

Transparant afwegen

Waarden en risico's beoordelen van voedselkwaliteit



WAGENINGEN **UR**

For quality of life







Transparant afwegen

Waarden en risico's beoordelen van
voedselkwaliteit

Erik de Bakker
Hans Bouwmeester
Marc Bracke
Addie van der Sluis
Marjolein van der Spiegel
Daniella Stijnen
Liesbeth Temme
Hilko van der Voet

Rapport 2009-020
April 2009
Projectcode 21070
LEI Wageningen UR, Den Haag

Het LEI kent de werkvelden:

-  Internationaal beleid
-  Ontwikkelingsvraagstukken
-  Consumenten en ketens
-  Sectoren en bedrijven
-  Milieu, natuur en landschap
-  Rurale economie en ruimtegebruik

Dit rapport maakt deel uit van het werkveld Consumenten en ketens.

Illustratie omslag: JAM visueel denken

Transparant afwegen; Waarden en risico's beoordelen van voedselkwaliteit

Bakker, E. de, H. Bouwmeester, M. Bracke, A. van der Sluis,
M. van der Spiegel, D. Stijnen, L. Temme en H. van der Voet
Rapport 2009-020

ISBN/EAN: 978-90-8615-320-6

Prijs € 13,25 (inclusief 6% btw)

47 p., fig., tab., bijl.

Transparante beleidsafwegingen en bredere risicobeoordelingen lijken cruciaal voor het waarmaken van de maatschappelijke aspiraties die het ministerie van LNV zich op het gebied van voedselkwaliteit heeft gesteld. De implementatie van instrumenten die dergelijke afwegingen ondersteunen blijkt echter problematisch. In dit rapport wordt ingegaan op de toepassing van een TRansparant Afwegingskader (TRAK) en het instrument van een Brede Risicobeoordeling (BRB). Deze instrumenten bieden zeker kansen, maar een succesvolle implementatie zal tijd en energie vergen gezien de knelpunten die er tegenover staan.

Transparent policy decisions and broader risk assessments seem to be crucial for fulfilling the social aspirations established by the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality with regard to food quality. However, the use of instruments which support such decision-making seems to be encountering problems. This report discusses the application of a Transparent Consideration Framework (*TRansparant AfwegingsKader*, TRAK) and a Broad Risk Assessment (*Brede Risicobeoordeling*, BRB). These instruments certainly offer potential, but successful implementation will take time and energy in view of the problems facing them.

Bestellingen

070-3358330

publicatie.lei@wur.nl

© LEI, 2009

Overname van de inhoud is toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.



Het LEI is ISO 9000 gecertificeerd.

Inhoud

	Woord vooraf	5
	Samenvatting	6
	Summary	8
1	Inleiding	10
	1.1 Achtergrond en probleemstelling	10
	1.2 Gecombineerde toepassing TRAK en BRB	12
	1.3 Implementatie en inbedding van TRAK	13
	1.4 Doel en werkwijze	14
	1.5 Opbouw rapport	15
2	Het belang van TRAK en BRB	16
	2.1 Belang van bredere afwegingen	16
	2.2 Verstregeling beleid en onderzoek	17
	2.3 Overeenkomst, verschil en kernbegrippen	19
	2.4 Flowchart TRAK en BRB	20
3	Kansen versus knelpunten	22
	3.1 Inleiding: advies Gezondheidsraad	22
	3.2 Positieve ervaringen en kansen	23
	3.3 Koudwatervrees en praktische hobbels	25
	3.4 Warmwatervrees en beleidsinbedding	26
	3.5 Mogelijkheden van BRB	28
4	Slotbeschouwing en conclusies	31
	4.1 De balans opgemaakt	31
	4.2 Aanbevelingen voor implementatie TRAK	32
	4.3 Aanbevelingen voor implementatie BRB	32
	Literatuur	34
	Bijlagen	
	1 TRAK (TRansparant AfwegingsKader)	36
	2 BRB (Brede RisicoBeoordeling)	41
	3 Vuistregels verantwoordelijkheden voor TRAK	46

Woord vooraf

Dit rapport is het sluitstuk van een driejarig onderzoek binnen het beleidsondersteunende thema 'Voedselkwaliteit' waarin transparante afwegingen in het beleid rond voedsel centraal stonden. Dit heeft geleid tot twee instrumenten waarbij het ene instrument zich richt op beleidsafwegingen (TRansparant Afwegings-Kader) en het andere instrument op risicobeoordelingen (Brede Risicobeoordeling). Hoewel de wetenschappelijke onderbouwing van de instrumenten wordt gewaardeerd, blijkt de implementatie van beide instrumenten problematisch. In dit rapport wordt dieper ingegaan op dit vraagstuk van implementatie, en ook op het cruciale belang voor LNV van transparante beleidsafwegingen en brede risicobeoordelingen. Met hun aanbevelingen pleiten de onderzoekers voor een stapsgewijze invoer van bredere afwegingsmethodieken en voor een praktische benadering die rekening houdt met mogelijke koudwatervrees onder beleidsmedewerkers.

Het project is uitgevoerd door een samenwerkingsverband van onderzoekers van het LEI, AFSG, ASG en RIKILT. De begeleidingscommissie van deze studie bestond uit Frank Jan van der Valk, Gieta Mahabir, Roland Thonissen en Hugo Liefjijn (allen LNV), Arie Ottevanger (VWS), Jacqueline Castenmiller (VWA) en Marcel Mengelers (VWA). Graag bedank ik deze commissieleden voor hun betrokkenheid bij dit project.



Prof.dr.ir. R.B.M. Huirne

Algemeen Directeur LEI Wageningen UR

Samenvatting

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) wil afwegingen in het beleid rond voedsel transparanter maken. Een belangrijke vraag is hoe uiteenlopende waarden en risico's op het gebied van voedselkwaliteit ten opzichte van elkaar gewogen moeten worden. In 2006 en 2007 zijn in opdracht van het ministerie van LNV twee instrumenten ontwikkeld die de beantwoording van deze vraag kunnen ondersteunen: TRAnsparant AfwegingsKader (TRAK) en Brede Risicobeoordeling (BRB). TRAK richt zich op een transparante beleidsafweging die zo mogelijk gekoppeld is aan (de bevordering van) een open stakeholdersdialoog. BRB staat in het teken van een meer geavanceerde modelmatige inschatting en afweging van risico's en benefits. TRAK en BRB belichamen elk op hun eigen wijze een methodisch antwoord op de uitdagingen van kennisonzekerheid en gebrekkige maatschappelijke consensus waarmee beleidsmakers in het domein van landbouw en voedsel vandaag de dag worden geconfronteerd.

Hoewel de ontwikkelde instrumenten een zeer verschillend methodisch karakter hebben, bestaan er mogelijkheden voor gecombineerde toepassingen op beleidsdossiers. De implementatie van TRAK en BRB, zo werd in de loop van 2008 duidelijk, stuit echter op een aantal problemen. Naast praktisch-organisatorische knelpunten spelen hier ook belemmeringen die verband houden met een departementale 'beleidscultuur'. Als we de balans opmaken op basis van onze ervaringen, zien we dat toepassing van TRAK en BRB zowel sterke als zwakke punten herbergt (tabel 1).

Tabel 1	
Sterktes en zwaktes TRAK en BRB	
Sterktes	Zwaktes
<ul style="list-style-type: none">- Open dialoog, inzicht in zorgen en drijfveren- Flexibele toepassingsmogelijkheden- Tijdwinst door wederzijds begrip op basis van inzicht en transparantie- Betere afstemming generiek beleid en praktische beleidsvertaling- Bruikbaar voor nieuwe beleidsopgaven (bijvoorbeeld het nieuwe voorzorgsbeginsel)	<ul style="list-style-type: none">- Vereist tijdsinvestering in begin- Timing inzet methodiek is lastig- Afhankelijk van representativiteit relevante stakeholders en beschikbaarheid data- Strategisch handelen en opportunisme dossierhouders- Beleidscultuur waarin integrale afwegingen secundair zijn (verkokering)

De moeizame implementatie van TRAK en BRB is zorgwekkend. Transparante beleidsafwegingen en bredere risicobeoordelingen lijken namelijk cruciaal voor het waarmaken van de maatschappelijke aspiraties die het ministerie van LNV zich op het gebied van voedselkwaliteit heeft gesteld. Het ontbreken van integrale afwegingen die recht doen aan het brede palet van voedselkwaliteitswaarden zou de bestuurlijke legitimiteit van het ministerie zelfs kunnen ondermijnen. TRAK en BRB beschikken in dit kader over sterke eigenschappen en bieden zeker kansen, maar een succesvolle implementatie zal tijd en energie vergen gezien de zwaktes en bedreigingen die ertegenover staan. Om implementatie van beide methodieken te bevorderen doen wij de volgende aanbevelingen aan het ministerie van LNV.

TRAK

- Benadruk dat het beleidsmedewerkers geen extra werk hoeft te kosten, dat het juist tijdwinst kan opleveren, en dat het legitiem is om externe expertise in te huren voor een meer integrale beleidsafweging.
- Wijs op het beleidsprincipe van 'sturen op afstand', dat het hedendaagse motto is, en de daaruit ontstane behoefte aan procedureel en procesgeoriënteerd werken in beleidsprocessen.
- Benadruk dat bij het gebruik van TRAK heldere spelregels kunnen worden geformuleerd voor de verdeling van verantwoordelijkheden.
- Overweeg een stapsgewijze invoer van de methodiek. Gebruik deze in eerste instantie vooral agenderend en inventariserend met betrekking tot bredere afwegingen en stel hier bescheiden doelen. Zie dit als een opstap voor meer intensieve en volledige toepassingen.

BRB

- De implementatie van BRB kan het best voor elke relevante beleidscase afzonderlijk beschouwd worden.
- Het kiezen van de juiste scenario's is van groot belang om met behulp van BRB de impact van beleidsmaatregelen op meerdere voedselkwaliteitswaarden tegelijk te kunnen bepalen.
- De kwaliteit van de output van BRB is afhankelijk van de kwaliteit van de gebruikte data, zowel wat betreft consumptiegegevens als inhoudsstoffen. Door te streven naar stakeholderbetrokkenheid bij het aanleveren van kwantitatieve gegevens, kan enerzijds commitment en anderzijds actualiteit van de data worden gegarandeerd.

Summary

Transparent considerations applied; Broad policy decisions and risk assessments in food quality

The Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality wants to improve the transparency of decision-making in food policy. An important question is how different values and risks relating to food quality should be compared to each other. In 2006 and 2007, the Ministry commissioned the development of two instruments which could help answer this question: the Transparent Consideration Framework (TRAK) and the Broad Risk Assessment (BRB). TRAK focuses on transparent policy decisions, if possible linked to an open stakeholders' dialogue, or the promotion of this. BRB is aimed more at an advanced model-type assessment and an assessment of risks and benefits. In their own ways, TRAK and BRB both constitute a methodical response to the challenges of knowledge uncertainty and lack of social consensus which confronts policy makers in the domain of agriculture and food today.

Although these instruments are very different with regard to methodology, there is potential for combined applications on policy dossiers. However, as we saw during the course of 2008, the implementation of TRAK and BRB faces a number of problems. Besides practical and organisational problems, there are also obstacles related to a departmental 'policy culture'. When weighing up the pros and cons, based on our experiences we see that application of TRAK and BRB has both strengths and weaknesses (table 1).

Table 1		Strengths and weaknesses TRAK and BRB	
Strengths		Weaknesses	
<ul style="list-style-type: none">- Open dialogue, insight into concerns and motivation- Flexible application opportunities- Time saved through mutual understanding based on insight and transparency- Better coordination between generic policy and practical policy interpretation- Can be used for new policy assignments (e.g. the new precautionary principal)		<ul style="list-style-type: none">- Requires initial time investment- Timing is difficult- Depends on representativeness of relevant stakeholders and availability of data- Strategic action and opportunism dossier holders- Policy culture in which integral considerations are secondary (compartmentalisation)	

The problems involved in implementing TRAK and BRB are a cause for concern. Transparent policy decisions and broader risk assessments seem to be crucial for fulfilling the social aspirations established by the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality with regard to food quality. The lack of integral considerations which do justice to the broad pallet of food quality values could even undermine the administrative legitimacy of the Ministry. In this context, TRAK and BRB have strong characteristics and certainly have potential, but successful implementation will take time and energy in view of the weaknesses and threats facing them. In order to promote implementation of both methods, we make the following recommendations to the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality.

TRAK

- Emphasise the fact that the policy officials will not be required to do extra work, that it can save time and that it is legitimate to hire in external expertise for more integral policy decision making.
- Point to the policy principle of 'remote governance' (the modern motto) and the resulting need for procedural and process-oriented working in policy processes.
- Emphasise the fact that clear rules can be formulated for the use of TRAK in order to share responsibilities.
- Consider a gradual introduction of the method. Use it initially for planning and taking stock related to broader decision-making and set modest goals. See this as a step towards more intensive and complete applications.

BRB

- The implementation of BRB can best be considered for each relevant policy case separately.
- Choosing the right scenarios is vital for being able to determine the impact of policy measures on several food quality values at the same time using BRB.
- The quality of the output of BRB depends on the quality of the data used, both with respect to consumer data and ingredients. By trying to promote stakeholder involvement in supplying quantitative data, commitment and currency of the data can be guaranteed.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en probleemstelling

In de maatschappij bestaan uiteenlopende verwachtingen over waarden rond voedselkwaliteit zoals voedselveiligheid, productkwaliteit, economie, dierenwelzijn en duurzaamheid. Deze waarden kunnen elkaar versterken maar ook met elkaar wringen. Een goed voorbeeld van wederzijdse versterking zijn productkwaliteit en duurzaamheid zoals die in sommige streekproducten worden gerealiseerd. Een voorbeeld van waarden die moeilijk te verenigen zijn is bijvoorbeeld het verregaand verbeteren van het welzijn van landbouwhuisdieren en tegelijk een goed inkomen garanderen. Omgekeerd is het mogelijk dat een optimale economische benutting van landbouwhuisdieren de waarde dierenwelzijn onder druk zet. Op soortgelijke wijze kunnen er ook spanningen worden vastgesteld voor de risico's die met voedsel(productie) zijn verbonden. Het indammen van risico's voor voedselveiligheid kan bijvoorbeeld additionele kosten met zich meebrengen voor een bepaalde branche.

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) wil afwegingen in het beleid rond voedsel transparanter maken. Gegeven dit beleidsdoel is de vraag hoe uiteenlopende waarden en risico's op het gebied van voedselkwaliteit ten opzichte van elkaar gewogen moeten worden. Eind 2005 gaf het ministerie van LNV daarom de opdracht tot het ontwikkelen van instrumenten waarmee de verschillende waarden met betrekking tot landbouw en voedsel helder kunnen worden beoordeeld en afgewogen (Beekman et al., 2007). Dit leidde tot de ontwikkeling van een TRansparant AfwegingsKader (TRAK) (Bracke et al., 2008) en het instrument van een Brede RisicoBeoordeling (BRB). Voor een inhoudelijke beschrijving van de beide methodieken verwijzen we naar de bijlagen. Terwijl TRAK zich richtte op een transparante beleidsafweging die zo mogelijk gekoppeld is aan (de bevordering van) een open dialoog met maatschappelijke stakeholders, stond BRB in het teken van een meer modelmatige, kwantitatieve inschatting en afweging van risico's en benefits.

In 2006 en 2007 werden deze methodieken, die vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines werken, in aparte deelprojecten ontwikkeld en getest, zonder dat sprake was van een geïntegreerde dan wel gecombineerde toepassing. Dit leidde onder meer tot de toepassing van TRAK op het beleidsdossier 'Diermeel in diervoeder' waarin de vraag centraal stond of het gebruik van dier-

lijke eiwitten weer een plaats kon krijgen in diervoeders (zie voor een uitvoerig verslag Stijnen et al., 2008). In het kader van BRB werd voor verschillende scenario's van visconsumptie in beeld gebracht hoe de inname van gezonde stoffen en schadelijke stoffen met elkaar samenhangen.¹ Door een scenario te gebruiken waarin alleen duurzaam gevangen vis gegeten wordt, was het ook mogelijke een score vast te stellen voor de waarde van duurzaamheid. Eenzelfde soort exercitie werd uitgevoerd voor groenten- en fruitconsumptie, waarbij de huidige consumptie werd vergeleken met een scenario waarin de gehele bevolking voldoet aan de aanbevelingen voor groenten- en fruitconsumptie volgens de Richtlijnen Goede Voeding.²

In 2008 werd een gecombineerde methodische toepassing uitgevoerd in een gezamenlijk onderzoeksproject van beide deelprojecten. Dit rapport doet daarvan deels verslag. De probleemstelling van het project luidde als volgt:

1. Hoe kunnen de instrumenten die zijn ontwikkeld voor een brede risicobeoordeling (BRB) en een transparante beleidsafweging (TRAK) geïntegreerd of gecombineerd worden toegepast?
2. Welke strategieën zijn nodig (of dienen te worden ontwikkeld) om te zorgen dat deze instrumenten effectief en efficiënt geïmplementeerd kunnen worden?

Een opgave was te onderzoeken en te testen of en hoe de methodieken gecombineerd zijn toe te passen op een actueel beleidsdossier. Daarnaast stond het project in het teken van de opgave hoe een succesvolle implementatie van de beide methodieken binnen (en wellicht ook buiten) LNV gestalte zou kunnen of moeten krijgen. In dit rapport gaan wij vooral dieper in op de tweede opgave van implementatie en minder op de eerste opgave van de methodische verknoping. Dit methodische vraagstuk is namelijk beantwoord via een andere route, die we hierna kort beschrijven.

¹ Hierbij werd de gelijktijdige inname van dioxines of kwik en omega-3 visvetzuren uit de gehele voeding van de bevolking gemodelleerd. De uitkomsten zijn vergeleken met de van kracht zijnde (toxicologische/gezondheidskundige) grenswaarden voor deze stoffen.

² Hierin werd de gelijktijdige inname van nitraat en vitamine C of betacaroteen uit de gehele voeding gemodelleerd.

1.2 Gecombineerde toepassing TRAK en BRB

In 2008 zijn TRAK en BRB gecombineerd in een hypothetische toepassing op het LNV-beleidsdossier 'Omgang met dierlijke eiwitten'. De volgende beleidsopgave stond hierin centraal:

Hoe kunnen we met andere productiewijzen en voedingspatronen op het gebied van vlees bijdragen aan (mondiale) welvaart, voedselzekerheid en een draagkrachtig ecosysteem?

Deze toepassing leerde dat TRAK en BRB in principe goed te combineren zijn. TRAK zorgt dan voor een heldere formulering van het overkoepelende raamwerk van beleidsscenario's en waarden die in een bepaald beleidsdossier relevant zijn en BRB rekent voor enkele van deze waarden, voorzover dat kan, de risico's en benefits door van de onderscheiden scenario's. Op deze wijze is het mogelijk normatieve afwegingen van waarden en beleidsopties te verbinden met empirische inschattingen op basis van wetenschappelijke expertise. Wel werd eens te meer duidelijk dat een succesvolle toepassing van BRB afhankelijk is van de mate waarin er voor de betreffende waarden voldoende betrouwbare gegevens beschikbaar zijn. Vandaar dat het op dit moment slechts mogelijk is voor een beperkt aantal waarden in een bredere beleidsafweging het BRB-model toe te passen. Naarmate in toekomstig onderzoek meer waarden vertaalbaar blijken in betrouwbare kwantitatieve data, hetzij door wetenschappelijk onderzoek hetzij via TRAK-achtige discussies, zullen de toepassingsmogelijkheden van BRB toenemen.

Dat het hier een hypothetische toepassing betrof, verdient enige toelichting. In het eerste kwartaal van 2008 is gezocht naar een beleids casus voor reële toepassing van de beide methodieken. Het bleek echter niet makkelijk op korte termijn een beleids casus te vinden die aansloot op de inhoudelijk vereisten voor een gecombineerde toepassing van beide instrumenten. Niet alleen moest het bij de beleids casus gaan om:

- a) een problematiek waarin zowel meerdere waarden als risico's of benefits speelden, maar het beleidsvormingsproces moest bovendien
- b) in het beleidsmoment zitten waarin afwegingen nodig en gewenst zijn en
- c) voldoen aan bepaalde randvoorwaarden zoals voldoende 'discussiebereide' stakeholders (voor de beoogde interactieve toepassing van TRAK) en beschikbaarheid van data die zich lenen voor modelmatige doorrekening (voor BRB).

Nadat verschillende beleidsdiscussies afvielen omdat deze niet voldeden aan bovenstaande criteria, leken we in de lente van 2008 met het dossier 'Omgang met dierlijke eiwitten' een ideale casus te hebben gevonden die op elk criterium goed scoorde. Er was echter een praktisch probleem. Het ging hier om een politiek gevoelig dossier waarbij meerdere ministeries waren betrokken en zowel de Bureau Bestuursraad van LNV als SenterNovem (een agentschap dat het ministerie van Economische Zaken ondersteunt) waren al bezig systematisch vorm te geven aan een stakeholdersdialoog over de problematiek. Na enig wikken en wegen werd besloten TRAK en BRB niet als extra methodieken in het beleidsproces 'in te varen' omdat dit verwarring zou kunnen opleveren.

Omdat de tijd echter drong om met TRAK en BRB gecombineerd aan de slag te gaan en omdat ook de dossierhouder 'Omgang met dierlijke eiwitten' van mening was dat hier een interessant toepassingsgebied lag voor TRAK en BRB, is besloten de methodieken op basis van openbare bronnen hypothetisch toe te passen. De resultaten van deze hypothetische toepassing zouden vervolgens worden doorgesproken met de dossierhouder om te kijken of deze aansloten op de discussies in het 'werkelijke' beleidsproces en of onze analyse als vruchtbare input benut kon worden in het lopende beleidsproces. Inmiddels zijn de eerste resultaten van deze toepassing besproken en is de eerste conclusie dat deze zeker aansluiten op het werkelijke beleidsproces en wellicht ook nog bruikbaar zijn als input voor het proces dat nog gaande is. Voor het vervolg is afgesproken dat in de vorm van een interne notitie de gecombineerde (hypothetische) toepassing van TRAK en BRB wordt afgerond en dat deze notitie, afhankelijk van de afronding van het beleidsproces, nadien zal worden omgewerkt tot een openbaar onderzoeksrapport of enkele wetenschappelijke artikelen.

1.3 Implementatie en inbedding van TRAK

De moeite die het projectteam in 2008 ondervond bij het vinden van een geschikte beleidsdiscussie, maakte duidelijk dat de implementatie van TRAK verre van vanzelfsprekend was. Dit ondanks goed gewaardeerde rapporten, test- en oefensessies, presentaties en een verspreide folder. Onze zoektocht bracht naar voren dat de toepassing van deze methodiek binnen LNV op knelpunten stuit en dat deze een goede inbedding behoeft wil deze niet na een paar jaar onderin in de la belanden. Naast praktisch-organisatorische knelpunten die een goede inbedding in de weg kunnen zitten, speelt hier ook de departementale 'beleidscultuur' die belemmerend kan werken een rol. Voor een procesgeoriënteerde

methodiek als TRAK geldt dat een intensieve toepassing zeker in het begin nogal wat inzet vergt van beleidsmedewerkers en dat dit een hinderpaal kan zijn om deze methodiek te benutten. Een 'cultureel' probleem is de onwennigheid van beleidsmedewerkers met betrekking tot bredere beleidsafwegingen die de inhoudelijke waarden van hun eigen dossiers doorgaans overstijgen. Er bestaat in ieder geval bij een aantal beleidsmedewerkers, zo was onze ervaring, de neiging dit soort bredere afwegingen voor zich uit te schuiven of door te schuiven naar de wetenschap of de politiek. Hoewel LNV het belang en de noodzaak van transparante afwegingen in meerdere beleidsstukken benadrukt, is de vertaling hiervan naar concrete beleidsvormingsprocessen dus verre van eenvoudig.

1.4 Doel en werkwijze

In dit rapport zullen we dieper ingaan op de knelpunten en mogelijke strategieën die kunnen zorgen voor een meer effectieve implementatie van TRAK. Vooral bij TRAK, een instrument dat afhankelijk is van de participatie van betrokken dossierhouders, kwamen er hier problemen naar voren die nadere aandacht behoeven. Hoe kunnen drempels voor toepassing worden verlaagd, kan er stapsgewijs voor worden gezorgd dat beleidsmedewerkers het belang van dergelijke afwegingsmethodieken zien en de mogelijkheden ervan efficiënt benutten? De implementatieproblematiek van BRB kan hiervan worden afgeleid. Veel beleidsmedewerkers zijn onwennig met het toepassen van integrale afwegingen. Hierdoor ontbreekt het ook aan een duidelijke vraagbehoefte aan bredere risicobeoordelingen die meerdere risico's en benefits verdisconteren. Het gevolg is dat ook BRB, net zoals TRAK, in een onzekere situatie verkeert over nieuwe toepassingen die nodig zijn om ervaringskennis te ontwikkelen waarmee de methodiek kan worden verfijnd en efficiënter gemaakt.

In dit rapport zal vooral veel aandacht worden besteed aan de implementatieproblemen van TRAK. De reden hiervoor is dat de problemen die we hier tegenkwamen ook bepalend lijken te zijn voor de toepassingskansen van BRB. Men zou zelfs kunnen stellen dat de toepassingskansen van BRB voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van een goede beleidsinbedding van TRAK. Als overkoepelende, procesgeoriënteerde methodiek zou TRAK het veld rijp kunnen (of moeten) maken voor de vraagbehoefte aan bredere risicobeoordelingen die misschien wel inherent zijn aan integrale beleidsafwegingen. De nadruk ligt dus op de implementatie van TRAK maar niettemin zal ook worden ingegaan op

knelpunten van meer technisch-wetenschappelijke aard die van belang zijn voor de toekomstige toepassing van BRB.

De empirische basis van dit rapport wordt gevormd door de gesprekken die we in de loop van het jaar hebben gevoerd met diverse beleidsmedewerkers in het kader van het vinden van een geschikte beleidscasus en de gedachteswisselingen hierover met de leden van de begeleidingscommissie. Tegen het einde van het project zijn aanvullend nog vier beleidsmedewerkers, die bekend waren met TRAK, geïnterviewd over hun visie op de implementatie(problemen) van dergelijke procesgeoriënteerde instrumenten.¹

1.5 Opbouw rapport

Hoofdstuk 2 beschrijft het belang van bredere afwegingen voor LNV en de verstrengeling en beleid en onderzoek die de achtergrond vormt van beide methodieken. We typeren kort op welke punten TRAK en BRB overeenkomen en verschillen en besteden aandacht aan enkele kernbegrippen. We eindigen met een flowchart waarin de beide methodieken schematisch naast elkaar zijn gezet aan de hand van drie verschillende fasen van beleidsvorming.

In hoofdstuk 3 identificeren we enerzijds de kansen van bredere afwegingen en anderzijds de knelpunten die een goede implementatie van TRAK en BRB in de weg staan. Naast koudwatervrees speelt hier ook 'warmwatervrees'.

Ten slotte beschrijven we in hoofdstuk 4 hoe deze knelpunten voor de toekomst het beste benaderd kunnen worden en hoe een verantwoorde toepassing en doorontwikkeling van de beide methodieken mogelijk is.

¹ Dit waren Wim de Leeuw, Eric Piercy, Sabine Pronk (allen beleidsmedewerker LNV) en Rob Theelen (VWA, voormalig beleidsmedewerker LNV).

2 Het belang van TRAK en BRB

2.1 Belang van bredere afwegingen

Zoals onderhand bekend mag worden voorondersteld heeft het beleidsperspectief op landbouw en voedsel zich mettertijd verbreed. In het LNV-beleidsprogramma 'Kracht en kwaliteit' uit 1999 werd dit al benadrukt, maar de meest opvallende erkenning hiervan was de naamsverandering van LNV in 2003. De 'V' van 'Visserij' werd toen vervangen door de 'V' van 'Voedselkwaliteit' en de ontwikkeling van een bredere beleidsvisie op voedsel werd een speerpunt. In 2005-2006 volgde de Strategische Dialoog Voedselkwaliteit waarin LNV zich op zijn nieuwe rol oriënteerde. Geconstateerd werd dat voedselzekerheid en -veiligheid als maatschappelijke thema's minder relevant zijn geworden, terwijl andere thema's aan belang hebben gewonnen. 'Gezondheid springt hierbij het eerst in het oog.' (LNV, 2006; 3). Daarnaast werd gewezen op de beleving van voedsel (smaak, gemak, genot) die steeds belangrijker is geworden en op maatschappelijke waarden zoals dierenwelzijn, milieuvriendelijkheid, eerlijke handel en ambachtelijkheid. Al deze waarden spelen een toenemende rol in de waardering en beoordeling van de kwaliteit van voedsel. Deze LNV-visie, waarin plaats is voor een veelkleurig palet van waarden, staat overigens niet op zichzelf. Deze verbrede kijk op voedselkwaliteit sluit aan op kritische perspectieven vanuit de wetenschap waarin levensmiddelen en gezondheid niet op zichzelf staan maar zijn verbonden met landbouwproductieprocessen en een agrofoodindustrie die een grote invloed hebben op de maatschappij en het natuurlijke milieu (onder andere Lang en Heasman, 2004; Fresco, 2006; Pollan, 2006). Deze verbrede kijk impliceert ook dat men zich ook genoodzaakt ziet meerdere waarden tegen elkaar af te wegen - want dat ze met elkaar kunnen wringen, daarover bestaat geen twijfel.

Men zou kunnen zeggen dat LNV, door een breed begrip van voedselkwaliteit centraal te stellen, nieuwe beleidsdomeinen naar zich toe heeft getrokken waardoor het als ministerie ook een sterkere basis van bestuurlijke legitimiteit verwierf. Op deze wijze komt men namelijk tegemoet aan kritiek vanuit de samenleving dat LNV vooral het economisch belang van de sector centraal zou stellen. Als ministerie dat zich bezighoudt met uiteenlopende waarden van voedselkwaliteit, heeft men oog voor allerlei maatschappelijke wensen en sluit men aan op de toenemende vermaatschappelijking van beleid. Een niet onbelangrijke

constatering in dit verband is dat de relevantie van waarden of belangen in de loop der tijd voor een bepaald beleidsveld kan veranderen of dat daaraan nieuwe waarden of belangen worden toegevoegd. Kijken we naar het beleid van LNV dan zien we dat de na-oorlogse aandacht van voedselzekerheid verschoof naar voedselveiligheid, een waarde die in de jaren negentig centraal stond vanwege verschillende voedselcrises. In het nieuwe millennium lijkt de waarde voedselveiligheid echter minder problematisch te zijn en zijn het de vragen over gezond voedsel die in het publieke en beleidsmatige debat de trom roeren. Ook de waarden van dierenwelzijn, milieu en duurzaamheid doen hier mee, zij het met een wat zachtere roffel. Kortom, de politieke en maatschappelijke discussie over voedselkwaliteitswaarden gaat gepaard met verschuivingen en soms onverwachte dynamiek die de nodige (discussie)stof en verwarring kunnen veroorzaken. Wat ineens belangrijk lijkt te zijn, was het eerder niet (of in veel mindere mate) en vice versa. Dit maakt een systematische en transparante verantwoording van beleidskeuzes des te belangrijker.

Helderheid en transparantie in de weging van verschillende voedselkwaliteitswaarden (zoals volksgezondheid, dierenwelzijn, milieu en eerlijke handel) en de uiteenlopende risico's die hier mogelijk spelen, kan eraan bijdragen dat het consumentenvertrouwen in voedselkwaliteit (zoals bedoeld in brede LNV-betekenis) wordt gestimuleerd en versterkt. Maar transparante beleidsafwegingen en bredere risicobeoordelingen zijn bovenal cruciaal voor het waarmaken van de aspiraties die het ministerie van LNV zich heeft gesteld met de 'V' van Voedselkwaliteit. Het ontbreken van heldere afwegingen die recht doen aan het brede palet van voedselkwaliteitswaarden zou de maatschappelijke ambitie die is belichaamd in de recente naamsverandering van het ministerie kunnen ondermijnen. Integrale afwegingen zijn dus van wezenlijk belang voor de bestuurlijke legitimiteit van LNV.

2.2 Verstremeling beleid en onderzoek

Door een brede kijk op voedselkwaliteit tot een essentieel onderdeel van zijn beleid te maken, haalde LNV een buitengewoon lastige politieke en bestuurlijke problematiek binnen. In het laatste decennium zijn beleidsmakers op het gebied van landbouw en voedsel in toenemende mate geconfronteerd met uiteenlopende normatieve wensen en verwachtingen uit de samenleving. Daardoor is ook de vraag naar een transparante verantwoording van beleidskeuzes steeds meer urgent geworden. Maar hoe kunnen de verschillende waarden van voedselkwaliteit tegen elkaar worden afgezet? Hoe kunnen deze beleidsmatig verantwoord

worden (af)gewogen zonder dat men zich politieke builen valt? Hoe verhouden zich hier normatieve discussies en empirische kennis?

Dit zijn diepgravende vragen die raken aan de fundamenteën van zowel politieke als wetenschappelijke praktijken. Het raakt ook aan de vraag of een klassieke taakverdeling tussen het descriptieve domein van onderzoek en wetenschap en het normatieve domein van beleid en politiek vandaag de dag nog wel houdbaar is. Een dergelijke taakverdeling tussen wetenschappers en beleid en politiek kan relevant en vruchtbaar zijn wanneer er zekerheid bestaat over beschikbare en geldige kennis en een behoorlijke consensus over de waarden en normen van beleidsdoelen. Wetenschap en (normatieve) praktijk kunnen dan grotendeels naast elkaar functioneren. In de alledaagse maatschappelijke praktijk is bovengenoemde taakverdeling echter onhoudbaar. Diverse beleidsproblemen kenmerken zich door onzekerheid over beschikbare en geldige kennis, door ontbrekende consensus over in het geding zijnde waarden en normen, of door alletwee. Beleid, onderzoek en praktijk zijn in toenemende mate verstrengeld geraakt. Deze verstrengeling is het gevolg van de toenemende vermaatschappelijking van het beleid rond landbouw, voedsel en groen die ten grondslag ligt aan de verbrede beleidskijk op voedselkwaliteit.

De gebruikservaringen van TRAK en BRB leren dat tussen norm en empirie moeilijk waterdichte schotten zijn te plaatsen.¹ Ze vertegenwoordigen elk op hun eigen wijze een methodisch en praktisch antwoord op de uitdagingen van kennisonzekerheid en gebrekkige maatschappelijke consensus waarmee beleidsmakers in het domein van landbouw en voedsel vandaag de dag regelmatig worden geconfronteerd. TRAK is in overkoepelende zin gericht op het zo helder mogelijk onderscheiden en uiteenrafelen van normatieve en empirisch-wetenschappelijke discoursen, echter in het besef dat deze discoursen met elkaar zijn verweven en niet strikt van elkaar te scheiden. BRB richt zich in meer specifieke zin op analyses van risico's en/of baten (*benefits*) die meer dan één voedselkwaliteitswaarde bestrijken: uitgaande van verschillende scenario's worden meerdere positieve en negatieve effecten aan elkaar gerelateerd, waarbij de kansen op gelijktijdig optreden van wenselijke dan wel onwenselijke uitkomsten met betrekking tot de verschillende waarden worden gekwantificeerd. Tevens wordt helderheid verschaft over de uitgangspunten en onzekerheidsmarges van een dergelijke brede risicobeoordeling.

¹ Zie de bijlage voor een beschrijving van de beide methodieken.

2.3 Overeenkomst, verschil en kernbegrippen

Een overeenkomst van TRAK en BRB is dat beide methodieken zich richten op een beoordeling van meer dan één maatschappelijke waarde. Op basis van criteria, indicatoren en empirische data pogen ze op methodische wijze bij te dragen aan transparante (af)wegingen. De methodieken verschillen echter van elkaar in hun werking en hun bereik van toepassing. Grofweg kan men stellen dat TRAK zich richt op subjectieve processen en BRB op objectieve data-analyse. TRAK is een procesgeoriënteerde methodiek met een breed toepassingsbereik waarin de ondersteuning van normatieve afwegingen over een beleidsissue centraal staat. BRB is een modelmatige methodiek die inzoomt op bepaalde afwegingsaspecten van een beleidsissue en daarover, uitgaande van bepaalde normen, objectiveerbare kennis verschaft (inclusief onzekerheidsmarges). We geven hieronder enkele kernbegrippen weer, waarbij zal blijken dat sommige begrippen binnen de verschillende methodieken een net iets andere betekenis kunnen hebben:

- *maatschappelijke waarden*

de diverse aspecten of belangen die bij een normatieve beoordeling van een issue door maatschappelijke stakeholders relevant worden geacht en waarvan de waardering of 'score' is te concretiseren door een of meer criteria of indicatoren;

- *criteria*

gespecificeerde waarden die de betekenis kunnen hebben van aanwijzingen of normen. Binnen TRAK worden (algemene) maatschappelijke waarden onderverdeeld in de criteria. Deze criteria zijn te beschouwen als indicatoren (aanwijzingen) die een meer concrete, meetbare invulling kunnen geven aan de geïdentificeerde maatschappelijke waarde. Op basis hiervan worden nadien de verschillende waarden gerangschikt. Binnen BRB zijn criteria op te vatten als normen (grenswaarden of limietwaarden) die als uitgangspunt worden genomen om empirische data (verworven op basis van indicatoren) nader te classificeren; criteria bepalen het risiconiveau dat acceptabel wordt geacht;

- *empirische data*

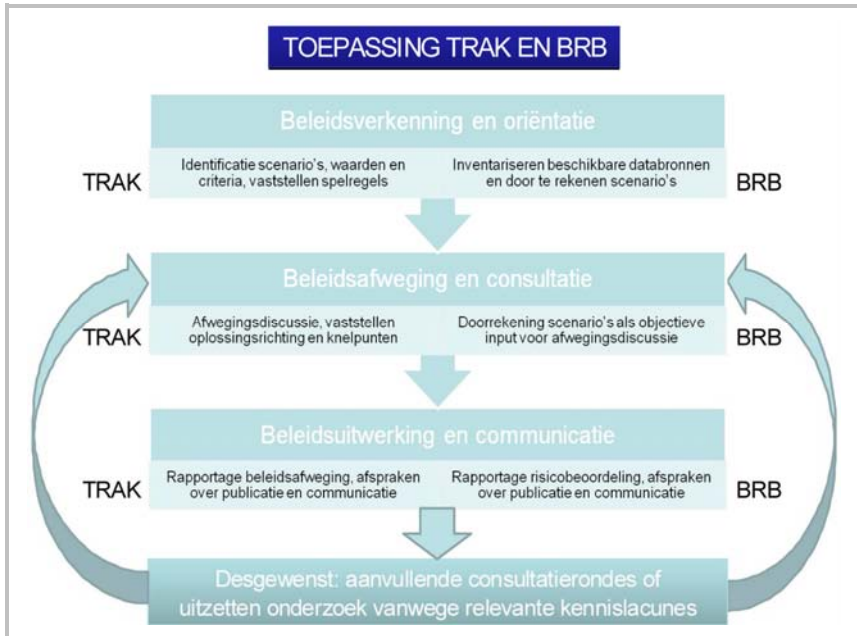
gegevens verkregen uit wetenschappelijke experimenten of empirische waarnemingen. Empirische data kunnen zowel ruw van aard zijn (primaire data) als meer geïnterpreteerd in een bepaalde (theoretische) samenhang. De interpreta-

tie van data kan gebaseerd zijn op statistische modellering of op casestudy's van sociaal-wetenschappelijke aard.¹

2.4 Flowchart TRAK en BRB

Bij praktisch elke beleidscasus zijn de fasen van (1) 'beleidsverkenning en oriëntatie', (2) 'beleidsafweging en consultatie' en (3) 'beleidsuitwerking en communicatie' te onderscheiden. In de onderstaande flowchart zijn de toepassingsmogelijkheden van TRAK en BRB voor elk van deze drie beleidsfasen aangegeven. In het geval van concrete beleidscasussen waarin TRAK en BRB zijn te combineren, kunnen de methodieken in de verschillende fasen parallel worden uitgewerkt en toegepast. Hierbij wordt aan de ene kant een participatief proces doorlopen (conform TRAK), terwijl dit aan de andere kant ondersteund wordt door zoveel mogelijk modelmatige doorrekening (conform BRB). TRAK voedt BRB met de meest relevante vraagstellingen en waardenweningen, BRB voedt TRAK met wetenschappelijke resultaten en uitkomsten van scenarioanalyses. De resultaten van deze methodieken kunnen liggen in een meer heldere afweging die ook naar betrokken doelgroepen of burgers kan worden gecommuniceerd. Maar het resultaat kan ook zijn dat de methodieken meer nauwgezet aangeven waar nader onderzoek (vanwege kennislacunes) of aanvullende consultatierondes vereist zijn om transparante afwegingen te kunnen realiseren.

¹ Hoewel er vaak een onderscheid wordt gemaakt tussen kwantitatieve en kwalitatieve methoden bij de verwerving van data, is dit onderscheid in de praktijk in strikte zin niet houdbaar. Het gaat eerder om accentverschillen. Ook kwantitatieve gegevens (bijvoorbeeld blootstellingberekeningen, milieueffectstudies, kosteneffectiviteitsanalyses) kunnen worden geïnterpreteerd in een kwalitatief discours, en kwalitatieve gegevens (bijvoorbeeld stakeholderanalyses, case-study) kunnen input leveren aan een kwantitatieve doorrekening.



3 Kansen versus knelpunten

3.1 Inleiding: advies Gezondheidsraad

In een recent advies van de Gezondheidsraad (2008a) over een beoordelingskader voor voedselkwaliteit, wordt ook naar de ontwikkeling van TRAK verwezen. De raad verwijst naar de rapporten hierover (onder andere Beekman et al., 2007; Bracke et al., 2008) waarin een uitgebreid overzicht wordt gegeven van beslistkundige technieken om vaak impliciete afwegingen transparanter en inzichtelijker te maken. De raad zegt:

'De auteurs komen, mede op basis van ervaringen in het buitenland, tot de conclusie dat een zogeheten participatieve multi-criteria-analyse de beste papieren heeft om operationeel gemaakt te kunnen worden voor een transparant beleidsafwegingskader. Daarbij wordt systematisch in kaart gebracht welke weegfactoren door belanghebbende partijen aan de relevante waarden worden toegekend. Zoals de auteurs zelf stellen, moet de bruikbaarheid van deze en andere methodieken zich in de praktijk verder bewijzen. [...] Aan de analyse van het LEI heeft de Gezondheidsraad wetenschappelijk niets toe te voegen. Mij zijn in ieder geval geen wetenschappelijke gegevens of inzichten bekend die een wezenlijk ander licht op de zaak werpen.' (Gezondheidsraad 2008a)

Uitgaande van de huidige kennis valt dus volgens de Gezondheidsraad niets toe te voegen aan de wetenschappelijke onderbouwing van TRAK. Het advies bevestigt verder dat het nu vooral gaat om praktische ervaringskennis die de methodiek nodig heeft om zich verder te verfijnen en de efficiëntie te verbeteren. Het opbouwen van toepassingskennis blijkt echter een probleem, omdat de implementatie van TRAK in het beleidsproces van LNV verre van vanzelfsprekend is en op knelpunten stuit. Daarbij gaat het om barrières die zowel praktisch-organisatorisch als ook strategisch van aard zijn. We zullen deze puntsgewijs beschrijven, waarbij een onderscheid maken tussen 'koudwatervrees' en 'warmwatervrees'. Koudwatervrees duidt op aarzelingen van beleidsmedewerkers om TRAK toe te passen in relevante beleidsprocessen omdat men simpelweg niet bekend is met het instrument en de mogelijkheden die het biedt. Warmwatervrees duidt op weerstand van beleidsmedewerkers omdat ze vrezen

dat de resultaten van TRAK in tegenspraak kunnen komen met de dossierbelangen die ze behartigen. Meer aan het slot van dit hoofdstuk gaan we in op mogelijkheden van BRB en op punten van meer technisch-wetenschappelijke aard die hier van belang zijn. Om te beginnen geven we een opsomming van de kansen die TRAK en BRB bieden.

3.2 Positieve ervaringen en kansen

Het nut van een open dialoog

De interactieve en open werkwijze van TRAK, zo is gebleken in een reële toepassing en eerdere tests en oefenexercities, geeft inzicht in onderliggende overwegingen en emoties die op het eerste gezicht niet zichtbaar zijn. Andere beleidsinstrumenten, zoals maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) of een (klassiek-economische) multi-criteria-analyse (MCA), die meer rationalistisch werken, geven dit inzicht niet.

Bredere blik en meer kans op consensus

Bij een procesgerichte werkwijze kan TRAK een meerwaarde geven, aangezien de interactieve methode een dialoog tussen de stakeholders structureert. Het toekennen van gewichten aan waarden van voedselkwaliteit brengt de belangen, zorgen en drijfveren die de stakeholders (kunnen) hebben sterker in beeld. Bij een succesvolle toepassing zorgt het ervoor dat deelnemers meer begrip krijgen voor andere perspectieven, dat ze breder kijken dan alleen hun eigen belangen waardoor ook de kans op het vinden van gezamenlijke oplossingsrichtingen wordt vergroot. Op deze manier worden ze betrokken bij het besluitvormingsproces.

Per saldo tijdwinst in het beleidsproces

Met behulp van TRAK en BRB kan tijdwinst in het beleidsproces verkregen worden. Zo kan extra werk voorkomen worden door het voorbereidingsproces uit te besteden aan derden (onderzoekers) en wordt tijdwinst achteraf gerealiseerd doordat beter inzicht in belangen wordt verkregen.

- Het vervolg van de TRAK-workshop over de herintroductie van diermeel (zie Stijnen et al., 2008) is hiervan een goede illustratie. LNV moest nadien zijn standpuntbepaling aanpassen vanwege de ontwikkeling in de EU-besluitvorming. Dit leidde tot weinig reacties van de stakeholders die hun standpunten hadden kunnen toelichten: voor hen was het duidelijk (transparant)

waarom LNV dit andere standpunt had ingenomen. Vanwege het grotere begrip voor de aanpassing van het LNV-standpunt waren er ook minder berichten in de media, en daardoor ook minder Kamervragen.

- Ook leverde deze TRAK-workshop nadien in een aanverwant beleidsproces tijdwinst op. Inzichten verkregen tijdens de discussie van de workshop over regenwoud en visteelt konden gelijk ingebracht worden toen er op een later moment Kamervragen over dit onderwerp werden gesteld.

Flexibele toepassingsmogelijkheden

De toepassing van TRAK kan worden aangepast op de ervaring, kennis en behoeften van een beleidsmedewerker. Er zijn verschillende wijzen van toepassing mogelijk, afhankelijk van de beleidsfase en werkwijze: externe workshop; zelfstandig door de beleidsmedewerker (al dan niet aangevuld met een bilaterale consultatie van verschillende stakeholders of andere dossierhouders); of met een interne of externe klankbordgroep van betrokken deskundigen. (Zie voor een toelichting op deze toepassingsvarianten de beschrijving van de methodiek in de bijlage.) De gekozen toepassing hangt verder af van de gevoeligheid van het onderwerp, beschikbare tijd, beschikbare hoeveelheid informatie, gevolgen op lange termijn en de ervaring van de beleidsmedewerker.

Ondersteuning afstemming tussen generiek beleid en praktische beleidsvertaling

TRAK kan helpen afstemmingsproblemen tussen generiek beleid en praktische beleidsvertaling te verhelderen. Beleidsmedewerkers gebruiken hun expertise op het gebied van het dossier en worden door TRAK ondersteund om meerdere waarden van voedselkwaliteit te overwegen. Een bredere visie en afweging vergemakkelijkt de besluitvorming op generiek beleidsniveau in de Tweede Kamer, doordat expertise over meerdere onderwerpen al geïntegreerd is.

Inzet bij nieuwe beleidsopgaven (voorzorgsbeginsel)

Zowel TRAK als BRB kunnen een rol spelen bij het vormgeven van het nieuwe voorzorgsbeginsel dat wordt *aanbevolen* door de WRR (2008) en Gezondheidsraad (2008b). Dit voorzorgsbeginsel gaat uit van een op de situatie toegesneden strategie om alert, zorgvuldig, redelijk, transparant met allerlei onzekerheden (zoals variabiliteit van verschijnselen, gebrek aan kennis) om te gaan. In het voorzorgsprincipe worden relevante maatschappelijke partijen betrokken bij het beoordelings- en besluitvormingsproces bij risicovraagstukken (risk governance). Dit leidt tot de behoefte aan een bredere inbreng van kennis en perspectieven die transparantie kan bevorderen en het maatschappelijk

draagvlak voor het beleid kan vergroten (Gezondheidsraad 2008b). Deze uitgangspunten en opgaven sluiten aan op de werkwijze en mogelijkheden van TRAK en BRB. Daarnaast zou TRAK een aanvulling kunnen zijn op bestaande procesgerichte methodieken binnen LNV (zoals bijvoorbeeld 't Zonnetje van Bureau Bestuursraad).

3.3 Koudwatervrees en praktische hobbels

Onbekend maakt onbemind

In de afgelopen jaren zijn er binnen LNV diverse instrumenten en methodieken geïntroduceerd die, met wisselend succes, pogen beleidsafwegingsprocessen te ondersteunen. Door deze stroom van andere instrumenten lijkt er bij beleidsmedewerkers enige vermoeidheid te bestaan om kennis te nemen van een nieuwe methodiek. Ook al is duidelijk dat TRAK een goede wetenschappelijke basis heeft, er positieve ervaringen zijn en het zich op essentiële punten van andere instrumenten onderscheidt, het gevaar is dat TRAK door onbekendheid te weinig zal worden gebruikt waardoor de methodiek in de vergetelheid raakt. En dat zou jammer zijn, want TRAK lijkt bij uitstek geschikt om de doelstelling van beleidstransparantie van LNV in praktijk te brengen. Tot nu toe is TRAK binnen LNV onder de aandacht gebracht met behulp van presentaties, folders en gesprekken. Er zal nog meer aandacht nodig zijn om het instrument bij meerdere beleidsmedewerkers bekend te laten worden.

Noodzakelijke tijdsinvestering in het begin

Zoals hierboven aangegeven kan toepassing van de methodiek over het gehele beleidsproces gezien tijdswinst opleveren. Het is echter wel zo dat beleidsmedewerkers zich vooral in de voorbereidende fase dienen te verdiepen in wat TRAK en BRB precies inhouden, welke stappen moeten worden doorlopen en welke uitwerking het meest verstandig is. Deze tijdsinvestering in het begin kan als een (praktische) belemmering bij de implementatie van TRAK en BRB worden beschouwd, omdat veel beleidsmedewerkers terugschrikken voor een dergelijke tijdsinvestering. Ook hier is een inspanning nodig om TRAK beter bekend te maken.

Cijfers die een eigen leven gaan leiden

Een praktisch punt dat bij de toepassing van TRAK nog steeds aandacht behoeft zijn de cijfermatige scores die op een bepaald moment gegeven worden om de discussie over effecten op scenario's en het gewicht van de verschillende waar-

den nauwkeuriger in beeld te krijgen. Dit kan weerstand opwekken bij sommige deelnemers en hoewel deze cijfers primair bedoeld zijn om het discussieproces te stimuleren, kunnen ze in het beleidsproces een eigen leven gaan leiden en bijvoorbeeld ten onrechte als absolute eindoordelen worden geïnterpreteerd. Hier is meer praktische ervaringskennis en wellicht ook geavanceerde ondersteunende software vereist. Ook bij BRB bestaat het gevaar van een al te absolute opvatting van cijfermatige uitkomsten; op dit vlak zijn overigens voor BRB enkele interessante wetenschappelijke ontwikkelingen aan te geven (zie hieronder).

Onvoldoende informatie en timing

Wanneer bij de toepassing van TRAK de voorbereiding van de workshop onvoldoende informatie oplevert over de in het geding zijnde waarden van voedselkwaliteit en onderliggende criteria, zal dit de discussie met stakeholders belemmeren om tot een scenario te komen. Het is dan zinvoller eerst nader onderzoek te doen naar relevante waarden en criteria. Dit lost het probleem van de inzet van TRAK niet helemaal op aangezien de vraag 'Wat is voldoende informatie?' moeilijk te beantwoorden is. Dit maakt het lastig het geschikte moment te bepalen waarop TRAK effectief kan worden ingezet. Er moet bij een onderwerp een algemeen gevoel van dilemma zijn dat enerzijds politiek gevoelig mag liggen, anderzijds redelijk bespreekbaar moet zijn.

Balans tussen deelnemers van de workshop

Wanneer er geen balans is tussen stakeholders en hun opvattingen, zal de discussie eenzijdig zijn en heeft de toepassing van TRAK weinig zin. Een evenwichtige afweging ten aanzien van een bepaald onderwerp, wordt onder andere bepaald door de belangen van stakeholders en hun bereidheid en beschikbaarheid voor discussie. Randvoorwaarde voor een intensieve toepassing van TRAK, waarbij ook externe partijen worden betrokken, is dat relevante stakeholders representatief vertegenwoordigd zijn in de dialoog. De kans bestaat evenwel dat het bij politiek zeer beladen onderwerpen haast onhaalbaar is om een representatieve vertegenwoordiging van het stakeholderveld aan tafel te krijgen.

3.4 Warmwatervrees en beleidsinbedding

Zonder de bovenstaande voorbeelden van koudwatervrees en praktische hobbels te willen bagatelliseren, spelen er op een ander niveau belemmeringen en dreigingen die een succesvolle implementatie van TRAK en BRB wellicht nog

sterker in de weg staan. Op dit niveau is het niet de angst voor koud water maar voor warm water die een belemmering of dreiging vormt. Hierbij raken we aan het strategisch gedrag dat kan voorkomen bij LNV-dossierhouders. Dit strategisch gedrag kan niet los worden gezien van de departementale 'beleidscultuur' die van invloed is op het handelen van beleidsmedewerkers.

Strategisch handelen en opportunisme

Het gebruik van bredere afwegingskaders zoals TRAK en BRB zal altijd afhangen van de strategische doelen en taakopvattingen van beleidsmedewerkers. Het is natuurlijk niet uitgesloten dat meer integrale afwegingen over een bepaald beleidsonderwerp naar voren brengen dat ook andere waarden meer gewicht dienen te hebben. De kans bestaat dat een dossierhouder de methodiek alleen wil gebruiken als het van pas komt in het licht van de waarden of publieke belangen die in zijn beleidsdossier vooropstaan. Dit kan twee dingen betekenen:

- de methodiek wordt gebruikt op basis van de overweging dat daarmee aan de belangen of waarden van het beleidsdossier een groter gewicht kan worden gegeven;
- de methodiek wordt niet gebruikt of genegeerd omdat men verwacht dat toepassing geen bevorderend effect zal hebben op de belangen of waarden van het beleidsdossier.

Het gevolg van dergelijk strategisch gedrag is (versterking van) beleidsverkokering en een mogelijk opportunistisch methodiekgedrag die uiteindelijk de geloofwaardigheid van brede beleidsafwegingen in het algemeen zullen ondergraven. Beleidsafwegingen zullen dan altijd afhankelijk zijn van de vraag in hoeverre een bepaald belang politiek en publiek in de belangstelling staat. Dit kan leiden tot besluitvorming die grillig of willekeurig overkomt en daarom weinig politiek vertrouwen wekt. Dan is het de waarde milieu die een tijd 'in' is (vergelijk het succes van Al Gore's film 'An Inconvenient Truth'), vervolgens is het weer de waarde economie die, als gevolg van de kredietcrisis, de scepter zwaait over het politieke en publieke debat.

Organisatie- en beleidscultuur

Op een hoger generiek niveau kunnen bestuurders en beleidmakers doelen vaststellen en verwachtingen wekken die vervolgens over de schutting worden geworpen naar beleidsmedewerkers die dit moeten vertalen naar de praktijk. Dan blijken die mooie doelen óf onhaalbaar (vanwege geld, capaciteit, enzovoort) óf elkaar te bijten, óf in tegenspraak te zijn met andere beleidsambities en -plannen. Ook het

ministerie van LNV lijkt te kampen met dit afstemmingsprobleem tussen hogere en lagere beleidsniveaus. Een probleem van 'beleidsculturele' aard lijkt bovendien te zijn dat integrale afwegingen geen duidelijke plek hebben in het beleidsproces. Dossierhouders, die zich concentreren op de inhoudelijke waarden of belangen van hun dossiers, kunnen wel vanuit hun vakkennis voor een specifiek aspect een optimale, ultieme oplossing aangeven, maar die is dan vaak niet afgewogen ten opzichte van andere beleidsbelangen (van andere LNV-directies, of van andere ministeries). De praktijk is dan niet zelden dat een meer integrale 'afweging', onder grote tijdsdruk, in een namiddag op geïmproviseerde wijze in elkaar wordt geflanst. TRAK kan hier zorgen voor verheldering en meer transparante afwegingen ondersteunen, maar is afhankelijk van de bestuurlijke bereidheid om dit grotere departementale afstemmingsprobleem prioriteit te geven. Voor een succesvolle implementatie van TRAK en BRB is het cruciaal dat deze raken ingebed in het totale proces van beleidsvorming, vanaf de fase van 'beleidsverkenning en oriëntatie' tot en met de fase van 'beleidsuitwerking en communicatie' (zie de flowchart in hoofdstuk 2). Wanneer de methodieken niet organisatiebreed binnen het beleid van LNV worden opgenomen, zal er geen of weinig (in)formele druk zijn om deze instrumenten te gebruiken.

3.5 Mogelijkheden van BRB

Bij interventies van de overheid gericht op het verhogen van de kwaliteit van voedsel wordt verwacht dat aan de interventie een brede wetenschappelijke benadering ten grondslag ligt. Het voordeel van de methode van BRB is dat het onder meer een transparante afweging mogelijk maakt van goed kwantificeerbare waarden zoals bijvoorbeeld mogelijk is bij veiligheidsrisico's en gezondheidseffecten. Zoals eerder uiteengezet, is TRAK te beschouwen als een procesgeoriënteerde methodiek terwijl BRB het karakter heeft van een modelmatige methodiek die meer kwantitatief-wetenschappelijk inzoomt op bepaalde afwegingsaspecten van een beleidsissue. De hiervoor besproken implementatieproblemen van TRAK zijn van invloed op de toepassing van BRB omdat de vraagbehoefte aan bredere risicobeoordelingen afhankelijk is van de mate waarin bredere beleidsafwegingen deel uitmaken van het beleidsproces. Voor een optimale inzet van BRB is het verder belangrijk om een goede toegang tot gegevens te hebben, zoals bijvoorbeeld de KAP-databank voor potentiële risicostoffen of de NEVO-tabel voor inhoudstoffen. Stakeholders kunnen hierbij een belangrijke rol spelen door het beschikbaar maken van hun gegevens. Duidelijk

is dat de gekozen modelbenadering, gebaseerd op de veelvuldig toegepaste probabilistische innameberekeningen, volop ruimte biedt voor verdere ontwikkeling van de methodiek. Door deze flexibiliteit in de wetenschappelijke grondslag van BRB kan de scope redelijk eenvoudig worden verbreed. Het huidige model werkt binnen de volgende randvoorwaarden:

- er kunnen (slechts) twee factoren tegelijk doorgerekend worden. Verdere uitwerking voor meer factoren simultaan is een wenselijke ontwikkeling;
- de uitkomsten van blootstelling (exposure) worden vergeleken met (bijvoorbeeld toxicologische of milieukundige) grenswaarden. Hoewel effecten van beleidsinterventies op deze wijze prima inzichtelijk gemaakt kunnen worden, is er een algemene behoefte om de vergelijking op het niveau van gezondheids- of milieu-effecten uit te voeren. Er bestaan enkele methoden waarmee geprobeerd wordt om de doorrekening van een gezondheidseffect realistischer te maken, zoals de Disability Adjusted Life Years aanpak (zie bijvoorbeeld RIVM-rapport *Ons eten gemeten*). De haalbaarheid van deze methodische aanpak is echter onderwerp van veel discussie. Een alternatieve aanpak is de Integrated Probabilistic Risk Assessment (Van der Voet en Slob, 2007), waarbij zowel de blootstelling als de gezondheidseffecten gemodelleerd worden. Met name deze laatste techniek is veelbelovend, maar vereist nog een traject van doorontwikkeling en implementatie;
- het BRB-model is allereerst ontwikkeld voor gezondheidswaarden. De toepassing in het afgelopen jaar laat zien dat het heel goed mogelijk is om ook andere waarden bij de berekeningen te betrekken, dit verbreedt de toepasbaarheid van BRB aanzienlijk. In het afgelopen jaar is een toepassing uitgevoerd waarbij milieuwaarden zijn meegenomen in de vorm van landgebruik benodigd voor voedsel. Uitbreiding aan andere waarden vereist vermoedelijk nadere modellering van de relevante processen.

Het afstemmen van het BRB-model op de wensen en behoeften van het beleid is een continu proces. Juist hierin kan echter het combineren van BRB met TRAK van grote waarde blijken. Een goed voorbeeld hiervan is de eventuele verdere ontwikkeling van BRB met behulp van methoden zoals de Disability Adjusted Life Years aanpak en de Integrated Probabilistic Risk Assessment om de doorrekening van een gezondheidseffect realistischer te maken. In deze aanpak zou ook een rol kunnen bestaan voor een TRAK-achtige inbreng van waarde-oordelen bij het onderling wegen van waarden. Zo zouden deskundigen zich kunnen uitspreken over de relatieve waardering van de impact van bepaalde negatieve effecten op individueel niveau (is bijvoorbeeld een kans van

1/1.000 op kanker erger of minder erg dan 5% verlies in lichaamsgewicht?) en dit kan dan als input gebruikt worden voor een scenarioafweging waarbij een carcinogene stof mogelijk wordt vervangen door een stof met toxische effecten gerelateerd aan gewichtsverlies.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 De balans opgemaakt

Hoe wrang het misschien ook klinkt, de voortdurende reorganisaties en ambtenarenkrimp die een ministerie als LNV teistert, biedt kansen voor toepassingen van TRAK en BRB. Meer dan ooit worden beleidsmedewerkers geconfronteerd met roulerende taken en functies. Kijkend naar deze beleidsorganisatorische ontwikkelingen, ziet het ernaar uit dat beleidsmedewerkers in de toekomst steeds minder zelf expert (kunnen) zijn en dat ze meer afhankelijk worden van externe expertise. Ze worden geacht op afstand te sturen, zullen steeds meer als regisseurs van diverse vormen van kennis en afwegingen moeten opereren, en dit verantwoord moeten vertalen in beleidsvoorbereidend werk. Daaruit ontstaat een behoefte aan procedureel en procesgeoriënteerd werken in beleidsprocessen, aan het regisseren van wetenschappelijke kennis, die met methodieken zoals TRAK en BRB kan worden ingevuld. Enerzijds kan de gecombineerde inzet van TRAK en BRB gebruikt worden om zorgen en drijfveren te inventariseren, anderzijds om een verantwoorde integrale afweging te maken.

Voor hun verdere avancering zijn beide methodieken afhankelijk van de toepassingskansen die er komen. Daarbij geldt voor de uitbouw en verbreding van BRB, die zich richt op vergelijking van meerdere factoren, dat goede toegang tot gegevens cruciaal is. Ook stakeholders kunnen hier een belangrijke rol spelen.

Tabel 4.1 Sterktes en zwaktes TRAK en BRB	
Sterktes	Zwaktes
<ul style="list-style-type: none">- Open dialoog, inzicht in zorgen en drijfveren- Flexibele toepassingsmogelijkheden- Tijdwinst door wederzijds begrip op basis van inzicht en transparantie- Betere afstemming generiek beleid en praktische beleidsvertaling- Bruikbaar voor nieuwe beleidsopgaven (bijvoorbeeld het nieuwe voorzorgsbeginsel)	<ul style="list-style-type: none">- Vereist tijdsinvestering in begin- Timing inzet methodiek is lastig- Afhankelijk van representativiteit relevante stakeholders en beschikbaarheid data- Strategisch handelen en opportunisme dossierhouders- Beleidscultuur waarin integrale afwegingen secundair zijn (verkokering)

Als we de balans opmaken op basis van het vorige hoofdstuk, zien we dat toepassing van TRAK en BRB zowel sterke als zwakke punten herbergt. Deze zijn in tabel 4.1 samengevat

TRAK en BRB kunnen elkaar wederzijds versterken: het is voorstelbaar dat een succesvolle toepassing van de ene methodiek stimulerend werkt op de implementatie van de andere methodiek. De verschillende wetenschappelijke grondslag van beide methodieken doet daar niets aan af.

4.2 Aanbevelingen voor implementatie TRAK

TRAK, al dan niet gecombineerd met BRB, heeft sterktes en biedt zeker kansen, maar een succesvolle implementatie zal tijd en energie vergen gezien de zwaktes en bedreigingen die ertegenover staan. We doen hier vijf aanbevelingen.

- Benadruk bij de presentatie dat het beleidsmedewerkers geen extra werk hoeft te kosten en dat het zelfs tijdwinst kan opleveren.
- Benadruk dat het legitiem is om externe expertise in te huren en dat dit soms onvermijdelijk is voor een meer integrale beleidsafweging.
- Wijs op het beleidsprincipe van 'sturen op afstand' dat het hedendaagse motto is en de daaruit ontstane behoefte aan procedureel en procesgeoriënteerd werken in beleidsprocessen, en dat deze met een methodiek zoals TRAK kan worden ingevuld.
- Benadruk dat bij het gebruik van TRAK spelregels kunnen worden geformuleerd voor de verdeling van verantwoordelijkheden en dat hier meerdere invullingen mogelijk zijn (zie bijlage 3 voor een aantal vuistregels).
- Overweeg een stapsgewijze invoer van de methodiek. Gebruik deze in eerste instantie vooral agenderend en inventariserend met betrekking tot bredere afwegingen en stel hier bescheiden doelen wat betreft het scoren van effecten op scenario's en de gewichtstoekenning aan waarden/belangen. Zie dit als een opstap voor meer intensieve en volledige toepassingen.

4.3 Aanbevelingen voor implementatie BRB

- De implementatie van BRB kan het best voor elke relevante beleidscase afzonderlijk beschouwd worden.

- Het kiezen van de juiste scenario's is van groot belang om met behulp van BRB de impact van beleidsmaatregelen op meerdere voedselkwaliteitswaarden tegelijk te kunnen bepalen.
- De kwaliteit van de output van BRB is afhankelijk van de kwaliteit van de gebruikte data:
 - enerzijds betreft dit consumptiegegevens. Het gebruik van de meest recente voedselconsumptiepeiling geniet de voorkeur. Het is daarom wenselijk dat voedselconsumptiepeilingen van de totale Nederlandse bevolking en van beleidsrelevante doelgroepen regelmatig uitgevoerd worden;
 - anderzijds betreft het gegevens over inhoudsstoffen, Het up-to-date houden van de Nederlandse Voedingsstoffenbestand (NEVO) en andere databases (zoals KAP) waarin gehalten van componenten in Nederlandse voedingsmiddelen beschikbaar zijn, is daarom van groot belang.
- Streef naar stakeholderbetrokkenheid bij het aanleveren van kwantitatieve gegevens; dit garandeert enerzijds commitment en anderzijds actualiteit van de data.

Literatuur

Beekman, V., D. Stijnen, E. de Bakker, M. Bracke, J. Teeuw, M. van der Spiegel, I. de Jong en K. Jansson, *Evenwichtskunst. Op zoek naar een beleidsafwegingskader rond voedselkwaliteit*. LEI Wageningen UR, Den Haag. 2007.

Bracke, M., E. de Bakker, V. Beekman, K. Jansson en R. de Graaff, *TRAK: Voedselkwaliteit op het spoor. Op weg naar een transparant afwegingskader*. LEI Wageningen UR, Den Haag. 2008.

De Boer, W.J. en H. van der Voet, *MCRA, Release 6, a web-based program for Monte Carlo Risk Assessment*. Report. Biometris, RIKILT and RIVM, available at <http://mcra.rikilt.wur.nl>. 2007.

Fresco, L.O., *Nieuwe spijswetten: Over voedsel en verantwoordelijkheid*. Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam. 2006.

Gezondheidsraad, *Briefadvies Beoordelingskader voor voedselkwaliteit*. Publicatienr. 2008/23, Gezondheidsraad, Den Haag. 2008a.

Gezondheidsraad, *Voorzorg met rede*. Publicatienr. 2008/18. Gezondheidsraad, Den Haag. 2008b.

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

Ministerie van LNV, *Een goed gesprek over voedselkwaliteit*. LNV, Den Haag. 2006.

Pollan, M., *The Omnivore's Dilemma: The Search For a Perfect Meal in a Fast-Food World*. Bloomsbury, London. 2006.

STA, *Voedselveiligheid en andere waarden*. Stuurgroep Technology Assessment. LNV, Den Haag. 2007.

STA, *Voedselkwaliteit: Waarden voor je Geld*. Stuurgroep Technology Assessment. LNV, Den Haag. 2008

Stijnen, D., E. de Bakker, J. Teeuw, M. van der Spiegel, R. de Graaff en M. Bracke, *Diermeel in diervoeders? Een methodische discussie met stakeholders*. LEI Wageningen UR, Den Haag. 2008.

Van der Voet, H., A. de Mul, en J.D. van Klaveren, 'A probabilistic model for simultaneous exposure to multiple compounds from food and its use for risk-benefit assessment'. In: *Food and Chemical Toxicology*, 45: 1496-1506. 2007.

Van der Voet, H. en W. Slob, 'Integration of probabilistic exposure assessment and probabilistic hazard characterization'. In: *Risk Analysis*, 27: 351-371. 2007.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), *Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*. Amsterdam University Press, Amsterdam. 2008.

Bijlage 1

TRAK (TRansparant AfwegingsKader)

Achtergrond

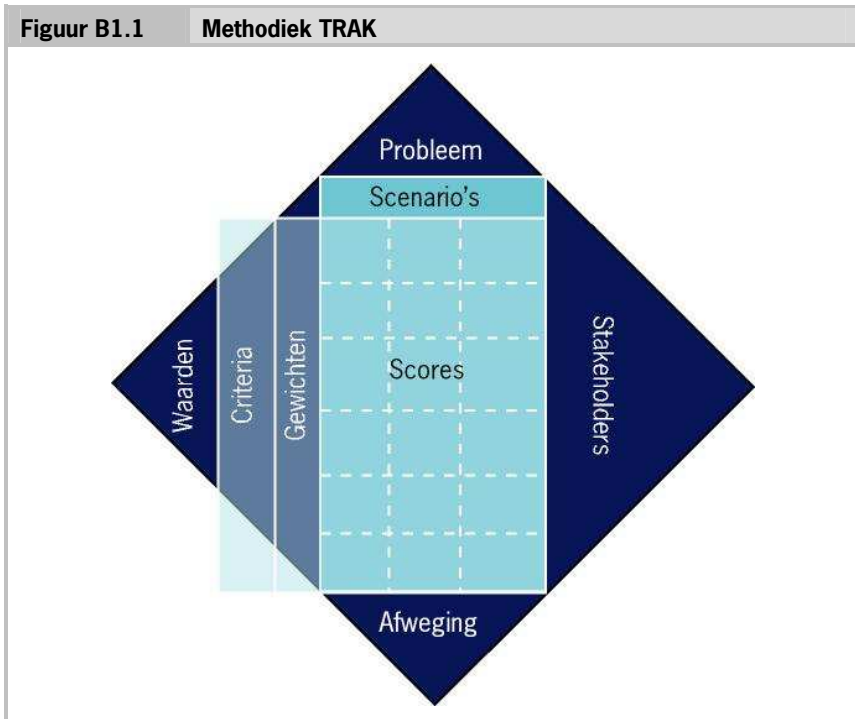
Een algemene doelstelling van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is het stimuleren van consumentenvertrouwen in het beleid rond voedselkwaliteit. Transparante afwegingen tussen verschillende waarden van voedselkwaliteit - zoals economie, productkwaliteit, voedselveiligheid, gezondheid, milieu, dierenwelzijn of rechtvaardigheid - kunnen in dit verband een belangrijke basis zijn voor het vertrouwen van consumenten. In de praktijk blijken beleidsafwegingen tussen verschillende waarden van voedselkwaliteit vaak impliciet of onvolledig te zijn, waardoor deze afwegingen een ondoorzichtig karakter kunnen krijgen en er vertrouwensproblemen kunnen ontstaan. TRAK richt zich op een brede en transparante afweging van waarden rond voedselkwaliteit en is gebaseerd op een open vorm van multicriteria-analyse (MCA). Bij de ontwikkeling van de methodiek bleek namelijk een open MCA-variant het meeste perspectief te bieden omdat deze zowel geschikt is voor (1) afwegingen met betrekking tot voedselkwaliteit als voor (2) dialoog en maatschappelijke transparantie in het kader van interactieve beleidsvorming (voor een uitvoerige beschrijving van de ontwikkeling, werking en het stappenplan van TRAK, zie Beekman et al., 2007 en Bracke et al., 2008).

Doel van TRAK

Centraal staat het ondersteunen en realiseren van meer transparante beleidsafwegingen. Met een methodisch stappenplan wordt beleidsmakers een hulpmiddel geboden hulpmiddel voor de onderbouwing van hun keuzes voor een bepaald beleidsalternatief. Dit gebeurt door afwegingen tussen verschillende waarden van voedselkwaliteit in dit beleidsvormingsproces te verhelderen en op deelaspecten in meer of minder kwantitatieve zin expliciet en inzichtelijk te maken. Hoewel toepassing van TRAK kan leiden tot meer betrokkenheid van belanghebbenden, is deze methodiek niet primair bedoeld als een instrument om meer draagvlak voor beleid te creëren. Dit zou wel een belangrijk secundair effect kunnen zijn, maar het is niet het hoofddoel.

Kern van de methodiek

Centraal in TRAK staat een tabel met scores voor criteria (rijen) voor een aantal scenario's (kolommen). Criteria kunnen verschillende gewichten krijgen. Het proces van de opbouw van deze tabel met criteria, gewichten en scenario's is de kern van de methodiek en is functioneel voor een uitwisseling van argumenten tussen verschillende belanghebbenden. Figuur B1.1 is een schematische weergave van de afwegingsmethodiek.



Het resultaat is een ingevulde matrix die ook grafisch kan worden weergegeven. De kern is echter, zoals hiervoor aangegeven, het proces om tot dat eindresultaat te komen. Dit kan bijvoorbeeld in een workshop met stakeholders waarin de matrix stapsgewijs wordt opgesteld, bediscussieerd en ingevuld. Het proces van opstellen en invullen van de matrix is zo belangrijk, omdat daarmee een beter beeld wordt verkregen van de onderbouwingen die schuilgaan achter de afwegingen van betrokken belanghebbenden.

Selectie deelnemers

Een belangrijke stap is de selectie van de deelnemers in het kader van consultatie. TRAK geeft hiervoor geen vastomlijnde regels, maar beperkt zich tot een aantal vuistregels en principes. Als vuistregel zou men bijvoorbeeld kunnen aanhouden dat men van tevoren zorgvuldig vaststelt welke belanghebbenden in de verschillende scenario's betrokken zijn en dat gestreefd wordt naar een goede afspiegeling van betrokkenen en hun posities. Uit praktisch oogpunt wijzen we op de voor- en nadelen die zijn verbonden met een groter of kleiner aantal geselecteerden en op de invloed van groepsprocessen en machtsposities die het interactieve proces kunnen verstoren.

Resultaten

Wanneer de beleidsbeslissing genomen wordt op basis van de methodiek van TRAK, dan is daarmee de afweging van de verschillende waarden van voedselkwaliteit (meer) transparant gemaakt (het rapport waarin dit wordt beschreven kan hier worden beschouwd als een openbare verantwoording). Verder levert de hier voorgestelde methodiek de bouwstenen om nieuwe scenario's te beoordelen, om op systematische wijze naar nieuwe oplossingen te zoeken en om de discussie tussen betrokkenen gestructureerd te laten verlopen.

Overzicht stappenplan

De methodiek bestaat uit een aantal stappen verdeeld over drie fasen:

- 1 *Vorbereiding*
 - a Uitdaging
 - b Scenario's
 - c Waarden
 - d Criteria
 - e Schalen
 - f Werkvorm
 - g Deelnemers

- 2 *Consultatie*
 - h Agenda
 - i Aggregatie
 - j Discussie

- k Afweging
- l Verbetering
- m Evaluatie

3 *Doorwerking*

- n Rapportage
- o Implementatie

De fasen zijn onderscheiden op basis van wie er betrokken zijn.

Het bovenstaande stappenplan moet niet worden opgevat als een procedure waarbij teruggaan niet mogelijk is, maar als een iteratief proces. Dit betekent dat informatie in latere stadia tot bijstelling van eerder gemaakte keuzes aanleiding zou kunnen geven. Bovendien is een smallere invulling van het stappenplan mogelijk.

Toepassingsvarianten van TRAK

TRAK kan op verschillende wijzen toegepast worden afhankelijk van de beleidsfase en werkwijze:

- *externe workshop*

een externe workshop met stakeholders kan worden gebruikt om informatie te krijgen over het onderwerp, om een besluit te onderbouwen, of om stakeholders bij de beleidsvorming te betrekken;

- *zelfstandig door de beleidsmedewerker*

bijvoorbeeld in situaties waarbij voldoende informatie is, of wanneer er een te hoge tijdsdruk is om stakeholders te raadplegen. Nadeel is dat er geen interactie tussen de beleidsmedewerker en stakeholders bestaat. In principe is het evenwel mogelijk dat een betrokken en goed geïnformeerde beleidsmedewerker TRAK op een A4 in een half uur toepast op een casus mits deze voldoende ervaring heeft met het integrale afwegingskader en de achterliggende (morele en rationale) principes;

- *zelfstandig door de beleidsmedewerker en bilateraal met verschillende stakeholders*

bilateraal overleg kan een alternatief zijn wanneer het niet mogelijk is om alle vereiste stakeholders om de tafel te krijgen om informatie over het onderwerp te verzamelen, om een besluit te onderbouwen, of om stakeholders bij de beleidsvorming te betrekken. Nadeel is dat er geen interactie tussen de stakeholders bestaat;

- *klankbordgroep*

een interne of externe klankbordgroep van betrokken deskundigen kan gebruikt worden om op korte termijn en met weinig personen feedback te krijgen of verschillende visies te inventariseren. Nadeel is dat de visie van een aantal stakeholders indirect verkregen worden.

Het type toepassing hangt verder af van de gevoeligheid van het onderwerp, beschikbare tijd, beschikbare hoeveelheid informatie, gevolgen op lange termijn en de ervaring van de beleidsmedewerker.

Bijlage 2

BRB (Brede RisicoBeoordeling)

Achtergrond

Onze voeding is divers en voedingsmiddelen zijn complex samengesteld. Het algemene gevoel is dat een gevarieerde consumptie gezond is. Tegelijkertijd wordt de consument gebombardeerd met tal van adviezen over een goed eetpatroon. Daarbij komt steeds meer aandacht voor positieve gezondheidseffecten van inhoudstoffen. Van oudsher is er veel meer aandacht voor de mogelijke risico's van schadelijke stoffen. Het gaat hierbij met name om die stoffen die niet doelbewust aan onze voeding worden toegevoegd. Immers, voor doelbewust toegevoegde stoffen zoals gewasbeschermingsmiddelen en diergeneesmiddelen is een stelsel van regelgeving ontwikkeld (normen, controle, reductie van gebruik, enzovoort) om de consument te beschermen. Dit heeft erin geresulteerd dat de gezondheidsrisico's van vooral de doelbewust geïntroduceerde stoffen voor de consument over het algemeen verwaarloosbaar zijn geworden. Door de verbreding van de risicobeoordeling worden de mogelijke risico's en potentieel gezonde stoffen die tegelijk in een product of maaltijd aanwezig zijn in hun samenhang geanalyseerd. Bij interventies van de overheid gericht op het verhogen van de kwaliteit van voedsel wordt verwacht dat aan de interventie een brede wetenschappelijke benadering ten grondslag ligt. Voor de gezondheidskundige waarden betekent dit dat er een transparante afweging van de risico's en gezondheidseffecten gemaakt moet worden. Dit wordt beoogd in het proces van de brede risicobeoordeling.

De methode van BRB is in feite geschikt voor de beoordeling van zowel negatieve als positieve effecten. Dit wordt veelal ook een risk-benefit analyse genoemd; in navolging hiervan wordt soms gesproken over een risk-risk analyse als alleen negatieve effecten worden afgewogen.

Aanpak risk-benefit evaluatie

In grote lijnen volgt de risk-benefit evaluatie de stappen van een risicobeoordeling (zie voor een beschrijving van het risk-benefit (BRB) model Van der Voet et al., 2007). Allereerst wordt het probleem, de vraagstelling in kaart gebracht. Dan wordt gestart met het verzamelen van informatie (vergelijkbaar met de fase gevaaridentificatie, maar nu ook van de gezonde stof) en een besloten welke

aspecten meest relevant zijn om in de analyse te betrekken. Dan worden blootstellingsberekeningen uitgevoerd, tenslotte wordt de balans opgemaakt en worden de (effecten van) positieve en schadelijke effecten gewogen (risk-benefit evaluatie).

In deze en volgende paragrafen wordt beschreven welke modellen en gegevens gebruikt worden om een transparante afweging van de risico's en gezondheidskundige effecten te maken: kortweg wat is nodig voor het uitvoeren van een kwantitatieve risk-benefit evaluatie.

Oriëntatiefase/definitiefase: risk-benefit evaluatie

De eerste stap in een risk-benefit evaluatie is oriënterend van aard: centraal staat de nadere identificatie en definitie van het probleem. Deze zijn veelal ingegeven door maatschappelijk ontwikkeling of publicaties in de wetenschappelijke literatuur. Recente voorbeeld van vragen zijn:

- wat zij de effecten van de consumptie van vis op de gezondheid;
- wat zijn de effecten van het naleven van adviezen van voedingscentrum en/of gezondheidsraad op de groenten- en fruitconsumptie;
- zijn biologische geteelde producten gezonder dan producten afkomstig uit reguliere productie;
- wat is het effect van lagere normen voor een schadelijke stof op de inname van gezonde stoffen uit deze producten?

Deze in algemene termen gestelde vragen moeten verfijnd worden om een kwantitatieve aanpak mogelijk te maken. Over welke inhoudstoffen moet informatie verzameld worden; welk type consumptie gegevens zijn nodig; wat zijn beleidsrelevantie scenario's (ex ante evaluaties), enzovoort. Deze fase is bepalend voor het type informatie dat gezocht moet worden.

Identificatiefase

Dit is een verdieping van de vorige fase. Er zal nu daadwerkelijk naar informatie gezocht worden, keuzes gemaakt worden welke stoffen (of andere voedselkundige maten) het meest relevant zijn en deze beschikbaar te maken voor de risk-benefit analyse. In de hier voorgestelde benadering is het niet mogelijk om nieuwe kennis (gegevens) te genereren over bijvoorbeeld de toxicologie of gezonde werking van stoffen. Er wordt vooral geput uit evaluaties van WHO/FAO, EFSA, Gezondheidsraad (en vergelijkbare (internationale) organisaties).

De aldus verkregen informatie wordt aangevuld met expert judgement. De expert judgement is ook van belang om een schifting te maken tussen welke

aspecten (stoffen) wel en welke niet meegenomen wordt in de uiteindelijke analyse. Een belangrijk keuzecriterium kan bijvoorbeeld zijn: welke producten de hoogste gehalten van de stoffen bevatten en welke consumptie van producten het meest bijdraagt aan de inname van een stof. Voor de uiteindelijke evaluatie van de uitkomsten van de risk-benefit evaluatie moeten toxicologische en gezondheidskundige grenswaarden geïdentificeerd worden.

Karakteriseringsfase

Dit is de meest tijdsintensieve fase van de BRB risk-risk of risk-benefit evaluatie. Alle benodigde informatie moet verzameld en verbouwd worden zodat de gegevens geschikt zijn voor de berekeningen. Er is informatie nodig over: gehalten (concentraties) van stoffen in producten, effecten van bewerking op de gehalten van de stoffen in producten, aanvullende informatie voor de gekozen scenario's, consumptiegegevens, koppeling van consumptiegegevens en concentratiedata.

Concentratiegegevens

In de analyses wordt de gelijktijdige inname van verschillende stoffen berekend. Er wordt gerekend met een totaal voedselpakket. Daarvoor moeten dus gehalten verzameld worden in alle relevante producten. In de ideale situatie zijn concentraties van de schadelijke en positieve stoffen afkomstig uit één monster. De praktijk leert echter dat de informatie uit tal van verschillende bronnen gehaald moet worden. Voor de schadelijke stoffen is dat relatief eenvoudig: deze gegevens zijn goed ontsloten en daarmee een ideale bron voor de innameberekeningen. Gehalten van gezonde stoffen zijn veel minder goed ontsloten. Als uitgangspunt is het Nederlands Voedingsstoffenbestand (NEVO-tabel) erg geschikt. Echter het aantal stoffen dat in de NEVO-tabel is opgenomen is beperkt, daarom moet in voorkomende gevallen naar aanvullende informatie gezocht worden.

Processing

In een traditionele risicobeoordeling wordt gestreefd naar enige mate van conservatisme (worst-case benadering), om te voorkomen dat de blootstelling en daarmee het risico onderschat worden. Bij de innameberekeningen wordt veelal gebruik gemaakt van de gehalten in de primaire agrarische producten. In het algemeen wordt daarbij aangenomen dat de uiteindelijke gehalten van schadelijke stoffen in producten op het bord van de consument lager zijn dan de gehalten in de primaire agrarische producten. Bij een innameberekening van gezonde stoffen kan deze benadering niet vanzelfsprekend overgenomen worden. Immers, juist voor deze

stoffen is het van belang de concentratie van de stof in de producten zoals gegeten te weten: anders is er een reële kans op overschatting van de blootstelling en daarmee mogelijk een overschatting van het positieve effect.

In het kader van een risk-benefit evaluatie is het nodig om een zo reëel mogelijk beeld te hebben van de daadwerkelijk blootstelling van de consument. Daarom moet ook informatie verzameld worden over de effecten van productie(wijze), opslag, verwerking en bereiding.

Consumptiegegevens

Bij de innameberekeningen wordt gebruik gemaakt van individuele consumptiegegevens. De gebruikte consumptiegegevens zijn afkomstig uit de meest recente voedsel consumptie peiling (VCP 97-98). In deze peiling hebben 6.250 personen gedurende twee dagen al hun geconsumeerde eten gewogen en opgeschreven. De groep bestond uit personen in de leeftijd van 1 tot 97 jaar. De samenstelling van deze groep is gestratificeerd naar leeftijd, geslacht, regio's, seizoenen, dagen van de week.

Koppeling consumptie- en concentratiedata

Om inzicht te krijgen in de blootstelling (inname) van consumenten aan bepaalde stoffen moeten gegevens over consumptie hoeveelheden en gehalten van stoffen in producten aan elkaar gekoppeld worden. De consumptie is uitgedrukt in gegeten producten. Concentraties van schadelijk stoffen zijn veelal in primair agrarische gewassen bepaald, terwijl de gehalten van gezonde stoffen afwisselend in gegeten producten en in de primaire gewassen gemeten zijn. De gegevens moeten dus vergelijkbaar gemaakt worden. Daartoe wordt er gebruik gemaakt van een voedselconversiemodel waarin de gegeten voedingsmiddelen gekoppeld zijn aan de (primaire agrarische) producten waaruit ze bestaan.

Het model en de berekeningen

Er wordt gebruik gemaakt van een risk-benefit rekenmodel om de gelijktijdige inname van verschillende stoffen te berekenen. Op deze wijze wordt inzichtelijk gemaakt welk deel van de bevolking een bepaalde blootstelling heeft. Deze berekeningen worden uitgevoerd met behulp van probabilistische rekenmethoden (<http://mcra.rikilt.wur.nl>, zie ook De Boer en Van der Voet, 2007). Het is belangrijk om een onderscheid te maken tussen een inschatting van de dagelijkse blootstelling, relevant voor acute risico's en de gemiddelde lange termijn innames. Dit laatste is relevant voor chronische risico's en potentieel gezonde stoffen. Beide typen blootstelling, dus de acute en de chronische vragen een

andere statistische aanpak. In de risk-benefit context zijn met name de chronische blootstellingen van belang.

In het geval van een risk-benefit evaluatie moet de gelijktijdige inname aan twee stoffen berekend worden. Een probleem hierbij is dat er niet altijd sprake is van een gelijktijdige inname van de twee stoffen. In de voedselconsumptiepeiling zijn alleen gegevens over twee consumptiedagen per consument aanwezig, maar via een rekenmodel is het modelmatig mogelijk inzicht te krijgen in de percentages van de bevolking die voldoen aan normen met betrekking tot risico's, benefits, of beide. Ook is het hierin mogelijk om belangrijke parameters zoals de effecten van processing mee te nemen of te rekenen met bepaalde deelpopulaties (bijvoorbeeld kinderen).

Afweging en interpretatiefase

De berekende inname wordt vergeleken met de vastgestelde criteria (gezondheidskundige grenswaarden) en de balans wordt opgemaakt. Dit gebeurt voor de uitgangssituatie (lees huidige consumptie) en voor alternatieve scenario's. Deze analyses kunnen bijdragen aan een nadere analyse en een keuze voor het gunstigste beleidsscenario.

Literatuur

Boer, W.J. de en H. van der Voet, *MCRA, Release 6, a web-based program for Monte Carlo Risk Assessment*. Report. Biometris, RIKILT and RIVM, available at <http://mcra.rikilt.wur.nl>. 2007

Voet, H. van der, A. de Mul en J.D. van Klaveren, 'A probabilistic model for simultaneous exposure to multiple compounds from food and its use for risk-benefit assessment'. In: *Food and Chemical Toxicology*, 45: 1496-1506, 2007.

Voet, H. van der en W. Slob, 'Integration of probabilistic exposure assessment and probabilistic hazard characterization'. In: *Risk Analysis*, 27: 351-371. 2007.

Bijlage 3

Vuistregels verantwoordelijkheden voor TRAK

Tabel B3.1		Gebruik van TRAK zonder externe stakeholders
Activiteit	Hoe	Verantwoordelijkheden
<i>Vorbereiding</i>	Zelfstandig of met externe ondersteuning	Beleidsmedewerker vult afwegingstabel in op basis van eigen dossier-ervaring of schakelt daarbij externe experts in. Deze ingevulde tabel heeft een voorlopige status. Eventuele toekenning gewichten heeft een oriënterende of verkennende functie.
<i>Consultatie</i>	Interne workshop	Beleidsmedewerkers bediscussiëren beleidsuitdaging en voorlopig ingevulde tabel en passen deze aan. Men beslist met elkaar of (a) het mogelijk is ter advisering gewichten toe te kennen op basis van bestaande beleidsprioriteiten of (b) dat dit geheel moet worden overgelaten voorgelegd aan politieke bestuurders. In het geval van (a) gaat het om een indicatieve gewichtstoekenning die vervolgens politiek moet worden geaccordeerd.
<i>Doorwerking</i>	Beleidsinterne procedure en discussie	In samenspraak met management of politieke bestuurders wordt besloten of en hoe aan de beleidsafweging publieke bekendheid wordt gegeven. Met management of politiek bestuurders wordt besloten of in hoeverre een verdere betrokkenheid van externe stakeholders vereist is en welke eventuele kennislacunes acties vereisen (aanvullend onderzoek, enzovoort).

Tabel B3.2		Gebruik van TRAK met externe stakeholders
Activiteit	Hoe	Verantwoordelijkheden
<i>Vorbereiding</i>	Zelfstandig of met externe ondersteuning	<p>Beleidsmedewerker vult afwegingstabel in op basis van eigen dossier-ervaring of schakelt daarbij externe experts in. Deze ingevulde tabel heeft een voorlopige status.</p> <p>Eventuele toekenning gewichten heeft een oriënterende of verkennende functie.</p>
<i>Consultatie</i>	Workshop met externe stakeholders	<p>Beleidsmedewerkers en externe stakeholders bespreken beleidsuitdaging en voorlopig ingevulde tabel en passen deze aan.</p> <p>Van tevoren wordt aan de stakeholders aangegeven of (a) men zich beperkt tot het inventariseren van scenario's, waarden en criteria of (b) dat men ook gewichten zal toekennen aan de verschillende waarden en criteria.</p> <p>In het geval van (b) wordt benadrukt dat het hier gaat om een exercitie waaraan geen bestuurlijk-politieke consequenties kunnen worden ontleend, maar die bedoeld is om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de verschillende motieven en argumenten.</p>
<i>Doorwerking</i>	Beleidsinterne procedure en publieke communicatie	<p>In samenspraak met management of politieke bestuurders wordt besloten of en in hoeverre men afwijkt van de gemaakte beleidsafweging met stakeholders. Ook kan worden besloten tot het verrichten van aanvullend onderzoek of verdere betrokkenheid van externe stakeholders in de afweging.</p> <p>In de nazorg en publieke communicatie wordt uiteengezet op welke argumenten de afweging uiteindelijk is gemaakt. Daarbij wordt ingegaan op alle (!) motieven en argumenten die in het proces van consultatiefase naar voren zijn gebracht.</p>

Wageningen UR levert als internationaal toonaangevende onderwijs- en onderzoeksorganisatie op de terreinen van voeding en gezondheid, duurzame agrosystemen, een leefbare groene ruimte en maatschappelijke veranderingsprocessen essentiële bijdragen aan de kwaliteit van leven.

Meer informatie: www.wur.nl