

## **Wat/wie de consument niet kent...**

*Over de 'relativiteit' van voedselkwaliteit, en de behoefte aan een andere blik op expertise en overheidsverantwoordelijkheid*

Wytske Versteeg, Anne Loeber, Maarten Hajer

*Housewives as a whole cannot be trusted to buy all the right things, where nutrition and health are concerned. This is really no more than an extension of the principle according to which the housewife herself would not trust a child of four to select the week's purchases. For in the case of nutrition and health just as in education, the gentlemen of Whitehall really do know better what is good for the people than the people know themselves.*

(Labour-politicus Douglas Jay in een Brits verkiezingsmanifest uit 1939, *The socialist case*; geciteerd in Draper & Green, 2002)

Het zelfvertrouwen dat uit bovenstaand citaat spreekt, klinkt vandaag de dag haast kinderlijk naïef. Diverse voedselschandalen hebben niet alleen afbreuk gedaan aan de autoriteit van 'de voedselautoriteiten'; ook de onaantastbaarheid van de wetenschappelijke basis van een dergelijke claim lijkt aangetast. Terwijl het inhoudelijk belang van expertise voor het beleidsproces nog nooit zo groot geweest is – gegeven complexe technische ontwikkelingen als genetische modificatie van voedsel en 'nieuwe' bedreigingen zoals BSE - is het niet eerder zo hevig betwist. Voorheen kon wetenschappelijke expertise dienen als de exclusieve legitimatie van moeilijke politieke beslissingen. Tijdens de BSE-crisis stelden politici bijvoorbeeld dat zij niets anders waren dan de vertalers van de best beschikbare wetenschappelijke kennis (Dressel 2000). Inmiddels hebben echter meerdere, in de media breed uitgemeten voedselschandalen het vertrouwen van de consument in experts ondermijnd. Het is weinig bevorderlijk voor het consumentenvertrouwen dat binnen de politieke arena conflicten worden uitgevochten in een wetenschappelijk discours – denk bijvoorbeeld aan de discussies rond het voorzorgsprincipe, of de Amerikaanse verwijten dat EU-beleid rond GMO's "onwetenschappelijk" zou zijn. Met het handelsbelang neemt het politieke belang van wetenschappelijke uitspraken over de veiligheid van voedsel toe, en ook consumenten is het bekend dat voedselwetenschappers geregeld werken in opdracht van het bedrijfsleven.

Dit alles legt een druk op overheden om processen van risicobeoordeling zo onafhankelijk mogelijk vorm te geven, terwijl tegelijkertijd de daarvoor zo nodig geachte grens tussen wetenschap en politiek zichtbaar vervaagt. Wetenschappelijke inbreng is noodzakelijk om te kunnen beslissen, maar duidelijk niet afdoende, te meer niet aangezien voedselveiligheid zich heeft verbreed naar voedselkwaliteit (cf. Ansell & Vogel 2006). Daarmee dringt de vraag zich op hoe overheidsverantwoordelijkheid voor 'voedselkwaliteit met meer waarden' op betrouwbare wijze kan worden vormgegeven en wat de rol van expertise daarin dient te zijn. Een dergelijk pluralistisch perspectief brengt immers niet alleen meningsverschillen met zich mee over wat voedselkwaliteit inhoudt, maar ook en vooral over de criteria om daarover op verantwoorde wijze te kunnen beslissen. In dit essay staat de vraag centraal hoe het beleidsproces rond voedselkwaliteit zodanig kan worden ingericht dat er gedurende het hele proces ruimte is voor uiteenlopende waardenoriëntaties. Allereerst wordt daarbij ingegaan op de veranderingen die zich in het beleidsproces inzake voedselkwaliteit hebben voorgedaan. In de tweede paragraaf wordt beschreven hoe de aandacht zich verbreedt van voedselveiligheid naar voedselkwaliteit, een concept waarvoor geen op voorhand gegeven criteria bestaan. De derde paragraaf beschrijft hoe ook het consumentenperspectief zich heeft verbreed. Vervolgens wordt ingegaan op de veranderingen die zich hebben voorgedaan op het vlak van de overheidsverantwoordelijkheid voor voedselkwaliteit. Ten slotte doen we een aantal suggesties om voedselkwaliteitsborging in te richten op een wijze die ruimte biedt aan de beschreven processen van verbreding en diversificatie. Het doel daarbij zal zijn om de verschillende informatiestromen, waardenoriëntaties en afwegingen in het beleidsproces rond voedselkwaliteit transparanter te maken. De Britse *Food Standards Agency* zal worden gebruikt als praktijkvoorbeeld.

### **1. De relativiteit van risico's en waarden ...**

Risico's rond voedselveiligheid zijn decennialang benaderd vanuit de driedeling risico-assessment (beoordeling), risicomanagement (besluitvorming), en risicocommunicatie. Deze driedeling gaat uit van de mogelijkheid om risico's op een objectieve en waarde vrije manier te kunnen inschatten. Dat is de taak van wetenschappelijk experts. De politiek komt pas in het spel op het moment dat er op basis van de

risicobeoordeling over beleidsmaatregelen besloten moet worden. Hoe geruststellend een dergelijke redenatie ook moge klinken, in de voorbije jaren is wel gebleken dat een dergelijke scherpe scheiding niet meer houdbaar is. Anders dan de schijnbaar objectieve rationaliteit van kwantificering kan doen vermoeden, is de inschatting van risico's nooit een waarde vrije praktijk. Risicoconcepten zijn immers per definitie normatief geladen: ze zeggen iets over de gevaren die juist nog wel of juist niet meer acceptabel worden gevonden, en daarmee over de prioriteiten in onze samenleving.

Daarom is de overgang van het praten in termen van 'voedselveiligheid' naar het spreken over 'voedselkwaliteit' significant. Met deze ontwikkeling gaan namelijk ook de dominante denkbeelden over risicocommunicatie op de helling. Risicocommunicatie werd lange tijd gebaseerd op het *deficit-model* (Laurent 2006, vergelijk Frewer et al. 2003). Dit model zet de irrationaliteit van het publiek af tegen de rationaliteit van de experts en veronderstelt een kennistekort bij het publiek. Risicocommunicatie is dan een kwestie van goede voorlichting over de wetenschappelijke waarheid.

De gevaren van die opvatting bleken duidelijk tijdens de BSE-crisis. In het Engeland van de jaren '80 en '90 werd het publiek niet in staat geacht om de wetenschappelijke rationaliteit achter de besluitvorming, en de nuances in de risicobeoordelingen te begrijpen. Men vreesde dat het verschaffen van informatie over onzekerheden binnen de bestaande kennis alleen maar tot paniek zou leiden. De gevolgen van deze benadering zijn bekend. Het vertrouwen in zowel overheid als voedselexperts kreeg een gevoelige klap, juist doordat de gevaren voor het publiek verborgen waren gehouden uit angst om paniek te zaaien. Toen bleek dat de ziekteverwekker van BSE - tegen alle eerdere verzekeringen van politici en experts in - toch van dieren op mensen kon worden overgebracht, was het in eerste instantie niet de overheid die de consument weer het vertrouwen teruggaf in wat er op zijn bord lag. In plaats daarvan namen maatschappelijke actoren zoals supermarkten, restaurants en 'groene slagers' een gedeelte van de verantwoordelijkheid voor voedselkwaliteit op zich. Overigens is dat niet zo verwonderlijk, gezien de algemene tendens dat private actoren een grotere invloed krijgen op de regulering ten aanzien van de veiligheid en kwaliteitsborging van voedsel.

In Engeland zijn risicobeoordeling, risicomanagement en risicocommunicatie naar aanleiding van de BSE crisis geheel opnieuw vormgegeven, waarover later meer. In Nederland heeft niet zo'n drastische omslag in voedselrisicobeheersing plaatsgevonden. Onder de Nederlandse consumenten was noch het gevoel van 'crisis' rond BSE noch het gevoel 'bedonderd te zijn' zo duidelijk aanwezig als in de UK. Hier leidde dan ook niet de BSE-crisis, maar een dioxineschandaal tot een aantal fundamentele wijzigingen in het regime voor voedselkwaliteitsborging (Laurent, 2006). De vorming van de Voedsel en Waren Autoriteit koppelde de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees aan de Keuringsdienst van Waren. Méér dan slechts het administratief samenvoegen van diensten, was dit een institutionele verankering van het toenemend belang van het consumentenperspectief. Die ontwikkeling is ook op andere plekken zichtbaar, zoals bijvoorbeeld in het oprichten van het Consumentenplatform binnen LNV.

Daarmee is de geest uit de fles. Voorheen konden voedselrisico en -kwaliteit worden bepaald aan de hand van de standaarden en criteria die experts aandroegen, maar nu is de vraag *welke* criteria dienen te worden meegewogen, en hoe die aan elkaar kunnen worden gerelateerd. Gaat het uitsluitend om de microbiologische veiligheid van een product, of ook om de wijze waarop het geproduceerd is, en de gevolgen daarvan voor de omgeving? Voeding verbindt ons lichaam met onze leefwereld, en via de invloed van voedsel op die laatste weten we ons ook in overdrachtelijke zin verbonden met de generaties na ons. Voedsel, kortom, is sterk verbonden met morele vragen en identiteitskwesties. De antropoloog Thompson en de wetenschapssocioloog Schwarz spreken in dit verband van *contradictory certainties* van waaruit mensen vragen rond wetenschap en techniek benaderen (Schwarz & Thompson 1990). In een situatie van tegenstrijdige zekerheden wordt het voor een beleidsmaker aanzienlijk lastiger om te bepalen 'wat goed is voor de mensen', aangezien niet langer duidelijk is volgens welke standaarden bepaald kan worden wat goed is.

## **2. ... van de consument ...**

Bovenstaande problematiek is nog eens extra gecompliceerd door het volgende. Wisten de heren van Whitehall in 1939 nog wat goed was voor de mensen, inmiddels weten beleidsmakers niet meer wie 'de mensen' zijn. In de recent verleden tijd van 'woensdag gehaktdag' was het misschien nog mogelijk om over, met en tegen 'de consument' te spreken. Maar voor zover die standaardconsument ooit al bestaan heeft, bestaat hij nu zeker niet meer. In de afgelopen jaren is het besef gegroeid dat voedsel(on)veiligheid niet uniform kan worden vastgesteld en dat de medische risicoprofielen van consumenten sterk

verschillen. Het effect van een stof binnen een voedingsmatrix is niet altijd vergelijkbaar met het effect in een testomgeving, en de verschillende stoffen binnen het voedselpakket kunnen de wederzijdse negatieve effecten soms versterken, soms verzwakken (Van Gorcom 2003: 56). Verschillende consumenten kunnen dus verschillende risico's lopen bij het eten van hetzelfde voedsel.

Met een voedingspatroon dat steeds meer varieert, treden er ook grotere verschillen op in de culturele significantie van voedingsproducten. Rogers (2003) formuleerde het belang van die culturele significantie in de Britse context als *beef and beer give heavier blows than soup and roasted frogs*. Naast 'nationale producten' die vanouds zijn ingebed in de dominante cultuur, zijn er tegenwoordig steeds meer producten die slechts door een kleine, zeer specifieke consumentengroep gegeten worden. Wanneer er met zo'n product iets mis blijkt te zijn, kan dit voor de ene consumentengroep dramatisch uitpakken, terwijl het voor een andere groep geen enkel gevolg heeft. De gemiddelde autochtone Nederlander zal zich er bijvoorbeeld niet druk om maken wanneer sporen van varkensvlees in andere producten terechtgekomen zijn, terwijl dit voor vrome Moslims zeer problematisch kan zijn.

Verschillende (groepen van) consumenten hanteren vaak tegengestelde normen en waarden over voedselkwaliteit en voedselrisico. Zo ontstond er een storm van protest nadat een grote winkelketen aankondigde om in een aantal filialen halal geslacht vlees te gaan verkopen. Om te beoordelen of vlees halal is, is de verantwoordelijkheid voor dierenwelzijn een belangrijk criterium. Volgens de Islamitische voorschriften moeten de dieren echter wel levend worden geslacht, wat vaak wordt uitgelegd als onverdoofd. Met name de Partij voor de Dieren vond dat consumenten niet het 'gevaar' mochten lopen om halal geslacht vlees te kopen, zonder dat zij zich hiervan bewust waren. De supermarkt zag zich daardoor uiteindelijk genoodzaakt om te verkondigen dat ook de dieren waarvan het vlees als halal werd verkocht, voor het slachten een verdovende stroomstoot gekregen hadden. Religieuze waarden conflicteerden hier met de hedendaagse aandacht voor het welzijn van het dier.

De 'verbreding' van 'de' consument haakt aan en grijpt in op de verbreding van het concept voedselkwaliteit zoals hierboven beschreven. Hoe complex de resulterende dynamiek is kan het best worden begrepen aan de hand van een voorbeeld: de strubbelingen rond het idee van agro-businessparken, ontworpen door onderzoekers met als uitgangspunt dier- en milieuvriendelijkheid. Toen in de jaren 1990 de toenmalige minister van LNV het idee publiekelijk omarmde, meenden de onderzoekers dat dit de ontwikkeling in een stroomversnelling zou brengen. Het tegendeel gebeurde. Zowel dierenbeschermers als LTO-Nederland wezen het plan rigoureuus van de hand, en een populaire columnist zette de toon in het publieke debat: "varkensflats willen we niet". Ook de agrarische wereld roerde zich. Een kamerlid van het CDA gaf als reden voor het verzet dat "we niet moeten willen dat de landbouw een keihard, industrieel product wordt." De landbouw hoort bij het platteland en moet bedreven worden door gezinsbedrijven, niet door multinationals. De grootte van het bedrijf is daarbij niet zo relevant, maar "doorslaggevend is dat man en vrouw een inbreng hebben, dat het gezin bij het bedrijf woont en zo geworteld is in de omgeving."<sup>i</sup> En waar staat 'de consument' in dezen? Die wisselt vaak van moment tot moment van gedaante. Degene die bezwaren heeft tegen het houden van dieren onder gecontroleerde omstandigheden in industriële complexen is een volgend moment wellicht dezelfde die zekerheid verlangd over de gezondheidsrisico's van wat er op zijn bord ligt. Waardenoriëntaties leiden de interpretatie van probleem én oplossing maar resulteren niet persé in een verstandiger beleid.

### **3. ...en van overheidsverantwoordelijkheid**

Dit alles legt een kaderstellende taak bij de overheid, maar ook daar is inmiddels het één en ander veranderd. Processen van mondialisering hebben de vanzelfsprekendheid van overheidsverantwoordelijkheid voor voedselveiligheidsvraagstukken doorbroken.<sup>ii</sup> Voedselketens zijn uitgebreid en daardoor moeilijker te controleren – het gemiddelde voedingsproduct legt vele kilometers af tussen plaats van productie en consumptie. Voedselkwaliteit is bij uitstek een voorbeeld van institutionele ambiguïteit; er zijn geen algemeen geaccepteerde normen voor het voeren van het beleidsproces en het nemen van politieke beslissingen (Hajer 2003). Zorgdragen en vormgeven aan het concept voedselkwaliteit is de verantwoordelijkheid van verschillende instituties op diverse beleidsniveaus, zodat dikwijls onduidelijk is wiens spelregels daarbij gelden. Nationale standaarden kunnen botsen met die van de EU, en EU-standaarden conflicteren mogelijk met de regels van de WTO. En terwijl het belang van supranationale instanties voor het waarborgen van voedselveiligheid sterk gegroeid is, hebben burgers uit de gehele EU op dit vlak minder vertrouwen in Europese dan in nationale instituties (Pellizoni et al. 2003). Niet alleen kunnen de doelstellingen van verschillende instituties met elkaar botsen, ook moet ééNZelfde instantie dikwijls meerdere, soms conflicterende beleidsdoelen tegen elkaar afwegen, waarbij

de kosten en baten van het beleid vaak asymmetrisch verdeeld zijn. Dat bepaalt de kwetsbaarheid van een ministerie dat de promotie van landbouw moet verenigen met de handhaving van voedselkwaliteit - een kwetsbaarheid die met name in Groot-Brittannië duidelijk naar voren kwam tijdens de BSE-crisis. Wanneer de afwegingen van de instituties achteraf niet blijken te stroken met de manier waarop burgers de problemen geprioriteerd hadden willen zien, kan dit leiden tot de veronderstelling dat informatie over risico's wordt achtergehouden om gevestigde belangen te beschermen en daarmee tot verlies van vertrouwen en legitimiteit (Frewer et al. 1996).

Een complicerende factor is dat ook de verdeling van verantwoordelijkheden tussen publieke en private actoren niet altijd even helder is. De rol van de nationale staat verschuift in toenemende mate van een onafhankelijke beslisser en regelgever, naar die van mediator en facilitator in de ontwikkeling van beleidsarrangementen waarin zowel publieke als (semi-)private actoren een rol spelen. Publieke instanties hebben (semi-) private actoren nodig om adequate regelgeving te kunnen ontwikkelen en toepassen. Met betrekking tot genetische modificatie blijken burgers bijvoorbeeld meer vertrouwen te hebben in consumenten- en milieuorganisaties dan in overheidsdiensten (Gaskell, Allum, Stares 2003). Met de toenemende concentratie van marktaandeel in de handen van grote retailers – en het groeiende belang van hun huismerkproducten – groeit ook hun vermogen om producenten standaarden op te leggen en zich als de vertegenwoordiger van de consument te presenteren (Lang 1999). En waar (supra)nationale overheden moeite hebben om te voorzien in de vraag naar uiteenlopende kwaliteitscertificaten (van halal tot ecologisch verantwoord of diervriendelijk), springen private en semi-publieke instanties in het gat. <sup>iii</sup>

Deze nieuwe beleidsarrangementen zijn echter niet zonder risico. Zowel de *General Food Law* als de Nederlandse wetgeving plaatsen de juridische verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid bij de producenten, maar burgers beschouwen dit nog altijd als een verantwoordelijkheid van de overheid. Moreel gezien hebben zij gelijk, en blijft de overheid inderdaad de ultieme verantwoordelijke voor de veiligheid van haar burgers. Praktisch gezien beschikt de overheid echter niet meer over de middelen om zelf die verantwoordelijkheid waar te maken. Overheden worstelen met de vraag hoe te komen van 'zorgen vóór' naar 'zorgen dát'. Het beleid voor voedselkwaliteit moet dan zodanig worden vormgegeven dat a) zichtbaar is dat de verantwoordelijkheid bij de private actoren ligt en dat b) controleerbaar is dat deze actoren hun verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk nemen. Dit essay biedt niet de ruimte om een dergelijke gecompliceerde vraag te beantwoorden. Wel zal in de komende paragrafen worden gezocht naar oplossingsrichtingen die kunnen helpen om de verschillende informatiestromen, waardenoriëntaties en afwegingen in het beleidsproces rond voedselkwaliteit transparanter te maken. De nadruk ligt daarbij niet op een inhoudelijke invulling van het begrip voedselkwaliteit, maar op verbeteringen in de procedurele mogelijkheden om te kunnen komen tot een gebalanceerde oordeelsvorming over voedselkwaliteit in brede zin. Bij wijze van illustratie zal in de volgende paragrafen diverse malen worden gerefereerd aan de Britse *Food Standards Agency*, een organisatie die werd opgericht na de BSE-crisis en naar aanleiding daarvan een opmerkelijk innovatieve en reflexieve aanpak heeft ontwikkeld.

#### **4. Voedselkwaliteit met meer waarden; een andere vormgeving van overheidsverantwoordelijkheid**

De vraag is hoe oordeelsvorming over voedselkwaliteit kan worden vormgegeven in een beleidsproces waarvan de complexiteit mede door mondialisering sterk is gegroeid. Eén van de reacties op de mondialiserende voedselketen, is om te pleiten voor een verkorting van de ketens en een terugkeer van het lokale. Biologisch voedsel wordt bijvoorbeeld dikwijls aangeprezen als afkomstig uit één bepaalde streek en van bekende boeren. Volgens deze logica kan vertrouwen in voedselkwaliteit worden bewerkstelligd door het contact tussen consument en producent weer te herstellen. Zo is de consument zelf in staat om te controleren waar zijn voedsel vandaan komt en op grond hiervan zijn aankoopbeslissingen te nemen. Hoewel wellicht effectief in een nichemarkt, lijkt dit voor de bulk van de consumptiegoederen nauwelijks een haalbare methode. Een dergelijke romantische voorstelling van zaken gaat volledig voorbij aan het feit dat er al een mondiale uitwisseling van voedselproducten plaatsvindt sinds de tijd van de oude Grieken – zij het niet eerder op de huidige schaal en met de tegenwoordige intensiteit.

Een tweede reactie legt de nadruk op het vergroten van de transparantie en openheid. De *General Food Law* benadrukt bijvoorbeeld het belang van *tracking en tracing* om de gangen van de diverse voedselproducten beter navolgbaar te maken. Door *labelling* kan bij eventuele ongeregelheden de consument van exacte informatie worden voorzien over de herkomst ervan, en wordt marktverstoring zoveel mogelijk voorkomen. *Labelling* hoeft zich overigens niet te beperken tot de kenmerken van het

product op zich, maar breidt zich in toenemende mate uit door ook informatie te geven over de wijze waarop het voedsel geproduceerd is, de milieueffecten die dat met zich meebrengt en de arbeidsomstandigheden ter plekke. Zo kunnen mondiale product- en informatiestromen worden verbonden met de lokale, maatschappelijk en materieel zeer voelbare effecten van veranderende wijzen van voedselproductie, -processing, -retailing en -consumptie (Oosterveer 2005).

Terwijl *labelling* nog beschouwd kan worden als een tamelijk technische oplossing om de transparantie te vergroten, pleit een derde reactie met ditzelfde doel voor meer publieke participatie in het beleidsproces. Door een beleidsproces op die wijze 'transparant' te maken, is het brede publiek in staat na te gaan wat er gebeurt en, vooral, op grond waarvan beslissingen genomen worden. Participatie kan dan uiteenlopen van vormen die voornamelijk gericht zijn op het verwerven van algemene informatie over de publieke opinie (surveys, focusgroepen of brede debatten), tot methodes die consumentenoordelen en -beslissingen zodanig trachten te verhelderen dat hier concreet beleid op gebaseerd kan worden (consensus conferenties, burger jury's). Onderzoek en ervaring wijzen uit dat deze relatief nieuwe vormen van interactie tussen beleidsmaker en consumentengroepen aan een groot aantal voorwaarden moeten voldoen, willen zij effectief zijn in het creëren van vertrouwen in (voedsel)autoriteiten en/of in specifieke beleidsproducten. Zo moeten participanten zo vroeg mogelijk in een beleidsproces worden betrokken, zal het participatieproces op een zichtbaar onafhankelijke wijze gevoerd moeten worden, en zullen de uitkomsten van het proces daadwerkelijk en zichtbaar van invloed moeten zijn op het beleid. Daar komt bij dat de aard en de reikwijdte van de participatieopdracht helder gedefinieerd moeten zijn, dat participanten toegang moeten hebben tot de hulpbronnen die noodzakelijk zijn om hun taken te vervullen en dat er mechanismen ontwikkeld moeten zijn om het besluitvormingsproces te structureren en te verantwoorden. Idealiter worden diverse participatiemethoden met elkaar gecombineerd, worden de resultaten van publieke consultatie voortdurend up-to-date gehouden, en ten slotte moet het proces ook nog in meer of mindere mate kosteneffectief zijn (Rowe et al. 2001: 425).

Het is bepaald geen sinecure om een beleidsproces aan deze criteria te laten voldoen. Publieke deliberatie kan een manier zijn om ethische conflicten over voedselkwaliteit in ieder geval open op tafel te krijgen, maar is allerm minst een panacee voor alle kwalen. De aansluiting van nieuwe participatiemechanismen op bestaande representatieve instituties is altijd problematisch, maar op het gebied van voedselkwaliteit geldt dit wellicht – gezien de in paragrafen 2 en 3 beschreven problematiek – nog sterker (zie Jensen 2006). Bovendien zal publieke participatie de verschillen in perspectief tussen consumenten en experts des te duidelijker naar voren brengen. Collins en Evans (2002) hebben hier gewezen op het spanningsveld tussen enerzijds het maximaliseren van politieke legitimiteit van technologische beslissingen door deze aan de breedst mogelijke democratische processen te onderwerpen, en anderzijds het baseren van die beslissingen op de adviezen van de beste experts (al dan niet wetenschappelijk gecertificeerd). Het eerste draagt het risico van verlamming van de beleidsprocessen in zich, terwijl het tweede kan leiden tot beslissingen waarvoor geen draagvlak bestaat. Hoe kunnen we de politieke legitimiteit van beslissingen over voedselkwaliteit maximaliseren, en tegelijkertijd de inhoudelijke kwaliteit ervan waarborgen?

## 5. Een nieuwe rol voor expertise ...

Het *deficit*-model waarover eerder werd gesproken, is gebaseerd op een geïdealiseerd beeld van de wetenschap als objectief, universeel en vrij van politieke invloeden; als *speaking truth to power*. Wanneer een wetenschapper of politicus ervan uitgaat dat hij 'de waarheid' spreekt, zal hij doorgaans geen informatie geven over de onzekerheden waarmee die waarheid omgeven is. Ulrich Beck (1992) heeft in zijn these over de risicosamenleving gewezen op de gevaren van een dergelijke benadering. Wanneer overheid en expertinstituties veiligheid beloven die ze in feite niet kunnen garanderen, levert dat niet alleen fysieke maar vooral ook maatschappelijke gevaren op, doordat het vertrouwen van de burger wordt geschonden. De BSE-crisis wordt beschouwd als een schoolvoorbeeld van dit mechanisme. Beck trekt de conclusie dat er behoefte is aan een nieuwe manier van omgaan met risico's. Burgers beschouwen wetenschap en techniek in toenemende mate als risicoproducenten. Het niet communiceren van onzekerheden in de bestaande kennis zal deze scepsis in veel gevallen versterken. Ten eerste belemmert het consumenten in het maken van een weloverwogen keuze om een bepaald product al dan niet te eten; er wordt een veiligheid beloofd die niet gegarandeerd kan worden. Maar bovendien zijn consumenten zich vaak wel degelijk bewust van de onzekerheden rondom wetenschappelijke kennis. Wanneer deze dan toch als absolute waarheid wordt gepresenteerd, gaat dit eerder ten koste van de geloofwaardigheid dan dat het deze bevordert. Een meerderheid van consumenten accepteert het wanneer de regering geen zekerheid kan geven omdat er nog meer wetenschappelijk onderzoek verricht moet worden. Onzekerheid die ontstaat doordat de regering verzuimt te handelen of informatie

achterhoudt, blijkt aanmerkelijk moeilijker te aanvaarden. Dat zou betekenen dat risicocommunicatie aanmerkelijk transparanter over onzekerheden kan worden dan op dit moment het geval is. De Food Standards Agency maakte bijvoorbeeld vanaf haar oprichting duidelijk dat zij zich niet alleen zou baseren op de best beschikbare wetenschappelijke kennis, maar dat zij vooral ook open zou zijn over onzekerheden in die kennis. Juist de openheid over het zoeken naar de beste manier om voedselkwaliteit te reguleren werd haar handelsmerk (Hajer, Laurent, Van Tatenhove 2004: 22; zie ook Loeber en Hajer 2007). Wil een dergelijke benadering succesvol zijn, dan moet de nadruk in informatievervalsing wel liggen op wat er wordt gedaan om de onzekerheid te reduceren (Frewer et al. 2002).

Het gesignaleerde spanningsveld tussen de publieke participatie en de inzet van expertise is deels een *schijnbare* tegenstelling. Achter de op het eerste gezicht oppervlakkige uitspraak van consumenten dat voedselkwaliteit op een bepaalde manier geregeld moet worden omdat 'het zo (niet) hoort', blijkt bij doorvragen vaak een brede opvatting van voedselkwaliteit en voedselrisico's schuil te gaan. Consumenten zijn geneigd om voedselcrises te beschouwen als voorbeelden van institutionele onbetrouwbaarheid (Pellizoni et al. 2003: 11).<sup>iv</sup> Het consumentenoordeel over voedselrisico's is dikwijls complexer dan dat van experts, aangezien zij zich niet alleen baseren op de risico's die de nieuwe technologieën op zichzelf meebrengen, maar eveneens meewegen hoe de verantwoordelijke instituties zich gedragen en zich in het verleden hebben gedragen. Zinvoller dan een dichotomie van (expert)rationaliteit versus (publieks)irrationaliteit, is het dan ook om te spreken van verschillende rationaliteiten. De wantrouwige reactie van consumenten op expertinstituties is immers niet alleen een emotionele oriëntatie, maar ook een rationele calculatie over de onvermijdelijke tekortkomingen van kennis en expertise – tekortkomingen waar wetenschappers zelf veel minder aandacht aan besteden. In tegenstelling tot het geïdealiseerde beeld van een wetenschap die onzekerheden actief opzoekt, wordt in de praktijk voorrang gegeven aan een beperkte agenda van gedefinieerde onzekerheden en dus ook een groot aantal onzekerheden buiten beschouwing gelaten (Wynne 1992: 115; Wynne 2001). Expertise kan daarom niet op voorhand worden gedefinieerd door een grens te trekken tussen wetenschappers enerzijds en (al dan niet academisch gevormde) stakeholders anderzijds. In de afgelopen jaren is bijvoorbeeld terecht meer aandacht gekomen voor praktische expertise; expertise die niet wetenschappelijk gecertificeerd is, maar gebaseerd op een grondige kennis van dagelijkse praktijken. Wanneer deze expertise niet wordt meegewogen, dan bestaat de kans dat wetenschappelijke inschattingen of aanbevelingen niet reëel zijn, omdat ze zijn gebaseerd op onvoldoende kennis van de manier waarop bijvoorbeeld een slachthuis functioneert of een consument zijn dagelijks dieet samenstelt. Wil de wetenschap haar geloofwaardigheid herwinnen, dan moet zij zich bewust worden van de voorwaardelijkheid van haar kennis (vergelijk Tetlock 2006). Kennis die niet alleen wetenschappelijk betrouwbaar, maar ook maatschappelijk robuust is, moet met andere woorden niet alleen in het laboratorium, maar vooral ook daarbuiten op validiteit getest worden. Het publiek kan daarbij een belangrijke rol spelen door op te treden als *extended peer community* (Nowotny 2003). Een dergelijk forum levert geen inhoudelijke bijdrage aan de ontwikkeling van bijvoorbeeld microbiologische kennis, maar het kan wel reflecteren op de waarde en relevantie van deze 'laboratoriumkennis' vanuit de context van eigen ervaringen en zo potentieel waardevolle informatie genereren. De Food Standards Agency vult haar wetenschappelijke adviescommissies daarom aan met één of meerdere consumentenvertegenwoordigers. Voor één enkele consumentenvertegenwoordiger is het lastig om invloed uit te oefenen op een commissie van experts. Maar de aanwezigheid van deze vertegenwoordigers helpt wel degelijk om het perspectief van de 'gewone consument' in de discussie te brengen, of, zoals één van hen het formuleerde *to make a risk assessment on the advisory committees*.

Dat voorbeeld past in een benadering die Jasanoff (2003) omschrijft als een 'technologie van de nederigheid'. Een technologie van de nederigheid besteedt aandacht aan de aanwezigheid van het normatieve binnen de technische wetenschap, aan de mogelijkheid van onvoorziene gevolgen, en aan de noodzaak van collectief leren middels een veelvoud aan perspectieven. Jasanoff onderscheidt vier kernpunten in deze benadering; *framing*, kwetsbaarheid, verdeling en leren.

Het belang van *framing* blijkt uit de verschillende manieren waarop consumenten respectievelijk experts voedselrisico's beoordelen; de manier waarop een probleem wordt benaderd, bepaalt welke oplossingen denkbaar zijn. Wie genetisch gemanipuleerde organismen (GMO's) ziet als een technische innovatie die helpt in de strijd tegen honger, zal om andere beleidsmaatregelen vragen dan diegene die dit beschouwt als Frankensteinvodsel dat de ecologische orde bedreigt. Om het debat over wat voedselkwaliteit inhoudt op een bevredigende manier te kunnen voeren, kan niet één bepaalde framing of set van criteria op voorhand als gegeven worden beschouwd. De discussie over GMO's is daarvan een illustratief voorbeeld. Daarbij werd in diverse Europese landen getracht om consumenten te overtuigen van de

baten die wetenschappelijk experts in GMO's zagen. Het debat werd een mislukking: het leidde tot geen enkele wezenlijke attitudeverandering bij het publiek, dat hoogstens nog minder geneigd was om deze producten te kopen. In plaats van consumenten te dwingen om te argumenteren volgens het argumentatiekader van experts, kan het zwaartepunt van dergelijke debatten dan ook beter worden gelegd bij die zaken waar consumenten zich daadwerkelijk vragen over stellen en zorgen over maken – ook als dat niet overeenkomt met datgene wat experts belangrijk vinden (Scholderer & Frewer 2003; Miles & Frewer 2001). De Food Standards Agency tracht haar communicatie over voedselkwaliteit daarom niet alleen te baseren op wat de FSA belangrijk vindt, maar vooral ook op wat consumenten zelf willen weten. Dat betekent dat wanneer de FSA iets als een marginaal risico beschouwt, maar het voor consumenten wel belangrijk is, er toch een uitgebreide informatiecampagne over opgestart kan worden. Uitgebreide consumentenonderzoeken – zowel kwantitatief als kwalitatief – helpen om de vragen en zorgen van consumenten te verhelderen. Terwijl de FSA zich in haar communicatiebeleid wil richten op de zorgen van consumenten, is zij echter ook genoodzaakt om een politiek evenwicht te bewaren. Dat betekent dat haar opvatting van voedselkwaliteit noodzakelijkerwijs beperkt is, en dat zij weinig aandacht besteedt aan de ethische en milieukwesties die consumenten hier onder scharen.<sup>v</sup>

Daarmee zijn we beland op het gebied van de *kwetsbaarheid*. Jasanoff merkt hier op, dat de doorsnee risicoanalyse mensen beschouwt als passieve prooien van dreigende rampen. Doordat risicoanalyse afhankelijk is van indelingen in categorieën en classificaties, is er amper aandacht voor de wijze waarop burgers risico's ervaren. Wanneer consumenten echter actief deelnemen aan de analyse van hun persoonlijke risico's, zorgt dat ervoor dat relevante individuele eigenschappen en factoren kunnen worden meegewogen. Bovendien maakt het de consument weer tot een actief handelende persoon, in plaats van een passief risicocijfer binnen een expertdiscours. De tegenstelling tussen privaat consumentisme en publiek burgerschap wordt hierdoor verkleind, aangezien consumenten als groep grote politieke invloed kunnen uitoefenen om aandacht te vragen voor de zaken die zij relevant achten voor voedselkwaliteit. Dit zou vooral belangrijk kunnen zijn voor groepen die risico's relatief hoog inschatten, en zich onvoldoende vertegenwoordigd voelen door het gangbare systeem. Zo stelde Amerikaans onderzoek vast dat blanke mannen de risico's van genetisch gemanipuleerd voedsel lager inschatten dan niet-blanke mannen en blanke vrouwen, terwijl niet-blanke vrouwen de risico's het hoogst inschatten (Finucane 2002). Vergelijkbaar onderzoek concludeerde dat vrouwen, leden van etnische minderheden en lagere inkomensgroepen niet alleen risico's hoger inschatten, maar ook een duidelijker voorkeur aangaven voor publieke participatie in het proces van risicomangement (Frewer 1999).

Dat brengt ons bij *verdeling* en *leren*. Beck voorspelde dat de risicosamenleving sociaal-economische verschillen minder belangrijk zouden maken; een 'modern' risico als besmet rundvlees kan immers iedereen treffen. Dat neemt niet weg dat problemen er vaak geheel anders uitzien vanuit verschillende posities in de maatschappij. Consumenten zien het najagen van belangen en het ontbreken van een morele basis voor economisch handelen bij zowel producenten als consumenten als een belangrijke oorzaak voor voedselcrises, maar dit zal zelden door producenten of beleidsmakers te berde worden gebracht. Beter dan in dergelijke gevallen te zoeken naar één monocausale verklaring, is het om manieren te ontwikkelen waarmee samenlevingen kunnen reflecteren op de ambiguïteit van hun ervaringen (Jasanoff 2003: 242). Voor de Food Standards Agency betekent dit dat haar bestuur in het openbaar vergadert en alle belangrijke beslissingen neemt in aanwezigheid van publiek. Ook haar wetenschappelijke commissies houden jaarlijks meerdere semi-openbare vergaderingen. Bovendien worden consumenten- en producentenorganisaties en overige belanghebbenden meerdere malen per jaar formeel geraadpleegd over nieuwe beleidsinitiatieven. Hoewel die openheid door belanghebbenden geprezen wordt, blijkt hier wel dat een grote openheid niet per se leidt tot een daadwerkelijk *transparanter* beleid. Met name kleinere stakeholderorganisaties voelen zich namelijk overweldigd door de vele mogelijkheden tot inspraak of het 'volgen op afstand' van een beoordelings- en besluitvormingsproces. Zij beschikken simpelweg niet over voldoende mankracht om van het gehele aanbod gebruik te kunnen maken – maar achteraf kritiek leveren is lastig, wanneer er vooraf een formele mogelijkheid tot inspraak is geboden. De openheid lijkt zaken bovendien te depolitiseren: de media verwachten niet dat iets van politiek belang tijdens een open bijeenkomst besproken wordt. Ook geven sommige belanghebbenden aan dat de open bijeenkomsten van het bestuur van de FSA niet de tijd en ruimte bieden die de complexe beslissingen over voedselkwaliteit nu eenmaal nodig hebben.

Duidelijk is in ieder geval dat ontwikkelingen die de openheid van het beleidsproces trachten te vergroten, ook de betekenis van expertise veranderen. De expert is niet langer het 'verlengstuk' van het specialistische veld waarin hij zijn expertise heeft opgedaan, maar moet actief proberen verbanden te leggen, om zijn wetenschap te kunnen integreren met de kennis en ervaring van consumenten,

producenten en andere belanghebbenden. Experts moeten in toenemende mate omgaan met vragen die nooit puur technisch of wetenschappelijk van aard zijn, maar contextafhankelijk en sterk verbonden met maatschappelijke instituties en lokale praktijken. Collins en Evans (2002) maken hier een onderscheid tussen *interactional* of communicatieve expertise en *contributory* of inhoudelijke expertise. *Interactional* of communicatieve expertise betekent dat iemand over voldoende expertise beschikt om op een zinvolle manier met deelnemers aan het expertisegebied te kunnen communiceren. *Contributory* of inhoudelijke expertise betekent dat iemand over voldoende kennis beschikt om een bijdrage te kunnen leveren aan het betreffende vakgebied.<sup>vi</sup> Communicatieve expertise is nog geen inhoudelijke expertise, maar omgekeerd hoeft iemand die op een bepaald vlak inhoudelijk expert is niet altijd te beschikken over communicatieve kwaliteiten. Dit is echter wel noodzakelijk om over de grenzen van verschillende soorten expertise te kunnen samenwerken. Een voedselexpert moet immers kunnen communiceren met beleidsmakers en met collega-experts uit andere vakgebieden, maar ook met de leden van het publiek met hun uiteenlopende opvattingen, achtergrond en ervaringen (Nowotny 2003). De interactie tussen beleidsmakers en de wetenschappelijke adviescommissies blijkt bijvoorbeeld dikwijls problematisch te zijn, doordat de twee groepen vanuit hun eigen achtergrond verschillende standaarden voor communicatie hanteren (zie met name Dressel 2000: 192 en verder). Adviserende wetenschappers blijken vooraf niet altijd op de hoogte te zijn van de wijze waarop een politieke omgeving functioneert, en omgekeerd hebben beleidsmakers de neiging om van wetenschappers informatie te vragen die zij niet met zekerheid kunnen geven. Hoewel dit probleem niet geheel kan worden opgelost, kan de ontwikkeling van communicatieve expertise helpen om het te verkleinen. De Food Standards Agency zorgt bijvoorbeeld voor mediatrainingen van experts en een nauwe samenwerking tussen de wetenschappelijke commissies en een communicatieteam, zodat wetenschappelijke en technische informatie vertaald kan worden in termen die begrijpelijk zijn voor het publiek. Een ander voorbeeld van de inzet van communicatieve expertise, is wanneer een groep belanghebbenden zich laat vertegenwoordigen door iemand die wel over communicatieve expertise beschikt op het betreffende onderwerp. Deze persoon kan in het beleidsproces voor hen optreden als vertaler en belangenbehartiger. Dit wordt des te belangrijker naarmate in de toekomst meer zal worden ingezet op risicobeleid voor en in samenwerking met specifieke gebruikersgroepen, in plaats van op het uniforme risicoprofiel.

## 6. ...en een grotere crisisbestendigheid

Dikwijls is een voedselcrisis noodzakelijk om de politieke wil te creëren voor het opzetten van een waterdicht voedselveiligheidsprogramma. Het oordeel over het de overheid is immers niet alleen afhankelijk van het dagelijks functioneren, maar ook en vooral van de wijze waarop in crisissituaties opgetreden wordt (zie Boin and 't Hart 2003). Het gevolg is dat steeds het meeste geld en aandacht besteed wordt aan het product dat de vorige crisis veroorzaakte en aan het herstellen van het consumentenvertrouwen dat daardoor in het geding was geraakt, zodat andere prangende voedselproblemen verwaarloosd dreigen te worden. Zo leggen de autoriteiten in hun aanpak van de ene voedselcrisis vaak al de basis voor de volgende voedselcrisis (Jensen 2006: 273). Het is dan ook van groot belang om het beleid voor voedselkwaliteit crisisbestendiger te maken.

Zoals eerder besproken kan publieke participatie in de regulering van voedselkwaliteit een manier zijn om dat te bereiken. Dat is echter niet voldoende. Wanneer consumenten bijvoorbeeld de indruk krijgen dat de kwaliteit van een bepaald voedingsproduct problematisch is en de media deze indruk versterken, kan dit verstrekkende gevolgen hebben. Het maakt daarbij relatief weinig uit of er daadwerkelijk iets mis is met het product, of dat het uitsluitend om een indruk gaat. Bij gebrek aan een *exit*-optie kunnen voedselrisico's bij uitstek een bedreiging vormen voor de autonomie van burgers. Om de gevolgen van een voedselcrisis te beperken, dienen politici een nieuw perspectief te bieden door het risico een plaats te geven en zo de emotionele dynamiek van de crisis te kanaliseren. In bijvoorbeeld de Britse BSE-crisis, bleek de ('pre-FSA') overheid hierin jammerlijk te falen. Men maakte gebruik van symbolen die door het publiek geheel anders geïnterpreteerd werden dan de politici voor ogen hadden – het meest bekende voorbeeld is dat van John Gummer, die in de dagen vóórdat de BSE-crisis in alle hevigheid losbarstte zijn vierjarige dochter een hamburger voerde bij wijze van veiligheidsdemonstratie. De pr-stunt had exact het omgekeerde effect van wat beoogd werd.

Aangezien veel voedselrisico's niet of moeilijk waarneembaar zijn, is representatie - de wijze waarop het risico verbeeld wordt - van grote invloed op het maatschappelijk effect ervan. De Food Standards Agency zoekt de media daarom actief op. In plaats van de defensieve houding die voorheen gebruikelijk was, wordt nu gezocht naar nieuwe manieren om het publiek te bereiken, bijvoorbeeld via de website, maar ook via talkshows en rondreizende informatiecampagnes over voedsel en voedingsaspecten. Wanneer in



de media onjuiste berichten over voedselkwaliteit circuleren, wordt hierop direct gereageerd om het beeld tijdig te corrigeren.<sup>vii</sup>

Voorbeelden uit het bedrijfsleven tonen aan dat crisismanagement, mits zorgvuldig vormgegeven, het verlies van vertrouwen en marktaandeel kan voorkomen. Van belang daarbij is wel dat burgers daadwerkelijk kunnen vertrouwen op de informatie die de overheid hen geeft; crisismanagement bij wijze van *window-dressing* leidt hoogstens tot een verder verlies van betrouwbaarheid. Om dergelijke missers te voorkomen, zijn vooraf opgestelde duidelijke communicatieplannen onontbeerlijk: wie wordt door de crisis getroffen en welke maatregelen zijn noodzakelijk om de betreffende belanghebbenden zoveel mogelijk duidelijkheid en zekerheid te bieden en het verlies van vertrouwen te voorkomen? Een goed overzicht van de diverse relaties met belanghebbenden en mogelijke getroffenenen is cruciaal om deze vragen te beantwoorden. Alleen zo kan worden achterhaald met wie en op welke manier er gecommuniceerd dient te worden (Harris en O'Shaughnessy 1997). Er kan beter worden ingeschat hoe de verschillende belanghebbenden symbolische communicatie van de overheid zullen interpreteren, en hoe de informatie van experts vertaald kan worden in termen die voor alle belanghebbenden begrijpelijk zijn. Ook op dit gebied biedt de Food Standards Agency interessante voorbeelden. De organisatie onderhoudt een netwerk van contacten met vertegenwoordigers van bijvoorbeeld consumenten uit de lagere inkomensgroepen, uit de verschillende etnische minderheden en cetera. Over problemen met kosjer voedsel kan bijvoorbeeld rechtstreeks worden gesproken met vertegenwoordigers van de Joodse gemeenschap, wanneer het gaat om halal producten zijn er contacten met diverse Islamitische organisaties, en over problemen met een bepaald merk sojasaus werd de Chinese gemeenschap als eerste ingelicht. Het netwerk van de FSA stelt haar dus in staat om op een zeer gerichte manier te communiceren over specifieke voedselrisico's.

## 7. Conclusies

Juist omdat voedselkwaliteit altijd meer waarden kent, die dikwijls met elkaar in strijd zijn, is het belangrijk om een openbare ruimte te creëren waarin de afweging van die verschillende waarden transparant gemaakt wordt, en waar nodig onderwerp van kritisch debat. De overheid heeft daarbij een kaderstellende taak.

De trits risicobeoordeling, risicomangement en risicocommunicatie kan niet langer in de oude vorm worden gehandhaafd. De inschatting van risico's moet natuurlijk ook nu worden gebaseerd op de best beschikbare expertise, al dan niet wetenschappelijk gecertificeerd. Door echter in het beleidsproces de diverse expertises met elkaar te combineren, worden wetenschappelijke inschattingen en voorschriften zoveel mogelijk toegesneden op de praktijk. Tegelijkertijd moet worden erkend dat risico-inschatting niet waardevrij is. De criteria op grond waarvan over voedselrisico's en voedselkwaliteit besloten wordt, kunnen in laatste instantie uitsluitend op politieke wijze worden vastgesteld. Vertrouwen kan niet langer als een gegeven worden beschouwd, maar moet actief worden gecreëerd door een communicatieve inrichting van het beleidsproces. Het creëren van mogelijkheden voor publieke participatie is mede daarom van groot belang. De interactie tussen experts en publiek neemt idealiter de vorm aan van een *extended peer community*, waarin voedselkwaliteit vanuit diverse gelijkwaardige perspectieven kan worden bekeken. Om een dergelijke samenwerking mogelijk te maken, zal moeten worden ingezet op de ontwikkeling van *communicatieve expertise*.

Aangezien de verschillen tussen consumenten zijn toegenomen, is het opstellen van uniforme risicoprofielen niet meer toereikend. Vanuit het oogpunt van effectiviteit zal risicocommunicatie zich moeten toespitsen op de vragen, zorgen en leefstijl van specifieke consumentengroepen. Het onderhouden van contacten met vertegenwoordigers van de diverse groepen consumenten, kan helpen om die toegespitste communicatie vorm te geven – óók in het geval van een voedselcrisis. Een dergelijk beleid heeft alleen kans van slagen wanneer de overheid zich een betrouwbare partner betoont. Dat betekent dat de informatie die zij verschaft gebaseerd moet zijn op de best beschikbare kennis, maar vooral ook eerlijk is over de lacunes in die kennis.

## Literatuur

- Ansell, C.K. & D. Vogel (2006, red.) *What's the beef? The contested governance of European food safety*. Cambridge: MIT Press.
- Beck, U. (1992) *Risk society; towards a new modernity*. Londen: Sage.
- Borraz, O., J. Besancon & C. Clergeau (2006) Is it just about trust? In: Ansell, C.K. & D. Vogel (2006, red.) *What's the beef? The contested governance of European food safety*. Cambridge: MIT Press.
- Boin, A. & P. 't Hart (2003) Public leadership in times of crisis? *Public Administration Review* 63 (5), pp 544-553.
- Collins, H.M. & R. Evans (2002) The third wave of science studies; studies of expertise and experience. *Social Studies of Science* 32 (2), pp 235-296.
- Draper, A. & J. Green (2002) Food safety and consumers; constructions of choice and risk. *Social Policy and Administration*, 36 (6), pp 610-625.
- Dressel, K. (2000) *The cultural politics of science and decisionmaking; an Anglo-German comparison of risk political cultures*. Dissertatie. Munchen: Ludwig-Maximilians Universiteit.
- Finucane, M.L. (2002) Mad cows, mad corn and mad communities: the role of socio-cultural factors in the perceived risk of genetically-modified food. *Proceedings of The Nutrition Society*, 61(1), pp 31-37.
- Frewer, L.J. (1999) *Demographic differences in risk perceptions and public priorities for risk mitigation*. Report submitted to MAFF/DoH. Norwich: Institute of Food Research.
- Frewer, L.J., C. Howard, D. Hedderley & R. Shepherd (1996) What determines trust in information about food-related risks? Underlying psychological constructs. *Risk Analysis* 16, pp 473-486.
- Frewer, L.J., S. Miles, M. Brennan, S. Kuznesof, M.Ness & C.Ritson (2002) Public preferences for informed choice under conditions of risk uncertainty. *Public Understanding of Science* 11, 363-373.
- Frewer, L.J., S. Hunt, M. Brennan, S. Kuznesof, M.Ness & C.Ritson (2003) The views of scientific experts on how the public conceptualize uncertainty. *Journal of Risk Research* 6 (1), pp 75-85.
- Gaskell, G., N. Allum & S. Stares (2003) *Europeans and biotechnology in 2002*. Eurobarometer 58.0 Brussel: Europese Commissie.
- Gorcom, R.P.M. van (2003) Ons voedsel was nog nooit zo veilig, maar... In: *Voedselveiligheid tot (w)elke prijs? Essays en verslag van een conferentie*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit: Stuurgroep Technology Assessment.
- Hajer, M.A. (2003) Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences* 36 (2), pp 175-195.
- Hajer, M.A., C. Laurent & J. Van Tatenhove (2004) *Nieuwe vormen van governance; een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. RIVM Rapport 500013004/2004. Amsterdam: ASSR/Perform.
- Harris, P. & N. O'Shaughnessy (1997) BSE and marketing communication myopia: Daisy and the death of the sacred cow. *Risk, Decision and Policy*, 2 (1), pp 29-39.
- Jasanoff, S. (2003) Technologies of humility; citizen participation in governing science. *Minerva* 41, pp 223-244.
- Jensen, K.K. (2006) Conflicts over risks in food production; a challenge for democracy. *Journal for agricultural and environmental ethics* 19, pp 269-283.
- Lang, T. (1999) The complexities of globalization; the UK as a case study of tensions within the food system and the challenge to food policy. *Agriculture and Human Values* 16, pp 169-185.
- Laurent, C. (2006) *Meten is (w)eten? De Nederlandse discussie op het beleidsterrein voedselveiligheid*. Doctoraalscriptie. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Loeber, A. en M. Hajer (2007) Learning after the event. Assessing the institutional role of civic participation after food scandals and food scares. Final Report Work Package 5
- Miles, S. & L.J. Frewer (2001) Investigating specific concerns about different food hazards. *Food quality and preference* 12 (1), pp 47-61.
- Nowotny, H. (2003) Democratizing expertise and socially robust knowledge. *Science and public policy* 30 (3), pp 151-156.
- Oosterveer, P. (2005) *Global food governance*. Dissertatie. Wageningen: Wageningen Universiteit.
- Pellizoni, L., B. DeMarchi & S. Greco (2003) *Food risk communication and consumers' trust in the food supply chain*. Florence: Firenze University Press.
- Rogers, B. (2003) *Beef and liberty; roast beef, John Bull and the English patriots*. Londen: Chatto & Windus.
- Rowe, G., C. Reynolds & L.J. Frewer (2001) Public participation in developing policy related to food issues. In: Frewer, L.J., E. Risvik & H. Schifferstein (2006, red.) *Food, people and society; a European perspective of food choices*. Berlijn: Springer.

- Schwartz, M. & M. Thompson (1990) *Divided we stand; redefining politics, technology and social choice*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Scholderer, J. & L.J.Frewer (2003) The biotechnology communication paradox; experimental evidence and the need for a new strategy. *Journal of consumer policy* 26, pp 125-157.
- Tetlock, P. E. (2006) *Expert Political Judgment. How good is it? How can we know?* Princeton: Princeton University Press.
- Waarden, F. van (2006) Taste, traditions and transactions; the public and private regulation of food. In: Ansell, C.K. & D. Vogel (2006, red.) *What's the beef? The contested governance of European food safety*. Cambridge: MIT Press.
- Wynne, B. (1992) Uncertainty and environmental learning; reconceiving science and policy in the preventive paradigm. *Global Environmental Change* 2 (2), pp 111-127.
- Wynne, B. (2001) Creating public alienation; expert cultures of risk and ethics on GMO's. *Science as Culture* 10 (4), pp 445-481.

---

<sup>i</sup> Gezinsbedrijven horen bij landbouw, niet multinationals. Severt, S. *Agrarisch Dagblad*, 30-11-2006.

<sup>ii</sup> Voorheen weerspiegelde de voedselregelgeving de nationale politieke cultuur. De Duitse regelgeving richtte zich van oudsher op de zuiverheid van voedsel, Franse en Italiaanse regelgeving definieerde voedselkwaliteit hoofdzakelijk in termen van smaak, terwijl Nederland – bekend om kazen als ‘waterbouwkundige kunstwerken’ - zich richtte op het tegengaan van bedrog en het beschermen van handelsbelangen (Van Waarden 2006: 39-41).

<sup>iii</sup> Wanneer deze instanties vervolgens met elkaar gaan concurreren, ontstaat er een hernieuwde behoefte aan overheidsingrijpen. Zo werd de controverse rond het halal vlees verergerd doordat in Nederland sprake is van felle concurrentie tussen de meer dan dertig instanties die het certificaat ‘halal’ kunnen afgeven. Terwijl sommige van die instanties strenge richtlijnen hanteren voor het afgeven van het keurmerk, is het voor andere al voldoende wanneer een product geen varkensvlees bevat. De overheid aarzelt om zich te mengen in een religieuze aangelegenheid, met als gevolg dat de Moslimgemeenschap het vertrouwen in het keurmerk halal dreigt te verliezen (Van Waarden 2006: 58).

<sup>iv</sup> Vanuit het perspectief van consumenten worden voedselcrises en verminderde voedselkwaliteit veroorzaakt door een breed scala aan factoren, zoals de intensieve agrarische en industriële productie, de mondialisering van de voedselketens, de hebzucht van economische actoren, de zwakte van regelgevers en controleurs, de onwil van consumenten om meer geld uit te geven aan voedsel en het gebrek aan respect voor de natuur van zowel consumenten als producenten (Pellizoni et al. 2003).

<sup>v</sup> Overigens kan dit in de toekomst wellicht veranderen; zo werd bij de oprichting van de FSA een *lifestyle*-thema als de samenstelling van het dieet ook als een te politiek beladen thema beschouwd, terwijl de organisatie daar inmiddels wel veel aandacht aan besteedt.

<sup>vi</sup> Collins en Evans onderscheiden daarnaast deze twee categorieën nog *referred expertise*, die in dit essay buiten beschouwing zal worden gelaten.

<sup>vii</sup> De FSA moet hier overigens een precair evenwicht bewaren. Enerzijds zijn goede relaties met belanghebbenden belangrijk om haar regulerende functie te kunnen vervullen, anderzijds vraagt de transparantie om een publiekelijk naming-en-shaming beleid van diezelfde belanghebbenden.