen bezwaarden vervolgens beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Inhoudelijke raakvlakken met de VDA

In het kader van zelfcontrole voor de kalver- en varkenssector zijn autonome PVV-verordeningen opgesteld om het gebruik van kritische stoffen, zoals diergeneesmiddelen, te kunnen volgen. Er zijn twee verordeningen 'Monitoring kritische stoffen' ingevoerd, namelijk voor varkens en voor kalveren. De bestaande zelfcontroleverordeningen zijn daarmee komen te vervallen. Het effect van deze omzetting is dat niet-deelnemers aan kwaliteitssystemen zich actief moeten melden bij het productschap voor monitoring. Wordt niet deelgenomen aan de monitoring, dan volgt een verbod op afvoer van varkens of kalveren van het bedrijf. Het productschap is verantwoordelijk voor de handhaving, in tegenstelling tot de oude situatie waarbij feitelijk geen handhaving plaatsvond.

De kalver- en varkenssector hebben een Masterplan Rationeel Gebruik Antibiotica opgesteld. Ook voor de vleeskuikensector heeft het PPE na overleg met betrokken organisaties (NOP, NVP, GD waaronder dierenartsen die meedoen aan de VMP, GPN, KNMvD, NEPLUVI en Nevedi) een masterplan opgesteld voor het selectief en correct gebruik van antibiotica.

Het Nederlandse bedrijfsleven in deze sectoren heeft Integrale Keten Beheersingssystemen (IKB) ontwikkeld om garanties te kunnen geven over de kwaliteit, herkomst en manier van produceren. IKB-producten komen van bedrijven en slachterijen waar (onafhankelijke) controle is op veevoer, medicijngebruik, groeibevorderaars, hygiëne en transport.

Samenwerkende partijen hanteren de volgende systemen:

- IKB Varkensregelingen
- IKB Vleeskalveren
- IKB Kip
- IKB Ei
- IKB PSB (pluimvee servicebedrijven)
- IKB Konijn

Enkele van deze IKB-systemen worden geheel of op onderdelen beoordeeld en geaccrediteerd door de Raad van Accreditatie. De productschappen zijn voor een aantal IKB's regelinghouder maar niet in alle gevallen. In de varkenssector zijn er bijvoorbeeld twee IKB's waarvan de PVE geen regelinghouder is.

Het werkgebied van de PVE op het gebied van antibioticagebruik heeft zeer grote raakvlakken met het voorstel van een VDA en de productschappen bieden bovendien een mogelijke structuur waar de VDA in zou kunnen worden ondergebracht. Zij hebben de betrokken dierhouders als achterban en kunnen deze dierhouders bovendien aan regels binden. Financiering wordt ook door de achterban opgebracht middels heffingen.

De afspraken die zijn vastgelegd in het convenant antibioticumresistentie worden momenteel uitgewerkt en verankerd in IKB-systemen. Het betreft IKB Kalf, IKB Varken en IKB Kip.

4.5 College ter Beoordeling van Geneesmiddelen – CBG/BD

Organisatie

Het CBG beoordeelt en bewaakt de werkzaamheid, de risico's en de kwaliteit van geneesmiddelen voor mens en dier. Bij diergeneesmiddelen vormen de risico's voor de volksgezondheid en voor het milieu belangrijke onderdelen van de beoordeling. Het CBG bestaat uit een College en een secretariaat dat is ondergebracht in een agentschap van het ministerie van VWS. Het College is een organisatie met een zelfstandige bevoegdheid (ZBO). Beleidsmatig verantwoordelijk voor het CBG zijn de ministers van VWS en van LNV.

Het agentschap ondersteunt tevens, in opdracht van het ministerie van LNV, de Commissie Diergeneesmiddelen bij de beoordeling van veterinaire diergeneesmiddelen. Het CBG voorziet in de naaste toekomst een verdere inhoudelijke en organisatorische integratie van de beoordelingsgebieden humane geneesmiddelen en diergeneesmiddelen.

Werkwijze en taken

Onderdeel van het CBG is het Bureau Diergeneesmiddelen (BD), dat adviseert of een product toegepast op dieren gezien moet worden als een diergeneesmiddel volgens de Diergeneesmiddelenwet. Uiteindelijk kan alleen de rechter bepalen of een middel een diergeneesmiddel is volgens de Diergeneesmiddelenwet. Het BD verzorgt de beoordeling van een aanvraag voor registratie van geneesmiddelen voor veterinair gebruik (diergeneesmiddelen) als voorbereiding op een risico-batenanalyse van de Commissie Registratie Diergeneesmiddelen (RD). Het proces van geneesmiddelenbeoordeling wordt bij het CBG uitgevoerd door medewerkers van de afdeling Diergeneesmiddelen.

Daarnaast is diergeneesmiddelenbewaking een taak van het BD. Die geschiedt op basis van meldingen van bijwerkingen die veelal afkomstig zijn van dierenartsen. Wanneer een dierenarts bijwerkingen meldt aan de registratiehouder, is de registratiehouder verplicht deze melding door te melden aan het BD. Het BD controleert verder in opdracht van het ministerie van LNV de kwaliteit van partijen veterinaire vaccins.

Naast deze primaire taken voert het BD andere taken uit die te maken hebben met diergeneesmiddelen, waaronder de beoordeling en verlenging van vergunningen voor de productie en distributie van diergeneesmiddelen. Het ministerie van LNV doet regelmatig een beroep op het BD voor beleidsondersteuning en beleidsadvisering.

Inhoudelijke raakvlakken met de VDA

De inhoudelijke en functionele raakvlakken van de VDA met het BD zijn minder groot dan met de VWA/AID. Functioneel registreert het BD ook diergeneesmiddelen, maar dit strekt zich niet uit naar het gebruik, en monitoring vindt alleen reactief plaats naar aanleiding van meldingen. Het registreren van nieuwe diergeneesmiddelen, en kwaliteitscontroles op de diergeneesmiddelen en vaccins heeft geen overlap met het voorstel van een VDA. De VDA zou eerder nog een aanvul-

ling in de toekomst kunnen vormen op het werk van de BD, dankzij de gegevens die zij gaan verzamelen op het gebied van effecten van diergeneesmiddelen en geneesmiddelenbewaking.

4.6 Inspectie voor de Gezondheidszorg – IGZ

Organisatie

De IGZ is een handhavingsorganisatie en onderdeel van het Staatstoezicht op de volksgezondheid. Het Staatstoezicht op de volksgezondheid is geregeld in de Gezondheidswet. Onder handhaving verstaat de IGZ zowel toezicht (adviseren, stimuleren, opleggen van maatregelen en verifiëren van de toepassing daarvan) als opsporing van misstanden. De handhaving strekt zich uit tot zorgaanbieders, zoals individuele beroepsbeoefenaren, zorginstellingen alsmede fabrikanten van geneesmiddelen en van medische hulpmiddelen. Zorgaanbieders zijn verplicht 'verantwoorde zorg' te leveren op grond van de Kwaliteitswet zorginstellingen. De IGZ houdt toezicht op de naleving van 25 wetten. De IGZ gaat in de handhaving uit van de beleidskaders die het ministerie van VWS heeft ontwikkeld. De IGZ adviseert ook aan bewindspersonen.

Het domein Geneesmiddelen en medische technologie bewaakt de (technische) kwaliteit en veiligheid van medische producten als geneesmiddelen, medische hulpmiddelen, bloed en weefsels. Ook houdt de inspectie vanuit dit domein toezicht op reclame voor geneesmiddelen. Het IGZ-loket behandelt de meldingen die bij de IGZ binnenkomen. Het IGZ-loket is sinds 2008 een zelfstandige afdeling.

Werkwijze

De IGZ past de methodiek van gefaseerd toezicht toe: informatie verzamelen, inspectiebezoeken afleggen en uiteindelijk maatregelen treffen. De inspectie en de veldpartijen stellen samen in de betrokken sector de normkaders en kwaliteitsindicatoren op, waarop het gefaseerde toezicht wordt gebaseerd. De IGZ werkt samen met andere rijksinspecties. Welke inspecties dat zijn verschilt per sector.

Functionele raakvlakken met de VDA

Er is geen overlap tussen de IGZ en de VDA, ook zijn er geen inhoudelijke raakvlakken. Wel is de werkwijze van de IGZ interessant voor de verdere uitwerking van het plan voor de VDA. De IGZ combineert namelijk het verzamelen en monitoren van informatie (wel minder geautomatiseerd) met inspectiebezoeken aan bedrijven en instellingen. Bovendien handhaaft de IGZ ook, waarbij de nadruk in eerste instantie ligt op adviseren, stimuleren, opleggen van maatregelen en verifiëren van de toepassing daarvan. In het kader van 'one health' kunnen real time datastromen over diergeneesmiddelen met betrekking tot zoönotische agentia¹ een bijdrage leveren in het snel beschikbaar maken van inzichten op dit gebied. Dit biedt mogelijkheden voor beter onderbouwde beleidskeuzen op het terrein van volksgezondheid.

¹ Zoönotische agentia: (in het geval van microbiële agentia) Micro-organismen die infectieziekten veroorzaken die kunnen worden overgedragen van dieren op mensen.

4.7 De Faculteit Diergeneeskunde en Wageningen-UR

Organisatie en werkwijze

De Faculteit Diergeneeskunde in Utrecht, en Wageningen-UR spelen als kennisinstituten, zowel op nationaal als internationaal niveau, een nadrukkelijke rol in het monitoren van diergeneesmiddelengebruik, resistentieontwikkeling, onderzoek naar alternatieven voor antibiotica, en onderzoek naar maatregelen om het verbruik te verminderen.

Functionele en inhoudelijke raakvlakken met de VDA

De in VetCIS vastgelegde gegevens en beoordeling door deskundigen zijn van groot belang voor de kennisontwikkeling, en het creëren van draagvlak voor verdere ontwikkeling. Bovendien bevinden zich in deze instituten de deskundigen die een rol in de VDA kunnen spelen. Tevens zijn deskundigen uit deze instituten nadrukkelijk betrokken bij de Masterplannen in de sector. De betrokkenheid en expertise komen verder tot uiting in het opstellen van antibioticabeleidslijnen (de formularia). De Faculteit Diergeneeskunde, Wageningen-UR en de GD leveren ook data over resistentieontwikkeling en kennis aan in de formulariumcommissies van de Werkgroep Veterinair Antibioticumbeleid (WVAB) van de KNMvD.

4.8 Gezondheidsdienst voor Dieren – GD

Organisatie

De GD is een kennisinstituut en onafhankelijke leverancier van veterinaire kennis en kunde. Er zijn sterke banden met diverse branche- en belangenorganisaties zoals LTO-Nederland, NOP en NZO. De GD ondersteunt dierhouders bij duurzame bedrijfsvoering. De activiteiten betreffen monitoring, gezondheidsgaranties, wettelijke dierziekteprogramma's en onderzoek, ontwikkeling en opbouw van expertise.

Werkwijze

De werkzaamheden van de GD betreffen: monitoring, gezondheidsgaranties en vrijwillige programma's, wettelijke dierziekteprogramma's, ondersteuning bij verdenking en uitbraak, onderzoek, ontwikkeling en expertise.

In het kader van de landelijke monitoring dierziekten verzamelt de GD grote hoeveelheden gegevens over de gezondheidstoestand van de veestapel. Doel hiervan is zicht te houden op de eventuele verspreiding van bekende ziekteverwekkers, uitbraken van besmettelijke dierziekten tijdig te signaleren en nieuwe, onbekende ziekten op te sporen. Hierdoor heeft de GD zicht op en inzicht in de diergezondheidssituatie in Nederland. Voor dierhouders en voor de voedingsindustrie geeft de GD gezondheidscertificaten af, waarvoor de bedrijven deelnemen aan een vrijwillig programma.

Bij een aantal dierziekten is volgens de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren de overheid verantwoordelijk voor de bestrijding en preventie. In opdracht van de overheid voert de GD de aanpak van die dierziekten uit. De GD voert bij verdenking of uitbraak van zeer besmettelijke dierziekten specifieke taken uit waarmee de GD de overheid ondersteunt. De bij de GD aanwezige gegevens en ervaring vormen de basis voor onderzoek en de ontwikkeling van nieuwe kennis en expertise over diergezondheid.

Inhoudelijke raakvlakken met de VDA

De GD heeft op het gebied van monitoring en advisering raakvlakken met de VDA. De GD zelf heeft ook overlap met de taken van de VWA. De aanwezige kennis en expertise bij de GD zorgen ervoor dat de GD een mogelijke kennis-partner voor de VDA kan vormen, die bijvoorbeeld op basis van de geaggregeerde data jaarlijkse rapporten kan verzorgen om de landelijke trends te kunnen identificeren. Ook voor het ontwikkelen van specifieke maatregelen om antibiotica-gebruik te verminderen kan de GD mogelijk worden ingeschakeld.

4.9 Stichting Farmaceutische Kengetallen – SFK

Organisatie

De SFK is een stichting die naast de KNMP¹ is opgezet, en het beste is te omschrijven als een kennisinstelling die informatie ten behoeve van kennisontwikkeling en kennisdeling verzamelt. Het bestuur van de SFK bestaat uit vertegenwoordigers van de diverse gebruikersgroepen.

Werkwijze

De SFK verzamelt en analyseert gegevens over het humane geneesmiddelengebruik in Nederland. De SFK beschikt over de meest omvangrijke en meest gedetailleerde gegevensverzameling op dit gebied in Nederland. De gegevensverzameling komt tot stand met behulp van 1.805 van de 1.960 apotheken in Nederland (het apothekenpanel). De SFK publiceert haar bevindingen en analyses regelmatig ten behoeve van haar achterban.

Functionele raakvlakken met de VDA

De opzet van de SFK komt overeen met de structuur van stichting VETbase, met het verschil dat het VetCIS voorziet in data afkomstig van de voorschrijvers. De aanvullende functionaliteiten die in de VDA naar voren kunnen komen zijn echter niet in de SFK terug te vinden. Opvallend is hier wel het zeer grote bereik van de SFK: 92% van de apotheken levert vrijwillig data aan. Wellicht houdt dit verband met het feit dat de gebruikersgroepen vertegenwoordigd zijn in het bestuur, wat voor een groter draagvlak bij de achterban kan zorgen.

4.10 Nederlandse Zorgautoriteit – NZa

Organisatie

De NZa is een onafhankelijke toezichthouder op de zorgmarkt. De NZa wordt aangestuurd door een Raad van Bestuur. De NZa houdt toezicht op het gedrag van alle zorgaanbieders en zorgverzekeraars op zowel de curatieve als de langdurige zorgmarkt en kijkt of zij de wet naleven. De NZa stelt regels, budgetten en tarieven vast voor dat deel van de zorg dat gereguleerd is en stelt condities voor marktwerking vast voor markten die geheel of gedeeltelijk geliberaliseerd kunnen worden. De NZa geeft daarnaast advies aan de minister van VWS over liberaliseringsvraagstukken.

¹ Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering der Pharmacie

Werkwijze en taken

De taken van de NZa zijn vastgelegd in de Wet marktordening gezondheidszorg. Een belangrijke taak van de NZa is het monitoren van zorgmarkten. De NZa heeft verder verschillende instrumenten ter beschikking om bij te sturen op die zorgmarkten. Zo kan de NZa reguleren en adviseren en gebruik maken van toezicht- en handhavingsbevoegdheden.

Om toezicht te kunnen uitoefenen heeft de NZa bevoegdheid tot:

- het inwinnen van inlichtingen;
- het opleggen van boetes bij overtreding van de wet;
- het opleggen van dwangsommen om naleving van wettelijke plichten af te dwingen;
- het beslechten van geschillen op het gebied van gebruikte formulieren;
- het opleggen van verplichtingen op het gebied van tarieven en prestatiebeschrijvingen;
- het opleggen van verplichtingen op het gebied van marktgedragingen.

De basis voor de werkzaamheden van de NZa ligt vast in de Wet marktordening gezondheidszorg. Over het beleid legt de NZa verantwoording af aan de minister van VWS. De minister van VWS kan algemene aanwijzingen geven. In het uiterste geval oordeelt de rechter over de besluiten van de NZa. De NZa en VWS wisselen regelmatig informatie uit waarbij een goede functiescheiding tussen beleid en toezicht wordt gehanteerd. Afspraken over deze informatie-uitwisseling zijn vastgelegd in het Informatiestatuut VWS-NZa.

Met verschillende andere toezichthouders (IGZ, NMa, DNB, CBP, Consumentenautoriteit) zijn samenwerkingsafspraken gemaakt.

De NZa ziet erop toe dat marktpartijen zich aan de bestaande wet- en regelgeving houden. Daarnaast houdt zij toezicht door deze markten te monitoren, in de vorm van de Monitor Ziekenhuiszorg, de Monitor Zorgverzekeringsmarkt, de Monitor extramurale AWBZ-zorg en de Monitor Eigen risico. Ook onderzoekt de NZa signalen van marktpartijen, consumenten of andere publieke instanties. Wanneer uit een signaal blijkt dat de continuïteit van zorg in het geding is, wijst de NZa de zorgverzekeraar op zijn verantwoordelijkheid de zorg te garanderen. Indien noodzakelijk voor de continuïteit van zorg, kan de NZa in het uiterste geval ingrijpen op de markt door het (tijdelijk) verlenen van steun.

Met het oog op het toezicht op de informatievoorziening door zorgverzekeraars brengt de NZa het Richtsnoer Informatieverstrekking Ziektekostenverzekeraars uit. Het bevat een lijst met nauwkeurig omschreven informatie die zorgverzekeraars aan de consument moeten geven. De NZa houdt toezicht om te controleren of verzekeraars de informatie volledig en transparant aanbieden.

De NZa onderzoekt signalen die wijzen op het onjuist uitvoeren van de voor de gezondheidssector geldende wetten door een zorgverzekeraar, uitvoeringsorgaan (zorgkantoor) of zorgaanbieder. Het gaat hier om overtredingen op de Wmg, Zvw, AWBZ of Wet Toelating Zorginstellingen. Een onderzoek kan leiden tot bijsturing of zelf handhavend optreden door de NZa. In het laatste geval betekent dit het uitdelen van een last onder dwangsom of boete.

Functionele raakvlakken met de VDA

Er zijn geen inhoudelijke raakvlakken tussen de VDA en de NZa; wel is het een goed voorbeeld van een onafhankelijke toezichthouder die in de wet is verankerd

en functioneert. De NZa combineert voorlichting en steun met sancties tegen partijen die zich niet aan de regels houden. De NZa monitort bovendien ook, maar niet op een geautomatiseerde en continue basis zoals de VDA dat gaat doen.

4.11 Autoriteit Financiële Markten – AFM

Organisatie

De AFM is de onafhankelijke gedragstoezichthouder op de markten van sparen, lenen, beleggen en verzekeren. De AFM bevordert zorgvuldige financiële dienstverlening aan consumenten en ziet toe op een eerlijke en efficiënte werking van kapitaalmarkten. De basis voor de werkzaamheden van de AFM wordt gevormd door de Wet op het financieel toezicht.

Zowel de Consumentenautoriteit als de AFM ziet toe op de naleving van de Wet handhaving consumentenbescherming. De AFM heeft de exclusieve bevoegdheid om op te treden tegen overtredingen op financieel gebied, en houdt (openbare) registers bij van financiële dienstverleners in Nederland. Bepaalde financiële dienstverleners hebben voor het uitoefenen van hun werkzaamheden een vergunning nodig van de AFM. Samen met de DNB is de AFM verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de verplichtingen uit de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (een samenvoeging van de Wet identificatie bij dienstverlening en de wet melding ongebruikelijke transacties).

Werkwijze

De AFM en DNB hebben een gezamenlijk handhavingsbeleid vastgesteld, waarin de uitgangspunten voor de inzet van handhavinginstrumenten zijn opgenomen. Het handhavingsbeleid noemt ook factoren die bepalend zijn voor de vraag welk handhavinginstrument het best kan worden ingezet, per specifiek geval. Zo is van invloed of er sprake is van samenloop met strafrechtelijke delicten, het onttrekken aan toezicht, een voortdurende overtreding of recidive.

Communicatie is ook een toezichtinstrument van de AFM. Dat betreft met name consumentenvoorlichting: met een website, folders, en andere hulpmiddelen, zoals tests probeert de AFM consumenten zo veel mogelijk bewust keuzes te laten maken bij het afsluiten van een financieel product en daarbij de eigen verantwoordelijkheid te stimuleren.

Het werk van de AFM wordt gefinancierd uit een overheidsbijdrage, de opbrengst van boetes en dwangsommen en via een tarief per verrichting of jaarlijkse heffing voor marktpartijen. De AFM overlegt momenteel – mede als gevolg van een gerechtelijke uitspraak – met het ministerie over een evaluatie van de bekostigingssystematiek. De branche zal hierbij betrokken worden.

Functionele raakvlakken met de VDA

Er zijn geen inhoudelijke raakvlakken met de VDA; wel is de AFM een goed voorbeeld van een onafhankelijke toezichthouder die in de wet is verankerd. De AFM combineert bovendien voorlichting met sancties tegen partijen die zich niet aan de regels houden. Een belangrijk onderscheid is dat de AFM een exclusieve bevoegdheid heeft om op te treden tegen overtredingen op financieel gebied. In het geval van de VDA is er overlap met organisaties zoals de PVE en de AID. Een specifieke best practice van de AFM is het feit dat de AFM de handhavingsinstru-

menten afstemt op de specifieke gevallen en de zwaarte en herhaling van de overtredingen.

4.12 OPTA

Organisatie

De OPTA¹ is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) en voert wetten en regels uit die zijn vastgelegd in de Telecommunicatiewet, de Postwet en bijbehorende Europese en lagere regelgeving. De OPTA is bij speciale wet ingesteld, de Wet onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit. De politieke verantwoordelijkheid voor de OPTA ligt bij de minister van Economische Zaken, maar de OPTA is onafhankelijk. Wel kan de minister algemene aanwijzingen geven. Verantwoordelijk voor alle besluiten die de OPTA neemt, is het college van OPTA.

Werkwijze

De OPTA zorgt voor voldoende concurrentie op de elektronische communicatiemarkten en de postmarkt. De OPTA doet dat door deze markten te onderzoeken en waar nodig in te grijpen. De OPTA voert jaarlijks een marktmonitor uit, naast monitoring van deelterreinen. Om toezicht te kunnen houden heeft de OPTA de bevoegdheid tot het inwinnen van inlichtingen en het inzien van stukken, het opleggen van boetes, het opleggen van dwangsommen en het intrekken van uitgegeven telefoonnummers.

De OPTA houdt een (openbaar) register bij waarin alle ondernemingen die in Nederland actief zijn op de elektronische communicatiemarkt zich moeten registreren. De opbrengsten van de OPTA vloeien voort uit de wettelijke verplichting om marktpartijen vergoedingen in rekening te brengen voor jaarlijks toezicht, registratie/vergunning, toekennen dan wel reserveren, wijziging en spoedbehandeling.

Functionele raakvlakken met de VDA

Er zijn geen inhoudelijke raakvlakken met de VDA. Wel is de OPTA een goed voorbeeld van een mogelijke structuur voor de VDA. De OPTA is net zoals de AFM als zelfstandig bestuursorgaan verankerd in de wet, maar behoudt wel haar onafhankelijkheid. Financiering van de OPTA gaat via verplichte bijdragen vanuit de sector. Het opzetten van een ZBO met wettelijke inkadering kan alleen met de steun en volle medewerking vanuit de overheid.

4.13 Overzicht

Organisatievorm en inbedding

Er komen met name vier mogelijkheden naar voren met betrekking tot de inrichting van een organisatie zoals de VDA:

- Wettelijke inkadering en oprichting van de VDA als een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO)
- Inpassing in een bestaande organisatie met wettelijke bevoegdheden, bijvoorbeeld via de AID en VWA

1 Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit

- Inpassing in een bestaande structuur in de sector; hierbij komt bijvoorbeeld de PVE in beeld omdat alle vier de betrokken dierhouderijsectoren hier onder vallen.
- Volledig private zelfregulering.

Raakvlakken met de VDA

Inhoudelijk hebben vooral de AID/VWA, de GD, en de Productschappen raakvlakken met het toekomstige werkterrein van de VDA. Het is bijvoorbeeld van belang om zich te realiseren dat de AID al diverse mogelijkheden heeft om zwaardere sancties op te leggen bij onverantwoord antibioticagebruik. De werkwijze van de AID is echter anders: men doet niet aan continue monitoring of aan voorlichting en benchmarking richting dierenartsen en dierhouders. Naast mogelijke overlap lijken er echter ook mogelijkheden voor complementariteit te zijn met deze organisaties.

Werkwijze: 'best practices'

- De AID combineert inspecties met controles op diverse beleidsterreinen om overlast te beperken voor de dierhouders
- De VWA kan erkenningen intrekken van dierhouders om te produceren, wat een zeer zware strafmaat is maar ook een goede 'stok achter de deur'
- De VWA heeft een zeer breed pakket aan instrumenten om naleving van regels te bevorderen die op de zwaarte van de overtreding kunnen worden afgestemd. De VWA treedt bovendien harder op bij herhaling
- De PVE heeft draagvlak bij de achterban, maar kan toch gebruik maken van een beperkt aantal wettelijke bevoegdheden. Bij een groot draagvlak kan de PVE ook vrijwillige regelingen instellen
- De PVE heeft inmiddels ook mogelijkheden tot handhaving gekregen.
- De IGZ heeft een goede reputatie in de sector waarin zij opereert, dankzij het feit dat zij de normkaders en kwaliteitsindicatoren in samenspraak met de sector opstelt
- De IGZ concentreert haar aandacht vooral op 'veelplegers'; goed functionerende zorgaanbieders krijgen te maken met minder administratieve lasten
- De GD heeft ervaring met het verwerken en monitoren van grote hoeveelheden data op het gebied van diergezondheid
- De GD kan rekenen op draagvlak vanuit de sectoren door de relatie die de GD heeft met brancheorganisaties
- De SFK heeft een zeer groot bereik gecreëerd onder haar achterban door kennis te delen en door de samenstelling van het bestuur
- De NZa is onafhankelijk maar stelt wel zelf regels op binnen de wettelijke kaders waarin zij opereert. De NZa kan reguleren, adviseren en handhaven
- De NZa combineert voorlichting met steun, maar ook met sancties tegen partijen die zich niet aan de regels houden
- Ook de AFM hanteert een duidelijk handhavingsbeleid dat wordt afgestemd op de specifieke omstandigheden per geval, en de vraag of er sprake is van recidive
- De AFM gebruikt voorlichting als een middel om naleving van de wet te bevorderen
- De AFM en OPTA hebben exclusief de bevoegdheid om in hun markten op te treden tegen overtredingen; dit zorgt voor duidelijkheid

5 Achtergrond en kader geïnterviewde stakeholders

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de achtergronden van de door EIM geïnterviewde stakeholders. Ook het kader van waaruit zij antibioticaresistentie en de urgentie daarvan benaderen wordt geschetst.

5.1 Dierenartsen

Er zijn vijf dierenartsen geïnterviewd over het conceptplan van een VDA. Het betreft hier dierenartsen die met één of meer van de volgende diersoorten te maken hebben: melkvee, runderen, kalveren, varkens, pluimvee, paarden en gezelschapsdieren. De geïnterviewde dierenartsen zijn ook actief betrokken bij de problematiek rond antibioticaresistentie binnen hun sector, bijvoorbeeld middels adviescommissies en werkgroepen van diverse organisaties.

Uit de gesprekken komt duidelijk naar voren dat men veel bezig is met de problematiek rond antibioticaresistentie in de dierhouderij. Zo zijn de in de dierhouderij actieve dierenartsen vrijwel dagelijks bezig met zieke dieren en koppelbehandelingen waar antibiotica bij worden gebruikt. Aangegeven wordt dat er onder dierenartsen en dierhouders veel beroering is ontstaan over, en aandacht is ontstaan voor antibioticaresistentie. Vooral de berichten over veegerelateerde MRSA-resistentie maakten enkele jaren terug veel los.

De maatschappelijke onrust over antibioticaresistentie, dierenwelzijn, en bijvoorbeeld over de antibioticaresiduen in vlees, is niet onopgemerkt gebleven bij dierenartsen. Enkele dierenartsen geven aan dat er wetenschappelijk weliswaar nog maar weinig onderbouwing is van het gevaar van antibioticagebruik en men in dit opzicht ook geen problemen ziet, maar wel een duidelijke noodzaak voor verder onderzoek. Ook wordt duidelijk dat er sprake is van een groot krachtenveld in de publieke discussie en dat de urgentie vooral van daaruit wordt gevoed en uitmondt in druk op de dierenartsen om minder antibiotica voor te schrijven.

Anderzijds zijn er ook meerdere dierenartsen die sterk van mening zijn dat er, maatschappelijke onrust of niet, zorgvuldig moet worden omgesprongen met het toedienen van antibiotica in de dierhouderij. Alleen wanneer er een duidelijke noodzaak is moeten er antibiotica worden gebruikt, met inachtneming van de daarvoor bestemde protocollen voor de behandelwijze. Antibioticum moet secuur en zo min mogelijk worden ingezet. Dit heeft naast redenen voor de volks- en diergezondheid ook een economische reden: voor dierenartsen en dierhouders is een goed en professioneel imago van belang. Een slecht imago voor de vleesproducerende sector leidt tot schade op buitenlandse markten en lagere exporten. Dit is wel gebleken uit de hormoonaffaire in de dierhouderijsector van een aantal jaren terug. Ook incidenten met door dioxine vervuilde diervoeders hebben imagoschade veroorzaakt. Deze gebeurtenissen geven een negatief beeld tegenover de consument.

5.2 Dierhouderij en vleesproducerende sector

Om ook de mening van de dierhouderijsectoren ten aanzien van het conceptplan voor een VDA te peilen is er een viertal diepte-interviews uitgevoerd bij belangenorganisaties in de vleesproducerende sectoren. Behalve om hun functie bij de belangenorganisaties gaat het vooral om personen die zelf ook ervaring hebben met het houden van vee. De hier geïnterviewde personen zijn ook betrokken bij het convenant Antibioticaresistentie Dierhouderij. Er wordt dan ook van uitgegaan dat deze personen een goed beeld kunnen schetsen van de meningen en gevoelens die er bij hun achterban heersen.

De geconsulteerde organisaties geven aan dat de achterban uiterst gevoelig is voor wat er gebeurt in de gehele bedrijfskolom gelet op het thema volksgezondheid en voedselveiligheid. Alles wat het eindproduct schade kan berokkenen is voor de betrokkenen van groot belang. De maatschappelijke discussie rond antibioticaresistentie en veegerelateerde MRSA wordt daarom nauwlettend gevolgd. Deze discussie wordt echter bemoeilijkt door de bestaande onduidelijkheden. Zo is niet duidelijk hoe het antibioticagebruik precies wordt gemeten en op basis waarvan geconstateerd wordt dat het antibioticagebruik te hoog is. Er is geen met onderzoek onderbouwde duidelijkheid over antibioticagebruik, waar wel behoefte aan is.

"We moeten weten waar we het over hebben en hoe we met preventie deze zaak kunnen oplossen."

Verder is men van mening dat de urgentie om het antibioticagebruik te verminderen per sector verschilt. De cijfers geven aan dat er een behoorlijke hoeveelheid wordt gebruikt, maar in de sector melkvee worden bijvoorbeeld veel minder koppelbehandelingen ingezet waardoor minder antibiotica wordt gebruikt dan in andere sectoren. Ook op andere wijze kan de diercategorie van invloed zijn; snel groeiende jonge dieren zijn een voorbeeld van een categorie waar behoorlijk wat antibiotica worden gebruikt.

Het belang van de volksgezondheid wordt door alle geïnterviewden uit de vleesproducerende sector onderschreven. In dit opzicht wordt de noodzaak van verantwoord antibioticagebruik ingezien door de meerderheid van de dierhouders.

"Bedenk ook dat de gemiddelde veehouder samen met zijn (vaak meewerkende) gezinsleden op de boerderij woont."

Dierhouders stellen zichzelf maar ook het gezin bloot aan de gevolgen van antibioticaresistentie. Daarbij komt nog de verantwoordelijkheid voor het personeel en de erfbetreders.

5.3 Inhoudelijke experts en de AUV

Vanuit de rol van belangenbehartiger en coöperatie van dierenartsen is de AUV ook gevraagd haar standpunten ten aanzien van de VDA te delen. Deze coöperatie is deels eigendom van de Nederlandse en Belgische dierenartsen, en levert en produceert o.a. diergeneesmiddelen. Het standpunt van deze organisatie is dat er nog een discussie gaande is over wat nu eigenlijk te veel of onverantwoord gebruik is in relatie tot resistentie. Wel is het 'common sense' dat we in Neder-

land zoveel gebruiken dat toenemend gebruik resistentie waarschijnlijk in de hand werkt. Normstelling is daarom heel belangrijk.

Daarnaast zijn er een tweetal inhoudelijke experts geïnterviewd. Zij zijn werkzaam bij de faculteit Diergeneeskunde in Utrecht en de Universiteit van Wageningen, en zeer actief op de (internationale) problematiek rond antibioticaresistentie. Beide experts geven aan dat er sprake is van toenemende resistentie met medische consequenties. Er is een duidelijke urgentie voor een substantiële reductie van antibioticagebruik. Dit geldt echter ook voor de humane gezondheidszorg. Het verschil in medicijntoediening tussen mens en dier is dat medicijnen bij dieren de voedselketen ingaan. Toediening van medicijnen bij voedselproducerende dieren is nu nog een intieme daad tussen dierenarts en veehouder, terwijl er een noodzaak is voor publieke verantwoording. De oplossing moet vooral in transparantie gezocht worden.

6 Draagvlak voor een VDA

De VDA is uit verschillende elementen opgebouwd. In dit hoofdstuk wordt eerst het draagvlak voor centrale vastlegging (VetCIS), monitoring en benchmarking besproken. Dit hoofdstuk bestaat uit de meningen en standpunten van de geïnterviewde stakeholders. In de laatste paragraaf worden de bevindingen van EIM weergegeven.

Het VetCIS is al eens eerder onderzocht (Bondt et al., 2009). Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat alle IKB-deelnemers door dit systeem worden bereikt en er daardoor een zeer hoge dekkingsgraad kan worden gerealiseerd. Uit dit rapport kwam echter niet naar voren in hoeverre het VetCIS-systeem kan rekenen op draagvlak bij de dierenartsenpraktijken. Middels de gehouden diepte-interviews en peilingen van de KNMvD bestaat inmiddels meer inzicht in draagvlak voor zowel het VetCIS als de VDA. In dit hoofdstuk worden de resultaten uit veertien diepte-interviews onder diverse stakeholders weergegeven; in de laatste paragraaf worden de belangrijkste bevindingen gepresenteerd.

6.1 Draagvlak voor vastleggen, monitoring en benchmarking

Hoge verwachtingen onder de dierenartsen

De dierenartsen zijn over het algemeen goed bekend met het bestaan van VetCIS, al is men nog niet van alle details op de hoogte. De verwachting is dat aansluiting technisch goed mogelijk is, zeker op de PM-systemen van de grotere dierenartsenpraktijken. De benodigde gegevens worden bovendien nu al goed bijgehouden.

Men is voorstander van het centraal vastleggen, monitoren en benchmarken van antibioticagebruik. Nu wordt er al intensief geregistreerd vanuit wettelijke administratieve verplichtingen, maar zijn de gegevens niet goed ontsloten waardoor er geen transparantie bestaat. Er zijn daardoor maar weinig gevallen die voor de tuchtraad komen. De dierenartsen zijn zeer positief over de mogelijkheid tot benchmarking met collega's en initiatieven van de sector voor benchmarking van dierhouders. Digitalisering en centrale verzameling zullen volgens de dierenartsen bijdragen aan het benutten van de gegevens, waardoor het aanpassend vermogen van dierenartsen zal worden ondersteund.

"Het zal vaker tot de vraag 'waarom' leiden, en daardoor tot een dialoog tussen de dierhouder en dierenarts komen."

Verder spreekt men de verwachting uit dat registratie en monitoring in combinatie met onderzoek ertoe zullen leiden dat er duidelijke normen gesteld kunnen worden met betrekking tot wat nu eigenlijk overmatig of onjuist antibioticagebruik behelst. Deze normen moeten dan wel voor verschillende situaties en kwalen worden opgesteld. Een zorg die wordt geuit is dat er onvoldoende achtergrondgegevens in het systeem beschikbaar zullen zijn om te beoordelen of er te veel of onverantwoord antibiotica worden gebruikt in een bepaalde situatie. Bovendien wil men dat er een goede wetenschappelijke onderbouwing komt voor de resultaten en conclusies die uit het VetCIS-systeem zullen voortkomen.

Dierhouders en belangenorganisaties zijn gematigd positief

De geïnterviewde dierhouders en belangenbehartigers kennen de werking van VetCIS in grote lijnen. In meerderheid geeft men aan het een goed systeem te vinden mits het goed uitgevoerd wordt. Er worden wel kanttekeningen geplaatst bij een mogelijke dubbeling van het al bestaande IKB-systeem. Het centraal vastleggen van deze gegevens 'an sich' wordt door alle geïnterviewden als een zeer belangrijke stap in de strijd tegen antibioticaresistentie gezien. Directe terugkoppeling tussen dierenarts en veelverbruikende dierhouders wordt als een goed punt gezien. Er wordt gepleit voor een overdraagbaar (digitaal) bedrijfsdossier zodat ook nieuwe dierenartsen van de voorgeschiedenis op de hoogte zijn.

De verwachtingen zijn over het algemeen hooggespannen. Zo verwacht men dat VetCIS het antibioticagebruik goed in kaart zal brengen, en het systeem voldoende dynamisch zal blijken om op ontwikkelingen in te springen. Vanuit enkele sectoren geeft men aan dat het systeem alleen aan de verwachtingen kan voldoen wanneer het niet te vrijblijvend is en er een groot bereik gerealiseerd kan worden onder dierenartsen en dierhouders. Transparantie en openheid worden als belangrijke factoren genoemd om geloofwaardig en representatief naar het publiek te kunnen zijn.

Men haalt ook de ervaringen in Denemarken aan. In Denemarken is een combinatie van een aantal maatregelen genomen en dat heeft een reductie van de hoeveelheid diergeneesmiddelen als gevolg gehad. Als belangrijkste element wordt het Deense systeem aangehaald waar betrokkenen worden aangesproken op het gebruik in vergelijking met collega's: "Dat werkt."

Belangrijk is wat er gebeurt met de gegevens die eruit komen. Gebruikers moeten goed kunnen benchmarken, dat is een belangrijke voorwaarde voor succes. Het zelfreinigend vermogen zit hem in de benchmark op basis van eigen deskundigheid. Het verschil in verbruik van antibiotica kan de dierenarts en dierhouder aan het denken zetten. Het kan aanleiding geven tot een goed gesprek, en dat alles nog zonder dat er nog sancties aan de orde zijn:

"Het is een goede zaak om meer in beeld te krijgen en dan gefundeerd de discussie te voeren."

Het centraal vastleggen van deze gegevens leidt tot evaluatiemomenten en bewustwording in de relatie van dierenarts en veehouder, en draagt bij aan het opstellen van een behandelplan en diergezondheidsplan. Het moet leiden tot inzicht in de middelen en het gebruik per dosering.

Inhoudelijke experts zijn sterk voor

De geïnterviewde experts en de AUV geven aan goed bekend te zijn met het VetCIS en de plannen voor de VDA. Men heeft hier ook vertrouwen in, en noemt de noodzaak voor een goede database en het centraal vastleggen van gegevens over het voorschrijven en gebruiken van antibiotica in de dierhouderij. Dit met het oog op creëren van transparantie. Het VetCIS is ook onontbeerlijk voor het goed functioneren van een VDA en het kunnen benchmarken van dierenartsen en dierhouders. Dierenartsen en dierhouders moeten hun eigen gedrag kunnen zien (voorschrijf- en verbruiksgedrag antibiotica) in relatie tot de beroepsgroep.

Volmondig wordt beaamd dat transparantie middels het centraal vastleggen van voorschrijven en gebruik van antibiotica zal leiden tot vermindering van het gebruik. Dit komt doordat men hierdoor inzicht verkrijgt in antibioticagebruik en de mogelijkheid tot toetsen en analyseren in combinatie met verantwoorden. Er zullen wel duidelijke doelen met betrekking tot reductie van antibioticagebruik moeten worden gesteld:

"Je kunt er winst uithalen; de werkwijze kan veranderen. Een groot deel van de koppel wordt nu behandeld met antibiotica terwijl ze niet ziek zijn. Daar is veel winst te halen."

Men verwacht dat de VDA ervoor zal zorgen dat men elkaar weer gaat aanspreken en de volksgezondheid samen met diergezondheid voorop komt te staan. Door deregulering en gebrek aan controle is er nu een onwenselijke situatie ontstaan. De grote kracht van het plan is de duidelijkheid over het voorschrijven en toedienen die zal ontstaan.

Meerderheid dierenartsen wil meewerken aan VetCIS

Over hun eigen collega's verwachten dierenartsen dat veruit de meerderheid vrijwillig aan het systeem zal meewerken. Deze verwachtingen worden ondersteund door de cijfers van de KNMvD. De KNMvD heeft een enquête uitgezet onder haar leden om het draagvlak voor de VDA breed te peilen. Er hebben 1051¹ praktiserende dierenartsen gereageerd op de visie van de KNMvD voor het instellen van een VDA; slechts 59 dierenartsen ondersteunen de visie niet of plaatsen er kanttekeningen bij. Ruim 93% van de respondenten staat dus achter de plannen. Dit komt ook duidelijk naar voren uit de door EIM uitgevoerde interviews.

Dierenartsen die integer handelen willen dit ook aan kunnen tonen, en daar biedt dit systeem de mogelijkheid voor. Het wordt ook als een instrument tegen imago schade gezien. Binnen de beroepsgroep is antibioticagebruik en resistentie een veelbesproken onderwerp door de ontstane maatschappelijke discussie.

"Er zijn verhoudingsgewijs veel mensen die beseffen waar het over gaat. De mentaliteit van 'het zal wel overwaaien' is voorbij."

Voorstanders, verwacht men, zullen vooral in de meer vooruitstrevende praktijken te vinden zijn. Problemen worden eventueel verwacht bij de kleine praktijken met één dierenarts, zonder moderne ICT-systemen.

Dierhouderijsectoren zullen naar verwachting meewerken aan VetCIS

In de praktijk denkt men dat de meerderheid van de dierhouders vrijwillig aan het systeem zal meewerken mits er een goede terugkoppeling ontstaat waar de dierhouder duidelijk wat aan heeft in de vorm van managementinformatie. Draagvlak voor benchmarking en het delen van 'best practices' is er dus zeker, mits de juiste uitgangspunten en normstellingen worden gehanteerd bij het bepalen van de 'best practices'. Het moet voorkomen worden dat dierhouders onterecht worden bestraft, dan valt het draagvlak weg. Verder is het voor het draagvlak van belang dat terugkoppeling sectoraal ingestoken wordt met inhoudelijke

¹ Ongeveer een derde van de practici in Nederland. 93,4% van de respondenten zegt ja op de VDA, 5,6% is tegen of heeft bedenkingen, 1% heeft geen mening. De enquête is door de KNMvD zelf uitgevoerd.

kennis per sector, en bovendien niet uitmondt in een publieke discussie. Een hoog percentage deelnemende dierenartsen zal ook vanzelf tot een hoog bereik onder dierhouders leiden, verwacht men.

De stakeholders uit de dierhouderij verwachten dat eventuele problemen met het draagvlak bij de dierenartsen minimaal zullen zijn. De problemen zullen met name bij een kleine groep dierhouders liggen, die antibiotica uit het zwarte circuit zullen betrekken. Op de laatste groep dierhouders zal lichte druk uitgeoefend moeten worden. Om deze groep dierhouders goed mee te krijgen is het van belang dat koudwatervrees wordt weggenomen, en dat er in de dierhouderij commitment wordt gecreëerd door de problematiek en het belang van de volksgezondheid goed onder de aandacht te brengen. De dierhouder kan zijn dierenarts machtigen om zijn gegevens aan VetCIS te sturen, maar het is van belang om voldoende privacy in te bouwen voor de dierhouders. Via de sectorconvenanten en kwaliteitssystemen valt dat te regelen. Voor een kleine groep dierhouders zal er een stok achter de deur moeten komen.

"Zonder consequenties hoeft je het systeem niet op te zetten."

De verwachting van de inhoudelijke experts is dat er zowel onder de dierenartsen als onder de dierhouders een groot aantal deelnemers zal zijn, en dat het systeem op een groot bereik en draagvlak kan rekenen.

"Er is een algemeen gevoel in de beroepsgroep dat er wat moet gebeuren."

Voorkeur voor verplichte deelname aan VetCIS

De voorkeur van dierenartsen gaat uit naar een wettelijke verplichting van deelname aan het VetCIS voor zowel dierenartsen als dierhouders. Beargumenteerd wordt dat wanneer iedereen moet deelnemen er ook zeer betrouwbare cijfers uit zullen volgen en 'freerider' gedrag voorkomen wordt. Een andere optie die wordt genoemd is het afdwingen van deelname middels commerciële incentives via de afnemers. De afnemer, bijvoorbeeld een zuivelcoöperatie, kan de eis stellen dat de dierhouder alleen gebruik mag maken van een dierenarts die bij het VetCIS is aangesloten.

"Grote afnemers kunnen dwingende eisen stellen. Dan wordt het een commerciële afweging voor de dierhouder door sectorregulering".

De dierhouders schatten het draagvlak voor centrale vastlegging, monitoring en benchmarking zeer hoog in door het ontstane gevoel voor urgentie rondom deze problematiek. Wanneer de groep achterblijvers echter te hardnekkig blijkt, zal er volgens de dierhouders uiteindelijk toch een wettelijke verplichting moeten komen.

Over het verplicht stellen van deelname door de dierenartsen is men het redelijk eens dat dit noodzakelijk is. Verplichting naar de dierhouders toe stuit wel op bezwaren; er wordt gevraagd om positieve incentives en het voorkomen van een 'big brother'-gevoel. Een 'stok achter de deur' kan ook gerealiseerd worden door verplichting vanuit de sectoren en het kwaliteitssysteem, en het extra controleren van niet deelnemers door de overheid.

"Het moet economisch niet interessant zijn om niet deel te nemen aan een kwaliteitssysteem."

De stakeholders zijn zich volgens de inhoudelijke experts zeer bewust van de verantwoordelijkheden. Een verplichting kan eventueel door de overheid worden opgelegd, of door de ketenkwaliteitssystemen worden afgedwongen. Er moet naar verwachting wel wetgeving komen om de achterblijvers te laten meedoen. Regelgeving en handhaving zullen ervoor kunnen zorgen dat ook de laatste percentages mee gaan doen. Het overtuigt sneller. Door verplichting wordt 'freerider' gedrag voorkomen.

Kanttekeningen en zorgen

Vanuit de dierhouderijsectoren wordt de kanttekening gezet dat antibiotica ook uit onofficiële kanalen betrokken kunnen worden (andere landen en het internet). Het is daarom van belang om vooral het gebruik zo sluitend mogelijk in kaart te brengen, inclusief de gezelschapsdieren en paarden uiteindelijk. Het zwarte circuit, zo verwacht men, krijg je niet of moeilijk in kaart. Er is open grensverkeer en alles wat in het buitenland wordt aangeschaft wordt niet geregistreerd, maar je moet ergens beginnen en VetCIS wordt als een goede start gezien. Verdere optimalisering moet dan in stappen geleidelijk plaatsvinden.

Ondeskundige interpretatie van de gegevens is een andere zorg. De VDA zal met de juiste deskundigen bemand moeten worden, om effectief te zijn en bovendien een smetteloze reputatie op moeten bouwen waar draagvlak op gebaseerd kan worden. De eerste stappen door de VDA zullen met veel zorgvuldigheid gedaan moeten worden en met een duidelijke focus op het belang voor de volksgezondheid.

Kanttekeningen worden ook bij de privacykwestie geplaatst; hier moet zorgvuldig mee worden omgegaan. Tegelijkertijd zal er door de transparantie duidelijk moeten worden wie de grootverbruikers zijn zonder dat dit in een heksenjacht uitmond. Dit is een spanningsveld waar goed over nagedacht moet worden. Verder wordt erop gewezen dat er nog geen juridische duidelijkheid is met betrekking tot de eigendom van de data. Men maakt zich ook zorgen over de aansluiting op VetCIS op alle bestaande systemen.

Het plan voor de VDA is nog in de conceptfase, en onder invloed van diverse factoren waar men niet rechtstreeks grip op heeft. Zo heeft de dierenarts altijd de plicht om een ziek dier te helpen, ook wanneer de boer maatregelen tegen vermindering van antibioticagebruik nalaat. De dierhouder kan bovendien eenvoudig overstappen naar een concurrerende dierenarts. Dit mag dan vanuit het oogpunt van marktwerking wel wenselijk zijn, maar is niet wenselijk vanuit het oogpunt van volksgezondheid indien dit leidt tot het eenvoudiger verkrijgen van antibiotica.

6.2 Vergroten van het draagvlak

Vergroten van draagvlak door goede communicatie

Goede communicatie is essentieel voor het vergroten van het draagvlak onder de betrokken groepen. Hierbij wordt veelvuldig verwezen naar het gebruik van publicaties in vakbladen over VetCIS en de eerste resultaten van onderzoek en monitoring. De communicatie moet met name op de voordelen voor dierenartsen en

dierhouders worden gericht; duidelijk maken wat men er aan heeft. Voorlichting onder dierenartsen is heel belangrijk, vooral het wijzen op de mogelijkheden voor benchmarking met andere dierenartsen. Ook communicatie naar alle stakeholders over het belang van de volksgezondheid is een belangrijk argument waarmee het draagvlak vergroot kan worden.

Met name in de dierhouderij moet er meer over de mogelijkheden van het systeem bekend worden gemaakt. Het nut van VetCIS als managementtool kan daar bijvoorbeeld bij helpen, en het feit dat de advisering van de dierenarts verbetert wanneer deze meer informatie tot zijn beschikking heeft. De dierhouders moet helder uitgelegd worden welk belang zijzelf bij medewerking hebben. Daarnaast worden ook positieve incentives genoemd, zoals het verlagen van kosten voor deelnemende dierhouders.

"De boer kan bijvoorbeeld met zijn dieren een verkort keuringstraject in indien de dierenarts de ziektegeschiedenis van het dier goed kent. Als de boer de ziektegeschiedenis niet kan aantonen moet hij het uitgebreide traject in. Het wordt dan goedkoper via deelname aan VetCIS."

Communicatie naar dierhouders is van belang omdat er ook angst voor een nieuw systeem, en de transparantie die dit geeft, kan ontstaan. Dierhouders kunnen weerstand voelen tegen het overdragen van gedetailleerde informatie, en zorgen hebben dat "anderen met hun cijfers op de loop gaan". Deze angst werkt drempelverhogend. Communicatie en uitleg over de voordelen kunnen, naar de mening van de stakeholders, drempelverlagend werken. De VDA moet ook het vertrouwen wekken dat er zorgvuldig wordt omgegaan met de aangeleverde data.

Praktisch gezien kan ook het gebrek aan een adequaat ICT-systeem belemmerend werken; er moet over nagedacht worden hoe de VDA met deze groep om zal gaan. Wellicht is er de mogelijkheid om systemen aan te bieden waar de dierhouder eenvoudig mee uit de voeten kan.

Het belang van communicatie en voorlichting wordt ook zeer benadrukt door de inhoudelijke experts. Daarnaast vindt men ook steun vanuit de overheid en ketenregisseurs van groot belang om het draagvlak te vergroten. De overheid kan bijvoorbeeld de systematiek publiekelijk ondersteunen.

6.3 Belangrijkste bevindingen

In een eerder rapport van het LEI (2009) is al vastgesteld dat het VetCIS-systeem veelbelovend is, maar dat er nog onduidelijkheid is over het draagvlak voor deelname door dierenartsen. Gesteld werd dat:

"De ontwikkeling van een breed draagvlak onder dierenartsenpraktijken de belangrijkste uitdaging is voor de veterinaire beroepsgroep."

(Bondt, et al., 2009). Inmiddels is duidelijk dat de KNMvD door haar inspanningen al een zeer groot draagvlak heeft gecreëerd voor het VetCIS en de VDA en deze ook actief bewaakt.

Bevindingen:

- *Er is een groot draagvlak onder dierenartsen voor een VDA en aansluiting op VetCIS.*
- *Er is ruim voldoende draagvlak bij de stakeholders voor het centraal vastleggen, monitoren en benchmarken van gegevens over antibioticagebruik.*
- *Inhoudelijke experts ondersteunen de verwachte effecten van een VDA.*
- *Een goed wetenschappelijk onderbouwde normstelling naar aanleiding van onderzoek van de VetCIS-gegevens is cruciaal.*
- *Directe terugkoppeling naar dierhouders is volgens alle stakeholdergroepen gewenst, en draagt bij aan het draagvlak.*
- *De voorkeur gaat uit naar verplichte deelname.*
- *Het draagvlak kan worden vergroot door een goede communicatiestrategie.*

7 Sanctionering door de VDA

Naast het delen van 'best practices' kan blijken dat er een noodzaak is voor verdergaande begeleiding of zelfs sanctionering van een kleine groep dierenartsen en/of dierhouders die niet willen meewerken aan het terugdringen van antibioticagebruik. Dit mogelijke onderdeel van de VDA is nog het minst uitgekristalliseerd binnen het concept, en ligt nog gevoelig binnen de stakeholdergroepen. Daarom wordt er in dit hoofdstuk apart op dit onderdeel ingegaan.

7.1 Draagvlak voor begeleiding of sanctionering

Dierenartsen zijn voor invoering van begeleiding en sanctionering

De dierenartsen zijn van mening dat dit systeem alleen optimaal kan werken indien er een adequaat sanctioneringssysteem is. Dit is echter alleen mogelijk wanneer het om een volwassen systeem gaat en er duidelijkheid is over wat er onder onverantwoord antibioticagebruik moet worden verstaan. Daarom moet er nog niet direct worden begonnen met sanctionering. Gebruik het systeem in eerste instantie opvoedkundig en met 'zachte hand'. Het draagvlak onder dierenartsen voor sanctionering ontstaat vooral door de gedachte dat goedwillende dierenartsen en dierhouders nu te lijden hebben onder degenen die zich niet aan de regels houden.

De dierenartsen beargumenteren dat de sancties vooral bij de dierhouders worden neergelegd. Het VDA kan dit transparant maken en kan bijvoorbeeld een waarschuwing afgeven bij overmatig antibioticagebruik. De houding van de dierhouders speelt een belangrijke rol en leiden tot vertraging bij het invoeren van verantwoord antibioticagebruik. Op hoger niveau in de vleessectoren is men het wel eens met de aanpak voor verantwoord antibioticagebruik, maar de dierenarts heeft op de dierhouderijen vooral te maken met het bedrijfsbelang van de dierhouder.

"Zodra men op bedrijfsniveau is prevaleren de bedrijfsbelangen."

De boer hanteert als ondernemer vooral het economische perspectief. Hij kan ook investeren in dierenwelzijn, maar het is goedkoper om de dierenarts de zieke dieren te laten behandelen. De dierenarts kan investeringen in dierenwelzijn niet afdwingen, hij kan hoogstens adviseren.

Dierhouderij: draagvlak voor verplichte begeleiding

Uit de interviews met de dierhouders en belangenorganisaties komt naar voren dat er met sanctionering voorzichtig moet worden omgesprongen. Het systeem moet eerst goed werken en een goede normering ontwikkeld hebben. Het moet in het geval van sanctionering ook vooral een opvoedkundige insteek hebben; bij te zware straffen wordt ontwijkend gedrag gestimuleerd. Verplichte begeleiding en persoonlijke gesprekken kunnen op draagvlak rekenen:

"Bewustwording en begeleiding zijn de sleutelwoorden."

Een tweetal geïnterviewden is voor directe sanctionering zonder omwegen. Grootverbruikers moeten 'aan de kaak worden gesteld'. Dit werkt volgens hen het meest effectief. In het geval van zwaardere gevallen moet dit uiteindelijk wel

via de Tuchtraad lopen en in het geval van de dierhouder via uitsluiting van het leveringsrecht of via het kwaliteitssysteem.

Men gaat ervan uit dat de grote meerderheid die alles volgens het boekje doen weinig bezwaren heeft tegen lichte vormen van sanctionering via de VDA, mits het inzichtelijk wordt gemaakt wat de voordelen zijn en wat de bijdrage aan de volksgezondheid kan zijn.

7.2 Strafmaat en wijze van begeleiden

Rol VDA vooral opvoedkundig met een persoonlijke benadering

Met name voor de 'zachtere vormen' van sanctionering, of beter gezegd 'sturing' bestaat draagvlak onder de stakeholders. De VDA kan een rol via lichte waarschuwingen, voorlichting, begeleiding, communicatie en positieve incentives spelen. Het belangrijkste voordeel van sturing en aanspreken van overtreders via de VDA zou de onafhankelijkheid van de organisatie zijn, en de mogelijkheid tot snel ingrijpen en sturen. Trajecten via bijvoorbeeld de tuchtraad duren nu veel te lang, er is behoefte aan een 'lik-op-stuk-beleid'. Vanuit de dierhouderij wordt ook het voordeel van een uniforme manier van optreden over de sectoren heen genoemd.

Zinnvolle vormen van sanctionering en sturing worden door de stakeholders vooral gezien in de vorm van positieve beloning en het instellen van verbetervoorstellen. Deze laatste vorm behelst een SMART¹ geformuleerd voorstel voor aanpassing met een redelijke hersteltermijn voor de betrokkenen. Ook bestaat er een sterke voorkeur bij de geïnterviewden voor een persoonlijke benadering waarbij de VDA eerst in gesprek gaat met de veelvoorschrijvende dierenartsen; alleen wanneer medewerking wordt geweigerd is er reden voor sanctionering. In het geval van de dierhouder zullen de IKB's betrokken moeten worden bij begeleiding en sanctionering.

De meest zinvolle wijze van sanctioneren is volgens de stakeholders het gebruik maken van een opbouwende trap, waarbij het doel naleving is, en niet het sanctioneren zelf. Dus eerst waarschuwen, ook in het algemeen, via voorlichting. Dan persoonlijk waarschuwen, en pas bij herhaling meer dwingende vormen gaan opleggen. Uiteindelijk vindt men dat straffen best ingrijpend mogen zijn wanneer er aantoonbaar sprake is van herhaaldelijke opzet.

De wijze van begeleiden en aanspreken zal van grote invloed zijn op het draagvlak van de VDA. De stakeholders beargumenteren dat goede communicatie over de wijze van het aanspreken en begeleiden van de veelverbruikers veel kan bijdragen aan het draagvlak voor deze component van de VDA. In dat opzicht geeft men aan dat een persoonlijke benadering, bijvoorbeeld door de dierenarts, zeer gewenst is.

Een bezwaar tegen sanctionering via de VDA is dat er momenteel nog geen duidelijke normen zijn. Deze zijn nodig om te bepalen waar de aandacht van de VDA naar uit moet gaan. Hier moet snel een concrete invulling aan worden gegeven.

¹ Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden,

Zware overtredingen overdragen

De dierenhouders en inhoudelijke experts zijn van mening dat met name de hardere sancties uiteindelijk niet bij de VDA horen te liggen, maar bij publieke sanctiëring waarbij de AID of het Veterinair Tuchtcollege ingeschakeld worden. De bij dit onderzoek betrokken stakeholders zijn hier duidelijk over. De voorkeur gaat in eerste instantie echter wel duidelijk uit naar een sector en beroepsgebonden oplossing voor lichtere overtredingen en het bewerkstelligen van gedragsveranderingen, deze rol ziet men liever niet bij de overheid liggen. Als na meerdere waarschuwingen van de VDA geen verbetering zichtbaar is vindt men dat de VDA het dossier aan de tuchtraad of AID moet overdragen met in het uiterste geval een civielrechtelijke procedure. Het is voor de VDA dan ook van belang met deze instellingen samen te werken.

Over de (ultieme) strafmaat noemt men de volgende suggesties voor de dierenartsen:

- Verbod op het voorschrijven en leveren van antibiotica.
- Het Belgische systeem: Als in België een dierenarts over de schreef gaat wordt hij geschorst. In Nederland kan het Veterinair tuchtcollege een tijdelijk of permanent beroepsverbod opleggen.

Voor de dierenhouder komen vooral financiële sanctiëeringsmogelijkheden naar voren:

- Een verbod op leveren.
- Het uitdelen van boetes, of een reductie in prijs door het slachthuis bij geconstateerde overtredingen (naar Belgisch voorbeeld).
- Uitsluiting van het IKB, eerst tijdelijk en eventueel permanent.

7.3 Belangrijkste bevindingen

Wanneer het om de lichtere vormen van sanctiëring, of beter gezegd het rechtstreeks aanspreken van te veel voorschrijvende dierenartsen en veelverbruikers gaat, dan is een meerderheid van de geïnterviewden voor. Het gaat hier dan wel specifiek om het gedrag en 'overtredingen' die niet onder de AID en de tuchtraad vallen. Men ziet een rol voor de VDA waar het met name 'opvoedkundige' sanctiëring en bijsturing betreft. Sanctiëring moet worden afgestemd op de omstandigheden en zwaarte van de overtreding, en zwaarder worden naarmate er van herhaling sprake is.

Bevindingen:

- *Er is draagvlak voor het aanspreken van niet meewerkende dierenartsen door de VDA op gedrag, veelverbruikende dierenhouders moeten ook aangesproken worden, bijvoorbeeld door de dierenarts.*
- *Er is vooral een 'opvoedkundige' rol voor de VDA weggelegd.*
- *Begeleiding en sturing moeten op een accurate en valide normstelling gebaseerd zijn.*
- *In een later stadium kan sanctiëring geïnitieerd en zonodig geïntensiveerd worden indien dat nodig blijkt, bij voorkeur zowel voor dierenartsen als dierenhouders.*
- *Nauwe samenwerking met de AID, IKB's en het Veterinair Tuchtcollege is van belang.*
- *Begeleiding en sanctiëring moeten volgens een 'opbouwende trap' plaatsvinden, met een persoonlijke benadering.*

8 Functionaliteiten van het VetCIS en de VDA

Het concept voor de VDA is nog in ontwikkeling. Daarom is aan de stakeholders gevraagd of er naar hun mening nog functionaliteiten aan het VetCIS ontbreken, of dat er andere ontbrekende aspecten van de VDA zijn, die voor de werking van de VDA van belang kunnen zijn. Dit hoofdstuk geeft de gewenste functionaliteiten van de stakeholders weer.

8.1 Invoer van data

Aantonen van causale verbanden gewenst

De gewenste functionaliteiten worden vooral in relatie met de zorg voor een gebrek aan kwalitatieve data genoemd. De dierenartsen, inhoudelijk experts en dierhouders willen dat het VetCIS gegevens opneemt die een causaal verband kunnen aantonen. Gegevens die men daarbij noemt zijn: de hoeveelheid antibiotica, het soort dier, het aantal dieren waar het voor is gebruikt en hoe zwaar het dier (of koppel) is. Verder noemt men ook omgevingsfactoren die van invloed zijn, bijvoorbeeld biologisch boeren of niet, bezettingsgraad van de stal, voeding e.d.

Een ander belangrijk punt is het opstellen van normen om te kunnen rapporteren. Indicaties moeten worden gecategoriseerd. Antibioticagebruik wordt niet alleen bepaald door de indicatie maar ook door de ernst van de indicatie. Het is dan moeilijk om een oordeel te geven over de kwaliteit van het verbruik. Daarnaast is ook het soort middel of antibioticum van belang om trends en verschuivingen te kunnen monitoren.

Verder zien dierenartsen graag dat de gegevens van de boer ook goed ontsloten worden naar de dierenarts voor de mogelijkheid tot analyse, dit zal de zorg van de dieren en advisering naar de dierhouder ten goede komen. Voorbeelden zijn naast de eerder genoemde gegevens: hoeveel dieren op het bedrijf zijn en hoeveel dieren er ziek zijn geweest of hoe het met de vruchtbaarheid gaat. Via toegang tot dit soort gedetailleerde gegevens van de dierhouders kunnen dierenartsen een nog betere zorg verlenen, wat ten goede komt van diergezondheid en de bedrijfsvoering van de dierhouders. Een aantal vooruitstrevende praktijken heeft al deels toegang tot dit soort informatie op praktijkniveau.

Verder geeft een van de dierenartsen aan dat het goed zou zijn wanneer er een duidelijk resistentiepatroon uit het systeem kan voortkomen.

8.2 Benchmarking en terugkoppeling

Benchmarking is een gewilde functionaliteit

Dierenartsen en dierhouders willen regelmatig kunnen benchmarken met vergelijkbare bedrijven. De inhoudelijke experts beamen dat het systeem een benchmarkfunctionaliteit moet hebben voor de individuele gebruiker. Benchmarken moet bovendien niet alleen kwantitatief mogelijk zijn, maar ook kwalitatief. Over

het selecteren van 'best practises' en het delen hiervan als voorlichting zijn de dierenartsen enigszins verdeeld. Dit is vooral toe te schrijven aan de vraag wat nu eigenlijk een 'best practice' is. Eerst moeten er gegevens verzameld worden en per situatie beoordeeld worden.

Het delen van 'best practices' wordt positief beoordeeld door de experts, wel onder voorwaarde van duidelijke normstelling. Dit kan bijvoorbeeld via vakbladen gebeuren. Maar men verwacht het meest van het overleg tussen dierenarts en dierhouder, en rechtstreekse terugkoppeling via de VDA. Eén van de inhoudelijke experts geeft aan dat een 1 op 1 relatie tussen dierhouder en de bedrijfseigen dierenarts vooral van belang is.

Over de manier waarop 'best practices' en benchmarks het beste kunnen worden gedeeld verschillen de dierenartsen van mening. Binnen de adviseringswerkzaamheden van de dierenarts is er duidelijk ruimte voor het delen van 'best practices' naar dierhouders. Een tweetal dierenartsen noemt verspreiding via de mail, eventueel aangevuld met bijeenkomsten naar regio en doelgroep (bijv. diergroepen). De voorkeur gaat echter duidelijk uit naar een benadering waarbij de resultaten vooral binnen de doelgroep en direct betrokkenen worden verspreid: een 'interne benadering'.

De manier waarop terugkoppeling en het delen van 'best practices' volgens dierhouders zou moeten plaatsvinden is bij voorkeur via persoonlijke advisering door de dierenarts of VDA-medewerkers met inhoudelijke kennis. Het is een gevoelig thema waardoor een individuele benadering op het meeste draagvlak kan rekenen:

"Er is altijd een klein percentage dat niet naleeft. Die moet je met persoonlijke gesprekken benaderen."

Terugkoppeling naar dierhouders is gewenst

De dierenartsen zijn ook van mening dat de VDA gegevens één op één aan de dierhouders moeten terugkoppelen. Het is van belang om de 'lijnen kort te houden' en de dierhouder nauw bij VetCIS en de VDA te betrekken. Het één op één kunnen terugkoppelen naar de dierhouder is zeer gewenst door de geïnterviewde dierhouders. Dan wordt er ook ruimte gecreëerd voor overleg over oplossingen. Hier wordt wel de opmerking bij geplaatst dat de VDA zal moeten toetsen op de betrouwbaarheid van de gegevens en na moet gaan in hoeverre het bedrijfsleven de zaak oppakt:

"De autoriteit heeft een rol in de beoordeling van de individuele boer want hij moet op basis van de gegevens kunnen ingrijpen. Het is wenselijk dat de VDA de mogelijkheid heeft om zowel dierenarts als veehouder aan te spreken. Dierenarts en veehouder hebben hierin een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid."

Gebruiksvriendelijkheid is van belang

Op een praktisch niveau geeft men aan dat het systeem vooral eenvoudig te gebruiken moet zijn, en de gegevens en formats uit de diverse systemen geüniformeerd moeten worden. Er is wel wat voor nodig om de verschillende systemen met elkaar te laten praten. De inhoudelijke experts benadrukken dat het systeem

vooral eenvoudig te bedienen moet zijn met een goede koppeling aan de managementsystemen. Er zijn bij de veehouderij managementpakketten die moeten worden gelinkt, en men moet analyses kunnen ophalen. Daar moeten nog slagen worden gemaakt. De voorkeur gaat uit naar een kort lijstje met kengetallen, waar ook dierhouders goede analyses mee kunnen maken.

Voor dierenartsen lijkt het systeem ook goede mogelijkheden voor meldingen van bijwerkingen en recalls te bieden. Een goede functie voor 'tracking and tracing' zou zorgen bij de dierenarts weg kunnen nemen.

Wanneer aangetoond kan worden dat het systeem bovendien bijdraagt aan een vermindering van administratieve lasten levert dit extra 'goodwill' op. Men verwacht dat dit in eerste instantie nog niet het geval zal zijn, maar dat het systeem in de toekomst hier wel aan kan bijdragen, bijvoorbeeld in het geval van de batchadministratie en eenvoudiger factureren voor dierenartsen. Voor beide groepen geldt echter dat de grootste voordelen niet in lastenverlichting gezien worden maar in de toegang tot meer data en gebruiksmogelijkheden waardoor de bedrijfsvoering kan worden verbeterd.

8.3 Belangrijkste bevindingen

Bevindingen:

- *Individuele benchmarking is een belangrijke functionaliteit voor de stakeholders.*
- *Directe terugkoppeling is gewenst door zowel dierenartsen als dierhouders.*
- *Stakeholders willen ook kwalitatief kunnen benchmarken, en de daarvoor benodigde informatie kunnen invoeren.*
- *Meerwaarde wordt vooral in toegang tot betere 'managementdata' gezien en mogelijkheden voor gebruik, en minder in vermindering van administratieve lasten.*

9 Inrichting en vorm van de VDA

9.1 Organisatievorm

Onafhankelijkheid staat voorop

Binnen alle stakeholdergroepen, inclusief de overheid, is men de mening toegedaan dat de VDA in staat moet zijn om onafhankelijk haar werk te doen. De voorkeur gaat uit naar een onafhankelijke organisatie die zijn eigen afwegingen kan maken. Tegelijkertijd moeten de betrokken sectoren wel in het bestuur vertegenwoordigd zijn om het benodigde draagvlak te bewaken. Bij voorkeur bestaat het bestuur van de VDA uit deskundigen met verschillende achtergronden als beoordelend college. Er moeten dierenartsen in zitten die in verschillende sectoren werken, vertegenwoordigers van de dierhouderij, juristen, en deskundigen op het gebied van antibioticumresistentie. Transparantie, flexibiliteit, slagkracht en helderheid moeten vooropstaan.

Voorkeur voor een private vorm

Over mogelijke inbedding en onderdak brengen bij een bestaande organisatie lopen de meningen uiteen. Twee stakeholders pleiten voor een niet-privaat systeem; overheid of semi-overheid en niet in de sectoren zelf.

"De overheid moet medeverantwoordelijk zijn in de situatie. Als de sector het zelf gaat regelen gaat het ook niet gebeuren."

De voorkeur van de meerderheid van de stakeholders gaat echter uit naar een volledig zelfstandige organisatie in private vorm.

Inbedding in de bedrijfstakken wordt door een groep stakeholders ook als optie gezien, bijvoorbeeld via integratie met de IKB-systemen en samenwerking met de slachterijen. Over inbedding in het productschap is men daarentegen minder enthousiast vanwege de belangen die daar spelen.

Alhoewel men in meerderheid tegen inbedding in de overheid zelf is, moet deze wel betrokken worden, vindt men. Zij spelen uiteindelijk ook een rol bij zware overtredingen, en 'toezicht op toezicht'. Een wettelijke basis onder de VDA wordt ook niet uitgesloten als mogelijkheid. De VDA zou dan de vorm van een privaatrechtelijk orgaan of Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) met een juridische basis kunnen krijgen. De overheid is ook een belangrijke partner als het gaat om Europese en wereldwijde ontwikkelingen en kan zich niet aan deelname onttrekken.

Een andere respondent is juist voor een goede inbedding in een bestaande organisatie, in het kader van efficiëntie. De belangrijkste vereiste is dat de mensen deskundig zijn met kennis van de materie, juridische kennis en met name van onberispelijk gedrag en integer zijn. Het moet wel een zelfstandig onderdeel zijn. De productschappen zouden eventueel een 'dak' kunnen bieden maar zouden zich er niet inhoudelijk mee mogen bezighouden.

9.2 Financiële bijdragen

Geen rechtstreekse bijdrage

Het vragen van een financiële bijdrage aan de dierenartsen en dierhouders is nog een heikel punt, zeker zolang de VDA zich nog niet heeft bewezen. Dierenartsen zijn van mening dat vooral de dierhouderijsectoren en de overheid een steentje moeten bijdragen. De overheid moet, volgens de geïnterviewden, bijdragen in het kader van algemeen belang en volksgezondheid. Eén van de dierenartsen heeft een voorkeur voor een heffing voor zowel dierenartsen als dierhouders om op die wijze ook de onafhankelijkheid te bewaken.

Het zichtbaar maken van de voordelen voor de bedrijfsvoering kan een positieve bijdrage leveren aan de goodwill voor een financiële bijdrage. Zeker als inzichtelijk kan worden gemaakt of deelname kan leiden tot meer inkomen of lastenverlichting voor dierhouders. Denk hierbij bijvoorbeeld aan lagere inspectie- en keuringskosten voor deelnemers. Een positief effect op het imago van de sector is ook een argument voor een eigen bijdrage. Voor dierenartsen brengt het systeem meer zekerheid met zich mee in het geval van een 'recall'; dat is een belangrijk voordeel en bescherming tegen rechtszaken.

Vanuit de dierhouderijsectoren komt de suggestie om het deels via de heffing van het productschap te betalen, mits de VDA zijn onafhankelijkheid kan bewaren. Het grootste knelpunt qua financiering zit vooral in het tijdpad: de overheid kan hier een belangrijke rol spelen door de startfase te financieren, waarna de sector het overneemt als de voordelen eenmaal zichtbaar zijn.

9.3 Belangrijkste bevindingen

Bevindingen:

- *De VDA moet een onafhankelijke reputatie ontwikkelen.*
- *De voorkeur gaat uit naar een private organisatievorm.*
- *Er zijn mogelijkheden voor inbedding in of samenwerking met bestaande organisaties.*
- *Stakeholders verwachten een financiële bijdrage van de overheid.*
- *Het draagvlak voor een individuele bijdrage wordt groter naarmate er meer voordelen zichtbaar gemaakt worden.*

10 Positie en rol van de overheid

Het belang van centrale vastlegging wordt vanuit de overheid onderkend. Tweede Kamerleden Ormel, Waalkens en Cramer pleiten ook voor een centrale en transparante registratie van diergeneesmiddelen, bij voorkeur geregeld door de sector. Zij zeggen daar het volgende over¹:

"Een onafhankelijke autoriteit kan 'best practices' signaleren en communiceren. De controle wordt met name gericht op veelvoorschrijvers en veelgebruikers. Een centrale registratie van diergeneesmiddelen borgt de onafhankelijke positie van de voorschrijvende dierenarts en draagt bij aan een verminderd en verantwoord gebruik van diergeneesmiddelen."

Ook vanuit LNV komt de wens naar voren voor het centraal vastleggen van gegevens over antibioticagebruik en het creëren van transparantie. Het gaat hier echter om een grote investering waar LNV geen budget voor heeft. Oplossingen moeten uit de sector komen of apart op de begroting gezet door de overheid.

Uit onderzoek van het LEI (2009) komt naar voren dat centrale registratie het beste via de sector kan worden geregeld, maar dat de overheid er wel een rol in moet spelen om 'freerider' gedrag te ontmoedigen om zo verlies van draagvlak bij deelnemende partijen te voorkomen.

Over de rol van de overheid zijn de geïnterviewde stakeholders het voor een groot deel met elkaar eens. De voorkeur gaat sterk uit naar een onafhankelijke VDA, maar de overheid kan een belangrijke rol spelen. Men vindt dat, gezien het zwaarwegende belang voor de volksgezondheid, de overheid ook haar verantwoordelijkheid in deze kwestie moet nemen door het steunen van de maatregelen die vanuit de KNMvD en de sectoren ontstaan. Juist wanneer de maatregelen op vrijwilligheid zijn gebaseerd, stijgt het risico op freerider gedrag.

De stakeholders zien dan ook een belangrijke rol voor de overheid waar het het uitvoeren van extra controles op niet-deelnemers betreft. Daarnaast is men van mening dat gezien de waarde van het centraal vastleggen en monitoren van de gegevens, het niet meer dan redelijk is dat de overheid ook financieel haar steentje bijdraagt, met name in de beginfase.

10.1 Het Ministerie van LNV

De overheid vormt ook een belangrijke stakeholder bij het oprichten van de VDA. Daarom is mevr. A. Oppers van de Directie Voedsel, Dier en Consument gevraagd een zienswijze op de plannen van de VDA te geven.

"De positie van LNV is dat, indien het concept van de VDA goed wordt uitgewerkt en uiteindelijk goed functioneert, het zeker een waardevolle aanvulling betekent in het pakket van maatregelen tegen antibioticaresistentie".

¹ Amendement Ormel, 31389: Een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen. Nr 34 Amendement van het lid Ormel C.S. d.d. 6 oktober 2009.

Met name de mogelijkheden voor benchmarking geven goede hoop op gedragsverandering. Veel hangt af van de uiteindelijke invulling en de slagkracht van de VDA.

Vooralsnog ziet LNV echter geen actieve rol voor zichzelf met betrekking tot dit concept.

Inzicht door onderzoek van de geaggregeerde data

Het centraal verzamelen van data over antibioticagebruik en voorschrijven kan voor een compleet beeld zorgen over het gebruik van antibiotica. De mogelijkheid om via de VDA te zorgen voor transparantie, normering en meetbaarheid is aantrekkelijk, omdat op die manier iedereen aanspreekbaar wordt. Bij LNV en op rijksoverheidsniveau is er bovendien behoefte aan duidelijke geaggregeerde data over antibioticagebruik waar men mogelijke trendbreuken aan kan aflezen. Ook voor effectmeting van genomen maatregelen kan de VDA van waarde zijn voor LNV.

Verplichting alleen wanneer een groot draagvlak is bereikt

Op de vraag of deelname verplicht zou moeten worden geeft mevr. Oppers aan dat dit na invoering van het systeem zal moeten blijken. Er moet in eerste instantie al een hoog percentage deelnemers zijn, maar verplichting kan overwogen worden wanneer ongeveer 10% zich hardnekkig aan controle blijft onttrekken. De verplichting moet dan het laatste zetje geven. Het mag echter geen middel zijn voor het creëren van draagvlak. Het is nu nog echter te vroeg om te besluiten of deelname verplicht zou moeten worden en welke vorm deze verplichting zou moeten krijgen. Een eventuele verplichting kan op diverse manieren worden ingesteld.

De VDA kan een 'gedragscorrigerende' rol spelen

Over de specifieke vraag of sanctionering ook een taak zou moeten zijn voor de VDA, geeft ze aan dat dit nog lastig te beoordelen is. Het zou de effectiviteit waarschijnlijk wel bevorderen, zeker waar het veelovertredders betreft met een commerciële motivatie, maar wellicht moet eerst worden afgewacht wat de transparantie en de sociale druk teweeg kunnen brengen. De uiteindelijke strafmaat bij grote overtredingen hoort thuis in het strafrecht, de tuchtraad en de AID.

"In het geval dat het strafrecht niet een duidelijk antwoord heeft en het meer om 'gedrag' ten nadele van de volksgezondheid gaat kan de VDA een rol spelen."

Bij niet-naleving gaat de voorkeur qua sanctionering vooral uit naar het weg nemen van financieel voordeel. Het gebruik van de tafel van 11 (bijlage II) heeft de voorkeur van LNV. In het geval van sanctionering moet goed naar de achtergronden en situatie worden gekeken, waarna sanctionering met een 'oplopende trap' plaatsvindt. In eerste instantie dus vooral opvoedkundig en alleen in het geval van herhaaldelijke overtredingen zwaardere sancties of overdracht naar de tuchtraad en AID. Een kwalitatieve check is daarom van groot belang, al moet er gelijktijdig ook voor worden gewaakt dat dit een tijdrovende bezigheid wordt die niet in verhouding tot de middelen staat. De kwalitatieve check moet dus wel snel en efficiënt kunnen worden uitgevoerd.

Het voordeel van sanctionering kan zijn dat de beroepsgroep op deze manier een 'zelfzuiverend mechanisme' ontwikkelt. Ook het ontwikkelen van een goede normstelling kan richtgevend werken en tot een goede veterinaire praktijk leiden. Zij heeft ook de indruk dat de VDA dichter 'op het veld' kan opereren en daar een voordeel heeft ten opzichte van het Veterinair Tuchtcollege. Maatschappelijk kan het ook tot het voordeel leiden dat het imago van de dierenarts verbetert.

Voorkeur voor een zelfstandige sectorgedragen organisatie

Over de organisatorische vorm die de VDA zou moeten krijgen zegt zij het volgende:

- De heersende trend binnen de overheid is dat het aantal toezichthoudende organen juist verminderd moet worden. Daar zit de gedachte achter dat het duidelijk moet zijn voor bedrijven en particulieren waar men terecht kan (1-loket-gedachte). In dit opzicht zou het oprichten van een ZBO dus tegen de stroom ingaan.
- De voorkeur gaat uit naar een zelfstandige organisatie binnen de eigen kring, zoals dat bijvoorbeeld bij advocaten het geval is (orde van advocaten).
- Wanneer alle betrokken partijen tot de conclusie komen dat het om een 'publieke taak' gaat, dan gaat de voorkeur uit naar een bundeling met vergelijkbare taken. Dan kan er bijvoorbeeld aan de AID worden gedacht. Er is momenteel een duidelijke trend gaande dat inspectiediensten in een enkel inspectiebezoek op diverse wetten en regels controleren om de overlast voor de bedrijven te beperken.
- Een tussenweg kan eventueel gezocht worden in inbedding in bestaande sectororganisaties zoals de productschappen, en de IKB-organisaties. Hier speelt de overheid wel een rol, zonder rechtstreeks inzicht te hebben in individuele gegevens. LNV is van mening dat er nu sprake is van veel verschillende vormen van certificering en sectorregelingen. Integratie naar een enkele vorm van certificering of regeling zou goed passen in de wens voor een vermindering van het aantal loketten.
- Integratie van de aanpak van deze problematiek binnen de sectoren kan ook helpen bij het gericht uitvoeren van controles en inspecties door LNV. De AID heeft in toenemende mate te maken met een vermindering van de capaciteit, waardoor niet altijd kan worden voldaan aan de behoefte aan controles. Daarom is het van belang dat de groep achterblijvers herkenbaar en hanteerbaar is voor de AID.

Het gaat om een concept dat nog niet volledig is uitgekristalliseerd, en LNV ziet nog een aantal mogelijke bezwaren:

- De internationale concurrentiepositie: toenemende transparantie kan in eerste instantie ook leiden tot de conclusie dat er in Nederland te veel antibiotica worden gebruikt, met als gevolg imagoschade. Het ontbreken van internationaal vergelijkbare systemen is in dit opzicht een probleem.
- Het ontstaan van een zwart circuit: de vraag is hoe fraude voorkomen kan worden, en hoe goed de VDA het systeem kan handhaven. Door het systeem kan het lucratiever worden om de illegaliteit in te gaan. Het gelijktrekken van de regels en naleving op Europees niveau is een zeer langdurig proces en vormt hier op de korte termijn geen oplossing voor.
- Het is van belang dat de VDA onafhankelijk, van onbesproken gedrag, professioneel en zonder schijn van belangenverstrengeling is. Maar de sector waar we het hier over hebben is relatief klein. Het vinden van mensen die niet met

diverse belangen te maken hebben zal dus behoorlijk lastig worden; wellicht moet men daarvoor zelfs over de grens kijken.

- Verder moet er goed naar de juridische kwestie van eigendom van de data worden gekeken. LNV heeft in ieder geval alleen behoefte aan data op een ge-aggregeerd niveau, en is er voorstander van dat individuele data in principe binnen de VDA blijven.

Wanneer de effectiviteit van vergelijkbare organisaties ter sprake komt, dan komt naar voren dat de COKZ als een zeer hoog aangeschreven organisatie op het gebied van kwaliteitsborging wordt gezien, vooral wat betreft het imago en vertrouwen in de sector dat zij heeft opgebouwd. Een negatief voorbeeld dat naar voren komt is de VWA, waar in het verleden problemen waren met de kwaliteit van personeel. Dit leidde tot een flinke deuk in het imago. Dit is dus iets waar de VDA voor moet waken.

Wat betreft het vergroten van het draagvlak is het vooral van belang dat er een blijvende alertheid ontstaat met betrekking tot de urgentie van de problematiek. Men moet de zorg hierover niet laten 'wegebben'.

Hoofdstandpunten

Het is van groot belang dat de VDA vanaf de start een duidelijk onafhankelijke positie heeft, en bemand wordt door professionele vakmensen zonder de schijn van belangenverstrengeling. Het ontwikkelen van voldoende slagkracht en een goed imago is ook zeer belangrijk. Verder moet er een goed en samenhangend overzicht komen van de positie van de VDA ten opzichte van de taken van de tuchtraad en de AID. Goede aansluiting is gewenst, maar overlap moet worden voorkomen. Men heeft dezelfde doelstellingen, daarom moet eerst het 'instrumentarium' van de VDA goed worden ontwikkeld en dan een plek in het 'stelsel' worden gevonden.

Het huidige standpunt van LNV is dat men bij voorkeur ziet dat er in de sectoren een zelfreinigend effect ontstaat; men moet zelf orde op zaken krijgen. LNV heeft steeds meer te maken met beperkingen in kapitaal en mankracht, waardoor een actieve rol moeilijk te realiseren is. Wel is het realiseren van samenhang in de diverse maatregelen van belang. LNV ziet zichzelf daarom wel als een belangrijke gesprekspartner voor het geven van input, randvoorwaarden en het op gang brengen van processen. LNV kan een 'makelende' rol vervullen, door partijen bij elkaar brengen.

Over een financiële bijdrage is het niet mogelijk nu een concrete uitspraak te doen. Er moet er eerst een volledig uitgekristalliseerd plan liggen, waarin duidelijk wordt aangegeven welke verantwoordelijkheden de VDA op zich neemt en uitvoert, en hoe er met de diverse belangen wordt omgegaan en belangenverstrengeling wordt voorkomen.

LNV sluit momenteel nog geen enkele optie uit wat betreft de aanpak van antibioticaresistentie. Dit mondt mogelijk uit in een pakket aan maatregelen. De variabelen die van belang zijn bij het selecteren van maatregelen zijn:

- Effect
- Snelheid
- Kosten
- Toezichtefficiëntie

10.2 Het Ministerie van VWS

Bij VWS is met de heer Harry Seeverens gesproken over de problematiek rond antibioticaresistentie en de plannen voor een VDA. Binnen VWS is het ontstaan van antibioticaresistentie een belangrijk aandachtspunt geworden naar aanleiding van de conclusies van de WHO, die beleid rond antibioticaresistentie als speerpunt heeft aangemerkt. Dhr. Seeverens is vrijwel vanaf het begin betrokken bij het ontwikkelen van nieuw beleid rond deze problematiek. Hierbij ging het bijvoorbeeld om het instellen van onderzoeksprogramma's en het ontwikkelen van nieuwe protocollen. Er is wereldwijd belangstelling voor dit onderwerp; ook op EU-niveau is men er actief mee bezig. De noodzaak voor zorgvuldig gebruik van antibiotica bij dieren wordt wereldwijd onderschreven.

Vergelijking met de humane sector

Met betrekking tot het conceptplan van de VDA trekt dhr. Seeverens de vergelijking met de humane zorgsector. In de humane sector zijn er enkele initiatieven die deels vergelijkbaar zijn met het plan voor een VDA:

- Zo is er de GIP-databank waarin de ontwikkelingen in het extramurale gebruik van genees- en hulpmiddelen in Nederland en de daarmee gepaard gaande kosten worden bijgehouden. Het gaat om genees- en hulpmiddelen die voorgeschreven worden door een huisarts of specialist en die door de zorgverzekeraars in het kader van de Zorgverzekeringswet (basisverzekering) zijn vergoed. Het gaat hier om ramingen op macroniveau op basis van de gegevens van negen zorgverzekeraars.
- Daarnaast is er het DGV¹: Het Nederlands instituut voor verantwoord medicijngebruik. Het DGV is een onafhankelijke organisatie en heeft als doel de kwaliteit van het medicijngebruik in Nederland te bevorderen. Onderdeel van de dienstverlening van de DGV is het FTO (farmacotherapeutisch overleg), waar artsen en apothekers eens in de zoveel tijd bij elkaar komen om actuele onderwerpen te bespreken en gezamenlijk te komen tot nieuwe inzichten en richtlijnen. In opdracht van VWS hebben zij bijvoorbeeld de "Benchmark Voorschrijven" ontwikkeld. De Benchmark Voorschrijven brengt (de kwaliteit van) het voorschrijven van huisartsen in Nederland in kaart met behulp van aan de NHG-standaarden ontleende indicatoren. De benchmarkindicatoren worden gemeten op macroniveau (landelijk en regionaal) en op microniveau (FTO-groep en huisartsenpraktijk)². Het betreft hier terugkoppeling over medicijngebruik zonder dat dit consequenties heeft. Het DGV wordt grotendeels door VWS gesubsidieerd.

Over de initiatieven en werking van de DGV, en dan met name het benchmarken, geeft dhr. Seeverens aan dat het hier om een effectief concept gaat omdat Nederland in verhouding met andere landen minder voorschrijft.

¹ DGV werkt onder andere in opdracht van het ministerie van VWS, zorgverzekeraars, en beroepsorganisaties. Meer dan vijftig medewerkers houden zich bezig met advies en ondersteuning aan artsen en apothekers (FTO-groepen), publieks- en patiëntenvoorlichting, projectmanagement en nascholing. Het hoofdkantoor is gevestigd in Utrecht, de adviseurs van DGV werken vanuit het hele land aan landelijke en regionale projecten. DGV is ISO 9001:2008 gecertificeerd. Dit certificaat staat garant voor een kwalitatief goede en geprotocolleerde dienstverlening, waarbij klant-eisen, klanttevredenheid en continue verbetering van de werkprocessen uitgangspunt zijn.

² <http://www.medicijngebruik.nl/>

"Nederland presteert in dat opzicht goed, en de mogelijkheid tot benchmarken speelt hierbij zeer waarschijnlijk een rol."

Functionaliteiten VetCIS moeten leiden tot inzicht

Over de VDA en het VetCIS zegt dhr. Seeverens dat het zichtbaar moet zijn wie er te veel voorschrijft met een mogelijkheid tot (interne) benchmarking voor dierenartsen en dierhouders. Een functionaliteit die in het kader van volksgezondheid van veel waarde kan zijn voor VWS is de mogelijkheid tot koppeling aan resistentiepatronen. Wanneer de gegevens uit VetCIS gekoppeld¹ kunnen worden aan de gegevens van het RIVM, kan dit mogelijk tot inzicht in de causaliteit tussen het gebruik van antibiotica bij dieren en de volksgezondheid leiden. Dit is informatie die bijvoorbeeld voor beantwoording van Kamervragen zeer nuttig kan blijken. Het is verder van belang om geen toename in administratieve lasten te veroorzaken, en vooral de nadruk op kwaliteit te leggen.

Positief effect verwacht van de VDA

Gezien de ervaringen in de humane sector met de DGV en FTO-groepen, is dhr. van Seeverens van mening dat de plannen van de VDA bij een goede uitvoering een positief effect kunnen hebben op het gedrag van dierenartsen bij het voorschrijven van antibiotica. Hierbij gaat het met name over de terugkoppeling en benchmarking van voorschrijfgedrag tussen dierenartsen onderling. Er gaat een opvoedende waarde uit van benchmarking. Een belangrijke voorwaarde is het stellen van juiste normen waar benchmarking op gebaseerd kan worden.

Verplichting en sanctionering nog een brug te ver

Opvallend is dat deelname aan benchmarking in de humane sector niet verplicht is, en dat er ook geen sprake is van sancties. In dit opzicht zou het plan voor een VDA mogelijk veel verder gaan dan in de humane sector gebruikelijk is. Dhr. Seeverens vindt verplichting van deelname in eerste instantie dan ook wat te ver gaan, en geeft aan dat men vooral duidelijk moet maken wat de zin van deelname is voor de dierenartsen en dierhouders. Het is beter om voor een positieve benadering te kiezen: maak duidelijk wat de voordelen zijn voor deelnemers. Wanneer in een later stadium blijkt dat een verplichting of het opleggen van sancties duidelijk meerwaarde heeft kan er dan altijd nog voor worden gekozen.

Wat betreft mogelijke sanctionering benadrukt dhr. Seeverens dat er bij voorkeur van een positieve benadering moet worden uitgegaan. Sanctionering in de vorm van 'dwingende maatregelen' gaat erg ver en zou ook pas na een grondige evaluatie van de 1^e fase (vastleggen en benchmarken) eventueel ingevoerd worden, als het noodzakelijk blijkt. Er moet bovendien goed naar de achterliggende factoren en situatie worden gekeken voordat een veelverbruiker een sanctie krijgt opgelegd. Het afleggen van verantwoording is van belang, maar er moeten wel duidelijke richtlijnen komen die in de relatie dierenarts en dierhouder gebruikt kunnen worden. Terugkoppeling naar veelverbruikers kan volgens dhr. Seeverens het beste via persoonlijke gesprekken gaan tussen de dierenarts of een VDA-medewerker.

Wanneer sanctionering toch een taak wordt van de VDA, dan kan hier wel een snelle preventieve werking van uitgaan, zeker wanneer sanctionering ook in de

¹ Bij voorkeur via een geografische component.

trant van '(naming and) shaming' gaat. In een dergelijke kleine groep professionals is het waarschijnlijk niet eens nodig om letterlijk namen te noemen; bij publicatie van 'worst cases' is het voor de collega's waarschijnlijk al snel duidelijk om wie het gaat. Zwaardere gevallen moeten bij voorkeur uitkomen bij de tuchtraad; de sector zelf moet een zelfreinigend vermogen laten zien.

Voorkeur voor een efficiënt ingerichte organisatie

Over de mogelijke organisatorische vorm gaat de voorkeur van dhr. van Seevers uit naar een kleine organisatie die eenvoudig ergens onder te brengen is. Wel moet deze organisatie zelfstandig en onafhankelijk zijn. Er kan bijvoorbeeld aan worden gedacht om de VDA in het gebouw van de KNMvD onder te brengen en ook deels van expertise van de KNMvD gebruik te maken (geen beoordelingen), maar wel een onafhankelijke toetsingscommissie of ZBO in te stellen voor het bewaren van de onafhankelijkheid.

Er kan ook worden gedacht aan aansluiting bij organisaties in de humane sector die een vergelijkbaar takenpakket hebben, zoals het eerder besproken DGV of de KNMP (waar ook het SFK onderdeel van is).

10.3 Belangrijkste bevindingen

Bevindingen:

- De overheid heeft sterk behoefte aan inzicht in antibioticagebruik en trends en trendbreuken rond het gebruik van antibiotica op geaggregeerd niveau.

LNV

- *Stakeholders verwachten dat de overheid vanwege het belang voor de volksgezondheid bijdraagt aan de VDA.*
- *LNV is positief over het concept voor de VDA, maar ziet geen actieve rol hierin voor zichzelf.*
- *Een verplichting is van toepassing wanneer er een groot draagvlak is.*
- *LNV ziet een gedragscorrigerende rol voor de VDA*
- *LNV heeft een voorkeur voor een onafhankelijke organisatie binnen de sectoren.*
- *Wel moet er een goede inpassing in het 'stelsel' komen, met aansluiting en zonder overlap met bestaande organisaties.*

VWS

- *Binnen de humane sector zijn er organisaties met een deels vergelijkbaar takenpakket.*
- *Er zijn positieve ervaringen met vrijwillige benchmarking door huisartsen en apothekers. Dit heeft hoogstwaarschijnlijk een positief effect op het voorschrijfgedrag.*
- *VWS ziet graag de mogelijkheid voor een koppeling van data uit VetCIS met de resistentiepatronen van het RIVM.*
- *Benchmarking is de belangrijkste functionaliteit binnen de VDA voor dierenartsen en dierhouders.*
- *Het effect van de VDA wordt positief ingeschat, door de 'opvoedende waarde' van het systeem.*
- *Verplichting en sanctionering gaan nog te ver.*
- *Voorkeur gaat uit naar een kleine efficiënte organisatie.*

11 Conclusies

Het VetCIS zorgt voor het centraal vastleggen van gegevens over antibioticagebruik en sluit goed aan op de wensen van de overheid. Door aansluiting op de IKB-systemen bereikt VetCIS de op dit moment hoogst mogelijke dekkingsgraad.

Wat nog ontbreekt, is met name de mogelijkheid voor monitoring. De VDA vult deze 'witte vlek' op en biedt bovendien extra meerwaarde door de mogelijkheid van individuele benchmarking aan te bieden. Hiermee wordt niet alleen aan de overheidswens voor monitoring tegemoetgekomen, maar wordt er ook een belangrijke stap naar gedragsverandering gezet. In het kader van het totale beleid biedt de VDA op basis van de gegevens uit VetCIS ook de mogelijkheid om effecten te meten van de genomen maatregelen tegen antibioticaresistentie. Het conceptplan van een VDA zal bij een goede uitvoering van de plannen dus in een belangrijke behoefte voorzien in de strijd tegen antibioticaresistentie.

Er is een duidelijke wetenschappelijke onderbouwing en een praktische noodzaak voor het centraal vastleggen, monitoren en benchmarken van gegevens over het gebruik van antibiotica.

Met de ontwikkeling en ingebruikname van VetCIS is een stevige basis gelegd voor de werking van de VDA. Door deze unieke databron zal de VDA in staat zijn om een accuraat beeld te schetsen van het antibioticagebruik in Nederland over de belangrijkste dierhouderijsectoren. Zij zal daardoor uitspraken kunnen gaan doen over mogelijke trends en trendbreuken op een geaggregeerd niveau.

Naleving van regelgeving rond antibioticagebruik is mede afhankelijk van kennis van diezelfde regelgeving en kennis van de effecten bij niet-naleving. De VDA kan de rol van voorlichter op zich nemen om door kennis naleving te bevorderen. Deelname aan VetCIS en de VDA door dierenartsen en indirect ook dierhouders draagt bij aan een goed imago van de sectoren. Het hoge al bestaande draagvlak onder dierenartsen en andere stakeholders zorgt ervoor dat een private door de sector gedragen organisatie zeer waarschijnlijk in staat zal zijn de beoogde gedragseffecten te bewerkstelligen. Zie voor een toelichting de tafel van elf in bijlage 2.

Op individueel niveau zal de VDA in staat zijn om dierenartsen en indirect ook dierhouders aan te spreken op hun gedrag, en onderzoek te doen naar de achterliggende factoren van veelverbruik. De VDA zal zeer waarschijnlijk ook in staat zijn om gedragsverandering te bewerkstelligen door het bieden van de mogelijkheid voor onderlinge benchmarking.

Het VetCIS en de VDA hebben het potentieel om in de toekomst de datavergaring en analyse uit te breiden naar meer sectoren en diergeneesmiddelen. De grote toegevoegde waarde die zij op korte termijn al kunnen bieden kan in de toekomst daardoor nog groter worden.

Sterke punten van de VDA zijn de te bereiken transparantie en het feit dat de volksgezondheid het leidende motief is. Normstelling door, en het oordeel van de

VDA zullen de dierenarts kunnen steunen bij inspanningen om gedragsveranderingen in de eigen beroepsgroep en de dierhouderij te bewerkstelligen.

12 Aanbevelingen

12.1 Vergroten van het draagvlak

Het draagvlak onder dierenartsen kan nog verder worden vergroot door verdere communicatie en het wegnemen van zorgen. De grootste zorg is de vraag of de VDA wel voldoende gegevens van goede kwaliteit verzamelt om een goed oordeel te kunnen geven en op te kunnen benchmarken. Verder verwacht men de grootste problemen bij de kleine eenmanspraktijken zonder automatiseringssystemen.

Aanbevelingen dierenartsen:

- *De VDA moet inhoudelijke experts aanstellen die een onberispelijke reputatie hebben.*
- *Open communicatie en publicatie over normstelling en de manier waarop deze wordt bereikt is van groot belang, met name in de beginfase.*
- *Publicaties van de geaggregeerde resultaten en trends zullen het nut van de VDA snel kunnen demonstreren.*
- *Benadruk de voordelen van deelname en benchmarking voor het imago van de dierenarts.*
- *Help kleine praktijken met de aansluiting op VetCIS door kosten te verlagen.*

Het vergroten van draagvlak onder dierhouders is vooral afhankelijk van communicatie, niet alleen vanuit de VDA, maar ook vanuit de eigen belangenorganisaties. Verder speelt de relatie tussen dierenarts en dierhouder een belangrijke rol in de acceptatie van de VDA. Het draagvlak wordt het meest vergroot wanneer de dierhouder zelf ook terugkoppeling krijgt vanuit de VDA, zodat men de informatie voor de bedrijfsvoering kan gebruiken. Het is daarom sterk aan te bevelen om ook het aantal dieren per bedrijf in het systeem beschikbaar te maken en nauw samen te werken met de dierhouderijsectoren. Naast de eerder genoemde aanbevelingen geldt voor de dierhouders dat:

Aanbevelingen dierhouders:

- *De VDA moet het nut van het systeem aan de dierhouder demonstreren.*
- *De toezichtskosten voor deelnemende dierhouders bij moeten voorkeur verlaagd worden.*
- *De samenwerking met de sectoren kan verder geïntensiveerd worden.*
- *Er open gecommuniceerd moet worden over waarvoor de data worden gebruikt en dat individuele data niet aan de overheid worden overgedragen.*
- *Er een strategie moet worden bedacht voor het aansluiten van dierhouders die nog geen geautomatiseerd managementsysteem hebben.*

12.2 Vormen van verplichting

Een groot deel van de dierenartsen is voor verplichte deelname, ook wat betreft de dierhouders. Dit kan echter ook via commerciële incentives, vergelijkbaar met het Belgische systeem waar slachterijen een belangrijke rol spelen. Dierhouders pleiten ook voor meer commerciële incentives en stimulering van deelname via

de sector en IKB-systemen, onder voorwaarde dat de niet meewerkende dierhouders intensief worden gecontroleerd en daarvoor zelf de kosten dragen.

Aanbevelingen:

- *Zoek samenwerking met de ketenregisseurs, in de vorm van o.a. slachterijen, om deelname te bevorderen.*
- *Overleg met LNV over een mogelijke wettelijke ondersteuning voor verplichte aanlevering van data in een latere fase van het traject.*

Voor alle betrokken groepen geldt dat men er blijvend alert op moet zijn dat het gevoel van urgentie voor het belang van de volksgezondheid hoog blijft.

12.3 Sanctionering en begeleiding

Ook op het punt van sanctionering en sturing is er draagvlak onder de stakeholders. Wel is er een grote voorkeur om dit niet te dwingend te doen en pas in een later stadium wanneer er duidelijke normstelling is ontwikkeld.

Aanbevelingen:

- *De VDA moet zich vooral richten op gedragsveranderingen door middel van een 'opvoedkundige' en begeleidende, bij voorkeur persoonlijke benadering.*
- *Bij voorkeur moet de VDA een stapsgewijze benadering kiezen; ieder element vormt de basis voor het volgende element. Invoering van sanctionering is de laatste fase.*
- *Sturing, begeleiding en sanctionering moeten in een opbouwende trap plaatsvinden.*

12.4 Gewenste functionaliteiten

De betrokkenen pleiten voor een eenvoudig te gebruiken systeem en uniformering van formats binnen alle gebruikte systemen. Bovendien is het verstandig om het systeem zo flexibel mogelijk in te richten zodat in de toekomst kan worden ingesprongen op nieuwe behoeften en ontwikkelingen. Verder wenst men de volgende functionaliteiten:

Aanbevelingen:

- *Voldoende mogelijkheden voor invoer van kwalitatieve en kwantitatieve gegevens, door zowel de dierenarts als de dierhouder die voldoende causaal verband aan kunnen tonen. Inclusief een categorisering van soort en ernst van indicaties.*
- *Een directe terugkoppeling naar de dierhouders, met mogelijkheden voor analyse.*
- *Mogelijkheden tot regelmatige benchmarking met vergelijkbare praktijken of dierhouders.*
- *De mogelijkheid voor koppeling met resistentiepatronen op geaggregeerd niveau.*
- *De mogelijkheid om eenvoudig recalls uit te voeren.*

Verder blijkt dat er een grote behoefte is aan persoonlijk contact en een individuele benadering van dierhouders en dierenartsen die veel antibiotica verbruiken en voorschrijven. Vooral in de beginfase is dit van groot belang.

Van de dierenarts en de dierhouder wordt vanuit de overheid méér en méér gevraagd op het gebied van registratie van gegevens inzake zijn handelen. Daarom wordt de traceerbaarheid van diergeneesmiddelen en recepten belangrijker, ook vanwege veiligheid en gezondheid. Traceerbaarheid wordt bevorderd door verdergaande ketenintegratie.

Een groot voordeel van de VDA en aansluiting op VetCIS is de mogelijkheid van het verlagen van administratieve lasten. Momenteel is het systeem zodanig ingericht dat het geen extra administratieve lasten oplevert omdat de gebruikers van hun eigen systeem gebruik blijven maken en het een koppeling betreft. In de toekomst kan het VetCIS echter ook worden ingezet om administratieve lasten te verlagen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan:

- Het reduceren van de bewaarplicht van documenten, indien de gegevens goed zijn ingevoerd.
- Het geautomatiseerd registreren van vaccinatieverklaringen.
- Voor dierhouders; het bijhouden van de gegevens ten behoeve van de aangifte voor de productschappen of combinaties met andere informatieverplichtingen vanuit de wet.

Nader onderzoek moet uitwijzen wat de exacte mogelijkheden zijn.

12.5 Inrichten van de VDA

Er is een aangetoond nut en draagvlak voor het oprichten van de VDA. De uiteindelijke effectiviteit van de VDA zal echter voor een groot deel afhangen van de wijze waarop de VDA wordt ingericht, bemand en gefinancierd. Uit vergelijkend onderzoek en de diverse interviews blijkt dat er verschillende mogelijkheden en voorkeuren zijn. Maar het is van groot belang dat er op korte termijn een duidelijke koers wordt uitgestippeld en gevaren door de oprichtende partijen.

Basisvereisten

- Een eerste vereiste is dat de VDA een duidelijk onafhankelijk karakter heeft, zonder de schijn van belangenverstrengeling.
- De VDA moet een zeer deskundige en professionele bemensing krijgen.
- De VDA moet van meet af aan van onbesproken gedrag zijn, en duidelijk zijn deskundigheid etaleren. Een verkeerd oordeel kan grote negatieve consequenties hebben voor het draagvlak.
- Steun van de overheid is van groot belang.

Voor het bereiken van een goede effectiviteit heeft het de voorkeur dat de VDA een zelfstandige organisatie wordt, die nauw samenwerkt met en aansluit bij het werkveld van de AID en het Veterinair Tuchtcollege. De IKB's staan wat betreft inhoudelijke kennis goed bekend; integratie met deze organisaties is een mogelijkheid, samenwerking in ieder geval een vereiste. Op basis van de huidige gegevens kan worden ingeschat dat er gedragseffecten bij een groot deel van de achterban kunnen worden gerealiseerd. Voor het bereiken van een optimaal effect bij met name de groep recidivisten is een wettelijke basis van belang.

Praktische zaken

De kosten voor het oprichten van een organisatie zoals de VDA kunnen behoorlijk oplopen, zeker omdat voor het ontwikkelen van slagkracht en autoriteit een goede staf van essentieel belang is. Naast de inhoudelijke experts die de normering moeten gaan vaststellen is er behoefte aan een team van 'adviseurs' die de terugkoppeling kunnen gaan verzorgen. Daarnaast heeft de autoriteit een goed bestuur nodig dat het draagvlak in de betrokken sectoren blijvend kan garanderen.

Vergelijkbare organisaties hebben budgetten die variëren van ruim 3,2 mln. tot ruim 44 mln. Zie tabel 1. Dit zijn enorme bedragen, maar het gaat ook om brede sectoren. De VDA moet zich bij voorkeur richten op flexibiliteit en een klein maar slagvaardig team, en waar mogelijk van bestaande hulpmiddelen en faciliteiten gebruik maken. In een aantal opzichten is vooral de DGV, ook budgettair, te vergelijken met de VDA.

Tabel 1 Budgetten vergelijkbare organisaties

<i>Organisatie</i>	<i>budget 2008</i>	<i>werknemers</i>
Productschappen VVE	32.661.000	130
OPTA	16.252.000	133
NZA	28.838.000	269
NMA	44.513.000	387
DGV (2007)	3.200.000	53

Bron: EIM: bewerking jaarverslagen, 2008, DGV: 2007.

De VDA zit met een aantal duidelijke kostenposten zoals het VetCIS en de personeelskosten van een professioneel team. Omdat het vooralsnog echter om een afgebakende problematiek gaat: 'terugdringing van antibioticaresistentie', kan met een relatief klein team worden volstaan.

Door verder praktisch met een aantal zaken om te gaan kunnen de kosten enigszins worden ingeperkt. Zo kan er worden gekozen voor het zoeken van onderdak bij een bestaande organisatie zonder dat dit afbreuk doet aan de onafhankelijkheid. Het voordeel is dat er ook sneller kan worden opgestart wanneer men van bestaande faciliteiten gebruik kan maken, zoals een secretariaat, postkamer e.d.

Verder kan er voor publicaties en het vaststellen van normen van kennispartners gebruik worden gemaakt, zoals de GD, de Wageningen Universiteit en de faculteit Diergeneeskunde in Utrecht. De geaggregeerde data van de VDA zullen voor verschillende partijen ook waarde hebben, waardoor de kosten wellicht enigszins gecompenseerd kunnen worden in de vorm van een gebruiksvergoeding of aanlevering van expertise (coproductie).

Omdat de volksgezondheid het leidende motief is voor het oprichten van de VDA, ligt het in de rede dat de kosten door meerdere partijen worden gedragen. Het is sterk aan te bevelen om ook bij VWS om ondersteuning te vragen in overleg met LNV. Vanwege de huidige economische situatie wordt de kans op een overheidsbijdrage kleiner, maar is deze waarschijnlijk wel noodzakelijk.

Een complicerende factor is dat verschillende partijen eerst resultaten willen zien voor zij er geld in te steken. Het is ook niet verstandig om dierenartsen en dierhouders in de beginfase rechtstreeks om een bijdrage te vragen. Dit kan wel in een latere fase overwogen worden in de vorm van een heffing. De eerste fase zou bij voorkeur vanuit de overheid, de productschappen en belangenorganisaties gefinancierd moeten worden.

Aanbevelingen:

- *Het concept moet op korte termijn tot in detail ingevuld worden. Daarin moet aandacht worden gegeven aan:*
 - *Het uiteindelijke instrumentarium voor begeleiding.*
 - *Goede aansluiting op organisaties met dezelfde doelstellingen; met name de IKB's, het Veterinair Tuchtcollege en de AID zijn van belang.*
- *Efficiëntie en de noodzaak voor onafhankelijkheid vormen een spanningsveld. De VDA kan het beste naar een onafhankelijke vorm streven, met oog voor efficiëntie door bijvoorbeeld het delen van faciliteiten met een bestaande organisatie.*
- *Onafhankelijkheid en deskundigheid kunnen bereikt worden door het kiezen van de juiste deskundigen die de beoordelende rol op zich gaan nemen. Hierbij kan bijvoorbeeld aan hoogleraren van universiteiten worden gedacht, maar ook aan deskundigen van buiten Nederland.*
- *Voor financiering kan er, in eerste instantie, beter geen directe bijdrage aan de deelnemers worden gevraagd. Dit heeft in een later stadium echter wel de voorkeur. De beginfase kan het beste in samenwerking met sectororganisaties en de overheid worden gefinancierd.*
- *De geaggregeerde cijfers vormen voor veel partijen een waardevolle bron van informatie. De VDA doet er goed aan om te onderzoeken of zij de activiteiten deels uit diensten aan deze partijen kan financieren.*

12.6 Mogelijke knelpunten

De belangrijkste knelpunten waar de VDA mee om moet gaan zijn de volgende:

- Het risico op het ontstaan van een 'zwart circuit'¹; om dit te voorkomen is het van belang dat zo veel mogelijk partijen data leveren, en er op de langere termijn op Europees niveau aansluiting wordt gezocht qua regelgeving. Op de korte termijn blijven de eindcontroles bij de slachterijen en controles bij dierhouders van groot belang.
- Er moet voorkomen worden dat er getouwtrek om de eigendomsrechten van data ontstaat. Voor het leveren van data² over voorschrijfgedrag is weliswaar geen toestemming van de dierhouder nodig, maar deze kan veel aanvullende data leveren die van belang zijn voor analyse. De onvermijdelijke discussie over het eigendom van de data wordt ook als argument voor wettelijke inka-

¹ Bijvoorbeeld door het illegaal aanschaffen van antibiotica via bijvoorbeeld het internet of buitenlandse markten.

² Momenteel is vastgelegd dat de gegevens in de database eigendom zijn en blijven van de dierenarts. Door deelname aan VetCIS, geeft de dierenarts toestemming deze gegevens alleen volgens strikte voorwaarden te gebruiken. Momenteel hebben derden zoals de overheid en uitvoerende organen zoals de AID en de VWA geen toegang tot de gegevens; wel is het een doelstelling van stichting VETbase om geaggregeerde cijfers te gaan publiceren.

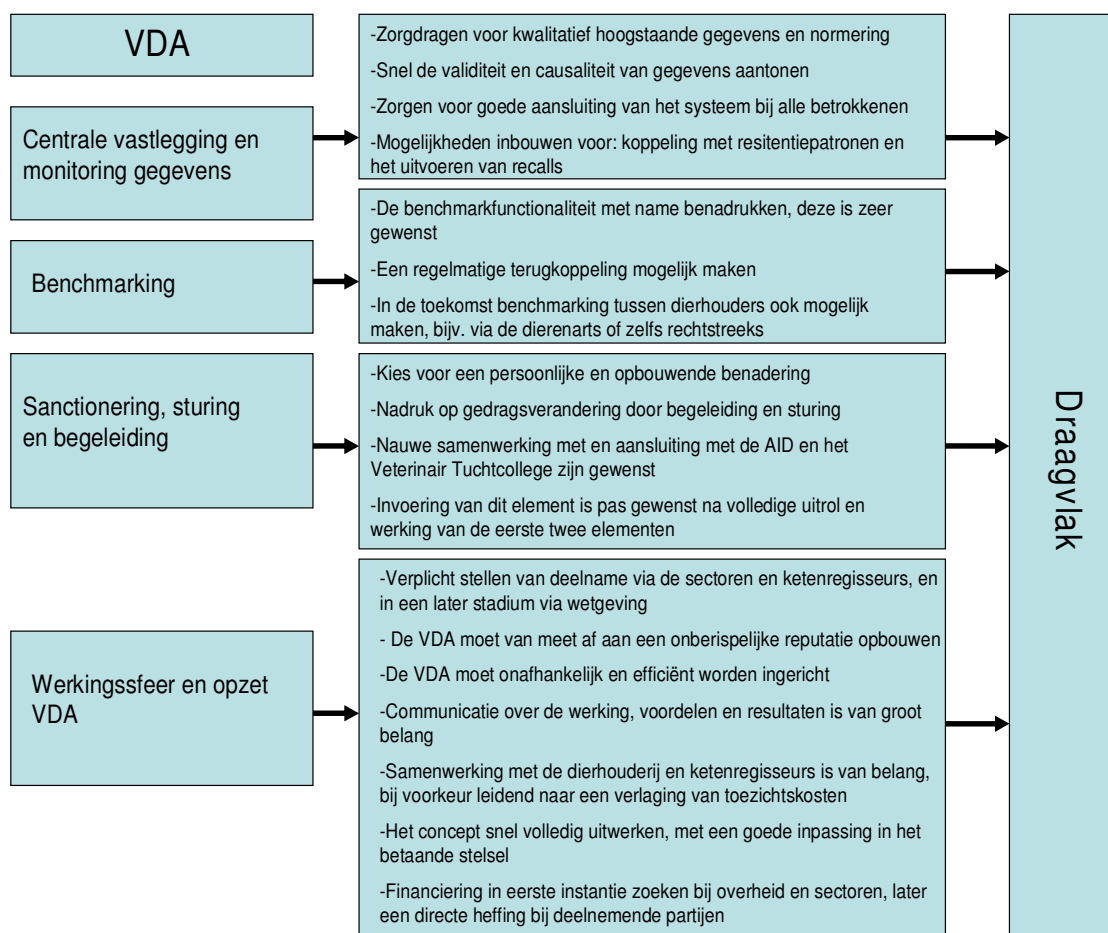
dering aangevoerd: "dat moet ook goed mogelijk zijn wanneer je naar de regeling rond opiaten kijkt."

- De VDA moet er rekening mee houden dat dierhouders bij meerdere dierenartsen klant kunnen zijn; een mogelijkheid voor overdraagbaarheid van dossiers is zeker aan te bevelen.

12.7 Overzicht

In de onderstaande figuur wordt op hoofdlijnen de belangrijkste aanscherpingen van het concept van de VDA weergegeven.

Figuur 3 Overzicht belangrijkste aanscherpingen concept VDA



Bron: EIM, 2009.

Literatuurlijst

- Bondt, N., R. Bergevoet, M. Bokma-Bakker en M. Koene, *Registratie antibiotica-gebruik: vijf private initiatieven nader bekeken*, LEI/UR, Wageningen, 2009
- Hooijer, G., *Conceptvoorstel: Veterinaire Diergeneesmiddelenautoriteit (VDA)*, KNMvD, Houten, 2009
- MARAN 2007: Monitoring of Antimicrobial Resistance and Antibiotic Usage in Animals in the Netherlands in 2006/2007*, MARAN, Lelystad, 2007
- Rda*, Zichtbaar beter: de rol van de dierenarts voor het algemeen belang, *Raad voor Dieraangelegenheden*, Den Haag, 2009
- Refsdal, A.O., *To treat or not to treat: a proper use of hormones and antibiotics*, *Animal Reproduction Science*, vol. 60-61, 2000, blz. 109-119
- Salisbury, J.G., T.J. Nicholls, A.M. Lammerding, J. Turnidge en M.J. Nunn, *A risk analysis framework for the long-term management of antibiotic resistance in food-producing animals*, *International Journal of Antimicrobial Agents*, nr. 20, 2002, blz. 153-164
- Stegé, H., F. Bager, E. Jacobsen en A. Thougard, *VETSTAT: the Danish system for surveillance of the veterinary use of drugs for production animals*, *Preventive Veterinary Medicine*, nr. 57, 2003, blz. 105-115
- WHO, *Monitoring antimicrobial usage in food animals for the protection of human health: Report of a WHO consultation*, World Health Organisation, 2002

BIJLAGE I Administratieve verplichtingen

De functie van VetCIS en de VDA is een combinatie van al bestaande administratieve verplichtingen en een beoogde verbetering op het gebied van monitoring. Momenteel bestaan er al diverse administratieve verplichtingen met betrekking tot diergeneesmiddelen.

- Zo moeten de groothandel en leveranciers al alle afleveringen bijhouden.
- De dierenartsen moeten vervolgens diverse gegevens in de voorraadadministratie invoeren (batchnr., registratienr. etc.)
- Bij het voorschrijven en afleveren van antibiotica, door de dierenarts, volgt wederom een administratieve handeling en een wijziging in voorraad.
- Vervolgens moet ook de dierhouder een administratie bijhouden van de voorraad antibiotica die door de dierenarts is geleverd.
- Bij gebruik door de dierhouder of de dierenarts ter plaatse moet de administratie weer worden aangepast.
- Ook medicijnen die worden afgevoerd (na het verstrijken van de bewaartermijn of vervaldatum) moeten worden geregistreerd door de dierhouder en dierenarts.
- Administratie bijhouden van diergeneesmiddelen en gemedicineerde voeders.
- Schriftelijke verklaringen bijhouden van de toepassing van het diergeneesmiddel (incl. diersort, hoeveelheid en wachttermijn).
- Administratie bijhouden van toepassing of aflevering van niet-geregistreerde diergeneesmiddelen door dierenartsen.

Het VetCIS sluit niet alleen aan op de bestaande administratieve lasten die vanuit de wetgeving voortvloeien, maar sluit ook goed aan op de huidige kwaliteitssystemen. De benodigde gegevens die nodig zijn voor het functioneren van de VDA moeten volgens de bestaande wetgeving en IKB's al door de dierhouders en dierenartsen worden verzameld. Wanneer deze administratieve en registratieve verplichtingen in het VetCIS-systeem worden geïntegreerd en centraal naar de betrokken instanties kunnen worden doorgegeven, leidt dit mogelijk tot een vermindering van de totale administratieve lasten. Er zal in ieder geval geen vermeerdering van administratieve lasten optreden.

Vooraf voor dierhouders zijn er mogelijkheden te vinden voor verdergaande automatisering. Dit leidt niet alleen potentieel naar een administratievelastenverlichting, maar vooral ook naar een betere ontsluiting van de informatie, wat door de dierhouder gebruikt kan worden in zijn bedrijfsvoering.

Een voorbeeld is het bijhouden van een logboek door de dierhouder. Dit is wettelijk verplicht, maar deze informatie wordt vaak nog niet goed ontsloten. Via VetCIS is er inmiddels de mogelijkheid voor het digitaal versturen van een logboekformulier aan de dierhouder. De managementsystemen van de veehouders kunnen deze nu echter nog niet verwerken.

BIJLAGE II Tafel van 11

Voor de toelichting van de tafel van 11 is gebruik gemaakt van het rapport 'De Tafel van elf'; een veelzijdig instrument¹. De 'Tafel van elf' is een opsomming van factoren die van belang zijn voor de naleving van regels. Sterke en zwakke kanten van de handhaving en naleving ervan kunnen met behulp van de 'Tafel van elf' in kaart worden gebracht. De 'Tafel van elf' is opgebouwd uit elf dimensies die met elkaar bepalend zijn voor de mate van naleving van wetgeving door een specifieke doelgroep. Het gaat om de volgende dimensies:

De dimensies voor spontane naleving

1. Kennis van regels

De bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep. Onbekendheid met de regels kan tot (onbewuste) overtreding leiden. Door onduidelijkheid of ingewikkeldheid van de wetgeving kunnen (per ongeluk) fouten met naleving gemaakt worden. Een aantal aspecten kunnen onderscheiden worden:

- Omvang van de regelgeving: doordat erg veel regels van toepassing zijn (of doordat de ene wetswijziging de andere snel opvolgt), vraagt het misschien te veel van betrokkenen om ze allemaal te kennen.
- Vaagheid van regelgeving: begrippen en bepalingen kunnen voor meerdere uitleg vatbaar zijn.
- Complexiteit van de regelgeving: men moet bijvoorbeeld technische of juridische kennis bezitten om de regels te kunnen begrijpen.

Verbetermogelijkheden: Denk aan meer (gerichte) voorlichting in het algemeen, meer mondelinge voorlichting of voorlichting via algemene media (kranten, tijdschriften, radio, televisie en internet) of wanneer er sprake is van een duidelijk te onderscheiden doelgroep via meer specifieke media (vaktijdschriften, een speciale site op internet) of door middel van het aanbieden van advies eventueel via belangenorganisatie. Ook het zo eenvoudig mogelijk houden van het beleid/regeling kan bijdragen aan betere naleving.

2. Kosten/baten

De (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel(s) volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite. Het gaat hier om alle financieel-economische en immateriële kosten en baten van (niet-) nalevingsgedrag, deze kunnen worden uitgedrukt in tijd, geld en moeite. Er kunnen 4 categorieën worden onderscheiden:

- kosten van naleving
- kosten van overtreding (overtredingsdrempel)
- baten van naleving
- baten van overtreding

Immateriële kosten en baten, zoals het behoud van een goed imago, zijn ook onder deze dimensie begrepen. Kosten of nadelen door controle, opsporing en sanctionering, zowel materieel als immaterieel, horen hier niet bij.

¹ Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, 2006

Verbetermogelijkheden: Het instellen van een subsidie, extra heffingen of prijs-regulering kunnen naleving bevorderen. Daarnaast kan worden gedacht aan het publiceren van 'zwarte lijsten' (van organisaties die zich niet aan de regels houden), certificering en verklaringen omtrent gedrag.

3. Mate van acceptatie

Acceptatie heeft betrekking op de (ervaren) redelijkheid van het door de overheid voorgestane beleid en de daaruit voortvloeiende normen; acceptatie kan betrekking hebben op het oordeel van de doelgroep over een regel in het algemeen, maar ook over het oordeel over de consequenties van die regel in eigen specifieke situaties. Ook kan de wijze van uitvoering van het beleid een rol spelen. Soms bevindt zich tussen overheid en burgers nog een tussenlaag (beroepsgroep / uitvoeringsinstantie) die essentieel is voor de vormgeving van het beleid en daarmee de acceptatie van de regel. De mate waarin de doelgroep zichzelf verantwoordelijk acht voor de realisatie van het beleid is ook een indicatie voor de mate van acceptatie. De mate van acceptatie kan ook afhangen van de oordelen over de noodzaak van een regeling of de omvang van de toegebrachte schade.

Verbetermogelijkheden: Betrek belangengroeperingen en invloedrijke leden van de doelgroep, uitvoerings- en handhavingsorganisaties bij het te ontwerpen beleid. Leg een deel van de verantwoordelijkheid voor het slagen van het beleid bij de doelgroep door middel van zelfregulering.

4. Normgetrouwheid doelgroep

De mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid. Sommige mensen doen gewoon wat de overheid opdraagt of wat in de wet staat, deze gezagsgetrouwheid wordt soms ook gerelateerd aan het gezag van de uitvoerings- of handhavingsinstanties.

In het geval van *Concurrerend gezag* gaat het niet om de houding van de doelgroep jegens het overheidsgezag, maar om het gezag van de *eigen* normen en waarden die bijvoorbeeld samenhangen met geloof of gewoonte. Deze kunnen conflicteren met de bedoelingen van de overheid.

Verbetermogelijkheden: Deze dimensie is zeer moeilijk te beïnvloeden. Opvoeding speelt een belangrijke rol, mogelijk kan onderwijs nalevingsbevorderend werken.

5. Niet-overheidscontrole (maatschappelijke controle)

De door de doelgroep ingeschatte kans op positieve of negatieve sanctionering van hun gedrag door anderen dan de overheid. Niet-overheidscontrole kan bestaan uit informele controle t.a.v. de gestelde normen of uit een formele vorm van controle door de doelgroep of beroepsgroep op haar eigen leden. In dat laatste geval spreken we van horizontaal toezicht. Sociale controle vindt plaats door de omgeving binnen of buiten de doelgroep: familie, vrienden, collega's, interne of externe accountants, bedrijven in de buurt, concurrenten. De volgende aspecten spelen hierbij een rol:

- de gepercipieerde kans dat een overtreding gezien wordt;
- de mate waarin de omgeving dat overtredingsgedrag af- of goedkeurt;
- de mate waarin de omgeving zich vervolgens verantwoordelijk voelt en actie onderneemt (sociale sanctie).

Horizontaal toezicht is een vorm van formele sociale controle: niet-overheidscontrole gericht op de verbetering van kwaliteit van producten en diensten binnen bepaalde beroepsgroepen of bedrijfstakken, denk hierbij aan beroepscode, certificering en keurmerken.

Verbetermogelijkheden: Voorlichting geven aan de omgeving van de doelgroep, zodat de omgeving overtredingen beter kan signaleren. Het stimuleren van zelfregulering, certificering en keurmerken verstrekt door de brancheorganisatie.

De handhavingsdimensies

6. Meldingskans

De door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding die is geconstateerd door anderen dan de overheid wordt gemeld aan overheidsinstanties. Het gaat hierbij om de gepercipieerde kans dat een overtreding zonder overheidscontrole toch aan het licht komt. Men kan denken aan tippen, toeval en klachten.

Verbetermogelijkheden: Het instellen van kliklijnen, het verbeteren van de algemene bereikbaarheid van controlerende instanties en het stimuleren van de aan-giftebereidheid.

7. Controlekans

De door de doelgroep ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding. De controlekans wordt bepaald door de controledichtheid: het aantal controles per bijvoorbeeld 100 doelgroepleden per jaar. De objectieve controlekans zal door diverse oorzaken in de praktijk afwijken van de subjectieve controlekans, bijvoorbeeld door de bekendheid met het controlebeleid en de zichtbaarheid van controles. De subjectieve controlekans is doorslaggevend voor de mate van naleving. Er kan vaak onderscheid gemaakt worden in verschillende soorten controles (bijvoorbeeld administratief en fysiek).

Verbetermogelijkheden: Wanneer de objectieve controlekans groter is dan de subjectieve kans op controle (de doelgroep denkt dat de kans dat zij zullen worden gecontroleerd kleiner is dan de werkelijke kans op controle) is het verstandig om informatie over controlekansen in de publiciteit te brengen. Daarnaast kan de controlekans zelf verhoogd worden door méér controles uit te voeren door meer controlecapaciteit beschikbaar te stellen. Tot slot kunnen de controlebevoegdheden worden verruimd. Het is verstandig dit dan ook naar de doelgroep te communiceren.

8. Detectiekans

De door de doelgroep ingeschatte kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt; de overtreding zal bij de verschillende vormen van controle ook echt gevonden moeten worden. Een en ander zal afhangen van de soort overtreding die gepleegd is en de diepgang van de controles. In sommige gevallen is de overtreding gemakkelijk te constateren maar is het moeilijk de overtreder op te sporen; de objectieve detectiekans bestaat uit de verhouding tussen het aantal geconstateerde overtredingen en het (meestal onbekende) aantal feitelijke overtredingen. Het gaat dus om een inschatting van de doeltreffendheid van het controlemiddel.

Verbetermogelijkheden: Wanneer nieuw beleid leidt tot een extra belasting van de handhavingscapaciteit zullen daarvoor extra middelen (bijvoorbeeld voor extra personeel of aanvullende opleidingen) moeten worden vrijgemaakt. Daarnaast kan gedacht worden aan toekenning van extra bevoegdheden, het toepassen van geavanceerde techniek, het vergelijken en uitwisselen van gegevensbestanden en een combinatie van opsporingsmethoden toepassen (administratief en fysiek). Ook hier geldt: verstrek informatie over de 'hoge'kans op ontdekking.

9. Selectiviteit

De (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden. Dit heeft betrekking op de mate waarin controleurs erin slagen om overtreders vaker te controleren dan degenen die naleven. In principe kan de kwaliteit of effectiviteit van deze vorm van selectieve controle (mogelijk gebaseerd op risicoanalyse of misdaadanalyse) gemeten worden door de verhouding van het aantal overtreders bij selecte controles en bij aselecte controles. De selectie verhoogt de pakkans voor overtreders, zo zal het controleren van een (bekende) groep recidivisten vaak tot een hoger aantal "betrapten" leiden dan een a-selecte controle.

Verbetermogelijkheden: Onderzoek wie van de doelgroep een verhoogd risico heeft van overtreden, zodat de opsporingsactiviteiten zich daar op kunnen richten.

10. Sanctiekans

De door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie indien na controle een overtreding is geconstateerd. Na constatering van een overtrading kan een sanctie door bijzondere opsporingsdienst, politie, bestuur of rechter worden opgelegd. Niet alle geconstateerde overtredingen komen echter zover. Van belang is het sepotbeleid, de bewijsbaarheid van overtredingen en het gedoogbeleid van bestuurders. Het gaat dus om de door de doelgroep verwachte kans op één of andere straf.

11. Sanctie-ernst

De hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging; de hoogte van de sancties betreffen de duur van vrijheidsontneming, de hoogte van een geldboete of de moeite die men moet doen in geval van herstellen van de aangerichte schade. Het proces van sanctieoplegging kan ook bijkomende, immateriële nadelen hebben zoals het verlies van aanzien/reputatie als gevolg van het in aanraking komen met Justitie of een controleende instantie. De hoogte en ernst van de verschillende soorten straffen zal niet voor alle daders/doelgroepen dezelfde impact hebben. De snelheid en zekerheid van sanctieoplegging kan die impact vergroten (lik op stuk).

Verbetermogelijkheden: het verhogen van de sanctie, hogere boete of een langere termijn voor de vrijheidsstraf. Een snelle sanctieoplegging (lik-op-stuk-beleid) heeft meer invloed dan een latere sanctieoplegging.