

Visies op voedselgevaren

De percepties van *emerging risks* onder stakeholders in de voedselketen

Erik de Bakker
Volkert Beekman

Projectcode 20502

Juni 2006

Rapport 7.06.12

LEI, Den Haag

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

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

Visies op voedselgevaaren; De percepties van *emerging risks* onder stakeholders in de voedselketen

Bakker, E. de en V. Beekman

Den Haag, LEI, 2006

Rapport 7.06.12; ISBN-10: 90-8615-082-9; ISBN-13: 978-90-8615-082-3

Prijs €12,50 (inclusief 6% BTW)

49 p., fig., tab., bijl.

Dit rapport is gebaseerd op de vooronderstelling dat de verschillende belanghebbenden in de domeinen overheid, markt en samenleving uiteenlopende ideeën hebben over nieuwe risico's en dat kennis hierover belangrijk is om te komen tot een succesvolle invulling van het beleidsconcept 'emerging risks'. De bruikbaarheid van een systeem of procedure van proactieve signalering van nieuwe, onvoorziene voedselgevaaren is namelijk mede afhankelijk van de aansluiting bij de percepties en belevingen van relevante belanghebbenden.

This report is based on the assumption that different stakeholders in the domains of government, market and society will have different ideas about emerging risks, and that knowledge about these differences is important in terms of arriving at a useful interpretation of the regulatory notion of emerging risks. The usefulness of any system or procedure for the pro-active identification of new and unforeseen food hazards is at least partially dependent on its ability to address perceptions (including observations, norms, values, ideas and perspectives) among a variety of affected stakeholders.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2006

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



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

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	13
1. Inleiding	17
1.1 Aanleiding, achtergrond en doel van het onderzoek	18
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	18
1.3 Methoden, werkwijze en opbouw rapport	19
2. <i>Emerging risks</i> als nieuw beleidsthema	20
2.1 Oprichting EFSA en VWA	20
2.2 Voedselveiligheid en volksgezondheid	21
2.3 Emerging risks: een holistische benadering	22
2.4 Tot besluit	24
3. Percepties en visies van stakeholders	26
3.1 Emerging risks: verleden/heden	26
3.2 Toekomstige emerging risks?	28
3.3 Visies op emerging risks	29
3.4 Meninge n over risicobeleid	33
3.5 Conclusie	35
4. Slotbeschouwing en conclusies	37
4.1 Vertrouwen en legitimiteit	37
4.2 Food for thought	39
4.3 Conclusies	41
Literatuur	45
Bijlagen	
1. Respondentenlijst	47
2. Interviewvragen	48

Woord vooraf

Dit rapport is onderdeel van een omvangrijk beleidsondersteunend onderzoeksprogramma 'Emerging risks in de Nederlandse voedselketen' zoals getrokken door Hans Marvin (RIKILT) en gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Het uiteindelijke doel van dit grotere onderzoek is te komen tot een procedure of systeem waarmee nieuwe, onvoorziene voedselproblemen vroegtijdig kunnen worden geïdentificeerd. Er wordt met andere woorden gezocht naar methoden voor pro-actieve signalering van gevaren op het gebied van voedsel. Door een verbeterd proactief optreden zou een nieuw probleem in de voedselketen kunnen worden opgelost of geneutraliseerd voordat dit zich heeft ontwikkeld tot een groot problematisch risico.

De begeleidingscommissie van deze studie bestond uit Hub Noteborn en Wim Ooms (Voedsel en Waren Autoriteit), Rob Theelen (ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) en Geert Houben (TNO). Graag sluit ik af met deze commissieleden van harte te bedanken voor hun betrokkenheid bij dit project over emerging risks.



Dr. J.C. Blom
Algemeen Directeur LEI B.V.

Samenvatting

Inleiding

Dit rapport *Visies op voedselgevaaren; De percepties van emerging risks onder stakeholders in de voedselketen* is gebaseerd op de vooronderstelling dat de verschillende belanghebbenden in de domeinen overheid, markt en samenleving uiteenlopende ideeën hebben over nieuwe risico's en dat kennis hierover belangrijk is om te komen tot een succesvolle invulling van het beleidsconcept 'emerging risks'. De bruikbaarheid van een systeem of procedure van pro-actieve signalering van nieuwe, onvoorziene voedselgevaaren is namelijk mede afhankelijk van de aansluiting bij de percepties en belevingen van relevante belanghebbenden. Toekomstige systemen of procedures zullen zich hoe dan ook rekenschap moeten geven van de percepties en belevingen van relevante belanghebbenden. De probleemstelling van dit rapport luidt als volgt:

'Hoe kunnen emerging riskpercepties van relevante stakeholders in de voedselketen op vruchtbare wijze worden verbonden met het beleidsmatige streven naar een pro-actieve signalering van nieuwe, onvoorziene problemen op het gebied van voedselveiligheid en gezondheid?'

Deze probleemstelling kan worden aangevuld met de volgende onderzoeksvragen:

- Welke definitie van emerging risks kan worden afgeleid van bestaande beleidsstukken op het gebied van voedselveiligheid en gezondheid?
- Welke percepties van emerging risks in relatie tot voedsel bestaan er bij relevante stakeholders in de domeinen overheid, markt en samenleving?
- Dient de bestaande beleidsdefinitie van emerging risks te worden aangepast?

Methode

Dit rapport is gebaseerd op literatuurstudie en een reeks kwalitatieve interviews. Op basis van nota's, rapporten en andere beleidsgerelateerde stukken rondom voedselgevaaren is gekomen tot een beleidsanalyse en een voorlopige werkdefinitie van emerging risks:

'Een emerging risk is een mogelijk gevaar verbonden met de voedselproducten zelf, de voeding van dieren (voor menselijke consumptie) of menselijke consumptiepatronen die een risico voor de gezondheid kunnen opleveren in de (nabije) toekomst.'

Deze definitie van emerging risks is ook voorgelegd aan de respondenten die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd. Er is gesproken met 11 vertegenwoordigers van overheidsinstellingen, brancheorganisaties en maatschappelijke organisaties. In deze vraaggesprekken is ingegaan op de perceptie van de feitelijke situatie evenals op normatieve oordelen en visies met betrekking tot het onderwerp. Deze resultaten van beleidsanalyse en interviews zijn vervolgens vergeleken op overeenkomsten en verschillen. Op basis van

deze vergelijking zijn een aantal conclusies en aanbevelingen geformuleerd, waarbij vooral nog eens kritisch is gekeken naar de werkdefinitie van emerging risks en de verschillende invullingen die hier mogelijk zijn.

Resultaten

Hoewel de interviews veel consensus opleverden over het belang van een vroegtijdige signalering van emerging risks, lieten ze ook een aantal opmerkelijke verschillen tussen uiteenlopende belanghebbenden zien. Alle geïnterviewde belanghebbenden noemden of herkenden BSE en dioxine als bekende voorbeelden van emerging risks met betrekking tot voedselveiligheid en volksgezondheid in het verleden. Vooral zoönosen werden geïdentificeerd door veel belanghebbenden als belangrijke toekomstige emerging risks. Het meest opvallend waren echter de uiteenlopende percepties ten aanzien van voedselgevaaren en emerging risks. Belanghebbenden uit markt en samenleving bleken een veel bredere interpretatie van emerging risks te hanteren dan beleidsmakers. Hun meningen over overgewicht en obesitas als gevolg van veranderende consumptiepatronen en levensstijlen waren hiervoor illustratief. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) beschouwden deze ontwikkelingen als liggend buiten het domein van (voedselgerelateerde) emerging risks dat volgens hen uitsluitend betrekking heeft op voedselkwaliteit en -veiligheid in een meer beperkte zin van het woord. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) verwoordde een vergelijkbare positie, hoewel zij veel aandacht besteden aan (on)gezonde consumptiepatronen en levensstijlen. Alle andere belanghebbenden classificeerden overgewicht en obesitas echter als belangrijke emerging risks die een serieuze bedreiging voor de volksgezondheid vormen. Hoewel de visies op en definities van emerging risks uiteenliepen onder de geïnterviewde belanghebbenden, was iedereen het erover eens dat communicatie cruciaal is en onderbelicht in het verleden. Deze communicatie is niet alleen belangrijk voor de proactieve signalering van emerging risks maar ook voor een goede maatschappelijke dialoog die kan voorkomen dat allerlei schandalen ontstaan of dat voedselveiligheidsargumenten worden misbruikt voor politieke/ideologische doeleinden.

Conclusies en aanbevelingen

Als voedselveiligheidsbeleid geen rekening houdt met percepties van emerging risks onder belanghebbenden in markt en samenleving, dan loopt dit beleid het risico dat wet- en regelgeving niet serieus genomen worden door deze belanghebbenden. Om te verzekeren dat percepties van emerging risks onder belanghebbenden voldoende erkend worden, stelt het rapport voor om de vigerende werkdefinitie van een emerging risk te verbreden tot:

'Een mogelijk gevaar verbonden met de voedselproducten zelf, de voeding van dieren (voor menselijke consumptie) of menselijk consumptiepatronen die een maatschappelijk risico kunnen opleveren in de (nabije) toekomst.'

Deze bredere definitie impliceert niet dat ambities en mogelijkheden voor een proactief systeem of procedure voor emerging risk signalering met betrekking tot voedselveiligheid en volksgezondheid overschat moeten worden. Wanneer het gaat over controversiële emerging risks die nauw verbonden zijn met problemen rond vertrouwen en

legitimiteit in voedselproductie en -consumptie, dan moeten voedselautoriteiten de wijsheid hebben om hun eigen technologische en bestuurlijke beperkingen te onderkennen. Dergelijke autoriteiten dienen bovendien het maatschappelijke debat over emerging risks te stimuleren en te verzekeren dat dit debat aan belanghebbenden en het grote publiek voldoende mogelijkheden geeft om hun percepties te verwoorden. Op de lange termijn zal deze discursieve openheid een positief effect hebben op het consumentenvertrouwen in voedselveiligheidsbeleid.

Summary

Focus on food hazards; The perceptions of emerging risks among stakeholders in the food chain

Introduction

This report *Focus on food hazards; The perceptions of emerging risks among stakeholders in the food chain* presents results from a study that was part of the research programme 'Emerging risks in the Dutch food chain' as coordinated by Hans Marvin (RIKILT) and financed by the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (LNV). The report is based on the assumption that different stakeholders in the domains of government, market and society will have different ideas about emerging risks, and that knowledge about these differences is important in terms of arriving at a useful interpretation of the regulatory notion of emerging risks. The usefulness of any system or procedure for the pro-active identification of new and unforeseen food hazards is at least partially dependent on its ability to address perceptions (including observations, norms, values, ideas and perspectives)¹ among a variety of affected stakeholders. Prospective systems or procedures thus need to account for these perceptions and experiences of stakeholders. The main question of this report is:

'How could emerging risk perceptions of salient stakeholders in food chains be fruitfully connected to the regulatory pursuit of a pro-active identification of new and unforeseen problems with respect to food safety and public health?'

This question may be further specified to include questions like:

- What definition of emerging risks could be deduced from existing policy documents in the field of food safety and public health?
- What perceptions of emerging risks with respect to food prevail among salient stakeholders in the domains of government, market and society?
- Should the existing regulatory definition of emerging risks be reconsidered?

Methodology

This report is based on desk and internet research and a series of qualitative, semi-structured interviews with key stakeholders. A review of papers, reports and other policy documents about food hazards informed a policy analysis and the formulation of a draft working definition of an emerging risk:

'A potential food or feed borne or diet-related hazard that may become a risk for human health in the (near) future.'

¹ Observations, norms, values and perspectives.

This definition of an emerging risk has been discussed with respondents during in-depth the interviews. Eleven representatives of regulatory bodies, food production and societal organisations have been interviewed. These interviews addressed the respondents' perceptions of emergent issues as well as their normative judgements of and visions about emerging risk identification. The results of the policy analysis and the interviews have been compared in terms of convergence and divergence. This comparison informed the formulation of a number of conclusions and recommendations. In particular, the working definition of emerging risks has been critically scrutinised in view of different alternative interpretations.

Results

Although the interviews showed much consensus about the importance of emerging risks identification, they also disclosed a number of remarkable differences between stakeholders. All interviewed stakeholders named or recognised BSE and dioxin as obvious examples of emerging risks with respect to food safety and public health in the past. Zoonotic diseases were in particular identified by many stakeholders as important future emerging risks. Most remarkable, however, were the different perceptions with respect to food hazards and emerging risks. Stakeholders from market and society tended to use a much broader interpretation of emerging risks than regulatory representatives. Their opinions about overweight and obesity as a result of changing consumption patterns and lifestyles were illustrative in this respect. The Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (LNV) and the Dutch Food Authority (VWA) defined these developments as beyond the domain of (food borne) emerging risks that according to them should be confined to food quality and safety in a rather narrow sense. The Dutch Ministry for Public Health (VWS) voiced a similar position, although they do pay a lot of attention to (un)healthy consumption patterns and lifestyles. All other stakeholders, however, classified overweight and obesity as important emerging risks, since they do pose a serious threat to public health. Although the views and definitions of emerging risks diverged among the interviewed stakeholders, everybody agreed that communication is crucial and has been underestimated in the past. This communication is not only important for the pro-active identification of emerging risks but also for a good societal dialogue that could foreswear unnecessary scares or political/ideological abuse of food safety arguments.

Conclusions and recommendations

If food safety policy-making does not account for perceptions of emerging risks among stakeholders in market and society, it will risk that its regulations are not taken serious by these stakeholders. In order to ensure that stakeholder perceptions with respect to emerging risks are recognised, the working definition of emerging risks should be broadened to something like the following:

'An emerging risk is a potential food or feed borne or diet-related hazard that may become a societal risk in the (near) future' (emphasis added).

This broader definition does not imply that ambitions and possibilities for a pro-active system or procedure of emerging risk identification with respect to food safety and

public health should be overestimated. When it comes to controversial emerging risks that are closely connected to problems of trust and legitimacy in food production and consumption, food authorities should be wise enough to clarify the limitations of their technological and regulatory capabilities. Such authorities should, furthermore, stimulate societal debate about emerging risks and ensure that this debate gives stakeholders and the public at large ample opportunities to stage their perceptions. In the long run, such discursive openness will have a positive effect on consumer trust in food safety regulations.

1. Inleiding

'Als mensen een situatie als reëel definiëren, is zij reëel in haar consequenties.'¹ Dit sociologisch adagium van W.I. Thomas is toepasselijk om de verandering te typeren die zich in de laatste decennia in het denken over voedselveiligheid lijkt te hebben voltrokken. Bij steeds meer wetenschappers en beleidsmakers is het besef doorgedrongen dat de gevolgen van percepties onmiskenbaar deel uitmaken van risicoanalyses en vertrouwenscrises met betrekking tot de veiligheid van ons voedsel. Percepties omtrent voedselgevaaren kunnen leiden tot reacties en tegenreacties (reële consequenties) die het bestaande gevaar of risico kunnen verergeren dan wel kunnen voeren tot nieuwe gevaren en risico's. Op het moment dat burger-consumenten of maatschappelijke organisaties de productie en consumptie van voedsel bijvoorbeeld als risicovol en gevaarlijk beoordelen, kan dit leiden tot onrust en onzekerheid. Als instanties op basis van hun eigen wetenschappelijke risicopercepties louter rationalistisch reageren en bijgevolg te weinig oog hebben voor de beleving van risico's in de samenleving, kan deze onrust mogelijkster worden versterkt worden.

Wat fenomenen zoals voedselveiligheid, vertrouwen en risicoanalyse ingewikkeld maakt, is dat niet alleen leken maar ook deskundigen de objectiviteit en rationaliteit van allerlei veiligheidsstandaarden regelmatig in twijfel trekken. Opvattingen over risico's kunnen niet worden gereduceerd tot een technische kosten-batenanalyse. Elke norm met betrekking tot risico en veiligheid blijkt historisch bepaald en verbonden met normatieve uitgangspunten. Zo waren de talloze watersneden die Nederland in de decennia voor en na 1800 teisterden nog geen reden voor de toenmalige bestuurders en burgers om te twijfelen aan de eisen met betrekking tot dijkenbouw en ruimtelijke ordening (Van der Woud 1998, 23-24). Van der Woud merkt in dit verband op:

'Iedere samenleving tolereert immers in een wat verdrongen marge van haar bewustzijn om welke reden dan ook een zekere mate van gevaar en dood. Wellicht is onze riskante coëxistentie met het snelverkeer vergelijkbaar met de wijze waarop de achttiende en de vroege negentiende eeuw de onvolmaakte zeedefensie accepteerde (1998, 86).'

Met andere woorden, de percepties van risico's zijn altijd gekleurd door politieke en maatschappelijke visies en door economische en organisatorische belangen.

¹ Geciteerd in Berger en Berger 1982: 239.

1.1 Aanleiding, achtergrond en doel van het onderzoek

Door steeds complexer wordende voedselproductieketens, nieuwe technologieën en voortschrijdende internationalisering is de kans op nieuwe, onvoorziene problemen toegenomen, zowel met de veiligheid van ons voedsel als met de diergezondheid. Deze nieuwe, onvoorziene problemen worden ook wel aangeduid als *emerging risks*. Bij de voedselproblemen rond bijvoorbeeld BSE (gekkerekoeienziekte), mycotoxine (in tarweproducten) en dioxine (in dierlijke producten) konden grote gezondheidsproblemen mede door allerlei overheidsmaatregelen worden voorkomen. Vanuit dit oogpunt is het overheidsoptreden succesvol te noemen. De paradox is dat dit succes ook heeft gezorgd voor (verdere) gevoelens van onveiligheid onder burgers over hun eten of het systeem van voedselproductie. Dit is deels te verklaren door het feit dat het overheidsoptreden vaak een reactief karakter had. Dit wil zeggen dat vaak pas werd ingegrepen nadat het risico en ook de maatschappelijke commotie hierover zich al tot op een zekere hoogte had kunnen ontwikkelen.

Deze studie naar de perceptie van emerging risks is onderdeel van een omvangrijk beleidsondersteunend onderzoeksprogramma 'Emerging risks in de Nederlandse voedselketen' zoals getrokken door Hans Marvin (RIKILT) en gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Het uiteindelijke doel van dit grotere onderzoek is te komen tot een procedure of systeem waarmee nieuwe, onvoorziene voedselproblemen vroegtijdig kunnen worden geïdentificeerd (*emerging risks identification*). Er wordt met andere woorden gezocht naar methoden voor pro-actieve signalering van gevaren op het gebied van voedsel. Door een verbeterd pro-actief optreden zou een nieuw probleem in de voedselketen kunnen worden opgelost of geneutraliseerd voordat dit zich heeft ontwikkeld tot een groot problematisch risico. Deze oriënterende deelstudie wil verduidelijken welke gezichtspunten en ideeën er over voedselgevaren bestaan bij belangrijke stakeholders in de domeinen overheid, markt en samenleving.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De vooronderstelling bij dit onderzoek is dat de verschillende stakeholders in de domeinen overheid, markt en samenleving uiteenlopende ideeën hebben over nieuwe risico's en dat kennis hierover belangrijk is om te komen tot een succesvolle invulling van het beleidsconcept emerging risks. De bruikbaarheid van een systeem of procedure van pro-actieve signalering van nieuwe, onvoorziene voedselgevaren is namelijk mede afhankelijk van de aansluiting bij de percepties en belevingen van belangrijke betrokken partijen. Toekomstige systemen of procedures zullen zich hoe dan ook rekenschap moeten geven van de percepties en belevingen van relevante stakeholders. De probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

'Hoe kunnen emerging riskpercepties van relevante stakeholders in de voedselketen op vruchtbare wijze worden verbonden met het beleidsmatige streven van een pro-actieve signalering van nieuwe, onvoorziene problemen op het gebied van voedselveiligheid en gezondheid?'

- Deze probleemstelling kan worden aangevuld met de volgende onderzoeksvragen:
- Welke definitie van emerging risks kan worden afgeleid van bestaande beleidsstukken op gebied van voedselveiligheid en gezondheid?
 - Welke percepties van emerging risks in relatie tot voedsel bestaan er bij relevante stakeholders in de domeinen overheid, markt en samenleving?
 - Dient de bestaande beleidsdefinitie van emerging risks te worden aangepast?

Het begrip percepties wordt in deze studie breed opgevat. Naast waarnemingen omvat dit begrip ook normen, waarden, visies en perspectieven.

1.3 Methoden, werkwijze en opbouw rapport

De methoden van dit onderzoek bestonden uit literatuurstudie en een reeks kwalitatieve interviews.

Op basis van nota's, rapporten en andere beleidsrelateerde stukken rondom voedselgevaaren komen we tot een beleidsanalyse en voorlopige werkdefinitie van emerging risks. Deze definitie van emerging risks is ook voorgelegd aan de respondenten die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd. Er is gesproken met 11 vertegenwoordigers van overheidsinstellingen, brancheorganisaties en maatschappelijke organisaties (zie de lijst in bijlage 1). In deze vraaggesprekken is ingegaan op de perceptie van de feitelijke situatie alsook op normatieve oordelen en visies met betrekking tot het onderwerp (zie verder de vragenlijst in bijlage 2). Hierbij dient opgemerkt te worden dat steeds maar met één vertegenwoordiger van desbetreffende overheidsinstelling, brancheorganisatie en maatschappelijke organisatie is gesproken en dat daarmee niet noodzakelijkerwijs de positie van de instelling of organisatie als geheel in beeld is gebracht.

De resultaten van onze beleidsanalyse en interviews zijn vervolgens vergeleken op overeenkomsten en verschillen. Op basis van deze vergelijking komen we tot een aantal conclusies en aanbevelingen. We kijken met name nog eens kritisch naar onze werkdefinitie van emerging risks en de verschillende invullingen die hier mogelijk zijn.

In hoofdstuk 2 presenteren we de resultaten van onze beleidsanalyse en sluiten we af met onze werkdefinitie van emerging risks.

In hoofdstuk 3 beschrijven we de percepties van de verschillende stakeholders zoals die naar voren kwamen in de interviews.

In hoofdstuk 4 wordt op het een en ander gereflecteerd en formuleren we een aantal conclusies en aanbevelingen.

2. *Emerging risks* als nieuw beleidsthema

In Nederlandse beleidsstukken die betrekking hebben op voedselveiligheid en gezondheid komt het begrip *emerging risks* eigenlijk nauwelijks voor. In de *Beleidsnota voedselveiligheid 2001-2004* (juli 2001) wordt gesproken over de ontwikkeling van Emerging Risk Information Systemen (ERIS) om risicoanalyse te ondersteunen en te optimaliseren. Vroege detectie en identificatie van nieuwe zoönosen (op de mens overdraagbare dierziekten) heeft hierbij prioriteit.

Een (summiere) omschrijving van het begrip *emerging risk* kon worden gevonden in de vervolgnota *Veilig voedsel voor iedereen; een gezamenlijke verantwoordelijkheid* (ministeries van LNV en VWS, 2005). *Emerging risks* worden hier in verband gebracht met verdergaande globalisering, demografische ontwikkelingen en invloedsfactoren waardoor nieuwe voedselveiligheidsrisico's kunnen ontstaan en omschreven als '(n)ieuwe gevaren en bekende gevaren waarvan het voorkomen toeneemt, verandert of waarvan de gevolgen veranderen' (ministeries van LNV en VWS 2005, 10).

De hamvraag rond het beleidsbegrip *emerging risks* is hoe breed of hoe smal men dit begrip wil interpreteren. Voordat we hierop ingaan schetsen we eerst de oprichting van de European Food Safety Authority (EFSA) en de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) die zich ook richten op de identificatie van *emerging risks*. Daarin komt naar voren dat de oprichting van deze instituten voor een belangrijk deel was ingegeven door het dalende vertrouwen in de voedselketen onder consumenten.

2.1 Oprichting EFSA en VWA

Met het aanbreken van het nieuwe millennium lanceert de EU-Commissie met het *Witboek over voedselveiligheid* (Commissie van de Europese Gemeenschappen 2000) een ambitieus programma op het terrein van voedselveiligheid. Een belangrijk onderdeel hiervan is de oprichting van een onafhankelijke Europese voedselautoriteit aangekondigd die zich zal bezighouden met (i) het verstrekken van onafhankelijke wetenschappelijke adviezen met betrekking tot voedselveiligheid, (ii) het beheer van systemen voor snelle waarschuwingen, (iii) communicatie en dialoog met consumenten over voedselveiligheids- en gezondheidskwesties en (iv) het onderhouden van netwerken met nationale instanties en wetenschappelijke organen. Daarnaast komen allerlei maatregelen aan de orde die erop gericht zijn de wetgeving rond alle aspecten van voedselproducten ('van boer tot bord') te verbeteren en te harmoniseren.

De nieuwe aanpak op EU-niveau is te zien als een reactie op het afnemend consumentenvertrouwen als gevolg van voedselschandalen zoals die bijvoorbeeld speelden rond BSE en dioxine. Vandaar dat consumenten expliciete aandacht krijgen in het Witboek over voedselveiligheid. Dezen dienen beter geïnformeerd te worden over nieuwe voedselveiligheidsproblemen en te worden gewezen op het belang van een evenwichtige voeding en

effect daarvan op de gezondheid. Consumenten dienen ook meer betrokken te worden bij het beleid rond voedselveiligheid. De oprichting van een nieuwe, onafhankelijke voedselautoriteit zal volgens de Commissie bijdragen aan een hoog niveau van de bescherming van gezondheid. Dit zal helpen, aldus de Commissie, het vertrouwen van de consument te herstellen en in stand te houden.

In januari 2002 wordt de European Food Safety Authority (EFSA) opgericht die zich zal gaan bezighouden met het hierboven beschreven pakket aan taken. Ook in Nederland is ondertussen de oprichting van een nationale voedselautoriteit aangekondigd in de *Beleidsnota voedselveiligheid 2001-2004*. Deze nieuwe voedselautoriteit, die van cruciaal belang wordt geacht om het vertrouwen van de consument te herstellen, zal taken op het gebied van onderzoek, toezicht en communicatie in zich verenigen. Het begrip voedselveiligheid wordt hier ruim omschreven.

'Het begrip voedselveiligheid moet begrepen worden in een bredere context, waarbij de voorlopige Nva zich ook zal kunnen bezighouden met aanpalende aspecten die een relatie hebben met voeding en gezondheid (...). De Nva wordt mede belast met de uitvoering van het beleid van de departementen van LNV en VWS op het terrein van voedselveiligheid en gezonde voeding.' (*Beleidsnota voedselveiligheid 2001-2004*, 18)

Een jaar na het verschijnen van deze beleidsnota wordt in juli 2002 de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) ingesteld.¹ De VWA valt onder de verantwoordelijkheid van zowel het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) als het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De VWA is verantwoordelijk voor toezicht, risicobeoordeling en risicocommunicatie en heeft een adviserende taak naar zowel de minister van VWS als de minister van LNV.

2.2 Voedselveiligheid en volksgezondheid

In mei 2005 werd de Tweede Kamer door een gezamenlijke brief van de ministers van VWS en LNV op de hoogte gesteld over de verantwoordelijkheidsdeling op het terrein van voedselveiligheid tussen beide ministeries (Kamerstukken II, 2004-2005, 26991, nr. 119). Het ministerie van VWS is verantwoordelijk voor de volksgezondheid; dit ministerie geeft de wettelijke kaders aan het levensmiddelenbedrijfsleven om veilig voedsel te produceren en te verhandelen draagt daarnaast bijvoorbeeld ook verantwoordelijkheid voor informatie aan de consument, gezonde voeding en productveiligheid. Het ministerie van LNV draagt verantwoordelijkheid voor voedselkwaliteit en de productie in de primaire fase. Hierbij moet gedacht worden aan de veiligheid van diervoeders, de productie op de landbouwbedrijven en de schakels in de vleessector maar ook voor maatschappelijke en/of wettelijke eisen en wensen die bijvoorbeeld bestaan op het gebied van dierenwelzijn, milieu en maat-

¹ De Keuringsdienst van Waren (KvW) en Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV), twee publieke keurings- en controle-instellingen op het gebied van voedsel en consumentenartikelen, werden werkmaatschappijen die vanuit de VWA werden aangestuurd.

schappelijk verantwoord ondernemen. Deze verantwoordelijkheidsverdeling is tevens bepalend voor de opdrachtverlening door VWS en LNV aan de VWA.

De gedeelde ministeriële verantwoordelijkheid weerspiegelt het brede takenpakket van de VWA, die zowel voedselveiligheid als gezonde voeding bestrijkt, maar werpt tevens vragen op over de interpretatie van emerging risks op het gebied van voedsel en gezondheid. Hoe smal of hoe breed dient men deze emerging risks op te vatten? Beperken deze zich tot de veiligheid van ons voedsel (die een basis is voor gezonde voeding) of strekken zich die ook uit tot risico's die zijn verbonden met ongezonde voedingspatronen en leefstijlen zoals bijvoorbeeld beschreven in het RIVM-rapport *Ons eten gemeten* (2004)?

De geraadpleegde beleidsstukken zijn hierover ambivalent. Naast de handhaving van de wettelijke voorschriften op het gebied van de bescherming van de gezondheid van de mensen, heeft de VWA ook de taak onderzoek te doen naar de staat van de volksgezondheid en de determinanten daarvan (Van Buuren 2003, 42). Men zou dit zo kunnen interpreteren dat de VWA een brede taak heeft als het gaat om gezondheidsbedreigende situaties. In de nota *Veilig voedsel voor iedereen* geeft men bovendien een brede definitie van emerging risks. 'Nieuwe gevaren en bekende gevaren waarvan het voorkomen toeneemt, verandert of waarvan de gevolgen veranderen' (ministeries van LNV en VWS 2005, 10). Overgewicht en obesitas zouden volgens deze definitie als emerging risks kunnen worden gekenmerkt. Daar staat tegenover dat het belang van risicoanalyse in beleidsstukken vooral naar voren komt wanneer het gaat om kennisontwikkeling en onderzoek op het gebied van voedselveiligheid (microbiële en chemische gevaren).

2.3 Emerging risks: een holistische benadering

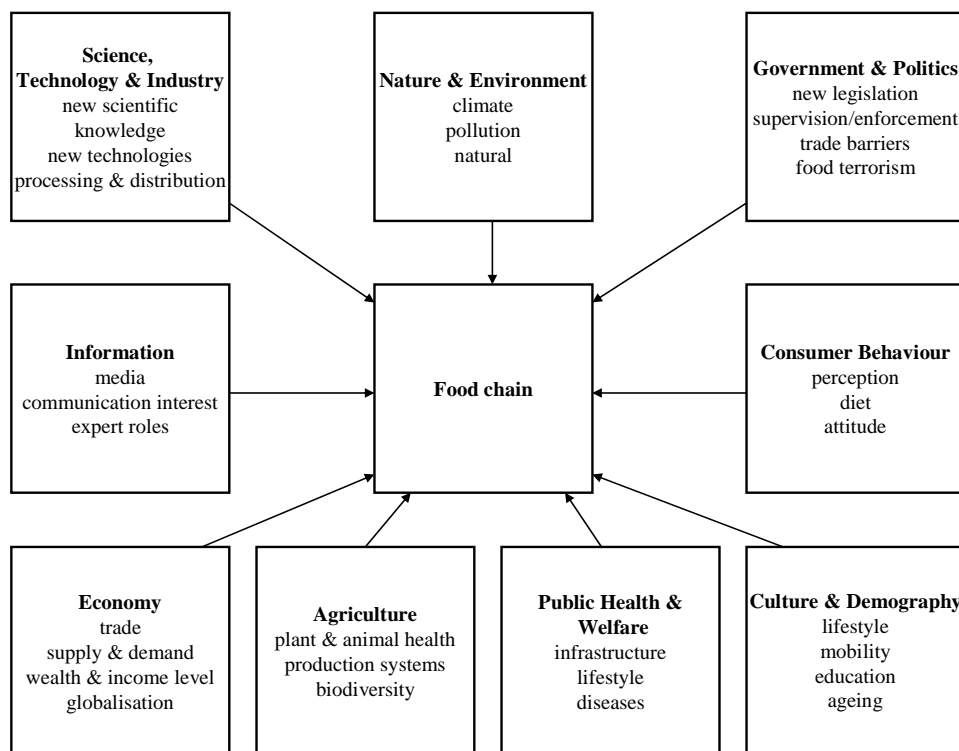
Een meer uitgewerkte conceptualisering van emerging risks kan worden gevonden in het kader van het PERIAPT-project dat binnen EU-verband is opgezet. Het doel van dit internationale project is

'to define measures to improve the proactive identification of emerging risks as key tools for national ministries and food authorities and for the EFSA. It will take the first practical steps towards the mutual opening of national research resources through joint research and training activities and shared use of databases' (www.periapt.net/pages/summary.aspx).

Ten behoeve van dit doel is een internationaal platform gevormd van beleidsorganen en deskundigen op het gebied van voedselveiligheid om de uitwisseling van gegevens en expertise te verbeteren. In *Emerging Risks Identification in Food and Feed for Human Health* (VWA 2005) worden de resultaten beschreven van een internationale workshop die in dit verband is gehouden. Er wordt gepleit voor een holistische benadering van emerging risks. Om emerging risks rond voedselveiligheid en gezondheid adequaat te kunnen benaderen, dient men oog te hebben voor een breed scala van processen en factoren (zie figuur 2.1). Op basis van een analyse van allerlei factoren in verschillende (invloedrijke) sectoren,

wil men komen tot een brede set van indicatoren die kunnen waarschuwen voor mogelijke nieuwe dreigingen en gevaren.

Traditionele risicoanalyses zouden zich te veel richten op de processen *in* de voedselketens. Voor een pro-actieve signalering van emerging risks is het zaak ook te kijken naar de (veranderende) omstandigheden buiten de voedselketen (host environment). Ook wijst men op een aantal zwakheden in de praktijk van hedendaagse risicoanalyse. Daarbij worden onder meer genoemd: (i) het bagatelliseren van consumentenperceptie, (ii) het onderschatten van de interdependentie en complexiteit van voedselproductiesystemen en (iii) het geringe gewicht dat ethische en culturele aspecten krijgen in vergelijking met technologische aspecten (VWA 2005, 10).



Figuur 2.1 Host environment of the food supply chain regarding emerging risks (overzicht invloedrijke sectoren en kritische factoren met betrekking tot emerging risks in de voedselketen)

Bron: VWA (2005, 38).

Het begrip voedselveiligheid wordt hier dus in een brede context begrepen. Het rapport *Emerging Risks in the 21st Century* van de OECD (2003), waarin de aandacht wordt gevestigd op tal van mogelijke nieuwe dreigingen op het terrein van demografie, milieu, technologie en sociaal-economische structuren, lijkt hier een belangrijke inspiratiebron. Hierin wordt een soortgelijk pleidooi gehouden voor een holistische of meer integrale ana-

lyse van uiteenlopende processen en factoren. Het begrip emerging risk wordt in het rapport als volgt gedefinieerd:

'A potential food or feed borne or diet-related hazard that may become a risk for human health in the (near) future.' (VWA 2005, 11)

Aansluitend op deze definitie onderscheidt men drie verschillende typen van gevaren (hazards):

- een onbekende nieuwe vorm van een bekend gevaar (bijvoorbeeld avian influenza);
- een gevaar waarover de kennis onvolledig is (bijvoorbeeld acrylamide);
- een bekend gevaar dat weer opnieuw opduikt (bijvoorbeeld brucellosis, obesitas).

Uitgesloten van emerging risks zijn (VWA 2005, 11):

- onbekende gevaren waarover niets bekend is;
- goed bekende gevaren die momenteel onder controle zijn.

De holistische benadering die in het kader van het PERIAPT-project wordt bepleit, getuigt van een brede visie op de signalering en identificatie van emerging risks. Het belang van een interdisciplinaire aanpak wordt hier zonder meer erkend. Niettemin kan men zich afvragen of het hier gepresenteerde holistische raamwerk wel scherp en reflexief genoeg is. Worden allerlei politieke en maatschappelijke kwesties hierin niet te gemakkelijk geïnstrumentaliseerd waardoor er een mythe van controle en maakbaarheid rond de identificering van emerging risks kan ontstaan? In onze slotbeschouwing komen we hierop terug.

2.4 Tot besluit

De Nederlandse beleidsstukken over voedselveiligheid en gezondheid geven geen duidelijkheid over de reikwijdte van emerging risks. Het begrip emerging risks wordt hierin ook weinig gebruikt. De ambivalentie over dit begrip kan met de volgende vraag worden samengevat:

'Moet de analyse van emerging risks alleen betrekking op (nieuwe) gevaren van ziekteverwekkende micro-organismen of schadelijke chemische bestanddelen die de veiligheid van ons voedselproducten betreffen of moet deze zich ook uitstrekken tot maatschappelijke en culturele gevaren die (op termijn) de volksgezondheid kunnen bedreigen (demografische ontwikkelingen, obesitas, ongezonde leefstijlen enzovoort)?'

De indruk ontstaat dat de begripsontwikkeling rond emerging risks vooral is bepaald door discussies die in internationaal verband plaatsvinden. In het PERIAPT-project, een internationaal platform van voedselautoriteiten en deskundigen in EU-verband, komt een holistische visie op emerging risks naar voren (VWA 2005). Voedselveiligheid wordt hier in een alomvattende context begrepen. In het kader van dit internationale project krijgt het

begrip van emerging risks ook een meer uitgewerkte definitie en toelichting. Omdat deze definitie relevant lijkt te zijn voor de beleidsdiscussie rond emerging risks en tevens ruimte biedt voor interpretatie en discussie, gebruiken we deze als (voorlopige) werkdefinitie in dit onderzoek naar de perceptie van emerging risks. We vertalen deze (Engelse) definitie als volgt:

'Een emerging risk is een mogelijk gevaar verbonden met de voedselproducten zelf, de voeding van dieren (voor menselijke consumptie) of menselijke consumptiepatronen die een risico voor de gezondheid kunnen opleveren in de (nabije) toekomst.'

Om te achterhalen of deze omschrijving van emerging risks aansluit bij de percepties en visies van stakeholders in de Nederlandse voedselketen, hebben we de bovenstaande werkdefinitie aan iedere respondent voorgelegd en gevraagd wat ze hiervan vonden. Zoals in het volgende hoofdstuk zal worden beschreven, leverde dit interessante discussies en reacties op.

3. Percepties en visies van stakeholders

In de vraaggesprekken met de vertegenwoordigers van stakeholders in de domeinen overheid, markt en samenleving is vooral uitvoerig gesproken over onvoorziene risicosituaties in het verleden en het heden met betrekking tot voedselgevaren. Vanwege begrijpelijke redenen vonden veel respondenten het lastig meer precies in te gaan op toekomstige emerging risks. In het onderstaande verslag gaan we eerst in op de percepties van emerging risks-situaties in het verleden/heden en geven we een opsomming van de emerging risks die voor de toekomst werden verwacht.¹ Vervolgens geven we de visies weer die er binnen de verschillende domeinen bestaan over risico's met betrekking tot voedselveiligheid en gezondheid; in dit kader komen ook de verschillende reacties op onze werkdefinitie van emerging risks aan de orde. Daarna gaan we nog in op de meningen en reacties die werden gegeven over het beleid met betrekking tot de signalering en monitoring van risico's voor voedselveiligheid en gezondheid. Aan het slot vatten we de belangrijkste bevindingen uit de interviews nog eens samen.

3.1 Emerging risks: verleden/heden

In het algemeen viel op dat de respondenten zich bewust waren van een breder scala van mogelijke risico's dan de risico's die vanuit hun positie of organisatie een probleem of issue vormden. Met andere woorden, er bestond een breed bewustzijn met betrekking tot emerging risks. Niettemin kon men zeer beslist zijn over de redenen waarom bepaalde risico's wel of niet vielen onder het kopje van emerging risks als het gaat om onvoorziene gevaren rond voedsel. De Greenery viel op als een marktpartij die niet of nauwelijks geconfronteerd is geweest met ingrijpende voedselschandalen.

Klassiekers: BSE en dioxine

De crises rond BSE (zoönose) en dioxine (milieucontaminant) werden door iedereen genoemd of herkend als voorbeelden van emerging risks in het verleden. Dit zijn de klassieke voorbeelden als het gaat om emerging risks op voedselgebied. Iedereen was het er over eens dat een systeem of procedure voor het vroegtijdig signaleren van emerging risks aandacht dient te schenken aan de maatschappelijke perceptie van risico's. BSE is hier hét voorbeeld van een emerging risk waarvan het crisis karakter in belangrijke mate bepaald is door de perceptie van het bredere publieke en politieke debat. Enkele correspondenten we-

¹ Volledigheidshalve geven we hier de afkortingen van de stakeholdersorganisaties die aan het onderzoek meededen: VWA=Voedsel en Waren Autoriteit, LNV=ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, VWS=ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en sport, LTO=Nederlandse Land- en Tuinbouworganisatie, FNLI=Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie, Nevedi=Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie, CBL=Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, N&M=Stichting Natuur & Milieu (zie bijlage 1 voor een namenlijst van de respondenten).

zen in dit verband ook op de invloed van het maatschappelijke debat dat in de jaren negentig in Europa losbarstte rond Genetisch Gemodificeerde Organismen ('Frankensteinvoedsel') en de (vertrouwens)crisis die daardoor rond genetische modificatie ontstond.

MPA, acrylamide en AI

Het voedselschandaal rond MPA-hormonen in veevoer en de vaststelling van acrylamide in talloze voedselproducten werden ook vaak genoemd als voorbeelden van emerging risks. De MPA-crisis in 2002, die een gevolg was van frauduleus handelen, zorgde voor veel commotie in de veevoederbranche. Hoewel de volksgezondheid niet direct in gevaar was, was er aanzienlijke economische schade vanwege de vernietiging van besmette varkens. Bij de ontdekking van acrylamide in veel voedselproducten is vooral de wetenschappelijke onzekerheid over de langetermijneffecten op onze gezondheid problematisch.

Aviaire Influenza (AI, de vogelgriep), waarover de kranten tijdens de periode van dit onderzoek volstonden, was een duidelijk voorbeeld van een grensgeval. Afhankelijk van de positie en belangen van de stakeholders werd AI verschillend beoordeeld. Was AI voor VWS en de maatschappelijke organisaties een duidelijk voorbeeld van een emerging risk vanwege de gezondheidsgevaren die met deze zoönose zijn verbonden, voor LNV viel AI onder het kopje van non-alimentaire dreigingen die buiten de voedselgebonden emerging risks vallen (deze zoönose krijgt men namelijk niet door het eten van vleesproducten maar alleen door direct contact met levende dieren). Voor marktorganisaties zoals FNLI, Nevedi, Greenery en CBL was AI geen emerging risk voor zoverre het buiten het economisch werkteerrein van deze organisaties viel.

Overgewicht en obesitas - overheid

Voor LNV en de VWA zijn emerging risks primair verbonden met voedselkwaliteit en veilige producten. Problemen van overgewicht en obesitas (een ernstige vorm van overgewicht) zijn vanuit hun perspectief geen typische voorbeelden van emerging risks omdat deze verbonden zijn met sociaal gedrag.

Ook vanuit VWS werden overgewicht en obesitas niet als emerging risks beschouwd, maar vanuit een volledig ander perspectief. Dit probleem, zo stelde de respondent van VWS, is al sinds 15 jaar bekend en hier wordt ook beleid op gevoerd. Zij associeerde emerging risks vooral met gevaren en risico's waarover weinig tot niets bekend was, zoals bijvoorbeeld AI en de constatering van acrylamide in voeding.

Overgewicht en obesitas - markt en samenleving

De brancheorganisaties FNLI en CBL gaven aan dat volgens hen overgewicht en obesitas emerging risks waren die ook beleidsmatige aandacht verdienden. De perceptie van deze organisaties kwam op dit vlak overeen met die van de maatschappelijke organisaties. Voor N&M en de Consumentenbond zijn overgewicht en obesitas zeker te categoriseren als voorbeelden van een emerging risk op het gebied van voedsel. Het is weliswaar een oud en bekend probleem, maar de omvang en ernst van dit probleem lijkt in de laatste jaren fors toe te nemen. Veiligheid en gezondheid werden door deze maatschappelijke organisaties

doorgaans niet behandeld als gescheiden risicogebieden. Emerging risks werden in samenhang gezien met de maatschappelijke ontwikkelingen en bepaalde, moderne leefstijlen.

De reactie van de vertegenwoordiger van de Greenery ten aanzien van overgewicht en obesitas was illustratief voor de verschillende posities en belangen die bij emerging risks kunnen bestaan. Hij typeerde overgewicht en obesitas niet als een emerging risk maar als een 'emerging opportunity'. De gezonde effecten van groenten en fruit komen zo meer in het daglicht en dat zou de consumptie van groenten en fruit kunnen stimuleren, wat weer gunstig is voor een handelsbedrijf zoals de Greenery.

Non-alimentaire emerging risks

Hoewel vertegenwoordigers van marktpartijen zich bewust waren van het feit dat het in deze studie ging om emerging risks op het gebied van voedselveiligheid en gezondheid, gaven verscheidene respondenten niettemin aan dat bijvoorbeeld ook de uitbraak van Mond- en Klauwzeer binnen hun branche als een belangrijk gevaar wordt gezien vanwege de economische schade die daarmee verbonden kan zijn. De grens tussen emerging risks die betrekking hebben op voedselveiligheid en economische gevolgen, zo kan men redeneren, lijkt niet altijd haarscherp te trekken. Economische ontwrichting kan leiden tot risico's op het terrein van voedselveiligheid.

Ook vanuit LNV werd aangegeven dat naast voedselgebonden emerging risks ook andere non-alimentaire risico's spelen: zoönoses die via de dierhouderij direct van mens op dier kunnen overgaan (AI, TBC, papegaaienziekte) dan wel door contact met natuur (bijvoorbeeld ziekte van Lyme als gevolg van tekenbeet). Ook hier kan men zich afvragen of emerging risks op het gebied van voedselveiligheid en gezondheid wel altijd strikt te scheiden zijn: op het moment dat consumenten in toenemende mate dierhouderijen bezoeken (uit de behoefte om te zien waar het vlees vandaan komt), neemt ook kans op zoönoses toe.

3.2 Toekomstige emerging risks?

Hoewel enkele respondenten (LTO, FNLI, Consumentenbond) zich niet specifiek uitlieten over toekomstige emerging risks en anderen het speculatieve karakter van hun antwoorden beklemtoonden, maakten de antwoorden die hierop werden gegeven wel duidelijk dat er breed werd gedacht. Sommige actuele risks die nu al aandacht krijgen, werden ook genoemd als (toekomstige) emerging risks vanwege de kans op nog grotere problemen en complicaties.

Vanuit LNV werd naast het immer aanwezige gevaar van fraude gewezen op AI, antibioticumresistentie, zoönosen en het optreden van nieuwe ziektes zoals in het verleden het geval is geweest met SARS, Hendra, Nipah en BSE. Ook de respondenten van veel andere stakeholders zagen zoönosen als een belangrijke toekomstige emerging risk. Sommigen (LNV, VWA, N&M) wezen in dit verband op de mogelijke gevolgen van nieuwe insecten en ziekten door klimaatverandering.

Door zowel het ministerie van VWS, de VWA, de Greenery als het CBS werd gewezen op mogelijke risico's die verbonden zijn met zogenaamde 'functional foods', voedselproducten waarbij de claim is dat deze gezondheidsbevorderende toevoegingen be-

vatten. Hierop aansluitend werd door de Greenery gewezen op genetisch gemodificeerde groenten waarvan het wetenschappelijk onduidelijk zal zijn wat de effecten precies zullen zijn.

De inschatting van toekomstige emerging risks beperkte zich zeker niet tot het gebied van veilige voedselproducten. Overgewicht en obesitas werd zowel door de CBL als N&M gekenmerkt als een toekomstige emerging risk. De vertegenwoordiger van Natuur & Milieu wees verder op de mogelijke gevaarlijke gevolgen van klimaatverandering, vermindering fossiele brandstoffen, nieuwe bacteriën en virussen, antibioticumresistentie en elektromagnetische straling. Ook de respondenten van Nevedi toonden een brede blik: ze wezen op toenemende gevaar van mycotoxine door vochtige klimaatomstandigheden, het gevaar van fraude en bioterrorisme.

3.3 Visies op emerging risks

Aan elke respondent is gevraagd hoe er binnen de stakeholderorganisatie werd aangekeken tegen het thema van voedselveiligheid en gezondheid en wanneer men de term risico gerechtvaardigd vond. In dit verband hebben we ook onze werkdefinitie van emerging risks voorgelegd (zie de laatste paragraaf van het vorige hoofdstuk). Ondanks alle verschillen was iedereen het over een kwestie grondig eens: een nulrisicogarantie met betrekking tot voedselveiligheid is een fictie. Men kan risico's reduceren maar niet tot nul terugbrengen.

Ministerie van LNV

Voor de beleidsdirectie Voedselkwaliteit en Diergezondheid van LNV is een risico elke kans op een ontwikkeling of fenomeen dat uit maatschappelijk oogpunt niet of moeilijk acceptabel is. Momenteel streeft LNV bij voedselveiligheid vooral na een brede acceptatie van acceptabele risico's in plaats van te streven naar een nulgarantie van risico's. De definitie van emerging risks werd als te breed beoordeeld. Volgens de gegeven definitie zou elk risico, bijvoorbeeld ook op het gebied van voedselpatronen, een emerging risk zijn. Onder emerging risks werden vanuit LNV 'opkomende voedselgebonden risico's verstaan die nu nog niet of nauwelijks, of op de achtergrond bekend zijn, en waarvan het belang voor de (dier- of) volksgezondheid significant toeneemt door nieuwe inzichten of ontwikkelingen.' Men beseftte wel dat het een discussie was of bijvoorbeeld ook niet obesitas als een emerging risk moet worden beschouwd; men kan dit zien als een gezondheidsbedreiging. Verder verwachtte men dat toekomstige gevaren op het gebied van voedselveiligheid en gezondheid vooral zullen komen van het toenemend reizigersverkeer en in het wild trekende dieren. Voedselstromen en het handelsverkeer in levende dieren zijn nog redelijk goed te controleren en te beheersen. Dit geldt echter niet voor de stromen van rondtrekkende mensen en dieren. Zodra de mens zelf een belangrijke factor wordt in de verspreiding van gevaren, zo werd gesteld, is het beheersinstrumentarium niet groot. Bij dit laatste moet ook gedacht worden aan fraude.

Ministerie van VWS

Voor de afdeling Voeding en Levensmiddelen van VWS is elke crisis op het gebied van voeding en voedsel een crisis. De werkdefinitie van emerging risks werd te breed gevonden. Ze trok een duidelijke grens tussen risico's die de gezondheid betreffen en economische risico's die meer de keten betreffen (economische risico's). Dierziekten die verder geen gevaar opleveren voor menselijke gezondheid (MKZ, varkenspest) waren voor haar geen emerging risks zoals we er hier over praten. Voor haar is het cruciale bij emerging risk dat het gaat om iets nieuws, iets wat tot dan toe onbekend was. Vandaar dat obesitas ook niet als een emerging risk werd gezien. Strikt genomen is ook de vogelgriep niet onbekend. Het gaat hier eerder om een vergeten of half bekend, re-emerging risk in een nieuwe vorm dat onder huidige omstandigheden gevaarlijk kan uitpakken.

De term emerging risks vond de geïnterviewde een beetje een modewoord: 'Misschien is het wel zinniger onderscheid te maken tussen problemen waarover allerlei controversen ontstaan en problemen waarbij het redelijk duidelijk is wat de risico's zijn.' Volgens haar is het probleem vooral een communicatiekwesitie. Ze sprak hier over de mate van ruis of stoorzenders: dit kunnen media zijn die zorgen voor selectieve berichtgeving maar bijvoorbeeld deskundigen of controlerende instanties die elkaar tegenspreken. 'Hoe meer ruis en stoorzenders, hoe belangrijker het wordt om hier andere strategieën, methoden te ontwikkelen om problemen aan te pakken.' Ze vond dat je als overheid ook moet durven zeggen dat er onzekerheid bestaat over de precieze inhoud en effecten van bepaalde risico's. Daarbij is het dilemma altijd dat als je dergelijke boodschappen in de media loslaat dit ook kan zorgen voor nodeloze zorg of paniek. Ze wees in dit verband ook het probleem van voortschrijdende kennis. Er wordt steeds meer gemeten - meer kennis over mogelijke risico's betekent ook meer verontrusting. De ontdekking van acrylamide in veel voedingsproducten is hiervan een goed voorbeeld. 'De vraag is: moet je er iets mee of laat je het gaan?'

Voedsel en Waren Autoriteit

Vanuit het perspectief van de VWA zijn emerging risks vooral verbonden met de veiligheid van (voedsel)producten. De definitie van emerging risks vond hij dan ook te breed. Veranderende consumptiepatronen of andere vormen van sociaal gedrag die risico's kunnen opleveren voor gezondheid vallen daar in principe buiten. Tegelijkertijd beseft hij dat hier de grens niet altijd makkelijk is te trekken en dat sprake is van een grijs gebied en overlapping van beleidsterreinen. Op het vlak van consumentengezondheid werd bijvoorbeeld samengewerkt met het Voedingscentrum, door gezamenlijk onderzoek te doen of het uitgeven van een brochure over verantwoord barbecuen. Maar door de bank genomen concentreert de VWA zich op het facet van voedselveiligheid en niet op de verandering van sociaal gedrag. De VWA-responent, die werkzaam was op de Directie Toezichtsbeleid & Communicatie, benaderde het probleem van voedselgevaaren en veiligheid in belangrijke mate als een communicatiekwesitie. Naar zijn mening wordt de beleving en perceptie van burgers en consumenten, ook door de risicobeoordelaars binnen de VWA, vaak onderschat of niet begrepen. Het feit dat consumenten vooral huiverig zijn voor de onzekere langetermijngevolgen chemische voedselverontreiniging (bijvoorbeeld dioxine) maar minder bang voor de directe gevaarlijke gevolgen van schadelijke microbiële organismen (bijvoorbeeld salmonella), is een feit waar je goed rekening mee moet houden in de communicatie.

Marktorganisaties

In het algemeen vond iedereen dat de huidige standaarden die op dit terrein zijn opgebouwd gehandhaafd moeten worden en waar mogelijk verbeterd. Herhaaldelijk kwam ook naar voren dat emerging risks niet alleen een kwestie is van meten, monitoren en controleren maar ook en vooral van communiceren. Berichten in de media en maatschappelijke discussies bepalen voor een groot deel of er een crisis ontstaat en hoe deze verloopt. De LTO-vertegenwoordiger stelde dat dit wellicht de belangrijkste les is die uit het verleden is geleerd. Overheden zullen nu niet meer problemen ontkennen omdat het oorzakelijk verband niet 100% bewezen is. Bij twijfel wordt alarm geslagen en problemen worden serieuzer genomen. Ook de agrarische branche, die in het verleden nog wel eens de neiging had om zaken te bagatelliseren, aldus de LTO-respondent, is door schade en schande wijzer geworden en neemt tegenwoordig meer verantwoordelijkheid. Fraude blijft een probleem; een paar frauduleuze ondernemingen kunnen het voor een hele bedrijfstak verpesten.

In het domein van de markt waren de visies op emerging risks voor een belangrijk deel pragmatisch bepaald door het economische werkterrein van de organisaties. Voor Nevedi waren mogelijke emerging risks zoals overgewicht en obesitas bijvoorbeeld slechts indirect van belang. De core business waar zij zich als brancheorganisatie van de diervoederindustrie mee bezighielden was het 'voeren van beesten zodat ze maximaal produceren'. Iets genuanceerder zou men hier kunnen stellen: het zodanig voeren van dieren zodat dit maximaal tegemoet komt aan de wensen van hun klanten (veehouders) en consumenten. De spanning bestaat hier uit economische belangen van de producenten aan de ene kant en de verwachtingen van consumenten over veilig en verantwoord vlees aan de andere kant. Emerging risks die invloed hebben op deze belangen van producenten en verwachtingen van consumenten, zijn van direct belang. Veiligheid is een (wettelijke) minimumeis waaraan evenwel niet te tornen valt.

Ook de andere brancheorganisaties keken op soortgelijke wijze naar de mate waarin emerging risks van direct belang was voor hun activiteiten. Verschillende respondenten merkten in dit verband nog eens op dat ook economische risico's voor hen emerging risks vormden. Dit was ook een (milde vorm van) kritiek op de werkdefinitie waarin economische risico's en risico's op het gebied van voedselveiligheid worden gescheiden terwijl deze in de praktijk nauw met elkaar verbonden kunnen zijn. AI of vogelgriep, die enorme economische schade kan veroorzaken, is hiervan een voorbeeld. Strikt genomen, zei de vertegenwoordiger van CBL, zou AI buiten de definitie vallen omdat deze alleen betrekking lijkt te hebben op de producten van de voedselketen. Om AI binnen de definitie te laten vallen zou deze moeten worden uitgebreid tot de productie van voedsel. De LTO-vertegenwoordiger vond dat het onbekende karakter van emerging risks in de definitie sterker kon worden benadrukt. De verschillende brancheorganisaties hadden verder geen problemen met het feit dat ook processen die zich buiten de keten afspeelden werden erkend als een domein van emerging risks. De respondent van FNLI vond zelfs dat het (sociologische) facet van veranderende consumptiepatronen en leefstijlen nog meer mocht worden benadrukt.

Een gevoelig punt voor verschillende brancheorganisaties waren de (media-)acties van maatschappelijke organisaties zoals Milieudefensie op het terrein van voedselveilig-

heid. Men stoorde zich aan persberichten waarin op basis van 'eigen onderzoek' het beeld werd gecreëerd dat bepaalde producten 'levensgevaarlijk' zouden zijn. De respondenten van CBL en FNLI vonden dat hier misbruik werd gemaakt van voedselveiligheidsargument om een ideologische boodschap uit te dragen. De vertegenwoordiger van Nevedi sprak van 'scare politics'. In dit verband werd ook herhaaldelijk gesteld, soms met de verwijzing naar het RIVM-rapport *Ons eten gemeten* (2004), dat ons voedsel nog nooit zo veilig is geweest als nu. De vertegenwoordiger van de Greenery had evenwel een positievere visie op de kritische activiteiten van maatschappelijke organisaties. Naar zijn ervaring ging het hier niet om 'clubs die bedrijven willen pesten om het pesten' zoals hij voorheen wel eens dacht.

'Er bestaan bij deze organisaties werkelijk oprechte zorgen, ook al deel ik die niet allemaal. Bij sommige zaken is het moeilijk uit te maken in hoeverre het serieuze risico's betreft. NGO's zorgen in ieder geval voor argumenten en informatie.'

De relatie tussen de Greenery en maatschappelijke organisaties had zich de laatste jaren ook positief ontwikkeld. Hij vond dat de overheid vaak aan de zijlijn blijft staan als het gaat om mogelijke risicovolle residuen in voedsel. Wel stelde hij dat maatschappelijke organisaties/NGO's die groenten en fruit in een kwaad daglicht stellen, moeten beseffen dat deze acties averechts kunnen werken. Het kan als gevolg hebben dat groenten en fruit nog minder gekocht en geconsumeerd zullen worden.

Maatschappelijke organisaties

De visies op emerging risks van maatschappelijke organisaties die de belangen van consumenten behartigen was zonder twijfel het meest politiek geladen. Emerging risks zag men in nauw verband staan met maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Niet alleen menselijke consumptiepatronen en leefstijlen maar ook politieke beslissingen, beleidlijnen en houdingen, waren vanuit dit perspectief verbonden met mogelijke emerging risks. Met de gepresenteerde werkdefinitie van emerging had men geen problemen. Opvallend was dat vooral de overheid het in de kritiek moest ontgelden. Deze zou haar verantwoordelijkheid ontlopen, aldus de vertegenwoordiger van N&M.

'De neoliberale politiek doet milieu en volksgezondheid geen goed. Men geeft het uit handen. Het beleid met betrekking tot risico's, volksgezondheid en voedsel is vooral lippendienst en incidentenpolitiek.'

Hij kon ook wel instemmen met de these dat publicitaire acties rond voedselveiligheid een vehikel kunnen zijn om de discussie (weer) aan te wakkeren. Omdat de overheid het hier laat afweten en niet of nauwelijks is te bewegen, wordt de confrontatie (op)gezocht met de markt en de particuliere sector. Hij typeerde de situatie vanuit historisch perspectief als volgt:

'In jaren 1970 en 1980 is er enorm veel vooruitgang geboekt met betrekking tot kennis over stoffen in voedsel, maar in de jaren 1990 is het boek hierover min of meer gesloten. Dit hebben we nu gehad, zo is de houding vaak. Dit geldt ook voor allerlei

milieuzaken. Bijvoorbeeld uit nieuw onderzoek uit VS blijkt dat ook lagere loodgehaltenes in voedsel dan wettelijk is vastgesteld al gevaren opleveren voor gezondheid. Ook met betrekking tot de nawee-effecten van dioxine in voedsel is niet echt iets gedaan. Dit zijn allemaal non-issues. Ook in de pers is zekere moeheid te constateren met betrekking tot milieu en gezondheid. Vandaar dat NGO's hier hun werk moeten blijven doen.'

Niettemin was zijn eindoordeel dat de grootste gezondheidsgevaren of emerging risks worden gevormd door fenomenen zoals overgewicht en obesitas. Ons 'veilige voedsel' verandert daar weinig aan. 'We eten ongezonder dan bijvoorbeeld eind jaren zestig. De overheid neemt hier te weinig verantwoordelijkheid.' Hoewel er volgens hem altijd kritisch gekeken moet worden naar de veiligheidsstandaarden die rond voedsel worden gehandhaafd, schuilt hier niet het grootste probleem. In een land zoals Nederland is hier een redelijk hoog peil bereikt en in vergelijking met het verleden en veel andere landen zijn de zaken op dit vlak vrij goed geregeld.

Ook bij de Consumentenbond viel een fors wantrouwen waar te nemen jegens de wijze waarop de overheid omging met emerging risks en de belangen van consumenten. Zo maakt de Consumentenbond bijvoorbeeld geen deel van het Consumentenplatform (een platform van deskundigen) dat LNV enkele jaren geleden in het leven heeft geroepen om de wensen en verwachtingen van consumenten beter beeld te krijgen. Men heeft kritiek op de samenstelling van het platform en betwijfelt of de belangen van consumenten hier wel goed vertegenwoordigd kunnen worden.

In vergelijking met de kritiek op de overheid was bij de maatschappelijke organisaties een redelijke tevredenheid te bespeuren over de wijze waarop het particuliere bedrijfsleven kan worden aangesproken op hun risicobeleid en -management. Vooral met individuele bedrijven en supermarkten die praktisch werken en denken, vallen volgens N&M redelijk goed afspraken te maken in kader van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO). Met Greenery werd momenteel bijvoorbeeld goed overlegd met betrekking tot afspraken over het gebruik van bestrijdingsmiddelen. De relaties met andere overkoepelende brancheorganisaties verlopen daarentegen vaak moeizaam.

3.4 Meninge n over risicobeleid

Overheid

Vanuit LNV werd gesteld dat het huidige systeem van risicosignalering op nationaal niveau redelijk bevredigend kon worden genoemd, al is dit niet opgezet voor de vroegtijdige ontdekking van zoönosen. Van belang is dat hier een adequaat mondiaal netwerk ontstaat om signaleringen overal op de wereld te integreren zodat ook vroege, vage signalen van nieuwe risico's kunnen worden opgepikt. Mondiale organisaties zouden hier een leidende rol moeten krijgen. Het probleem in dit verband is wel dat een goed systeem van signalering veel geld kost en dat deze juist in de minder rijke en ontwikkelde landen van cruciaal belang is. In algemene zin werd opgemerkt dat de overheid zich meer zal moeten gaan richten op 'zachte' waarden binnen het domein van people, planet en profit, maar dat deze omslag nog onwennig is omdat het een andere manier van communiceren en denken.

Ook de respondenten van VWS en VWA vonden dat de huidige monitoring van risico's op nationaal niveau redelijk goed was. De uitdaging ligt hier met name op het gebied van communicatie. De uitbraak van AI in Nederland in 2003, die uiteindelijk ook een dierenarts het leven heeft gekost, heeft nogmaals het belang benadrukt van een goede communicatie tussen veeartsen en mensenartsen. Op EU-niveau zijn ondertussen initiatieven genomen om deze communicatie beter te stroomlijnen. Het vinden van adequate communicatievormen die ook goed zijn toegesneden op de risicoperceptie en -ervaringen van burgers, is en blijft een uitdaging. De respondenten van VWS gaf aan dat de oprichting van de VWA een winstpunt is omdat expertise daardoor meer is gebundeld. Ook is het goed dat er een General Food Law tot stand is gekomen waarin duidelijk wordt gesteld dat het bedrijfsleven verantwoordelijkheid dient te nemen voor veilig en gezond voedsel.

Markt

De vertegenwoordigers van de stakeholders uit de markt waren van mening dat de huidige monitoring op het gebied van voedselveiligheid op een hoog peil staat, zeker gezien de verbeteringen die hier de laatste jaren zijn doorgevoerd en de tendens tot (internationale) harmonisatie van regelgeving en kwaliteitssystemen. De bestaande regelgeving op het vlak van voedselveiligheid moet worden gehandhaafd en verder worden verbeterd waar dat kan. Meer dan ooit is het van belang om in uiteenlopende sectoren te kijken naar mogelijke patronen en verbanden. Het principe dat de branche zelf verantwoordelijk is voor veilig en gezond voedsel en haar zaken goed moet regelen, en dat de overheid optreedt als dit te weinig gebeurt, werd onderschreven. Daarbij werd wel benadrukt dat ook de consument een verantwoordelijkheid heeft: deze moet verantwoord met voedselproducten (leren) omgaan. Verder werd door verscheidene respondenten opgemerkt dat de wijze van controle en monitoring van risico's soms ineffectief is. Men vond dan dat de overheid meer moest werken met risicoprofielen (richt je vooral op groepen bedrijven die op dit vlak 'zwak' zijn georganiseerd) en ook meer zou moeten aansluiten op bepaalde kwaliteitssystemen die ook al op het voorkomen van veel risico's zijn gericht.

Communicatie rond emerging risks werd van cruciaal belang geacht is. Dit behoeft beleidsmatige aandacht. Volgens de LTO-respondent wordt de beleving en perceptie van consumenten, ook in LTO-kringen, nog steeds onderschat. 'Dat akkefietjes in een week tijd kunnen uitgroeien tot paniekartikelen, wordt nog vaak te weinig beseft.' Een platform dat zou zorgen voor een meer structurele contacten en informatie-uitwisseling tussen de verschillende stakeholders uit de domeinen van overheid, markt en samenleving, werd door bijna alle respondenten het overwegen waard gevonden. Hoewel dit nu ook al gebeurt, zo werd vastgesteld, heeft het toch vaak een ad hoc-karakter. Eén brancheorganisatie (Nevedi) betwijfelde echter wat een dergelijk nieuw platform zou kunnen toevoegen aan de huidige overlegstructuren.

Vanuit de kant van Nevedi en CBL werd kritisch opgemerkt dat de overheid zich soms wel schuldig maakt aan symboolpolitiek. CBL wees erop dat soms vanuit de overheid toch de suggestie wordt gewekt dat 100% veilig voedsel mogelijk is. Nevedi wees op de neiging van de overheid om steeds een oorzaak en dader te willen aanwijzen en het bedrijfsleven daarbij te benaderen als een onbetrouwbare partner: 'Een dergelijke houding bespoedigt niet de oplossing voor een bepaald probleem of risico.' Volgens deze branche-

organisaties mocht de VWA ook wel meer autoriteit krijgen om als onafhankelijke scheidsrechter te beslissen bij discutabele kwesties rond voedselveiligheid.

Samenleving

De reactie van maatschappelijke organisaties op beleid is in grote lijnen al verwoord in hun visie op emerging risks zoals beschreven in de vorige paragraaf. Kort gezegd, men vindt dat de overheid te onderneemt en ook te weinig doet met nieuwe kennis over risico's. Maatschappelijke belangen en ethische aspecten krijgen te weinig aandacht en het beleid kenmerkt zich door incidentenpolitiek. De vertegenwoordiger van N&M gaf aan de VWA niet echt een overtuigend beleidsorgaan te vinden. Een platform dat meer structureel vorm zou geven aan communicatie tussen de verschillende stakeholders uit de domeinen van overheid, markt en samenleving achtte hij alleen zinvol 'als het echt ergens naar toe gaat'.

3.5 Conclusie

De crises rond BSE en dioxine werden door alle stakeholder genoemd of herkend als duidelijke voorbeelden van emerging risks op het gebied van voedselveiligheid en gezondheid. Vooral zoönosen werden door veel stakeholders gezien als een belangrijke toekomstige emerging risk. Maar vooral in het oog vallend zijn de verschillende percepties met betrekking tot voedselgevaaren en emerging risks. Daarbij kwam naar voren dat stakeholderorganisaties uit de markt en de samenleving het begrip emerging risks doorgaans breder invulden dan de betrokken stakeholders van de overheid. De meningen over overgewicht en obesitas, problemen die het gevolg zijn van veranderende consumptiepatronen en leefstijlen, zijn hiervoor illustratief. Voor LNV en de VWA vielen deze sociale gedragsontwikkelingen buiten het gebied van (voedselgebonden) emerging risks die vanuit hun perspectief primair zijn verbonden met voedselkwaliteit en veiligheid. Hoewel VWS veel beleidsmatige aandacht schenkt aan (on)gezonde consumptiepatronen en leefstijlen, vond men ook hier dat een probleem zoals obesitas geen emerging risk was - dit is namelijk al langer bekend. Met de kanttekening dat het misschien zinniger is een begripsmatig onderscheid te maken tussen problemen waarover allerlei controversen bestaan en problemen waarvan de risico's redelijk duidelijk zijn, werden emerging risks vooral verbonden met microbiële en chemische gevaren waarover weinig of niets bekend is. De andere stakeholders uit de domeinen markt en samenleving categoriseerden overgewicht en obesitas echter wel als emerging risks omdat deze een bedreiging voor de volksgezondheid vormen. Ook brancheorganisaties die aangaven dat deze sociale problemen of maatschappelijke ontwikkelingen niet direct tot hun werkerterrein behoorde, waren deze mening toegedaan.

De opsomming van mogelijke toekomstige emerging risks op het gebied van veilig voedsel en gezondheid maakte duidelijk dat er breed werd gedacht: van zoönosen, antibioticumresistentie, opkomst van functional foods en genetisch gemodificeerde groenten tot fraude, bioterrorisme en de gevolgen van klimaatverandering. De grens tussen voedselgebonden risico's en non-alimentaire, economische of algemene maatschappelijke risico's bleek in definitief opzicht ook lastig te trekken. AI (vogelgriep) is daarvan een treffend voorbeeld. Deze werd vaak genoemd als een voorbeeld van een emerging risk. Strikt genomen, zo zou men kunnen redeneren, valt deze zoönose buiten onze werkdefinitie van

emerging risks omdat deze alleen betrekking lijkt te hebben op de producten van de voedselketen en voedselconsumptie. Om AI binnen de definitie te laten vallen zou deze moeten worden uitgebreid tot de productie van voedsel. Maar ook voor economische risico's, die buiten de werkdefinitie vallen, kan men opmerken dat deze op een gegeven moment zorgen voor gevaren op het gebied van voedsel veiligheid en gezondheid omdat bijvoorbeeld het gevaar van fraude veel groter is in een situatie van economische ontwrichting.

Hoewel de opvattingen en afbakeningen van emerging risks uiteenliepen, kwam wel bij iedereen naar voren dat communicatie hier van cruciaal belang is en dat dit in het verleden is onderschat. Niet alleen voor een vroegtijdige signalering van emerging risks, maar ook in het kader van een goede maatschappelijke dialoog die zou kunnen voorkomen dat er nodeloos paniek ontstaat of dat voedselveiligheidsargumenten politiek of ideologisch worden ingezet. De vaak problematische en moeizame communicatie over risico's rond voedselveiligheid en gezondheid lijkt haar achtergrond te hebben in een reeks van uiteenlopende vertrouwensproblemen die tussen verschillende stakeholders bestaat: maatschappelijke organisaties die vinden dat de overheid haar verantwoordelijkheid ontloopt en incidentenpolitiek bedrijft, marktpartijen die vindt dat de overheid te weinig vertrouwen stelt in bestaande kwaliteitssystemen, overheidsinstanties die vinden dat burgers vaak weinig rationeel reageren op berichten over voedselrisico's enzovoort. Er is dus een breed front van vertrouwensproblemen waar te nemen in het beleidsveld met betrekking tot voedselveiligheid en gezondheid. In dit licht is het frappant dat de bestaande standaarden en nationale monitoring op het gebied van voedselveiligheid in het algemeen redelijk werden vertrouwd. Ook de meer kritische maatschappelijke organisaties gaven aan dat de zaken in Nederland op dit vlak, in vergelijking met het verleden en met veel andere landen, vrij goed zijn geregeld.

4. Slotbeschouwing en conclusies

De beleidsvorming ten aanzien van emerging risks laat een spanning zien. Enerzijds ziet men in het kader van internationale beleidsontwikkeling een duidelijke blikverruiming. Voedselveiligheid wordt verbonden met een breed scala van factoren, waarbij ook aandacht wordt geschonken aan gezondheidskwesties, communicatie met consumenten en het belang van internationale netwerken om problemen tijdig te kunnen signaleren. Het meest treffend komt dit tot uiting in het holistische raamwerk in het kader van het PERIAPT-project, waarin een grote diversiteit van factoren wordt opgesomd die van invloed zijn op hedendaagse voedselketens. De VWA, die is opgericht om het risicobeleid beter gestalte te kunnen geven en die valt onder een gedeelde ministeriële verantwoordelijkheid van LNV en VWS, kent ook een breed takenpakket en bestrijkt zowel het terrein van voedselveiligheid (LNV) als het terrein van gezondheid (VWS).

Anderzijds blijkt uit de beleidsstukken en percepties op het nationale niveau van beleidsvorming dat emerging risks doorgaans aanzienlijk smaller worden opgevat en vooral worden verbonden met het probleem van voedselveiligheid. Gezondheidskwesties die voortvloeien uit sociale gedragsontwikkelingen zoals overgewicht en obesitas vallen in principe buiten de perceptie van emerging risks. De aanpak van emerging risks wordt vooral verbonden met de veiligheid en werking van hedendaagse voedselketens, waarbij wel wordt gezien dat factoren die buiten het directe bereik van de voedselketen liggen (bijvoorbeeld het toenemend reizigersverkeer, mate van internationale samenwerking) van grote invloed zijn en dat men verder moet kijken dan de eigen (nationale) keten. Het punt is echter dat de vertrouwensproblemen in de samenleving ten aanzien van de voedselketen een veel breder terrein beslaan dan standaarden en monitoringssystemen op het gebied van voedselveiligheid. Dit komt ook tot uiting in de bredere percepties op emerging risks van maatschappelijke organisaties en brancheorganisaties.

Wil men de beleidsmatige invulling van het concept emerging risks tot een goed einde brengen, dan is het zaak een oplossing te vinden voor deze spanning in het beleid en tussen de percepties van verschillende groepen stakeholders. Dit is niet eenvoudig gezien de vele vertrouwensproblemen die er bestaan, maar de meer integrale benadering van emerging risks in het kader van het PERIAPT-project is hier een eerste stap in de goede richting. Hierbij zijn wel enkele kanttekeningen te plaatsen. Voordat we hier nader op ingaan typeren we eerst kort het probleem van vertrouwen en legitimiteit dat op de achtergrond speelt bij de omgang met en beleving van emerging risks.

4.1 Vertrouwen en legitimiteit

De oprichting van de EFSA (European Food Safety Authority) en de Nederlandse VWA (Voedsel en Waren Autoriteit) zijn te zien als een reactie op het afnemend consumentenvertrouwen als gevolg van voedselschandalen zoals die bijvoorbeeld speelden rond BSE en

dioxine. Burger-consumenten dienen beter geïnformeerd te worden over nieuwe voedselveiligheidsproblemen en ook meer betrokken te worden bij het beleid rond voedselveiligheid. Het systeem van voedselproductie dat is opgebouwd in de naoorlogse periode kampt dus met legitimiteitsproblemen en de nieuwe autoriteiten op het gebied van voedselveiligheid worden zowel op Europees als op nationaal niveau van cruciaal belang geacht om het vertrouwen van de consument te herstellen. De gevaren en dreigingen die gezien worden in dit verband zijn inmiddels grondig veranderd. Was het gevaar vroeger dat er te weinig voedsel beschikbaar was, tegenwoordig is de dreiging veeleer één van overvloed aan voedsel waarvan de productie steeds grootschaliger en ondoorzichtiger is en die in de vorm van overgewicht en obesitas maatschappelijke schade kan veroorzaken. De percepties en meningen over emerging risks en de opvattingen van de verschillende stakeholders maken duidelijk dat er een breed front van vertrouwensproblemen bestaat in het beleidsveld rond voedselveiligheid en gezondheid. Bij een maatschappelijke organisatie zoals Stichting Natuur & Milieu gaat het uiteindelijk om de (legitimiteits)vraag in hoeverre het huidige systeem van voedselproductie politiek en maatschappelijk verantwoord is te noemen. Het vertrouwensprobleem heeft hier een ideologische lading. Vanwege politieke onvrede (en misschien ook wel onmacht) lijkt het thema van voedselveiligheid bij sommige milieuorganisaties ook wel eens als vehikel te worden gebruikt om andere facetten van de voedselketen of internationale handelsstructuren aan de kaak te stellen. Voor veel politiek gemotiveerde organisaties zijn emerging risks op het gebied van voeding en gezondheid ook niet los te zien van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Het wantrouwen en de zorg geldt hier het voedselproductiesysteem en de maatschappij waarin dit functioneert. Deze structurele vertrouwensproblemen zijn niet weg te nemen door een systeem van emerging risks identification dat in technologisch en communicatief opzicht beter oogt maar nog immer uitgaat van het bestaande systeem van voedselproductie.

In het algemeen lijken burger-consumenten in moderne samenlevingen zich steeds meer vervreemd te voelen van de (anonieme) wijze waarop voedsel wordt geproduceerd. Dit lijkt ook voor een deel de problemen te verklaren die velen hebben met de 'onnatuurlijke' technologieën die bij voedselproductie (kunnen) worden ingezet. Voedsel is steeds ongrijpbaarder geworden en daarmee ook de risico's. Met name ongrijpbare risico's, waarover men geen controle heeft, kunnen angst opwekken bij consumenten (Frewer 2003). Deze angst kan ook niet los worden gezien van algemene legitimiteitsproblemen waarmee moderne samenlevingen zoals Nederland te maken hebben. Politici en beleidsinstellingen worden dikwijls gewantrouwd en dit geldt ook voor allerlei instituten en deskundigen die burgers gerust moeten stellen omtrent ontwikkelingen in de voedselketen (of het nu gaat om biotechnologie, nieuwe zoönosen, dierenwelzijn of eerlijke handel).

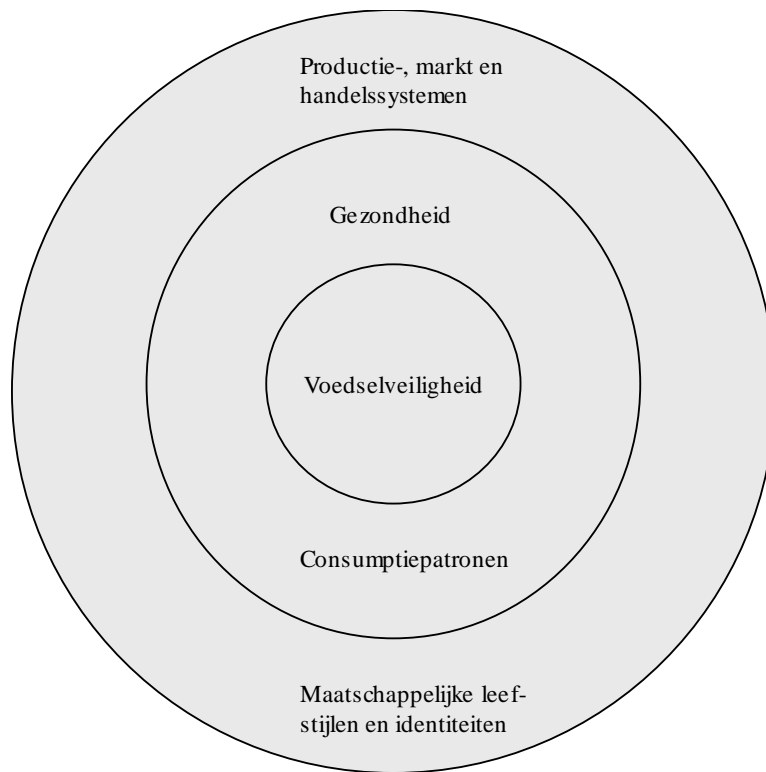
Daarnaast is het van belang te beseffen dat het probleem van vertrouwen bij emerging risks niet alleen speelt bij burger-consumenten in de samenleving maar ook in de voedselsector zelf. In recent onderzoek dat op dit terrein is gedaan (Wagenberg et al., 2003, Deneux et al., 2005) komt naar voren dat de betrouwbaarheid van kwaliteitsstandaarden op het gebied van voedselveiligheid voor een niet gering deel berust op vertrouwen in (de samenwerking van) sociale netwerken, de bereidheid in de sector om signalen door te geven en gegevens beschikbaar te stellen of, in het geval van ingevoerde producten, in de lokale controles in het land van herkomst. Voor gevaren die ontstaan door doelbewuste fraude is het de vraag of deze wel voldoende in beeld kunnen komen door bi-

ologisch, fysisch of chemisch gerelateerde indicatoren (Wagenberg 2003, 38-39). Door Deneux en anderen (50-51) wordt bij de factoren die van invloed zijn bij de kans op onveilig voedsel onder meer gewezen op de mate van versnippering van de afzetstructuren, de verdeling van het producteigendom tussen de onderlinge actoren, de 'kwaliteitscultuur' die wel of niet leeft bij individuele bedrijven, en de mate waarin relaties binnen ketens/netwerken een formeel karakter hebben dan wel berusten op 'vertrouwen en vriendschap'.

4.2 Food for thought

De vraag is of de beleidsmatige focus bij emerging risks op voedselveiligheid, en het daarmee verbonden streven naar een betere pro-actieve signalering van onvoorziene gevaren, wel het juiste antwoord is om het afnemende vertrouwen onder consumenten in de voedselketen te herstellen. Voedselautoriteiten die zich louter en alleen concentreren op het vraagstuk van voedselveiligheid lopen het risico dat ze de 'planken van percepties' die elders (in de markt, in de samenleving) bestaan behoorlijk misslaan. In de praktijk blijkt het bij de tracement van emerging risks ook moeilijk een strikt onderscheid te maken tussen domeinen zoals voedselveiligheid, voedselconsumptie en sociaal-economische structuren. Deze domeinen lopen vaak in elkaar over: economische schade en economische ontwrichting kunnen bijvoorbeeld leiden tot een toenemend gevaar van regelontduiking en fraude, hetgeen weer gevolgen kan hebben voor de veiligheid van voedselproducten.

De kracht van de holistische benadering van PERIAPT (VWA 2005) is dat emerging risks in een breed en complex geheel worden gezien. Volgens deze visie worden emerging risks beïnvloed door diverse sociale ontwikkelingen en maatschappelijke domeinen (host environment) die op elkaar (kunnen) inwerken en niet van elkaar zijn los te denken (zie figuur 2.1 in hoofdstuk 2). Men kan van mening zijn dat verdere conceptuele aanscherping gewenst is en dat de gegeven set van sectoren en factoren aanpassing behoeft, maar de interdisciplinaire geest die de holistische benadering uitademt is zonder meer stimulerend voor toekomstige kennisontwikkeling omtrent emerging risks. Een meer principiële vraag is of de alomvattende, holistische set van sectoren en factoren ook een doelmotiverende basis biedt voor een pro-actief systeem of procedure van emerging risk identification? Loopt een systeem van emerging risks identification dat de meest uiteenlopende sectoren wil monitoren door het (objectief) meten van allerlei uiteenlopende indicatoren niet het risico onder deze ambitie te bezwijken? Het voorbeeld dat men hier geeft van schadelijke mycotoxine bij bepaalde graangewassen, dat tijdig zou zijn te traceren door te kijken naar de hoeveelheid neerslag tijdens de bloeitijd van de aren, werkt aanstekelijk maar het is de vraag of dergelijke meetbare indicatoren ook zijn te vinden voor emerging risks die verbonden zijn met sectoren zoals 'informatie', 'consumentengedrag', 'overheid en politiek en cultuur en demografie'. Door politiek en maatschappelijke processen, die moeilijk zijn te vangen in objectieve indicatoren zoals in het voorbeeld van mycotoxine, op soortgelijke wijze technologisch en instrumenteel te benaderen kan bovendien de verwachting ontstaan dat deze in zekere zin ook te controleren en te beheersen zijn. Het gevaar is dat daarmee een irrealistische maakbaarheidsgedachte in het leven wordt geroepen die uiteindelijk als een boemerang kan werken op het (maatschappelijke) geloof in de werking van het identificatiesysteem.



Figuur 4.1 Drie kenniscircels met betrekking tot emerging risks

Om te voorkomen dat een holistische benadering stukloopt op de ambitie van een volledig afgetimmerd raamwerk van sectoren, factoren en indicatoren, zou men kunnen uitgaan van een meer open kader waarin verschillende kennisdomeinen worden onderscheiden. In figuur 4.1 is dit geïllustreerd door drie kenniscircels. Voedselveiligheid (producten die vrij zijn van ziekteverwekkende micro-organismen, schadelijke chemische bestanddelen enzovoort) kan worden gezien als de basis van gezond eten en leven (voedingsstofinname, leeftijdsverwachtingen enzovoort). De consumptie van voeding is weer ingebed in maatschappelijke leefstijlen en identiteiten en daarmee verbonden (sociaal-economische) systemen van voedselproductie, markt en handel. Eventueel zou men nog een vierde cirkel om het geheel kunnen trekken, waarin het gaat om ecologie en klimaatverandering of sociaal-economische en politieke ontwikkelingen op mondiaal niveau. De interdisciplinaire geest van de benadering zou er dan uit bestaan de verschillende soorten van kennisontwikkeling in de verschillende cirkels (biologie, natuurkunde, scheikunde, medische wetenschappen, sociale wetenschappen, filosofie/ethiek) met elkaar in dialoog te laten treden en waar mogelijk met elkaar te verbinden. Daarbij zou men meer zicht kunnen krijgen op de verschillende aspecten die samenhangen met emerging risks op het gebied van voedsel en gezondheid en de reikwijdte en (on)mogelijkheden van bepaalde signaleringssystemen beter voor ogen kunnen krijgen.

De inzet van sociaal-wetenschappelijke kennis om de humane factor te begrijpen die van invloed is op het functioneren van pro-actieve signaleringssystemen (sociale praktijken op de werkvloer, risicopercepties en communicatieprocessen) kan zonder meer vruchtbaar zijn om de effectiviteit van dergelijke systemen te verbeteren. Naast deze instrumenteel te noemen inzet van sociaal-wetenschappelijke kennis, zou bij een meer integrale of holistische benadering van emerging risks ook gedacht kunnen worden aan sociologische en filosofische analyses die dit instrumentele karakter overstijgen en waarin getracht wordt inzicht te verschaffen in de machtsprocessen en normatieve keuzes die spelen rond voedselproductie en -consumptie. Als voorbeeld noemen we hier de studie van Lang en Haesman over de voedingswereld (2004).¹ Zij spreken over een strijd tussen verschillen paradigma's, waarbij ze onderscheiden tussen een productionistisch, levenswetenschappelijk en een ecologisch paradigma. Het productionistische paradigma had volgens hen de hegemonie in de vorige eeuw en de vraag is nu in hoeverre dit zal worden afgelost door een levenswetenschappelijk paradigma, waarin het accent ligt op voortgaande technologisering, controle en individuele verantwoordelijkheid van consumenten, dan wel door een ecologisch paradigma, waarin de nadruk ligt op maatschappelijke verantwoordelijkheid van producenten en consumenten met betrekking tot duurzaamheid en gezondheid. Niettegenstaande hun wat dramatisch begripskeuze - ze spreken over 'food wars' - kunnen dit soort studies verhelderend zijn voor de discussie rond emerging risks. De opmerking vanuit VWS dat het wellicht zinnig zou zijn een onderscheid te maken tussen 'problemen waarover allerlei controversen ontstaan en problemen waarbij het redelijk duidelijk is wat de risico's zijn', krijgt hier scherpere contouren. Het is belangrijk te onderscheiden tussen problemen rond voedselveiligheid waarover iedereen het wel snel eens kan zijn en problemen die zijn terug te voeren op een strijd tussen verschillende paradigma's. De uiteenlopende percepties over emerging risks die in dit onderzoek naar voren kwamen, lijken te wijzen op verschillende paradigma's maar ook op verschuivingen en zoektochten die hierin (of hiertussen) plaatsvinden. Het is daarom niet vreemd dat dit beleidsconcept onder de betrokken stakeholders zoveel verschillende reacties en soms ook verwarring kan oproepen.

4.3 Conclusies

Sommige voorbeelden van emerging risks op het gebied van voedselveiligheid en gezondheid, zoals de crises rond BSE en dioxine, werden door alle stakeholder duidelijk herkend. Maar vooral in het oog vallend waren de verschillende percepties met betrekking tot voedselgevaar en emerging risks. Daarbij kwam naar voren dat stakeholderorganisaties uit de markt en de samenleving het begrip emerging risks doorgaans breder invulden dan de betrokken stakeholders van de overheid.

De opsomming van mogelijke toekomstige emerging risks op het gebied van veilig voedsel en gezondheid maakte duidelijk dat er breed werd gedacht. De grens tussen voedselgebonden risico's en non-alimentaire, economische of algemene maatschappelijke

¹ Voor een samenvatting en kritische bespreking, zie Dagevos 2004.

risico's bleek bij sommige emerging risks, zoals bijvoorbeeld AI (vogelgriep), lastig te trekken.

Het beleid ten aanzien van emerging risks laat een spanning zien. Enerzijds ziet men in het kader van internationale beleidsontwikkeling een duidelijke blikverruiming ten aanzien van emerging risks. Anderzijds blijkt uit de beleidsstukken en percepties op het nationale niveau van beleidsvorming dat deze doorgaans smaller worden opgevat en vooral verbonden met het probleem van voedselveiligheid.

De communicatie over risico's rond voedselveiligheid en gezondheid is vaak problematisch en moeizaam en lijkt haar achtergrond te hebben in een breed front van vertrouwensproblemen die ertussen de verschillende stakeholders bestaat. Frappant genoeg worden de bestaande kwaliteitsstandaarden en nationale systemen van signalering op het gebied van voedselveiligheid in het algemeen redelijk vertrouwd. De grootste zorg met betrekking tot emerging risks betreft dus niet het nationale niveau van signalering en monitoring van voedselveiligheid. De probleemstelling van dit onderzoek luidde als volgt:

'Hoe kunnen emerging riskpercepties van relevante stakeholders in de voedselketen op vruchtbare wijze worden verbonden met het beleidsmatige streven naar een pro-actieve signalering van nieuwe, onvoorziene problemen op het gebied van voedselveiligheid en gezondheid?'

Op basis van onze slotbeschouwing en voorgaande conclusies komen wij tot drie aanbevelingen die in elkaars verlengde liggen.

1. Een risicobeleid dat zich te weinig rekenschap geeft van de percepties van emerging risks die er bestaan bij stakeholders in de markt of de samenleving loopt het gevaar dat het beleid niet of te weinig serieus wordt genomen. Om te zorgen dat ook de percepties van deze stakeholders met betrekking tot emerging risks (h)erkend worden, zou de werkdefinitie (of voorlopige beleidsdefinitie) die we in dit onderzoek hebben gebruikt moeten worden aangepast. Deze zou breder geformuleerd moeten worden.
2. Een breed opgezette beleidsdefinitie van emerging risks mag er echter niet toe leiden dat deze bepalend wordt voor de ambities en mogelijkheden van een pro-actief systeem of procedure van emerging risks identification op het gebied van voedselveiligheid en gezondheid. Daarmee voorkomt men dat er politieke en maatschappelijke verwachtingen ontstaan die niet reëel zijn of dat de discussie over (gepercipieerde) emerging risks wordt vertroebeld door een technologische of instrumentele benadering. Voor emerging risks die als weinig controversieel worden beschouwd, en die kunnen steunen op voldoende maatschappelijke bereidheid om hiertegen iets te doen, kunnen meer geavanceerde technologische opsporingssystemen of aangescherpte communicatieprocedures een oplossing bieden.
3. Als het gaat om controversiële emerging risks die nauw verbonden zijn met problemen van vertrouwen en legitimiteit rond voedselproductie en -consumptie, moeten voedselautoriteiten zoals EFSA en de VWA - onder het motto van: 'de beste autoriteiten zijn de autoriteiten die weten waar hun autoriteit stopt' - zo duidelijk als mogelijk de grenzen van (technologische en beleidsmatige) mogelijkheden trachten aan te geven. Door ook de politieke en normatieve dimensies hiervan te analyseren en inzichten hierover te bundelen en voor een breder publiek beschikbaar te stellen,

zouden deze beleidsinstellingen de maatschappelijke dialoog over emerging risks kunnen bevorderen en ervoor kunnen zorgen dat zowel de percepties van stakeholders als het bredere publiek de ruimte krijgen. Dit zou op de duur een positieve weerslag kunnen hebben op het vertrouwen van burger-consumenten in het risicobeleid rond voedsel en gezondheid.

Drie definities

Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit rapport hanteerde de volgende werkdefinitie van een emerging risk:

'Een mogelijk gevaar verbonden met de voedselproducten zelf, de voeding van dieren (voor menselijke consumptie) of menselijke consumptiepatronen die een risico voor de gezondheid kunnen opleveren in de (nabije toekomst).'

Deze definitie omvat de binnenste twee kenniscirkels uit figuur 4.1. De interviews met belanghebbenden confronteerden ons met pleidooien voor zowel een versmalling als een verbreding van deze werkdefinitie. Een smallere definitie van emerging risks zou zo kunnen luiden:

'Een mogelijk gevaar verbonden met voedselproducten die een risico voor de gezondheid kunnen opleveren in de (nabije toekomst).'

Deze definitie beperkt zich daarmee tot de binnenste kenniscirkel uit figuur 4.1. Een bredere definitie van een emerging risk zou zo kunnen luiden:

'Een mogelijk gevaar verbonden met de voedselproducten zelf, de voeding van dieren (voor menselijke consumptie) of menselijke consumptiepatronen die een maatschappelijk risico kunnen opleveren in de (nabije toekomst).'

Deze definitie omvat ook de buitenste kenniscirkel uit figuur 4.1.

	Versmalling	Verbreiding
Positief	Gedragen door beleidsmakers (LNV, VWS). Realistische ambities rond objectivering. Realistisch idee van maakbaarheid.	Gedragen door belanghebbenden (producenten, consumenten). Evenwichtige aandacht voor allerhande maatschappelijke risico's. Expliciete aandacht voor normatieve kwesties.
Negatief	Niet gedragen door belanghebbenden (producenten, consumenten). Eenzijdige aandacht voor risico's rond veiligheid en gezondheid. Instrumentalisering van normatieve kwesties.	Niet gedragen door beleidsmakers (LNV, VWS). Mogelijkerwijs te hoge ambities rond objectivering. Mogelijkerwijs idee van een te grote maakbaarheid.

Figuur 4.1 Versmalling en verbreding emerging risks

Tabel 4.1 illustreert dat aan versmalling en verbreding van de werkdefinitie voor- en nadelen zijn verbonden. De beoordeling van deze voor- en nadelen - en daarmee de keuze tussen de drie definities - laten wij over aan de verantwoordelijke beleidsmakers.

Literatuur

Beleidsnota voedselveiligheid 2001-2004, *Veilig voedsel in een veranderende omgeving*. z.p. 2001.

Berger, P.L. en B. Berger, *Sociologie. Een biografische opzet*. Ambo, Baarn, 1982.

Buuren, H. van, 'Veiligheid van voedsel in de Nederlandse wettelijke voorschriften.' In: Rougour, C., W. van der Weijden en P. Bol (red.) *Voedselveiligheid tot (w)elke prijs? Essays en verslag van een conferentie*, Stuurgroep Technology Assessment, ministerie van LNV, 2003, p. 41-52.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Witboek over voedselveiligheid*. Brussel, 2000.

Dagevos, H., 'Oorlog in voedselland.' In: *Voedingsmiddelentechnologie (VMT)*, 37 (2004) 25, p. 10-11.

Deneux, S.D.C., H.J. van der Fels-Klerx, S.O. Trom en J.J. de Vlieger, *Factoren van invloed op voedselveiligheid*. LEI, Den Haag, 2005.

Frewer, L., 'Hoe kijkt de consument tegen voedselveiligheid aan?' In: Rougour, C., W. van der Weijden en P. Bol (red.) *Voedselveiligheid tot (w)elke prijs? Essays en verslag van een conferentie*. Stuurgroep Technology Assessment, ministerie van LNV, 2003, p. 61-69.

Lang, T. en M. Heasman, *Food Wars: The Global Battle for Mouths, Minds and Markets*. Earthscan, Londen, 2004.

Ministeries van LNV en VWS, *Veilig voedsel voor iedereen; een gezamenlijke verantwoordelijkheid*. z.p. 2005.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), *Emerging Risks in the 21st Century: An Agenda for Action*. Frankrijk, 2003.

RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en milieu), *Ons eten gemeten. Gezonde voeding en veilig voedsel in Nederland*. Bohn Stafleu Van Loghum, Houten, 2004.

VWA, *Emerging Risks Identification in Food and Feed for Human Health. An Approach*, (H.P.J.M Noteborn, B.W. Ooms, M. de Prado). VWA, Directorate of Research and Risk Assessment, Den Haag, 2005.

Wagenberg, C.P.A., M.J.B. Mengelers, A.J. Smelt en M. Breet, *Methode voor pro-actieve signalering van gevaren voor de voedselveiligheid*. LEI, Den Haag.

Woud, van der, A., *Het lege land. De ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848*. Contact, Amsterdam/Antwerpen, 1998.

Bijlage 1. Respondentenlijst

Overheid

- Jelle Maas - Voedsel en Waren Autoriteit (VWA), Directie Toezichtsbeleid & Communicatie, afdeling communicatie en voorlichting
- Harry Paul - ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
- Ria Westendorp - ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en sport (VWS)

Markt

- Thijs Cuijpers -LTO-Nederland (Land- en Tuinbouworganisatie)
- Jan Droogh - Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI)
- Wil van de Fliert - Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi)
- Frank Jorna - Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi)
- Marc Jansen - Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL)
- Johan van der Leer - The Greenery

Samenleving

- Lucas Reijnder - hoogleraar milieukunde, verbonden aan Stichting Natuur & Milieu
- Melanie Peters - Consumentenbond*

* Telefonisch interview

Bijlage 2. Interviewvragen

Verleden/heden

I. Perceptie feitelijke situatie

1. Kunt u, voor de afgelopen jaren, enkele voorbeelden aangeven van risico's op het gebied van voedselveiligheid en gezondheid die uw organisatie aangingen?
 - Spelen deze risico's nog steeds of zijn die onder controle gebracht? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe is dat gerealiseerd?
 - Ging het om lokale goederen of importgoederen?
 - Wat waren hier de bepalende factoren?
 - Zijn hieruit lessen getrokken, bijvoorbeeld in de vorm van een andere monitoring, andere handel- of productiemethoden?

II. Normatieve oordelen/visie

2. Is de huidige signalering/monitoring met betrekking tot risico's voor voedselveiligheid en gezondheid adequaat en voldoende als u kijkt naar uw eigen bedrijfstak? Wat is hierover uw mening in meer algemene zin voor de voedselbranche?
 - Zo nee, in welke opzichten is dit dan volgens u onvoldoende?
 - Hoe zouden deze te verhelpen zijn en welk belang heeft u daarbij?
 - Welke rol ziet u daarin voor uzelf weggelegd en wat verwacht u van anderen (denk aan maatschappelijke organisaties, bedrijven, uitvoeringsinstanties, overheidsorganen)?
3. Hoe kijkt uw organisatie aan tegen het thema van voedselveiligheid en gezondheid? Wanneer vindt u de term risico hier gerechtvaardigd?
 - Is een risico iets dat primair via statistische kansberekening is vast te stellen?
 - Speelt bij de beoordeling van risico's de perceptie/beleving van de betrokkenen een belangrijke rol of is die van ondergeschikt belang?
 - In hoeverre is, vanuit uw organisatie geredeneerd, een pro-actieve houding hier wenselijk en (reëel) mogelijk?
 - Zijn hier verschillende visies en inzichten en worden deze bediscussieerd?
4. Kunt u, afgaande op de eerder gegeven antwoorden, instemmen met de volgende definitie van 'emerging risks', of vindt u deze te breed of te smal?
 - Een emerging risk is een mogelijk gevaar verbonden met de voedselproducten zelf, de voeding van dieren (voor menselijke consumptie) of menselijke consumptiepatronen die een risico voor de gezondheid kunnen opleveren in de (nabije) toekomst.

Toekomst

I. Perceptie feitelijke situatie

1. Ziet u momenteel of voor de nabije toekomst opkomende risico's voor uw branche of voor het werkterrein waarop u opereert?
 - Zo ja, welke?
 - Gaat het hier om nieuwe risico's of om reeds bekende risico's?
 - Is een bredere visie op risico's (meer oog voor invloed van andere sectoren of partijen) en meer samenwerking met derden hier van noodzakelijk belang

II. Normatieve oordelen/visie

1. Is de huidige signalering/monitoring adequaat en voldoende voor een tijdige ontdekking van mogelijke toekomstige emergentie riks (zodat er preventief kan worden opgetreden)?
 - Zo nee, welke aanpassingen/verbeteringen zijn dan vereist?
 - Hoe zouden deze te verhelpen zijn en welk belang heeft u daarbij?
 - Welke rol ziet u daarin voor uzelf weggelegd en wat verwacht u van anderen?