De diervoedersector over risicopercepties in een vraaggestuurde omgeving

J.P. Folbert
J.C. Dagevos
M.J. Bogaardt

Projectcode 62368

Juni 2002

Rapport 5.02.04

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

De diervoedersector over risicopercepties in een vraaggestuurde omgeving
Folbert, J.P., J.C. Dagevos en M.J. Bogaardt
Den Haag, LEI, 2002
Rapport 5.02.04; ISBN 90-5242-726-7; Prijs € 8,- (inclusief 6% BTW)
29 p.

Centraal in dit rapport staan binnen de diervoedersector aanwezige risicopercepties ten aanzien van voedselveiligheid. Aan de hand van interviews worden karakteristieken van in deze branche levende risicobeleving en -benadering gegeven. Deze onderwerpen (van gesprek) worden geplaatst in de context van de consumentgerichte voedingsmarkt van vandaag. Hiernaast is deze studie gestructureerd door vier hoofdthema's te onderscheiden: soorten risico's, referentiekader waarbinnen risico's worden gepercipieerd, verantwoordelijkheid die ondernemers in de diervoedersector nemen dan wel voelen ten aanzien van risico's, en het laatste thema's betreft communicatie.

Bestellingen:
Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: publicatie@lei.wag-ur.nl

Informatie:
Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: informatie@lei.wag-ur.nl

© LEI, 2002
Vermenigvuldiging of overname van gegevens:
☑ toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
☐ niet toegestaan

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

Inhoudsopgave

		Blz.
Woord vooraf		7
Samenvatting		9
1.	**Context**	11
1.1	Voedselveiligheid voorop	11
1.2	Immateriële voedingsmarkt	12
1.3	Vertrouwen en vervreemding	12
1.4	Vitale voeding	13
1.5	Diervoedersector	14
1.6	Consumentgerichte risicoperceptie?	14
2.	**Casus**	16
2.1	Technische en imagorisico's	16
2.2	Risico's (z)onder controle	16
2.3	Rationele risicoreductie	17
2.4	Risico's rangschikken	18
2.5	Tweeledige perceptiekloof	19
2.6	Macht en verantwoordelijkheid	19
2.7	Intermediairs en initiatieven	20
3.	**Communicatie**	22
3.1	Theorie en praktijk	22
3.2	Dioxine en communicatie	22
3.3	Nabijgelegen schakels	24
3.4	Communicatiepraktijken	25
4.	**Conclusies**	27
4.1	Soorten risico's	27
4.2	Referentiekader	27
4.3	Verantwoordelijkheid	28
4.4	Communicatie	28

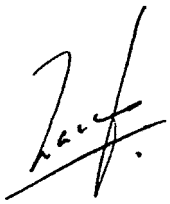
Woord vooraf

In dit rapport gaat het over de diervoedersector en de aldaar bestaande kijk op risico's in het licht van voedselveiligheid. Speciale aandacht is er voor de vraag hoe de risicopercepties van professionals uit genoemde sector zich verhouden tot de consumentgerichtheid van de hedendaagse voedingsmarkt. De combinatie van consumenten en de diervoedersector is een even originele als uitdagende. Origineel omdat het een weinig voor de hand liggende combinatie is en uitdagend omdat beide zich aan de uitersten van de agroketen bevinden. Gelet op de nadruk die vandaag de dag zowel in de beleidswereld als het bedrijfsleven wordt gelegd op integraal ketenbeheer (van zaadje tot karbonaadje), is te verwachten dat vraagstukken in de voedingsmarkt steeds vaker met een ruime spanwijdte worden bekeken en beantwoord.

De voornaamste bron waaruit is geput, zijn de gehouden interviews met afgevaardigden uit de diervoedersector. Graag bedank ik dan ook de volgende personen voor hun medewerking: J. Booijink (Booijink Veevoeders), F. Coppens (Coppens Diervoeder), J.A. Getkate (Rijnvallei), M. Hessing (Hendrix UTD/Nutreco), P. de Lange (De Heus Brokking Koudijs), A. van der Ham (Van der Ham Veevoeder), W. Spreeuwenberg (Cehave - Landbouwbelang) en W. Wiegeraadt (Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie).

Tot slot dank ik de heer J.J.M. van den Heuvel van de directie VVA van het ministerie van LNV voor diens inbreng als opdrachtgever van het uitgevoerde onderzoek.

De directeur,



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse

Samenvatting

Voedselveiligheid en consumentgerichtheid zijn twee kernwoorden van de hedendaagse voedselmarkt. Aan de basis van de veiligheid van een groot assortiment voedingsmiddelen ligt de kwaliteit van het voer dat aan dieren wordt gegeven. Wat consumenten consumeren is hierdoor weliswaar onlosmakelijk verbonden met de diervoedersector, tegelijkertijd is de afstand tussen deze sector en het consumentenpubliek groot. De beweging in de richting van vraagsturing is voor de diervoedersector echter niet onbelangrijk als wordt uitgegaan van het idee dat het voor schakels in agroketens van strategisch en economisch belang is mee te gaan in deze beweging.

Geplaatst in het licht van zowel de consumentgerichte voedingsmarkt als het actuele vraagstuk van voedselveiligheid, zijn gesprekken gevoerd met personen werkzaam in de diervoedersector. Algemene gesprekslijnen zijn hoe in de diervoederbranche voedselveiligheidsrisico's worden bekeken en benaderd, wat men zich voorstelt bij consumentenoriëntatie en hoe nastrevenswaardig het is om consumenten te bereiken. Van deze gespreksstof wordt in dit rapport verslag gedaan aan de hand van een thematische onderverdeling. Vier onderwerpen passeren de revue: (a) de soorten van onderscheiden risico's; (b) het referentiekader waarbinnen (verschillende soorten) risico's worden gepercipieerd; (c) de verantwoordelijkheid die ondernemers in de diervoedersector nemen dan wel voelen ten aanzien van risico's en; (d) (on)mogelijkheden om door middel van communicatie contact te maken met consumenten.

Wanneer risico's onderwerp van gesprek zijn, wordt er onderscheid in risico's gemaakt. Een in de praktijk gemaakt gangbaar verschil is dat tussen technische en imagorisico's. Onder technische risico's vallen bijvoorbeeld dioxinen of salmonella. Deze hebben de hoogste attentie in de diervoedersector als het aankomt op risicoreductie. Op de aanwezigheid dan wel reductie van een negatief imago van de diervoedersector in de ogen van derden, heeft men aanmerkelijk minder greep en ook bestaat er een minder eenduidig beeld over: er is verschil van mening over de mate waarin de diervoedersector met argusogen wordt bekeken.

De aandacht voor technische risico's vloeit voort uit de wijze waarop risico's en risicoreductie overwegend worden benaderd in de sector. Een technisch-rationele kijk op risico's is het dominerende referentiekader. Risico's ten aanzien van voedselveiligheid concentreren zich de verkleining van technische, microbiële of fysische gevaren. De risicobenadering is proces- en productgeoriënteerd, baseert zich op feiten en bewijslast en richt zich op het treffen van effectieve maatregelen. Een consumentenoriëntatie vanuit het perspectief van meer subjectief gefundeerde percepties van voedselveiligheidrisico's, is veel minder ingebed in de sector. De sector is onzeker als gevraagd wordt naar de risicobeleving van mensen. Deze contrasteert met de exactheid en effectiviteit waarmee risico's bestreden worden als het gaat om machines, materialen of productiemethoden.

Waar het in wezen om draait in dit rapport is op verkennende wijze reacties vanuit de diervoedersector te peilen als men bevraagd wordt over hoe consumenten risico's ervaren

en hun sector percipiëren en wat men hier vervolgens mee zou moeten of kunnen. Het beeld dat boven komt drijven, is dat van een sector die worstelt met de beantwoording van dergelijke vragen. Zo bestaat er verschil van mening over of de sector een verantwoordelijkheid heeft voor het hebben van voeling met zorgen die consumenten zich kunnen maken over de veiligheid van hun eten. De verschillende ideeën over nut en noodzaak om dichter op de huid van consumenten te kruipen blijken in belangrijke mate gebaseerd te worden op de (machts)positie die verschillende schakels in de keten hebben. De positie van de diervoedersector is niet alleen ver van consumenten verwijderd en tevens bevindt zich de retail hiertussen. Naast dat laatstgenoemde schakel dichtbij consumenten is gepositioneerd, is de retail een machtige speler op de voedingsmarkt. In sommige gesprekken wordt uitgesproken dat men relatieve vrede heeft met de retail die meer en meer de ketenregie voert. In andere gevallen wordt het beeld geschetst van de retail als barrière om consumentencontact te verwezenlijken of van de retail als woordvoerder van consumentenbelangen die met een dubbele moraal spreekt.

Wanneer communicatie als onderwerp van gesprek wordt aangesneden, zijn de reacties verschillend. Overeenstemming is er als het gaat om het belang van communicatie en dat ze vraagt om sectorbreed beleid. Minder eensgezindheid is er over wat het informatiebereik van de branche zou moeten zijn (aanpalende schakels of verder?) of over de toegevoegde waarde voor de diervoedersector van een consumentgerichte communicatiestrategie (creëert deze strategie vertrouwen en vertaalt dit zich in klinkende munt?). Over de effectiviteit van communicatie bestaan twijfels. Niet zo vreemd omdat communicatie complex is en zich slecht laat beoordelen aan de hand van lineaire oorzaak-gevolgrelaties. Verhogen van het kennisniveau van consumenten via voorlichting afkomstig van de diervoedersector zal bijvoorbeeld niet altijd of automatisch leiden tot begrip of sympathie voor de sector. Hoe het ook zij, aandacht voor communicatie met en tussen andere ketenpartijen én voor de omschakeling van een reactief naar een pro-actief communicatiebeleid door de diervoerderbranche, zijn levendige onderwerpen van gesprek gebleken tijdens de interviews.

1. Context

1.1 Voedselveiligheid voorop

In de omschrijving van de moderne agrofoodsector zijn de termen vraagsturing en ketenomkering prominent aanwezig. Consumentgerichtheid is een belangrijk credo. Dat consumenten de spil zijn waar het om draait in voedingsland, is een opinie die door ondernemers en overheid veelvuldig wordt geventileerd.

Een voedingsmarkt die zich presenteert als consumentgericht is er, ook vanuit dit perspectief, niet bij gebaat wanneer ze geconfronteerd wordt met aan pest lijdende varkens, dioxinekippen en BSE-koeien. Dierenleed en twijfels over de veiligheid en gezondheid van het voedsel, zijn uiteraard geen zaken waarmee de agrofoodsector de harten van consumenten voor zich wint.

Overheids- en bedrijfsbeleid is er, ook door de recente affaires, op gericht de veiligheid van voedsel zo optimaal mogelijk te garanderen. Voedselveiligheid staat in woord en daad hoog op de agenda. De vraaggerichte reden voor deze *sense of urgency* mag worden gevonden in de aangewakkerde gevoeligheid van consumenten voor de veiligheid van hun voeding.

Spreken over aangewakkerde gevoeligheid betekent niet per se dat, om de beeldspraak te continueren, consumenten 'in lichterlaaie staan'. De praktijk van de laatste jaren heeft eerder geleerd dat voedselconsumenten zich weliswaar (enige) zorgen maken over (bepaalde) levensmiddelen, maar dat deze na enige tijd doven. Althans, als hun vraag naar 'risicoproducten' als criterium wordt genomen. Maar er is ook de inschatting te maken dat consumentenzorgen minder direct aan de oppervlakte liggen. Dan wordt er rekening mee gehouden dat er onder levensmiddelenconsumenten sluimerende (oftewel: smeulende) gevoelens van onbehagen dan wel argwaan of angst aanwezig zijn ten opzichte van voeding en voedselproductie. [1]

Een dergelijk perspectief beklemtoont het prioriteren van de veiligheid en kwaliteit van voeding en voedselproductie alleen maar. Het maakt het namelijk kortzichtig om over te gaan tot de orde van de dag en *business as usual* zodra de vraag zich stabiliseert. Dat bedrijfs- en overheidsbeleid zich moeite getroost lering te trekken uit het recente verleden en maatregelen te nemen om herhaling van crises en incidenten te helpen voorkomen, is een teken dat voedselveiligheid serieus wordt genomen.

Er is rekening mee te houden dat er onder levensmiddelenconsumenten sluimerende gevoelens van onbehagen dan wel argwaan of angst aanwezig zijn ten opzichte van voeding en voedselproductie. [2]

[1] Zie bijvoorbeeld Verhoeven (2001).

[2] De teksten in de kaders bevatten een zin(snede) uit de desbetreffende paragraaf of een citaat uit de interviews. De inhoud van de kaders bedoelt niet zozeer een samenvatting van het voorgaande te zijn, als wel een pregnant of illustratief voorbeeld van het besprokene.

1.2 Immateriële voedingsmarkt

Het typeren van consumentenzorgen en consumentenvertrouwen als subtieler aangelegenheden dan dalende of stijgende vraagcurves, is ook om een andere reden aan de orde. De mate van vertrouwen van het consumentenpubliek in het voedselaanbod is niet alleen een kwestie van de producten die op de markt worden gebracht, maar evenzeer van de (mis)informatie die erover bestaat. Meningen, oordelen, normen en waarden of geruchten zijn van invloed op de mate waarin consumenten al dan geen vertrouwen hebben in en risico's verbinden aan voedselconsumptie. Dit is met twee eenvoudige voorbeelden te illustreren. Genetisch gemodificeerde voeding kan kwalitatief nog zo goed zijn, consumenten bij wie de schrik voor gentechnologie er goed in zit, zullen het niet kopen. Een scharrelei mag er hetzelfde uitzien als een legbatterijei, consumenten die vinden dat een scharrelei beter is voor hun gezondheid, geven hieraan de voorkeur. Meer in het algemeen mag er de realisatie zijn dat de voedingsmarkt meer is dan een ontmoetingsplaats van vraag en aanbod waarin fysieke goederen van het aanbod naar de vraag worden getransporteerd, terwijl geld in de omgekeerde richting gaat. Ook niet-materiële eenheden (bits and bytes) gaan door de keten. En op een aanzienlijk minder unilineaire wijze dan goederen die geruild worden voor geld: informatie gaat van de ene kant van de keten in de richting van de andere kant en terug. Communicatie tussen schakels van de keten is van vitaal belang voor het functioneren van het economische verkeer - zoals dat geldt voor alle sociale interactie.

De mate van vertrouwen van het consumentenpubliek in het voedselaanbod is niet alleen een kwestie van de producten die op de markt worden gebracht, maar evenzeer van de (mis)informatie die erover bestaat.

1.3 Vertrouwen en vervreemding

Consumentenvertrouwen en communicatie hebben vervolgens ook weer met elkaar te maken. Enerzijds vormt vertrouwen een voedingsbodem voor communicatie en informatieuitwisseling en anderzijds genereert communicatie vertrouwen. Er is dus sprake van wisselwerking. In het positieve geval versterken ze elkaar, in het negatieve geval komt communicatie niet op gang of wordt het vertrouwen geschaad. Beide gevallen getuigen van het belang van communicatie. Deze is niet zelden van grotere betekenis dan grote geldbedragen of puntgave producten die partijen met elkaar uitwisselen. Ook wordt benadrukt dat partijen die weinig of geen informatie met elkaar uitwisselen, elkaar gemakkelijk misverstaan of wantrouwen. Onverschilligheid, onwetendheid en onbekend maakt onbemind, zijn dominerende karakteristieken. Het is niet onrealistisch deze situatie te verbinden aan relaties tussen verder van elkaar verwijderde schakels van de agroketen. In het bijzonder mag hier gedacht worden aan de relatie tussen vragers en aanbieders, die heden ten dage vaak getypeerd wordt met de term vervreemding. Zoals er onder consumenten de nodige onwetendheid en onvrede is over praktijken en perikelen in de voedselproductie, zo is er onder ondernemers de nodige onwetendheid en onzekerheid over het hoe en waarom van zorgen

en vertrouwen van consumenten in hun voedselconsumptie. [1] Wanneer consumenten kijken naar andere schakels van agroketens, zullen ze een blik van herkenning hebben als het om retailers gaat en zien ze waarschijnlijk ook nog wel een boer aan de horizon. Echter, veel zicht op groot- en tussenhandelaren, distributeurs of fabrikanten zullen ze naar verwachting doorgaans niet hebben. De helderheid van hun beeld wordt er niet beter op als de voortgaande internationalisering en technologisering van de voedselproductie in ogenschouw worden genomen. Waar het voedsel vandaan komt en hoe het gemaakt wordt, is letterlijk en figuurlijk steeds verder van consumenten af komen te staan. De relatie tussen productiesystemen en consumenten kenmerkt zich veelal door afstand en abstractie.

Zoals er onder consumenten de nodige onwetendheid en onvrede is over praktijken en perikelen in de voedselproductie, zo is er onder ondernemers de nodige onwetendheid en onzekerheid over het hoe en waarom van zorgen en vertrouwen van consumenten in hun voedselconsumptie.

1.4 Vitale voeding

Combineren we de situatie van afstand en abstractie met een inzicht uit de analyse van risicopercepties, dan lijkt deze op het eerste gezicht gunstig te zijn. Het is een risicostrategie om risico's minder ernstig in te schatten naarmate ze verder weg van ons zijn (fysiek en/of mentaal). [2] In beginsel zou hieruit te concluderen zijn dat de 'risicostrategie' van consumenten ten aanzien van incidenten in agroketens eruit bestaat dat men hier de schouders over ophaalt. En dat deze strategie ook gevolgd wordt, hebben we de laatste tijd kunnen waarnemen. Maar hiermee hebben we niet het hele spectrum in beeld. Om onze blik te verruimen, moeten we even een stapje achteruit doen. Voedsel heeft nu eenmaal die unieke eigenschap dat we het consumeren. Met andere woorden, dat we het tot ons nemen en het daarmee, zogezegd, *onderdeel van ons wordt*. Afgezien van allerhande betekenissen van voeding voor mensen in de zin van gezelligheid, verantwoordelijkheid, plezier, zorg, gemak, verwennerij, enzovoorts, staat voeding dichtbij ons, louter vanwege dit gegeven. Hoe im- of expliciet ook, mensen zijn zich van deze intimiteit bewust. Dus ongeacht hoe weinig consumenten weten van waar en hoe hun eten wordt geproduceerd en hoever voedselproductie ook van ze af is komen te staan, de voedingsproducten die we ter consumptie krijgen aangeboden zijn uiteindelijk voor iedereen van direct belang. Hoewel we het ons in deze tijden van overvloed misschien niet altijd zozeer realiseren: eten is en blijft een primaire levensbehoefte. Voeding is daarmee, ook letterlijk, van vitaal belang. Dat wat we consumeren ons dus niet altijd en alleen onverschillig laat, is dan ook volstrekt logisch. Kortom, aan consumentenzorgen en risicopercepties over voedselveiligheid ligt het basisgegeven ten grondslag dat voedsel elementair is voor ons (over)leven. Voeding en voedselveiligheid is onlosmakelijk verbonden met ons eigen lijf en leden. Een periode als de huidige waarin een ware vitaliteitstrend, gericht op gezondheid en *quality of life*, door consumentenland waart, bevestigt dit nog eens extra.

[1] Voor een recente studie waarin het eerste deel van deze zin wordt bevestigd, zie Aarts et al. (2001).
[2] Zie De Meere en Bogaardt (2000).

Aan consumentenzorgen en risicopercepties over voedselveiligheid ligt het basisgegeven ten grondslag dat voedsel elementair is voor ons (over)leven.

1.5 Diervoedersector

Nadat kort aandacht is besteed aan een diepere grondslag van consumenten om belang te hechten aan voedselveiligheid, staan we vervolgens voor een moment stil bij de waarde van veilig voedsel voor aanbieders. Dat aan producentenzijde prioriteit wordt gegeven aan veilige voeding, daarvan getuigen uitspraken die in jaarverslagen of nieuwsberichten zijn te vinden waarin de boodschap is dat voedselproductie draait om verantwoordelijkheid, zorgvuldigheid en betrouwbaarheid. Daden worden bij het woord gevoegd. Risicobeheersing van productiekolommen in het kader van voedselveiligheid is daadwerkelijk een zaak van interesse en investering. Kwaliteitsstelsels als Integrale Ketenbeheersing (IKB), Hazard Analysis Critical Control Points (HACCP) en Good Manufacturing Practices (GMP) leveren voorwaarden en vereisten om op systematische wijze de kwaliteit te bewaken en bewaren. Het kwaliteitssysteem GMP is specifiek voor de diervoedersector. Het is begrijpelijk dat juist in de diervoedersector hoge eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de producten. Het gaat hier immers om een beginschakel van agroketens en staat daarmee aan de basis van de veiligheid van voedingsproducten: de kwaliteit van veevoer vormt een kritisch element voor de kwaliteit van het eindproduct. Vanuit het perspectief van productie is deze aandacht evident. Volstaat deze focus als met consumentenogen wordt gekeken? Wat is het nut en de noodzaak voor de sector om veiligheid te belichten vanuit consumptieperspectief? De diervoedersector staat immers toch ver af van consumenten en hun vraag: het gaat om de uitersten van agroketens. Dat de diervoedersector bovendien geen consumentenproducten in de aanbieding heeft, accentueert die afstand. En de geringe zichtbaarheid van de diervoedersector onder consumenten doet hetzelfde.

Dat aan producentenzijde hoge prioriteit wordt gegeven aan veilige voeding, daarvan getuigen tal van uitspraken die in jaarverslagen of nieuwsberichten zijn te vinden waarin de boodschap is dat voedselproductie draait om verantwoordelijkheid, zorgvuldigheid en betrouwbaarheid.

1.6 Consumentgerichte risicoperceptie?

De vraag is dan of consumenten überhaupt enige rol van betekenis hebben voor de diervoedersector met betrekking tot voedselveiligheid. Hoe ze enige rol zouden kunnen hebben en wat dit betekenen zou, zijn vragen die direct in het verlengde liggen. Het ligt immers niet onmiddellijk voor de hand dat partijen aan het ene uiteinde van de keten aandacht hebben voor voedselveiligheidsrisico's die consumenten aan het andere uiteinde van de keten percipiëren. Toch zijn hier goede redenen voor. Om te beginnen voor voedselveiligheid zelf. Zojuist is al opgemerkt dat de veiligheid van eindproducten mede afhankelijk is van de kwaliteit van (kracht)voer waar dieren van worden voorzien. Dit correspondeert met de nadruk die tegenwoordig op integraal ketenbeheer (van boer tot bord) wordt gelegd.

Een andere reden is direct verbonden met de beweging in de richting van vraagsturing. Dit impliceert dat schakels in agroketens die nauwelijks of geen affiniteit hebben met een consumentgerichte voedingsmarkt, zich in toenemende mate buiten de discussie plaatsen die over ketenomkering gevoerd wordt.

Consumentgerichtheid is in deze context dus ook voor een ketenpartij als de diervoederbranche van strategisch marktbelang. Hierboven hebben we deze context geschetst. Het zijn tot nu toe ook de auteurs van deze studie die aan het woord zijn geweest. In het onderstaande verschuift de nadruk naar binnen de branche levende gedachten over consumenten en hun betekenis voor de diervoedersector. Kortweg, de geïnterviewden komen aan het woord. [1] Hiermee wordt tevens het karakter van het onderstaande aangegeven: het gaat niet om onderzoek gebaseerd op uitvoerige literatuurstudie of diepgravende analyse. Het draait in dit rapport om het op verkennende wijze peilen van reacties vanuit de diervoedersector als men bevraagd wordt over hoe consumenten risico's ervaren en aankijken tegen de desbetreffende sector en wat men hier vervolgens mee zou willen of kunnen. Hoewel er nu en dan kanttekeningen geplaatst zullen worden bij de opinies van onze gesprekspartners, ligt het primaat niet bij het leveren van (kritisch) commentaar hierop. Wat we eerst en vooral willen bereiken is een indruk te geven van wat 'the talk of the town' in de diervoedersector is als men geconfronteerd wordt met de zojuist genoemde thema's die in belangrijke mate nieuw zijn. De inhoud van de gesprekken is te plaatsen tegen de achtergrond van het tegenwoordig veelgenoemde concept van integraal ketenbeheer, terwijl de praktijk ons leert dat er sprake is van (mentale) afstand tussen schakels van agroketens. Ook de verslaglegging in deze rapportage getuigt hiervan.

De interesse gaat daarom uit naar het optekenen van geluiden uit de sector als risicopercepties het onderwerp van gesprek zijn. Het centrale vraagstuk in de interviews die zijn gehouden, is welke risico's ten aanzien van voedselveiligheid in het werkveld worden gezien en hoe en in welke mate de risicobenadering van experts in hun ogen tegemoet komt aan de risicopercepties van levensmiddelenconsumenten. In dit kader is de gespreksstof opgedeeld in drie onderdelen die betrekking hebben op de thema's (a) de soorten van onderscheiden risico's, (b) het referentiekader waarbinnen (verschillende soorten) risico's worden gepercipieerd en (c) de verantwoordelijkheid die ondernemers in de diervoedersector nemen dan wel voelen ten aanzien van risico's. Deze drie thema's komen in het eerstvolgende hoofdstuk aan bod. Het vierde onderwerp van gesprek betreft communicatie. In hoofdstuk 3 zal de aandacht op dit thema zijn geconcentreerd.

Schakels in agroketens die nauwelijks of geen affiniteit hebben met een consumentgerichte voedingsmarkt, plaatsen zich in toenemende mate buiten de discussie die over ketenomkering wordt gevoerd.

[1] De volgende personen zijn voor dit onderzoek geïnterviewd: W. Wiegeraadt (Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (NeVeDi), Rotterdam); P. de Lange (De Heus Brokking Koudijs, Ede); M. Hessing (Hendrix UTD/Nutreco, Boxmeer); F. Coppens (Coppens Diervoeder, Hoogeloon); A. van der Ham (Van der Ham Veevoeder, Noordeloos); J.A. Getkate (Rijnvallei, Wageningen); W. Spreeuwenberg (Cehave - Landbouwbelang, Veghel) en J. Booijink (Booijink Veevoeders, Luttenberg).

2. Casus

2.1 Technische en imagorisico's

Sprekend over soorten van risico's, komen uit de interviews twee categorieën risico's naar voren die kenmerkend zijn voor voedselveiligheid rond diervoeders: de technische en imagorisico's.

Technische risico's ten aanzien van voedselveiligheid betreffen (concrete) risico's van gevaren voor de gezondheid van mens en dier of van het schaden van de omgeving. We kunnen dan denken aan BSE-prionen, salmonella, mycotoxines en residuenvorming. Technische risico's kunnen worden ingedeeld in chemische, microbiële en fysische. Voorbeelden van chemische risico's zijn dioxinen en pcb's. Salmonella is een voorbeeld van een microbieel risico, schroeven of glas die tijdens het productieproces in het product terechtkomen, vormen voorbeelden van een fysisch risico.

Bij het imagorisico gaat het niet zozeer om maatschappelijk imago, zo geven de gesprekspartners te kennen. Nadrukkelijker gaat het om negatieve gevolgen van het imago in de ogen van andere ketenpartijen, in het bijzonder de directe afnemers. De achterliggende argumentatie hierbij is dat individuele diervoederbedrijven maatschappelijk gezien geen bekendheid genieten, terwijl dit wel het geval is als het gaat om de ketenpartners. Deze redenering neemt blijkbaar niet weg dat wordt aangegeven dat een incident bij één bedrijf schadelijke gevolgen heeft voor het imago van de gehele sector, met alle financiële consequenties van dien. In dit verband wordt door sommigen de suggestie gedaan dat een groot, landelijk opererend of beursgenoteerd, bedrijf eerder gevoelig is voor imago dan kleinere. In reactie hierop tekenen anderen echter weer aan dat het is gebleken dat de kleinere, regionaal gerichte bedrijven ook gevoelig zijn voor imago: (medewerkers van) dergelijke bedrijven worden op incidenten aangesproken door inwoners van de regio.

Een incident bij één bedrijf heeft schadelijke gevolgen voor het imago van de gehele sector, met alle financiële consequenties van dien.

2.2 Risico's (z)onder controle

Een andere indeling in soorten risico's die door de gespreksgenoten wordt gehanteerd, is die in aangekochte, interne en externe risico's. Voorbeelden van aangekochte risico's zijn dioxine (citruspulp-affaire) en mycotoxinen. Door goede afspraken te maken met toeleveranciers en hierop toezicht te houden, kunnen individuele diervoederbedrijven zelf invloed uitoefenen op de veiligheid en kwaliteit van deze producten. Een voorbeeld van interne risico's is het (on)bewust deponeren van een verkeerde grondstof in een silo. Dergelijke risico's worden niet aangekocht, maar ontstaan binnen het bedrijf zelf. Ook hier kan het bedrijf zelf controle op uitoefenen.

Naast de aangekochte en interne risico's bestaan ook externe risico's. Dit zijn in de beleving van de gespreksgenoten risico's die optreden zonder dat een individueel bedrijf hierop invloed kan uitoefenen. Een voorbeeld hiervan is volgens hen de geruchtmakende dioxine-affaire die zijn wortels weliswaar in België had, maar ongecontroleerd voortwoekerde tot in Nederland en een grote én nadelige impact had op de Nederlandse diervoedersector. Dergelijke calamiteiten, met bijbehorende publicitaire aandacht, leiden tot schade ten gevolge van onverkoopbare voorraden. Naast financiële gevolgen is er sprake van imagoschade die zich eveneens negatief tot het financiële rendement verhoudt, zoals zojuist al is aangestipt.

Door goede afspraken te maken met toeleveranciers en hierop toezicht te houden, kunnen individuele diervoederbedrijven zelf invloed uitoefenen op de veiligheid en kwaliteit van producten.

2.3 Rationele risicoreductie

Technische of productgerelateerde risico's zijn risico's waar de zegslieden uit de sector (redelijk) grip op zeggen te hebben of beter grip op krijgen. Reductie van dergelijke risico's ligt binnen de invloedssfeer van de bedrijven. Eerdergenoemde kwaliteitssystemen als HACCP en tracking en tracing zijn voorbeelden van maatregelen die deze risico's helpen beheersen. De indruk die ontstaan is tijdens de interviews is dat met name de beheersing van technische risico's doorslaggevend is voor de individuele diervoederbedrijven en de sector. De meeste geïnterviewden noemen dergelijke risico's als eerste als gevraagd wordt naar risico's ten aanzien van voedselveiligheid. Een van de geïnterviewden schat in dat verschillende bedrijven zich voor 80% bezighouden met hetzelfde technische, rationele risicoreducerend gedrag, bijvoorbeeld door middel van HACCP. Voor de overige 20% probeert men zich te onderscheiden van 'concullega's' door in ketenverband bijvoorbeeld additionele informatiesystemen op te zetten, door meer openheid te creëren of door tracking en tracing.

Zo overtuigend als er gesproken wordt als het gaat over de aandacht die er is voor productgerelateerde risico's en de reductie daarvan, zo ongemakkelijk voelt men zich als niet-technische en objectief waarneembare risico's voor mens, dier en omgeving aan de orde worden gesteld. Deze zijn bijvoorbeeld aanwezig in de discussie over genetische modificatie. Maar ook in de dioxinekwestie spelen ze een rol. Het gaat hier om de risicoperceptie van mensen die gebaseerd is op motieven die zeker niet altijd even tastbaar of concreet zijn. Het gaat hier dan om gevoelens van angst, onzekerheid of onbehagen. Naast hun 'vaagheid' ligt het veranderen van de risicobeleving ook in belangrijke mate buiten de invloedssfeer van de sector, zo vindt men. Risico's die consumenten ervaren zijn weerbarstig en zeker niet minder gemakkelijk uit de wereld te helpen dan risicoreductie door middel van het aanbrengen van verbeteringen in een machine of de installatie van een controlesysteem in een productlijn. Enkele geïnterviewden vinden het moeilijk te erkennen dat technische argumenten het niet eenvoudig of automatisch winnen van emotionele argumenten. Het volstaat blijkbaar niet stil te houden bij de opinie dat voeding en voedingsproducten waarmee technologisch-kwalitatief niets mee mis is, hiermee ook in de

perceptie en beleving van consumenten het voedselveiligheidsissue als geheel afdekken. Dit laatste vraagt erom te onderschrijven dat voedselveiligheid méér is dan een kwaliteitsissue dat zich laat benaderen, beoordelen en beheersen met behulp van (informatie)technologie, logistieke systemen en meetbare gevarenzones alleen.

Voedselveiligheid is méér dan een kwaliteitsissue dat zich laat benaderen, beoordelen en beheersen met behulp van (informatie)technologie, logistieke systemen en meetbare gevarenzones alleen.

2.4 Risico's rangschikken

Nu we zojuist het vraagstuk hebben aangesneden van de wijze waarop risico's en risicoreductie worden benaderd, zijn we op het terrein gekomen van het referentiekader waarbinnen (verschillende soorten) risico's worden gepercipieerd.

Wat opvalt als we dit tweede hoofdonderwerp van gesprek gaan behandelen, is dat er zich op basis van de gevoerde gesprekken een onderscheid aandient dat correspondeert met het zojuist genoemde. Een technisch-rationele risicobenadering van voedselveiligheid legt de concentratie op risico's in de sfeer van bijvoorbeeld de incidentie van chemische of microbiële contaminaties of de kans dat het risico optreedt. De gesprekspartners uit de diervoedersector getuigen ervan dat dit hun referentiekader is. Ze geven dit verder inhoud door een beroep te doen op veranderende kennis en inzichten. De geïnterviewden benadrukken dat hun risicopercepties en het daaruit voortvloeiende risicoreducerende gedrag zich eerst en vooral concentreert op de hardheid van feiten, de effectiviteit en efficiëntie van risicomijdende maatregelen of de bepaling van de reële kans dat een bepaald risico dreigt.

Uit onderzoek blijkt wel vaker dat experts (hier: de geïnterviewden) andere percepties op voedselveiligheid hebben dan leken (consumenten) voor wie geldt dat hun kijk veeleer gestoeld is op bredere maatschappelijke waarden als duurzaam-, eerlijk- of rechtvaardigheid dan wel gevoelens van angst - al dan niet ingegeven door media-aandacht. Dit maakt dat experts en consumenten het relatieve belang van verschillende risico's frequent zeer verschillend rangschikken. Om dit onderscheid te verkleinen wordt algemeen verondersteld dat effectieve communicatie hieraan kan bijdragen. Met effectief wordt dan bedoeld dat de uitwisseling van informatie erop gebaseerd is dat beide partijen rekening houden met elkaars denk- en referentiekader.

De geïnterviewden benadrukken dat hun risicopercepties en het daaruit voortvloeiende risicoreducerende gedrag zich eerst en vooral concentreert op de hardheid van feiten, de effectiviteit en efficiëntie van risicomijdende maatregelen of de bepaling van de reële kans dat een bepaald risico dreigt.

2.5 Tweeledige perceptiekloof

Wanneer zojuist genoemde onderzoeksbevindingen ter sprake worden gebracht rijst de vraag hoe deze veronderstelde perceptiekloof is te concretiseren voor het geval van de diervoederbedrijven. Wordt hierop doorgevraagd dan blijkt dat het begrip perceptiekloof tweeledig wordt opgevat door de gespreksgenoten.

Enerzijds wordt gerefereerd aan wat we hier de kenniskloof noemen. Experts en leken (de aanduidingen zeggen het al) hebben een verschillend kennisniveau op het terrein van voedselveiligheid. De aanwezigheid van deze kloof wordt door iedereen beaamd. De sector weet wat er in voer zit, de consument niet. Als voorbeeld kan dioxine dienen: consumenten krijgen wel negatieve berichtgeving over dioxinekippen, maar ze weten niet dat ze bij 'het eten van twee palingen per week het gehalte dioxine met een factor 100 overschrijden ten opzichte van de dioxinekip'. Opvallend is het vervolgens dat op dergelijke constateringen over het algemeen een berustende reactie volgt. De kenniskloof wordt als gegeven beschouwd die vrijwel onmogelijk is te overbruggen gezien de afstand tussen wat ingevoerden weten over wat zich afspeelt in de diervoedersector en wat buitenstaanders (willen) weten.

Anderzijds wordt met perceptiekloof bedoeld het beeld dat consumenten hebben over de diervoedersector. Het behoeft geen betoog dat deze kloof in beeldvorming in het verlengde ligt van de kenniskloof. Er zijn gesprekspartners die veronderstellen dat consumenten een verkeerd beeld hebben van wat de sector doet. De stellingname is dat er een negatieve beeldvorming bestaat over de sector die weliswaar als niet terecht wordt getypeerd maar over het algemeen wel begrijpelijk wordt gevonden. De afstand tussen consument en sector is er nu eenmaal en de media doen gewoon hun werk (zie voor een illustratie het onderstaande citaat). Niet alle geïnterviewden zijn echter de mening toegedaan dat consumenten een negatief beeld hebben van de diervoedersector. Volgens hen leggen consumenten niet het verband tussen wat ze kopen in de supermarkt en de diervoedersector.

'Het dichten van de kloof is onmogelijk: de afstand is te groot. Consumenten kunnen niet alles weten wat er allemaal speelt in de sector. Maar zijn ze wel geïnteresseerd in alles wat er daar gebeurt? Stelt de consument zich echt de vraag: wat gebeurt daar allemaal bij de diervoederaars? Denkt de consument daadwerkelijk dat er bij de sector van alles misgaat? Is dit de mening van de consument, of een mening die zich vormt door de media?'

2.6 Macht en verantwoordelijkheid

Met het laatstgenoemde wordt de overgang gemaakt naar ons derde hoofdthema van de gevoerde gesprekken, dat betrekking heeft op verantwoordelijkheid. De discussie over de (tweeledige) perceptiekloof tussen experts en leken scherpt niet alleen de kwestie aan over de relatie van de sector tot de samenleving, maar brengt meer specifiek ook de gedachtegang op gang over de (invloeds)relaties in de keten. Als we komen te spreken over verantwoordelijkheden van de diervoedersector dan is dit voor veel van de gesprekspartners onlosmakelijk verbonden met de (machts)positie en (markt)verhoudingen van deze

branche binnen de keten als geheel. De lijn die wordt gevolgd is dat de wijze waarop de sector in de keten staat in hoge mate bepalend is voor de verantwoordelijkheid die ondernemers in de diervoedersector (kunnen) nemen dan wel (willen) voelen ten aanzien van risico's inzake voedselveiligheid.

Uit de interviews komt naar voren dat het niet zozeer onwil is als diervoederbedrijven zeggen geen verantwoordelijkheid voor de consumentenkijk op voedselveiligheid te dragen. Eerder gaat het volgens de geïnterviewden om de eigen onmacht de eindgebruikers daadwerkelijk te bereiken. Om te beginnen is de afstand tot consumenten even groot als onvermijdelijk, gegeven de structuur van de keten. Eerdergenoemde kenniskloof en het feit dat de diervoedersector geen consumentenproducten aanbiedt waardoor consumenten geen directe afnemers zijn en daarom geen directe invloed uitoefenen op de bedrijfsresultaten, helpen vervolgens evenmin om die afstand te verkleinen. Of het nu tegen wil en dank is of niet, de conclusie die hieruit wordt getrokken is dat direct consumentencontact voor de diervoedersector vooralsnog moeilijk te leggen zal zijn. Vervolgens wordt nog een andere reden hiervoor aangedragen: de rol van de retailer in de keten.

De wijze waarop de sector in de keten staat, is in hoge mate bepalend voor de verantwoordelijkheid die ondernemers in de diervoedersector nemen dan wel voelen ten aanzien van risico's inzake voedselveiligheid.

2.7 Intermediairs en initiatieven

Eisen en wensen van consumenten komen voornamelijk via de zogenaamde ketenvertaling bij diervoederbedrijven. Anders gezegd: datgene wat de consument wil, wordt doorgegeven via de retail, aldus de gesprekspartners. Sterker, de consument *is* het grootwinkelbedrijf. Alhoewel veel van de geïnterviewden vinden dat het grootwinkelbedrijf gezien moet worden als de intermediair van consumenteneisen en -wensen, worden er ook vraagtekens gezet bij de correctheid van de weergave waarmee de retail deze eisen en wensen de keten inbrengt. Het grootwinkelbedrijf wordt namelijk beschouwd als een actor die factoren als kostprijs, schapruimte en omzet bovenaan het prioriteitenlijstje heeft staan.

In het verlengde hiervan komt het vraagstuk op tafel of intermediairs als retailers of maatschappelijke organisaties behulpzaam zijn om consumenten zelf hun verantwoordelijkheid te laten nemen. Een aantal geïnterviewden vertaalt verantwoordelijkheid in termen van meerprijs om daarna vraagtekens te zetten bij de wil van consumenten metterdaad te betalen voor extra kwaliteit. Als voorbeeld wordt genoemd dat consumenten in de winkel toch kiezen voor de goedkopere kip. 'Zodra de consument zijn verantwoordelijkheid zou nemen door extra te betalen voor extra kwaliteit, dan schakelt de intensieve veehouderij echt wel om,' is de overtuiging van een van de geïnterviewden (zie voor enkele andere uitspraken de onderstaande kaders). Andere geïnterviewden zeggen er meer vertrouwen in te hebben dat consumenten daadwerkelijk meer willen betalen voor meer kwaliteit áls ze de kans wordt geboden. Hiertoe zou het helpen wanneer maatschappelijke organisaties als de Dierenbescherming ook hun steentje zouden bijdragen, zo wordt te kennen gegeven. De opinie is dat wanneer de Dierenbescherming de mensen alleen maar vertelt dat dieren in betonnen hokken zitten, er weinig constructief wordt omgegaan met het onderwerp vee-

houderij noch met de problematiek van consumentenverantwoordelijkheid. 'Laat deze organisatie de consument erop wijzen dat men scharrelvlees moet kopen,' zo luidt de suggestie die wordt gedaan. Wat onmiddellijk opvalt aan dit type reacties is dat men defensief reageert door met een opgeheven vinger te verwijzen naar andere partijen als retailers, maatschappelijke organisaties of consumenten, dat de aandacht verschuift van diervoeders naar veehouderijsystemen en dat verantwoordelijkheid een tamelijk platte vertaling krijgt in 'willingness to pay'.

Hoe eensluidend de representanten van de diervoedersector ook mogen zijn in het oordeel dat in het bijzonder de retail een machtige actor is waar men niet of nauwelijks omheen kan, dit betekent niet dat ieder diervoederbedrijf zich bij deze situatie neerlegt. Anders geformuleerd, de verhoudingen in de keten ontslaan de diervoederondernemingen niet van het nemen van vraaggeoriënteerde initiatieven in de vorm van ketensamenwerking en vermarkting van ketenproducten. Dit zijn geen begrippen die vreemd zijn voor de gespreksgenoten. Initiatieven zijn gestart om een eigen keten op te zetten in samenwerking met bijvoorbeeld individuele boeren en slachterijen, uitmondend in de verkoop van (lokale) kwaliteitsproducten. Weer anderen willen in ketenverband een merknaam in de markt zetten die aanslaat bij ketenpartners of bij consumenten. Problemen bij consumentgerelateerde merknamen zijn onder meer dat het moeilijk is een goede timing te vinden, het geheel op te schalen en een kritische massa te creëren om het project rendabel te maken. Gezien de benodigde hoeveelheid investeringen en PR/marketing wordt dit zeker voor een klein bedrijf nauwelijks rendabel geacht. Niet toevallig daarom dat het vooral kleine bedrijven zijn die hun voer blijven leveren aan boeren, zoals dat van oudsher gebeurt.

'Ketenomkering is onvermijdelijk om een commercieel bedrijf te laten draaien. Echter, consumenten moeten ook hun maatschappelijke verantwoordelijkheid tonen door meer te betalen voor meer kwaliteit. Zodra de consument zijn verantwoordelijkheid zou nemen door extra te betalen voor extra kwaliteit, dan schakelt de intensieve veehouderij echt wel om.'

'De consument is niet zo anti-landbouw en wil best meer betalen voor extra kwaliteit en dierwelzijn.'

'De consument vraagt niet om goede kwaliteit; hij gaat ervan uit dat die goed is. De consument betaalt niet voor veilig voedsel: het is toch veilig? Je beurt als bedrijf dus nooit iets extra's voor extra veilig voedsel. Het moet gewoon veilig zijn. De consument wil niet weten wat IKB inhoudt en wat de sector allemaal voor extra's moet doen, want anders zou die vragen: "Is het niet veilig dan?"'

3. Communicatie

3.1 Theorie en praktijk

Nadat hiervóór verslag is gedaan van de drie hoofdonderwerpen van gesprek, richten we in het onderstaande de aandacht specifiek op communicatie. Sprekend over soorten risico's, het denkkader van risicopercepties en over verantwoordelijkheid, is communicatie ook al enkele malen de revue gepasseerd. Zowel in theorie als in de praktijk zijn er goede redenen voor het toespitsen van de aandacht op communicatie. In het bijzonder als het erom gaat te bepalen of communicatie een brugfunctie kan vervullen tussen de besproken kloven.

Vooral tegenwoordig wordt aan communicatie een hoofdrol toebedeeld als het gaat om toenadering van en tussen partijen te realiseren. Veelvoorkomend is het als gedachten worden geventileerd waarin gewezen wordt op het belang dat partijen elkaar informeren en leren kennen. Binnen dit kader klinkt in de gesprekken het geluid door dat het een goede zaak zou zijn wanneer de diervoedersector dichterbij consumenten zou kunnen komen. Wanneer dit gekoppeld wordt aan het gegeven dat de diervoedersector geen concrete consumentenproducten heeft om te benutten als verbindende schakel tussen producent en publiek, geeft dit des te meer aanleiding een blik te werpen op de potentie van communicatie voor het vervullen van deze functie.

De praktijk geeft evenzeer aanleiding enige woorden te wijden aan communicatie. De recente dioxine-affaire, die de anders zo anonieme diervoedersector enige tijd geleden volop in het nieuws heeft gebracht, is wel getypeerd als een communicatiecrisis. Dat (mis)communicatie wordt aangewezen als spil waar het om heeft gedraaid tijdens de meest geruchtmakende aangelegenheid waarmee de diervoedersector te maken heeft gehad, rechtvaardigt communicatie hier enige aandacht te geven.

Dat de mengvoedersector geen concrete consumentenproducten heeft om te benutten als verbindende schakel tussen producent en publiek, geeft des te meer aanleiding een blik te werpen op de potentie van communicatie voor het vervullen van deze functie.

3.2 Dioxine en communicatie

De dioxine-affaire biedt een goede illustratie van de stelling dat voedsel(on)veiligheid een problematiek betreft die buiten de grenzen van het technisch-rationele kader treedt. Daarom dat we hieronder in kort bestek de dioxine-affaire de revue laten passeren waarbij de concentratie ligt op de rol en betekenis van communicatie in deze voor de diervoedersector direct relevante affaire.

De dioxine-zaak begon eind april 1999 toen in Belgisch kippenvet en -voer hoge concentraties dioxinen werden aangetroffen. Deze dioxineverontreiniging bleek afkomstig van diervoeder voor kippen. Dit was een nieuw verschijnsel voor zowel de nationale als de

Europese overheid. Bovendien bestaan er over dioxinen allerlei onzekerheden. Binnen de wetenschap is er geen eenduidigheid over mogelijke gevolgen van dioxine voor de volksgezondheid. Ook waren er geen geharmoniseerde normen voor maximaal toelaatbare dioxinegehalten in diervoeders en dierlijk vet. Door deze onvolledige informatie namen vele landen geen enkel risico en hanteerden het voorzorgprincipe.

Hoe begrijpelijk deze beleidslijn ook was, de Nederlandse overheid kwam er ook door in een lastig parket. Door aan de ene kant uit voorzorg te verbieden dat kipproducten worden verkocht en aan de andere kant tegen consumenten te zeggen dat er geen acuut gevaar was voor de gezondheid, was het voor de Nederlandse overheid moeilijk de geloofwaardigheid en consistentie van haar boodschap te behouden. Een andere moeilijkheid was dat over de omvang en ernst van het probleem weinig duidelijkheid bestond, maar dat wel allerlei besluiten werden genomen door de Europese Commissie met soms zeer vergaande gevolgen.

De media speelden een grote rol bij de crisis. De media brachten de overheid in een dilemma, want wanneer kan de overheid naar buiten brengen dat er een probleem is als tevens tijd nodig is om te bepalen of een melding van dioxineverontreiniging wel of geen risico is? Zo besloot de Belgische overheid vanaf 28 april om alle kipproducten uit de handel te nemen. Maar pas na een maand, op 27 mei, wordt de situatie aan de consument duidelijk gemaakt. De overheid vormde het middelpunt van een maalstroom van gegevens en berichten, maar ze bleef desondanks zitten met grote en veelal acute onzekerheden over wezenlijke aspecten van de crisis. Dit wordt wel aangeduid met de informatieparadox. Alsof deze situatie al niet verwarrend genoeg is, had de overheid tevens te maken met 'informatieconcurrentie'. Welke informatie en berichten waren juist? De informatie die door de ministers werd verstrekt moest concurreren met de berichten in de pers en concurrerende versies van de gebeurtenissen die door andere partijen naar buiten werden gebracht. De Tweede Kamer nam de berichten in de media serieuzer dan de informatie van de ministers, zo reconstrueert een betrokken beleidsmedewerker. [1] Ook was sprake van gebrekkige informatie-uitwisseling op allerlei niveaus. Zo was de Belgische overheid lange tijd onbereikbaar voor de Nederlandse overheid. Op nationaal niveau was de onderlinge afstemming en de interne en externe communicatie tussen de ministeries van LNV en VWS niet voor iedereen altijd even duidelijk. Evaluatie(onderzoek) van de dioxinekwestie wijst erop dat de problemen op het terrein van communicatie en informatie ertoe hebben bijgedragen dat de dioxineverontreiniging kon uitgroeien tot een crisis die in wezen geen acuut voedselveiligheidsprobleem behelsde. [2]

Dit alles laat ook zien dat (het gevoel van) voedselveiligheid niet alleen een kwestie is van rationele risicocommunicatie - met name niet als er verwarring is over 'de' feiten dan wel wie welke boodschap de wereld in stuurt. Juist wanneer het inhoudelijk en procesmatig moeilijk is eenduidig in de communicatie te zijn, is het van belang te zoeken naar boodschappen die ingaan op onrustgevoelens die leven onder het publiek. Voedselonveiligheid wordt dan niet alleen benaderd met informatie over harde gegevens en koele cijfers, maar ook met een communicatiestrategie die gebaseerd is op begrip van en inlevingsvermogen in wat de gemoederen van consumenten bezig houdt. [3]

[1] Het geciteerde is te vinden in Damman (2000).
[2] Zie Berenschot (1999).
[3] Zie Folbert en Dagevos (2000).

Van overheidswege is naar aanleiding van de dioxine-affaire gesignaleerd dat vraagstukken van voedselveiligheid vragen om adequate coördinatie en communicatie. Beide aspecten krijgen de laatste tijd op allerlei manieren en fronten aandacht. Er is de (h)erkenning dat voedselveiligheid mede afhankelijk is van communicatie; dat voedselveiligheid mede gemaakt of gebroken kan worden door de betrouwbaarheid én betrokkenheid van de informatie die wordt verstrekt.

We zien in het bovenstaande dat wanneer de dioxine-affaire wordt bekeken vanuit een communicatieve invalshoek, dat de aandacht zich concentreert op het (inter)departementale niveau. Het beeld dat hieruit naar voren komt roept vragen op over de vergelijkbaarheid ervan als op ketenniveau wordt gekeken. Immers, het heeft er alle schijn van dat het met de coördinatie en communicatie van en tussen de schakels van de keten niet beter was gesteld. In elk geval wordt in de gesprekken geconstateerd dat het betrokken bedrijfsleven geen krachtig kanaal heeft gevonden om een boodschap met een risicoreducerende uitwerking te verzenden. De stem van de diervoedersector is nauwelijks tot niet gehoord, zodat er vooral *over* deze sector is gesproken en niet door de sector zélf. Uit de gesprekken is gebleken dat deze communicatiepraktijken de sector te denken heeft gegeven. Er wordt een bevestiging in gezien dat de boodschappen die de wereld worden ingezonden, in hoge mate beeldbepalend zijn voor wat er aan de hand is aan de aanbodzijde van de voedingsmarkt. De rol die informatie heeft gespeeld tijdens de dioxinecrisis, heeft de attentie voor communicatie vergroot. Het blijkt nu een onderwerp te zijn dat de gesprekspartners bezighoudt. In de twee volgende paragrafen wordt kort verslag gedaan van de wijze waarop er over communicatie wordt gedacht.

Er is de (h)erkenning dat voedselveiligheid mede afhankelijk is van communicatie; dat voedselveiligheid mede gemaakt of gebroken kan worden door de betrouwbaarheid én betrokkenheid van de informatie die wordt verstrekt.

3.3 Nabijgelegen schakels

Een analyse van de dioxine-affaire waarin communicatie centraal wordt gesteld, betekent niet dat betrokkenen in de diervoedersector unaniem en zonder enige terughoudendheid van mening zijn dat het contact met het consumentenpubliek dient te worden gezocht. Er bestaat verdeeldheid over het nut en de noodzaak van communicatie met consumenten. Twijfels over de mogelijkheden om consumenten te bereiken én twijfels over de toegevoegde waarde van consumentencontact voor de onderneming, worden in hoge mate ingegeven door de afstand tussen beide schakels.

Nemen we de fysieke afstand als gegeven en concentreren we ons in het kader van percepties weer op de mentale afstand, dan vertoont het beeld dat men heeft over nut en noodzaak van communicatie met consumenten samenhang met de tweedeling in de eerder aangeduide perceptiekloof. Geïnterviewden die betwijfelen of consumenten een negatief beeld hebben van de diervoedersector zien niet direct het nut in van het communiceren met consument en samenleving. Men heeft geen duidelijk beeld voor ogen van wat de rol en het doel van communicatie met consumenten(organisaties) zou moeten zijn. Een meer berustende houding speelt op de achtergrond mee wanneer over consumenten wordt gedacht

in termen van onverschillig en ongeïnteresseerd. De stellingname is dat de retail, die het dichtst bij de consumenten staat, consumenten wél kan bereiken (dat men hierover niet onverdeeld positief is, behoeft na de eerdere opmerkingen over de retail niet te verbazen en wordt nog eens geïllustreerd met enkele citaten in onderstaande kaders). De diervoedersector zit niet op de plaats van de retail en doet er beter aan de aandacht te richten op diens eigen nabij gelegen schakels, zo luidt de opinie. Daarom wordt meer heil verwacht van verbeterde communicatie tussen individuele bedrijven in de kolom of keten. Er wordt bepleit dat het verstandiger is de communicatie te richten op de directe afnemers met het doel ze te informeren - en in tijden van crisis: gerust te stellen - over kwaliteit en veiligheid van het aangebodene. Vooral vanuit deze invalshoek wordt communicatie door een aantal gesprekspartners voorgesteld als eenrichtingsverkeer en gelijkgesteld aan voorlichting (PR/marketing). Het lijkt er niet op dat de pleitbezorgers van deze optiek zich realiseren noch zich eraan deren dat hun visie op communicatie tegenwoordig als weinig vooruitstrevend wordt beschouwd.

'Als er al communicatie plaats moet vinden, dan is dit een taak voor de diervoedersector. Maar eigenlijk moeten de retailers maar aan tafel gaan zitten met consumenten.'

'Communicatie moet buiten de retail om. De retail is geen betrouwbare partner in communicatie. Communicatie moet door de agrarische sector als geheel gevoerd worden, bijvoorbeeld door middel van lespakketten op basisscholen. Niet zozeer alleen door de diervoedersector.'

3.4 Communicatiepraktijken

Degenen die onderschrijven dat de sector als geheel een negatief imago heeft of kan krijgen, zoeken de mogelijke oplossing(en) wel in de communicatieve richting. Vanuit de kenniskloof bezien zijn er geluiden te horen dat de consument beter op de hoogte gebracht zou mogen worden van wat de sector doet, wat de mogelijke risico's zijn en dat zoiets als een nulrisico niet bestaat. Een proactiever opstelling van de sector zelf zou ook behulpzaam zijn om het eigen geluid te laten horen, zo meent men. Nu wordt het publiek eerst en vooral door de media geïnformeerd die weinig oog heeft voor de inspanningen die de sector zich getroost om te voldoen aan kwaliteitseisen, maar meer attentie hebben voor negatieve aspecten (goed nieuws is doorgaans geen nieuws). Echter, de geïnterviewden haasten zich hierbij een *don't shoot the messenger*-opmerking te maken: het is vooral de negatieve berichtgeving die ze betreuren, niet dat ze van mening zijn dat de media op dit vlak veel te verwijten valt (ze doen gewoon hun werk).

Eerder wordt de hand in eigen boezem gestoken door aan te tekenen dat de diervoederbranche zich veelal reactief opstelt en zichzelf daarmee mogelijkheden ontneemt om de sector meer positief in het nieuws te brengen. Dit zou kunnen bijdragen om het beeld van consumenten over de sector te verbeteren en verhelderen. Enige terughoudendheid bij deze

gedachte is er eveneens te bespeuren. De vrees wordt geuit dat te veel openheid en transparantie over mogelijke gevaren en risico's tot onrust kan leiden bij consumenten waardoor (publicitaire) crises niet worden afgewend maar juist de kop opsteken.

Om de kansen te vergroten dat communicatie met de andere kant van de keten positieve effecten sorteert voor de diervoedersector noemen de gesprekspartners regelmatig dat dit sectorbreed gedaan moet worden. Communicatie met consumenten, waaronder dialogen, is een taak die ligt op het niveau van de branche als geheel. Tevens is opgemerkt dat communicatiepraktijken in nog groter verband vormgegeven mogen worden: samen met andere schakels in de keten, of de gehele agrarische sector. In elk geval moet deze taak niet gelegd worden bij individuele bedrijven. Rechtvaardiging voor deze argumentatie is erin te vinden dat individuele diervoederbedrijven onbekend zijn bij consumenten terwijl het incentive voor afzonderlijke bedrijven ook niet al te hoog moet worden ingeschat omdat ze geen 'consumentenklanten' verliezen. Een brancheorganisatie die de communicatie vormgeeft zal tevens beter zijn toegerust om tot effectieve communicatie te komen.

En zoals hiervóór is aangegeven wordt met effectief bedoeld dat bij de uitwisseling van informatie over en weer rekening wordt gehouden met het denk- en referentiekader van de betrokken partijen. Dit betekent dat betrokkenen elkaars eisen, wensen, belangen en mogelijkheden (in meer of mindere mate) kennen en respecteren. De veronderstelde toegevoegde waarde voor de diervoedersector van het hebben van begrip van én voor consumentenwensen kan erin gelegen zijn dat de diervoederbranche maatschappelijk te boek staat als een betrouwbare sector die zorgvuldig en deskundig te werk gaat. De hoop die gekoesterd wordt is dat een dergelijk imago helpt om het vertrouwen van consumenten in de veiligheid en kwaliteit van voeding en voedselproductie meer robuust te maken en de kans op (vertrouwens)crises te reduceren.

De hand wordt in eigen boezem gestoken door aan te tekenen dat de diervoederbranche zich veelal reactief opstelt en zichzelf daarmee mogelijkheden ontneemt om de sector meer positief in het nieuws te brengen.

4. Conclusies

We hebben het gehad over risico's ten aanzien van voedselveiligheid. In het bijzonder ook over hoe vertegenwoordigers vanuit de diervoedersector zelf risico's zien en benaderen. Wanneer we in het onderstaande een aantal recapitulerende opmerkingen maken, doen we dat aan de hand van de thema's die in het bovenstaande centraal hebben gestaan: soorten risico's, referentiekader van risicoperceptie, verantwoordelijkheid en communicatie. Omdat we in dit afsluitende hoofdstuk minder strikt gehouden zijn aan structurering en verslaglegging van datgene wat in de interviews aan de orde is gekomen, nemen we naarmate dit hoofdstuk vordert op enkele plaatsen de vrijheid een aantal aanvullende (slot)opmerkingen te maken die de gevoerde discussie mogelijk verder kunnen helpen.

4.1 Soorten risico's

Als we beginnen met de thematiek van soorten risico's, dan valt op dat de onderscheiden technische en imagorisico's aan de ene kant en aangekochte, interne en externe risico's aan de andere kant, feitelijk onmiddellijk met elkaar in verbinding zijn te brengen. Aangekochte en interne risico's lopen parallel met technische risico's. Externe en imagorisico's vertonen ook grote gelijkenis, met name als het gaat om de oncontroleerbaarheid van risico's door de diervoederbedrijven of -branche zelf. De perceptie is dat dergelijke risico's op zichzelf buiten de invloed van de diervoedersector liggen maar dat indirect de kansen gereduceerd kunnen worden door de aandacht te concentreren op het verkleinen van de risico's behorend tot de categorie van technische risico's. Technische risico's zijn beter te reduceren dan imagorisico's. Bovendien is er concreter greep op te krijgen, wat ertoe bijdraagt dat technische risico's als belangrijker wordt gepercipieerd dan imagorisico's. De ongrijpbaarheid van imagorisico's draagt er waarschijnlijk ook toe bij dat er verdeeldheid bestaat over het (negatieve) beeld dat consumenten hebben van de sector. Naast de vraag welke uitstraling de sector heeft, is er evenmin overeenstemming over hoever die zou reiken: tot de consumentenbevolking of tot toeleveranciers en afnemers in de keten?

4.2 Referentiekader

De kijk op risico's en risicoreductie is de rechtstreekse afgeleide van het referentiekader van de gesprekspartners. Hierin gaat het bij risico's ten aanzien van voedselveiligheid voornamelijk over het verkleinen van technische, microbiële en fysische risico's. De sector is zich ervan bewust dat een technisch-rationele invalshoek en de bijbehorende risicopercepties niet altijd stroken met de (emotionele) percepties van consumenten - welke veelal worden ingeschat als *beyond their control*, zoals zojuist al is gememoreerd. De technisch-rationele benadering domineert en zorgt ervoor dat de focus is gericht op een proces- en

productgeoriënteerde conceptualisering en operationalisering van voedselveiligheidsrisico's. Dat het moeite kost zich een meer concrete voorstelling te maken van een consumentgerichte kijk op voedsel(on)veiligheid, spreekt uit de onzekerheid en meerduidigheid die er onder de gesprekspartners uit de sector bestaat als ze wordt gevraagd naar hun zicht op consumenten. Er zijn verschillende percepties ten aanzien van consumenten en hun wens te weten wat er in de sector gebeurt of hun bereidheid een meerprijs te betalen voor extra kwaliteit. Een opvallend contrast tekent zich hierdoor af: in vergelijking met de exactheid waaraan in de sector gehecht wordt als het de reductie van technische risico's betreft, ligt *Fingerspitzengefühl* aan de basis van het zicht op risicoperceptie door de ogen van consumenten.

4.3 Verantwoordelijkheid

Er bestaan volop twijfels of het voor de diervoedersector zinvol is de voeling bij wat consumenten risicovol achten, te versterken. Deze twijfels zijn een resultante van de wisselende antwoorden op de vraag of bedrijven in de diervoedersector de richting van consumenten moeten inslaan. Dit vraagstuk raakt het thema van verantwoordelijkheid. De verschillende ideeën over nut en noodzaak om dichter op de huid van consumenten te kruipen worden in belangrijke mate ingegeven door de (machts)positie die verschillende schakels in de keten hebben. De positie van de diervoedersector is enerzijds ver van consumenten verwijderd en anderzijds bevindt zich de retail hiertussen. Naast dat laatstgenoemde schakel dichtbij consumenten is gepositioneerd, is de retail een machtige speler op de voedingsmarkt. De gedachte is dat het dan ook de retail dient te zien die de aangewezen ketenpartij is om in spelen op consumentenwensen en -zorgen. In sommige gesprekken wordt uitgesproken dat men relatieve vrede heeft met de retail die meer en meer de ketenregie voert. In andere gevallen zegt men de retail als barrière te beschouwen om consumentencontact te verwezenlijken of betitelt met de retail als woordvoerder van consumentenbelangen die een dubbele moraal hanteert.

Tot slot mag er in dit verband de aanvulling zijn dat inzake het zoeken naar nieuwe verantwoordelijkheden enige druk en inspiratie uitgaat van het vandaag de dag veelbesproken maatschappelijk verantwoord ondernemen.

4.4 Communicatie

De problematiek van communicatie is een veelzijdige, zo is ook in de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken gebleken. Theoretisch gesproken speelt communicatie een cruciale rol in het economische verkeer. Dit geldt des te sterker op markten waarin partijen niet louter met elkaar zaken doen op basis van productkwaliteiten en prijsverhoudingen, maar ook op basis van de mate waarin ze elkaar verstaan en vertrouwen. En dit laatste verloopt in hoge mate via informatie-uitwisseling. Praktisch gesproken zijn de reacties op communicatie als onderwerp van gesprek verschillend. Overeenstemming is er als het gaat om het belang van communicatie en dat de voorkeur uitgaan naar een sectorbreed communicatiebeleid. Geen overeenstemming is er bijvoorbeeld over hoe groot het informatiebereik van

de branche zou moeten zijn (aanpalende schakels of verder?) of wat de inspanningen die gepaard gaan met een consumentgerichte communicatiestrategie door de diervoedersector voor toegevoegde waarde hebben voor diezelfde sector (vertaalt vertrouwen zich in klinkende munt?).

Een volgende moeilijkheid is dat de kenniskloof tussen sector en consument zich slecht laat dichten met een stortvloed aan voorlichting. Soms wordt dit wel geopperd. Vergeten wordt dan dat de relatie tussen informatie en gedrag(sverandering) van consumenten een gecompliceerde is. In ieder geval gecompliceerder dan de redenering dat consumenten gerust zijn te stellen wanneer hun kennisniveau via voorlichting wordt opgevijzeld. Een andere tekortkoming van deze denkrichting is dat communicatie dan wordt opgevat als eenzijdige voorlichting. Dergelijk eenrichtingsverkeer gaat eraan voorbij dat consumenten vele verschillende informatiebehoeften, zeer diverse achtergronden en kennisniveaus hebben. Bovendien zijn mensen mondig en bestaat er veelal weinig behoefte aan risk communicators die consumenten proberen op te voeden in plaats van dat geprobeerd wordt zich in te leven in hun gedachten en gevoelens.

De toevoeging dat afzenders van boodschappen die voor ontvangers onbemind en/of onbekend zijn sowieso niet in het voordeel zijn, is vermeldingswaard in dit verband. Hier komt nog bij dat uit onderzoek regelmatig blijkt dat consumentenvertrouwen in informatie afkomstig vanuit de industrie doorgaans gering is. Met deze punten mag de diervoedersector rekening houden als nagedacht wordt over communicatiestrategieën. Met het oog op het laatstgenoemde, eindigen we deze studie met enkele (adviserende) opmerkingen.

Zojuist genoemde complicerende factoren hoeven echter niet te betekenen dat consumentgerichte communicatie onmogelijk is. Zeker niet wanneer de diervoedersector communiceert met en via andere schakels en intermediairs. De sprong richting consumenten behoeft niet per se in een keer te worden gemaakt. Communiceren met consumenten door samen te werken met andere ketenpartijen dan wel via de media als intermediair, zijn eveneens opties om verder over na te denken en uitwerking te geven. Beide varianten vragen als startpunt om een (pro)actief communicatiebeleid vanuit de bedrijfstak zelf.

En wanneer een dergelijk beleid wordt gevoerd is het even onvermijdelijk als natuurlijk dat er behoefte ontstaat de leef- en belevingswereld van de ontvanger te leren kennen. Want het is nu eenmaal zo dat wie gehoord wil worden ten minste enig besef moet hebben van waar de beoogde toehoorder naar wil luisteren. Aan dit laatste gaat weer voorafdat de zender eerst het oor te luisteren legt bij de ontvanger. 'Good Communication Practices', om maar eens te variëren op het voor de diervoedersector welbekende GMP, vereisen aandacht voor wat appelleert aan (gemoeds)toestanden van consumenten(groepen). Waarom probeert de sector niet uit de anonimiteit te treden en contact met consumenten te maken naar het voorbeeld van 'Intel inside'? Zou de sector op dergelijke wijze inhoud gaan geven aan effectieve communicatie, dan betekent dit een nieuwe stap in de ontwikkeling van een van oudsher aanbodgestuurde en op bulkproductie gerichte sector in de richting van de vraagzijde van de voedingsmarkt.