

Voedselveiligheid: communiceren met beleid

J.P. Folbert
A.F. van Gaasbeek
S.M.A. van der Kroon

Projectcode 63472

Oktober 2001

Rapport 6.01.10

LEI, Den Haag

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

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

Voedselveiligheid: communiceren met beleid

Folbert, J.P., A.F. van Gaasbeek en S.M.A. van der Kroon

Den Haag, LEI, 2001

Rapport 6.01.10; ISBN 90-5242-675-9; Prijs f 31,- (inclusief 6% BTW)

73 p., fig., tab., bijl.

Dit rapport verschaft inzicht in verschillende communicatiemogelijkheden van de overheid met de consument/burger over voedselveiligheid. Hiertoe is allereerst literatuurstudie verricht rondom het begrip risicocommunicatie en algemene (overheids)communicatie. Uit dit onderzoek, waar onder andere een blik geworpen is op de Verenigde Staten, zijn doelstellingen van communicatie geformuleerd, die uiteindelijk vorm hebben gekregen in een theoretisch kader. Het Nederlandse communicatiebeleid met betrekking tot voedselveiligheid is middels literatuurstudie en interviews beschreven, en vervolgens gespiegeld aan dit kader. Hieruit vloeit een aantal conclusies en aanbevelingen voort.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie@lei.wag-ur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie@lei.wag-ur.nl

© LEI, 2001

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



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

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1. Inleiding	13
2. Risicocommunicatie	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Risicocommunicatie in stabiele en crisissituaties	16
2.2.1 Definities	17
2.2.2 Stabiele en crisissituaties	19
2.3 (Overheids)communicatie	20
2.3.1 Intenties van overheidscommunicatie	20
2.3.2 Instrumentele en interactieve communicatie	23
2.4 Doelstellingen van risicocommunicatie	24
2.5 Doelgroep	26
2.6 Boodschap	29
2.7 Mediakeuze: kanalen en instrumenten	31
2.7.1 Massamediale communicatie	32
2.7.2 Interpersoonlijke communicatie	33
2.7.3 Nieuwe media	34
2.8 Samenvatting	35
3. Mogelijke communicatietactieken	37
3.1 Inleiding	37
3.2 Informering met als doel meningsvorming bij de consument	37
3.3 Overreding met als doel gedragsverandering	40
3.4 Dialogisering met als doel het ontwikkelen van beleid	44
3.5 Formering met als doel besluitvorming	45
3.6 Samenvattend overzicht	46
4. Nederlands communicatiebeleid	49
4.1 Inleiding	49
4.2 Voedselveiligheidsbeleid in Nederland	49
4.3 Recente ontwikkelingen	55

	Blz.
5. Conclusies en aanbevelingen	58
5.1 Doelstellingen van communicatie	58
5.2 Voedselveiligheid en informering	59
5.3 Voedselveiligheid en overreding	60
5.4 Voedselveiligheid en dialogiseren	62
5.5 Voedselveiligheid en formeren	63
5.6 Tot slot	63
Literatuur	65
Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden	73

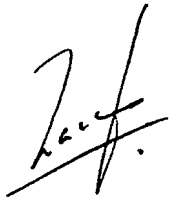
Woord vooraf

Het vertrouwen in de veiligheid van ons voedsel werd de afgelopen jaren door het uitbreken van crises als dioxine en BSE regelmatig op de proef gesteld. Communicatie over risico's die zich voor kunnen doen tijdens dergelijke crises, is een middel om publieke bezorgdheid en angsten en geruchten zo veel mogelijk te voorkomen en het vertrouwen in de veiligheid van het voedsel en in de waarborgende rol van de overheid te behouden. In dit rapport wordt een overzicht gegeven van effectieve communicatiemogelijkheden over voedselveiligheid van de overheid met de consument. Op grond van dit onderzoek wordt een aantal aanbevelingen aan de overheid gedaan om het communicatiebeleid te verbeteren.

Het onderzoek is tot stand gekomen in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Directie Veterinaire-, Voedings- en Milieuaangelegenheden (VVM) en vormt een onderdeel van het onderzoeksprogramma 'Risicobeheersing en veiligheid van voedsel' (programma 357). Ten tijde van de afronding en publicatie van dit rapport heeft een aantal belangrijke ontwikkelingen op het gebied van voedselveiligheid in Nederland plaatsgevonden die niet meer meegenomen zijn in dit onderzoek. De nota 'Veilig voedsel in een veranderende omgeving' en recente ontwikkelingen op het gebied van de Nederlandse Voedselautoriteit zijn hier voorbeelden van.

Het onderzoek is mede gebaseerd op en een aantal interviews met medewerkers van het Voedingscentrum, VWS en LNV. Het LEI bedankt de geïnterviewden die tijd en moeite hebben gestoken in het beantwoorden van de vragen. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar Betteke van Ruler, die als universitair docent Beleid, Communicatie en Organisatie verbonden is aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Zij heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van het rapport.

De directeur,



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse

Samenvatting

Op het gebied van de voedselveiligheid heeft de overheid altijd een belangrijke rol gespeeld. Door regelgeving over voedselveiligheid en de controle op naleving ervan draagt de overheid een belangrijke (mede)verantwoordelijkheid voor veilig voedsel. Zeker bij calamiteiten wordt dan als eerste gekeken naar de overheid, vooral als het producten zijn waar voor de consument geen duidelijke 'verantwoordelijke' producent te herkennen is, zoals bij het merendeel van de agrarische producten. Het is daarom belangrijk dat de overheid in dergelijke crisissituaties haar communicatie zo effectief mogelijk inzet om te voorkomen dat door panische reactie van de consument/burger de situatie escaleert. Dit vraagt een totaal communicatiebeleid waarbij zowel in crisis- als in stabiele situaties een afgewogen inzet van communicatiemiddelen, -boodschap en -media plaatsvindt. Er bestaat momenteel een behoefte aan meer inzicht hoe dit communicatiebeleid vormgegeven zou kunnen worden.

Doel van dit project is een overzicht te geven van effectieve communicatiemogelijkheden van de overheid met de consument/burger. Hiertoe is allereerst literatuurstudie verricht rondom het begrip risicocommunicatie en algemene (overheids)communicatie. Uit dit onderzoek, waarin onder andere een blik geworpen is op de Verenigde Staten, zijn doelstellingen van communicatie geformuleerd, die uiteindelijk vorm hebben gekregen in een theoretisch kader. Een samenvattend overzicht van bevindingen uit de (risico)communicatieliteratuur staat gepresenteerd op de volgende bladzijde.

Het Nederlandse communicatiebeleid inzake voedselveiligheid is middels literatuurstudie en interviews beschreven, en vervolgens gespiegeld aan dit kader. Hieruit vloeit een aantal conclusies en aanbevelingen voort. De vier meest belangrijke doelstellingen van communicatie worden hier toegelicht.

Informeren en overreden: instrumentele communicatie

Het verstrekken van feitelijke informatie inzake voedselveiligheidskwesties is in zowel stabiele als in crisissituaties van belang. Massamediale kanalen spelen bij informering - zeker ten tijde van crises - en overreding een belangrijke rol, omdat een zeer groot deel van de bevolking bereikt moet worden. Echter, het internet is tevens een geschikt medium, omdat op een continue manier actuele informatie aangeboden kan worden, en omdat het op elk willekeurig moment opvraagbaar is door geïnteresseerde consumenten. Een geloofwaardige afzender die met één stem spreekt is - zeker bij overreding, aangezien dan gedragsverandering wordt beoogd - van groot belang.

Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat in het huidige Nederlandse voedselveiligheidsbeleid redelijk voldaan wordt aan de uitgangspunten voor instrumentele communicatie. Het verdient echter wel aanbeveling om duidelijkheid te verschaffen over taken en verantwoordelijkheden van verschillende actoren in het voedselveiligheidsveld en dit te communiceren middels bijvoorbeeld een schematisch overzicht. Bovendien verdient

Samenvattend overzicht risicocommunicatie

Doelstelling	Onderscheid	Toepassing van doelstelling in de tijd	Kanalen a)	Voorwaarden b)
Informereren c)	Instrumenteel	Implementatiefase van beleid. Voor, tijdens en na crisis	<i>Crisissituatie:</i> Massamediaal Gratis telefoonlijn Internet <i>Stabiele situatie:</i> Folders/brochures Internet Interpersoonlijke communicatie, bijvoorbeeld tweegesprek Groepscommunicatie	Voor zowel crisis - als stabiele situatie: Publiek is bewust Continue beschikbaarheid van informatie Heldere boodschap Geloofwaardige afzender Grote toegankelijkheid van informatie Uitvoeren van een pre-test Openheid (voors en tegens)
Overreden	Instrumenteel	Implementatiefase van beleid. Voor, tijdens en na crisis	Massamediaal Interpersoonlijke communicatie, bijvoorbeeld tweegesprek Groepscommunicatie	Publiek is latent Analyse van gedrag Maatwerk Heldere boodschap Herhaling boodschap en/of vervolgcactiviteiten Bekendheid afzender groot Geloofwaardige afzender Geslotenheid (doel staat vast)
Dialogiseren	Interactief	Vorbereidingsfase van beleid. Voor en na crisis	Interactieve gespreksite Workshop Rondetafelconferentie Focusgroep Studiegroep	Publiek is bewust en actief Tijd om interactie te laten groeien Strakke regie Wederzijds respect Gezamenlijke belangen Vertrouwen en openheid Aanwezigheid van (massa)media Open ended
Formeren	Interactief	Vaststellen van beleid. Voor, tijdens en na een crisis	Interactieve gespreksite Rondetafelconferentie Focusgroep	Publiek is actief Strakke regie Wederzijdse afhankelijkheid Gezamenlijke belangen Besluitvaardigheid Close ended

a) De kanalen die hier genoemd worden zijn per communicatiestrategie de meest geschikte. Er zijn echter combinaties mogelijk; b) Voorwaarden voor een zo groot mogelijk effect bij het inzetten van een communicatiestrategie, behalve kanalen; c) Bij informeren maken we een onderscheid in crisis- en stabiele situaties in de kolommen 'kanalen' en 'voorwaarden'. Bij overreden gebeurt dit niet, omdat overreden vooral betrekking heeft op situaties waar de consument zelf verantwoordelijk voor is. Dat is voornamelijk in stabiele situaties.

het aanbeveling (voor het Voedingscentrum) consumentenonderzoek te verrichten naar percepties, behoeften en informatiezoekgedrag teneinde zo effectief mogelijk te communiceren naar en met consumenten over voeding en voedselveiligheid.

Dialogiseren en formeren: interactieve communicatie

Dialogiseren heeft met name een belangrijke functie in het proces van risico- en crisismanagement. Het directer betrekken van consumenten(organisaties) bij beleidsvoorbereiding via kanalen als workshops, rondetafelconferenties en focusgroepen zal een positieve invloed hebben op het vertrouwen van consumenten in de veiligheid van het voedsel en in de overheid. Vereiste voor het slagen van dergelijke fora zijn een strakke regie, wederzijds respect, gezamenlijke belangen, vertrouwen en openheid. Van formeren is sprake indien er belangrijke beslissingen genomen moeten worden. Dit kan beschouwd worden als een logisch vervolg op dialogiseren. Echter, er is weinig duidelijkheid in hoeverre formeren een doelstelling is in het Nederlandse voedselveiligheidsbeleid.

We betwijfelen of in Nederland consumenten(organisaties) daadwerkelijk vroegtijdig invloed kunnen uitoefenen op het gebied van voedselveiligheid. Echter, een dergelijke vorm van interactieve communicatie lijkt zeker voor gevoelige kwesties als voedselveiligheid, steeds belangrijker te worden om het gewenste maatschappelijke draagvlak voor beleids- en besluitvorming te creëren. Het verdient aanbeveling nader onderzoek te doen naar, en te experimenteren met, mogelijkheden voor interactieve vormen van communicatie. Hierbij gaat het dan met name om de vraag hoe de consument directer betrokken kan worden bij het vormgeven van het beleid en dus meer invloed kan hebben (interactieve beleidsvorming).

1. Inleiding

Dat communicatie uitermate belangrijk kan zijn om het vertrouwen in de veiligheid van het voedsel te bewaren, of om paniek te voorkomen, blijkt uit de dioxinecrisis. Er zijn auteurs die beweren dat deze crisis geen voedselveiligheids crisis was, in de zin van bedreiging van de volksgezondheid, maar dat het louter een informatie- en communicatiecrisis was (Damman, 2000; Koe, 2000). Ineffectieve risicocommunicatie zou kunnen leiden tot toenemende publieke bezorgdheid en angsten en geruchten doen voeden, of resulteren in overdreven beschuldigingen en claims. Velen menen dat dergelijke crises hebben geleid tot een dalend vertrouwen van consumenten in de veiligheid van het voedsel.

Op het gebied van de voedselveiligheid heeft de overheid altijd een belangrijke rol gespeeld. Door regelgeving over voedselveiligheid en de controle op naleving hiervan draagt de overheid een belangrijke (mede)verantwoordelijkheid voor veilig voedsel. Zeker bij calamiteiten wordt dan als eerste gekeken naar de overheid, vooral als het producten zijn waar voor de consument geen duidelijke 'verantwoordelijke' producent te herkennen is, zoals bij het merendeel van de agrarische producten. Het is daarom belangrijk dat de overheid in dergelijke crisissituaties haar communicatie zo effectief mogelijk inzet om te voorkomen dat door een panische reactie van de consument/burger de situatie escaleert. Dit vraagt een totaal communicatiebeleid waarbij zowel in crisis- als in stabiele situaties een afgewogen inzet van communicatiemiddelen, -boodschap en -media plaatsvindt.

Consumenten zijn door het industrialisatie- en urbanisatieproces steeds verder af komen te staan van de productie van voedingsmiddelen. Zij gaan er echter wel van uit dat het voedsel dat zij consumeren volkomen veilig is. Maar mede als gevolg van een aantal fouten en schandalen uit het verleden, is er een soort latente ongerustheid ontstaan bij consumenten of voedingsmiddelen geen schadelijke stoffen bevatten. Hoewel soms in technische zin onschuldig van aard, kunnen berichten over voedselveiligheidsproblemen daarom in de perceptie van consumenten zware consequenties hebben. De perceptie van consumenten wordt beïnvloed door de grondhouding, het kennisniveau, informatie en situationele omstandigheden. Informatie is daarmee een van de meest direct in te zetten instrumenten om de perceptie van consumenten te beïnvloeden.

Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is het geven van een overzicht van effectieve communicatiemogelijkheden van de overheid met de consument. Een impliciete veronderstelling is dat communicatie een belangrijk instrument voor de overheid is om het vertrouwen van de consument in zowel de veiligheid van het voedsel als in de overheid als regulerende actor te herstellen en te versterken. Een belangrijke afbakening betreft de rol van etikettering; informatie via deze instrumenten wordt in dit onderzoek niet onderzocht.

In dit onderzoek gaan we in op een specifieke vorm van communicatie, te weten risicocommunicatie. Deze vorm van communicatie, waarvan de definitie breder wordt

gehanteerd dan strikt *risicocommunicatie*, kan plaats vinden tussen de direct betrokkenen en verantwoordelijken binnen de productiekolom, controleorganen en overheden. Hier richten wij ons echter niet op. Risicocommunicatie wordt ingeperkt tot communicatie die plaatsvindt tussen de overheid en de consument, mede via intermediaire instanties als het Voedingscentrum.

Onderzoeksopzet

De onderzoeksopzet ziet er als volgt uit. Om tot een overzicht van effectieve communicatietactieken voor de overheid te komen, wordt eerst een literatuurstudie verricht naar definities van risicocommunicatie en het gebruik hiervan in stabiele en crisissituaties. Vervolgens worden deze inzichten samengevoegd met inzichten uit de literatuur van 'algemene' (overheid) communicatie. Zaken als doelgroepen, boodschap en mediakeuze komen dan aan de orde.

Uit deze gegevens worden doelstellingen van communicatie geformuleerd, die uiteindelijk in een theoretisch kader vorm krijgen. Het Nederlandse communicatiebeleid inzake voedselveiligheid wordt middels literatuurstudie en interviews beschreven, en vervolgens gespiegeld aan dit kader. Uiteindelijk zal duidelijk worden waar en in hoeverre het Nederlandse communicatiebeleid afwijkt van het theoretisch kader. Deze onderzoeksopzet wordt in de hoofdstukken 2 tot en met 4 uiteengezet, waarna in hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen geformuleerd worden.

Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 2 betreft een theoretisch hoofdstuk, waarin allereerst wordt ingegaan op de omschrijving van risicocommunicatie, en het onderscheid tussen risicocommunicatie in stabiele en crisissituaties. Ten tweede wordt een overzicht geboden van de (normatieve) doelstellingen van risicocommunicatie. Aangezien er een groot aantal doelstellingen uit de literatuur te halen is, wordt er een inperking gemaakt. Vervolgens komt aan de orde aan welke vereisten de communicatieboodschap zou kunnen voldoen om de doelgroep(en) zo effectief mogelijk te bereiken. Tot slot wordt, voor zover mogelijk, aangegeven welke kanalen en instrumenten effectief zijn om de beoogde doelgroep(en) te bereiken. De doelgroep is 'de' consument, en uit de vereisten voor effectieve communicatieboodschappen en kanalen en instrumenten zal blijken welke subgroepen wel of niet bereikt worden door bepaalde kanalen.

De gegevens uit hoofdstuk 2 worden in hoofdstuk 3 omgevormd tot een theoretisch kader. Middels dit kader komen we tot een overzicht van kanalen en instrumenten die ingezet kunnen worden om de boodschap zo effectief mogelijk over te brengen naar een duidelijk afgebakende doelgroep. Verschillende doelstellingen van risicocommunicatie worden inzichtelijk gemaakt, zowel in stabiele als crisissituaties, evenals de mogelijke vereisten waaraan de boodschap moet voldoen, en de mogelijke kanalen en instrumenten waarmee dit kan gebeuren. Het Nederlandse beleid wordt verderop gespiegeld aan dit theoretisch kader.

Om tot dit kader te komen wordt tevens een blik over de grenzen geworpen, met name op de VS, aangezien in dit land al jarenlang een grote hoeveelheid ervaring is opgedaan

met risicocommunicatie inzake voedselveiligheid, getuige ook de grote hoeveelheid literatuur die uit dit land afkomstig is. Deze ervaringen worden toegevoegd aan het theoretisch kader, evenals lessen die uit de dioxinecrisis in België getrokken zijn.

Het huidige Nederlandse communicatiebeleid inzake voedselveiligheid wordt in hoofdstuk 4 onderzocht. Naast de literatuurstudie zijn er interviews afgenomen met medewerkers van het Voedingscentrum, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). Doel hiervan is het huidige Nederlandse beleid ten aanzien van doelstellingen, soorten boodschap en kanalen en instrumenten in kaart te brengen. Bij de beschrijving zal af en toe verwezen worden naar de VS. Deze informatie wordt 'ingepast' in het theoretisch kader, en er zal blijken of, en waar, de Nederlandse overheid afwijkt van dit kader. Dit zal uiteindelijk in hoofdstuk 5 resulteren in aanbevelingen voor het Nederlandse communicatiebeleid.

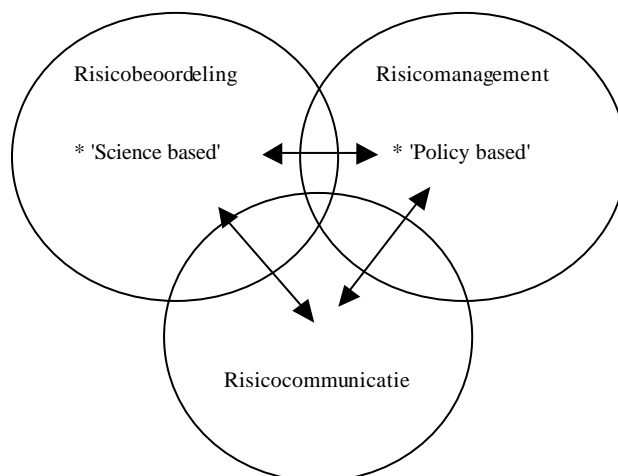
2. Risicocommunicatie

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk biedt inzicht in een reeks verschillende facetten van risicocommunicatie. We gaan in op risicocommunicatie in stabiele en crisissituaties (paragraaf 2.2), en op inzichten uit de 'algemene' communicatieliteratuur (2.3). In de paragrafen 2.4, 2.5, 2.6 en 2.7 gaan we vervolgens in op doelstellingen van communicatie, de doelgroep, de vereisten voor de communicatieboodschap en de mediakeuze voor kanalen en instrumenten. Deze facetten zullen in het volgende hoofdstuk omgevormd worden tot een overzicht van effectieve vormen van risicocommunicatie inzake voedselveiligheid. Aan dit kader zal later de Nederlandse situatie worden gespiegeld (hoofdstuk 4). Paragraaf 2.8 sluit het hoofdstuk af met een samenvatting.

2.2 Risicocommunicatie in stabiele en crisissituaties

Risicocommunicatie wordt algemeen beschouwd als onderdeel van wat het proces van risicoanalyse genoemd wordt. Dit proces bestaat uit drie componenten, namelijk risicobeoordeling, risicomanagement en risicocommunicatie (zie figuur 2.1). *Risicobeoordeling* is de activiteit die wordt toegepast om kwantitatief of kwalitatief risico's in te schatten en te karakteriseren. *Risicomanagement* is het afwegen, selecteren en implementeren van geschikte controle-instrumenten om een voldoende niveau van bescherming tegen risico's en de gevolgen ervan te garanderen. *Risicocommunicatie* is de interactieve uitwisseling van informatie en meningen in het proces van risicoanalyse tussen beleidsmakers,



Figuur 2.1 Risicoanalyse

* interactieve uitwisseling van informatie en adviezen over risico's

wetenschappers, consumenten en bedrijfsleven en andere relevante actoren (FAO/WHO, 1998).

Het risicoanalyseproces, zoals hierboven beschreven, is geen volgtijdelijk proces. De drie componenten van risicoanalyse lopen in elkaar over. Door een integratie van de drie componenten is een betere beoordeling van de risico's en gevolgen ervan mogelijk en hierdoor uiteindelijk ook een betere communicatie over risico's naar en met consumenten.

Risicocommunicatie vormt aldus een integraal onderdeel van het risicoanalyseproces. In de afgelopen decennia is er een groei in interesse voor risicocommunicatie waar te nemen. In 1989 publiceerde de U.S. National Research Council een rapport dat sindsdien in grote getale geciteerd wordt, getiteld *'Improving risk communication'*. De groei in interesse voor dit onderwerp is gebaseerd op een aantal overwegingen, te weten (Powell, 1998):

- de wens van overheden om het publiek te informeren, van informele consultatie tot wettelijke verantwoordelijkheid;
- de wens om oppositie tegen besluiten te voorkomen;
- de wens om macht te delen tussen de overheid en publieke groepen.

Risicocommunicatie wordt beschouwd als een relatief nieuw wetenschappelijk streven, ofwel de wetenschap van het begrijpen van wetenschappelijke en technologische risico's en hoe het wordt gecommuniceerd in een sociaal-politieke structuur (Powell, 1998). Het is niet eenvoudig om wetenschappelijke oplossingen voor voedselveiligheid en andere voedselgerelateerde kwesties op een dergelijke wijze te communiceren dat de consument overtuigd is van de veiligheid. Er dient rekening gehouden te worden met concepten als publieke percepties, het wettelijke kader, eerlijkheid, verantwoordelijkheid en, het meest belangrijk, vertrouwen (Ibid.).

In het verleden hield risicocommunicatie vooral het overbrengen van op wetenschap gebaseerde boodschappen van experts naar non-experts (leken) of tussen experts in. Dit gebeurde voornamelijk middels eenrichtingsverkeer. Tegenwoordig is dit nog steeds het geval en wordt er vaak pas naar en met consumenten gecommuniceerd over risico's wanneer risicobeoordeling en risicomanagement al heeft plaatsgevonden. De moderne benadering benadrukt echter dat publieke reacties op risico's een eigen rationaliteit bevatten, dat 'experts' en 'leken' elkaar moeten informeren en dat consumenten in een vroeg stadium betrokken dienen te worden bij het risicoanalyseproces middels tweerichtingsverkeer (Bennett en Calman, 1999). De begrippen eenrichtings- en tweerichtingsverkeer komen in paragraaf 2.3.1 aan de orde.

2.2.1 Definities

Er wordt een aantal definities voor het begrip 'risicocommunicatie' gevonden in de literatuur. Gutteling (1999) omschrijft het als:

'[...] communicatie over risico's, dat wil zeggen de veelal onduidelijke kans op het optreden van negatieve consequenties van activiteiten, gebeurtenissen en processen.'

De National Research Council (1989) spreekt over

'An interactive process of exchange of information and opinion among individuals, groups and institutions. It involves multiple messages about the nature of risk and other messages, not strictly about risk, that express concerns, opinions, or reactions to risk messages or to legal and institutional arrangements for risk management.' (Powell, 2000).

Volgens de FAO/WHO ¹ (1998) is risicocommunicatie

'the exchange of and opinions concerning risk and risk related factors among risk assessors, risk managers, consumers and other interested parties.'

De Codex Alimentarius ² geeft de volgende definitie:

'Risk communication is the interactive exchange of information and opinions throughout the risk analysis process concerning hazards and risks, risk-related factors and risk perceptions, among risk assessors, risk managers, consumers, industry, the academic community and other interested parties, including the explanation of risk assessment findings and the basis of risk management decisions.' (OECD, 2000b).

Uit de laatste drie definities blijkt dat risicocommunicatie niet louter hoeft te betekenen dat het communicatie betreft over *risico's*, een inperking die Gutteling (1999) wel maakt. In dit onderzoek sluiten we aan bij de laatste drie definities, aangezien we van mening zijn dat communicatie over voedselveiligheid meer is dan alleen communicatie over *risico's*; *risk related factors* en risicopercepties zijn aspecten die in het proces van besluitvorming meegewogen dienen te worden.

Mede vanwege deze brede definitie van 'risicocommunicatie' wordt ook het begrip 'voedselveiligheid' door ons niet eng gedefinieerd. Risicocommunicatie rond voedselveiligheid betekent dat er gecommuniceerd wordt over allerlei aspecten rond voedsel, zoals onder andere de productie en de veiligheid ervan. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om voorlichting over gezonde voeding en hygiënische bereiding van voedsel, om informatie over het beleid en taken en verantwoordelijkheden van overheid, bedrijfsleven en consumenten, en om informatie over BSE en dioxine. Maar ook gaat het om mogelijkheden tot een interactieve uitwisseling van informatie tussen overheid en bijvoorbeeld consumenten en consumentenorganisaties over de totstandkoming en herziening van het voedselveiligheidsbeleid.

Het blijkt dat risicocommunicatie meer is dan een vraagstuk dat door communicatiedeskundigen en -wetenschappers opgelost kan en dient te worden. Risicocommunicatie duidt op een interactieve wijze van communiceren (zie paragraaf 2.3.2 voor de betekenis

¹ FAO is de afkorting voor Food and Agricultural Organisation en is onderdeel van de Verenigde Naties. WHO is de afkorting voor World Health Organisation.

² De Codex Alimentarius is een intergouvernementele organisatie die normen opstelt die betrekking hebben op de veiligheid en kwaliteit van levensmiddelen, met als doel de bescherming van de consument en het bevorderen van de eerlijkheid in de (internationale) handel.

van 'interactieve communicatie'), wat - idealiter - betekent dat alle stakeholders betrokken moeten worden bij de besluitvorming, ofwel in de fase van risicomanagement. Daarmee is het met name een politiek-bestuurlijke kwestie geworden, met communicatieve eigenschappen. Overheden, ministers en ambtenaren moeten open staan om, zoals Powell (1998) hierboven zegt, macht te delen met maatschappelijke actoren, en daarmee bestaande institutioneel-bestuurlijke democratische processen te doorbreken.

Dergelijke discussies rond interactief beleid en communicatie hebben grote overeenkomsten met wat in Nederland 'interactief beleid' genoemd wordt: het door de overheid in een vroegtijdig stadium betrekken van burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid, om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen (Pröpper en Steenbeek, 1999). Het is het interactieve element waar we verderop in dit hoofdstuk dieper op ingaan.

2.2.2 Stabiele en crisissituaties

Risicocommunicatie is van belang in tijden van relatief stabiele situaties, maar ook in crisissituaties. We benadrukken dat het niet mogelijk is een strikt onderscheid te maken tussen stabiele en crisissituaties. Het is moeilijk te bepalen wanneer een stabiele situatie van kracht is, en wanneer die overgaat in een crisissituatie. Grenzen zijn niet hard te trekken en situaties worden verschillend gepercipieerd, op verschillende tijdstippen, door verschillende personen. In dit onderzoek staan definities, mede daarom, niet centraal. Als ze vermeld worden, dan dient dit louter ter informatie voor de lezer en ter verduidelijking van bepaalde processen. Zo ook met betrekking tot risicocommunicatie en crisiscommunicatie.

Een definitie van een crisis luidt (Covello, 1995, zoals geciteerd door Grant en Powell, 1999):

'A safety, health, or environmental crisis is an unplanned event which triggers a real or perceived, or possible threat to safety, health or environment, or to the organizations reputation or credibility. A crisis has the potential to significantly impact the company's operations or to pose a significant environmental, economic, reputational, or legal liability'.

Stabiele situaties, daarentegen, zijn situaties waarin geen maatschappelijke onrust plaatsvindt.

De begrippen risicocommunicatie en crisiscommunicatie leveren in de literatuur onduidelijkheid op. Er is afzonderlijke literatuur over zowel risicocommunicatie als crisiscommunicatie beschikbaar. Er zijn auteurs die *crisiscommunicatie* zien als een vorm van risicocommunicatie (McMakin en Lundgren, 1998), anderen redeneren dat risicocommunicatie een vorm kan zijn van crisiscommunicatie (Gutteling, 1999). Er wordt in dit onderzoek voor gekozen om niet te spreken over risicocommunicatie en crisiscommunicatie als twee 'afzonderlijke entiteiten', maar over risicocommunicatie in stabiele én in crisissituaties. Zowel ten tijde van een crisis als van relatieve rust moet over risico's en an-

dere aspecten van voedsel gecommuniceerd worden. Echter, de strategieën zijn verschillend. Verderop in het rapport gaan we hier uitvoeriger op in.

2.3 (Overheids)communicatie

Literatuur over risicocommunicatie inzake voedselveiligheid, zowel in stabiele als crisissituaties, wordt over het algemeen op een dermate wijze geformuleerd dat niet duidelijk is welke communicatiestrategieën voor een overheid zo effectief mogelijk zijn om richting consumenten in te zetten in een bepaalde situatie. Er wordt bijvoorbeeld gezegd dat verschillende stakeholders interactief informatie en standpunten moeten uitwisselen over risico's en risicogerelateerde factoren (zie omschrijving FAO/WHO). Concreter worden dergelijke opmerkingen echter niet gemaakt. Wij besteden in dit hoofdstuk wel aandacht aan communicatiestrategieën en voorwaarden om betreffende communicatiestrategieën zo effectief mogelijk in te zetten.

We verlaten even de literatuur over risicocommunicatie en crisiscommunicatie en verdiepen ons in verschillende functies van (overheids)communicatie *in het algemeen*, aangezien de algemene communicatieliteratuur ons meer inzicht biedt in soorten communicatie en de verschillende functies ervan. Later zal blijken dat de doelstellingen van *risicocommunicatie* overeenkomen met de doelstellingen van communicatie *in het algemeen*, waardoor we de vereisten voor de doelgroepen, boodschap en kanalen hieruit kunnen projecteren op het specifieke risicocommunicatie.

2.3.1 Intenties van overheidscommunicatie

In de literatuur wordt een vijftal intenties van (overheids)communicatie omschreven, namelijk *informereren, educatie, beïnvloeden* (ook wel persuasieve, overredende, communicatie genoemd), *dialogiseren en formeren* (Van Woerkum en Van Meegeren, 1999; Galjaard, 1997; Van Ruler, 1998). Achtereenvolgens beschrijven we deze vijf vormen van communicatie.

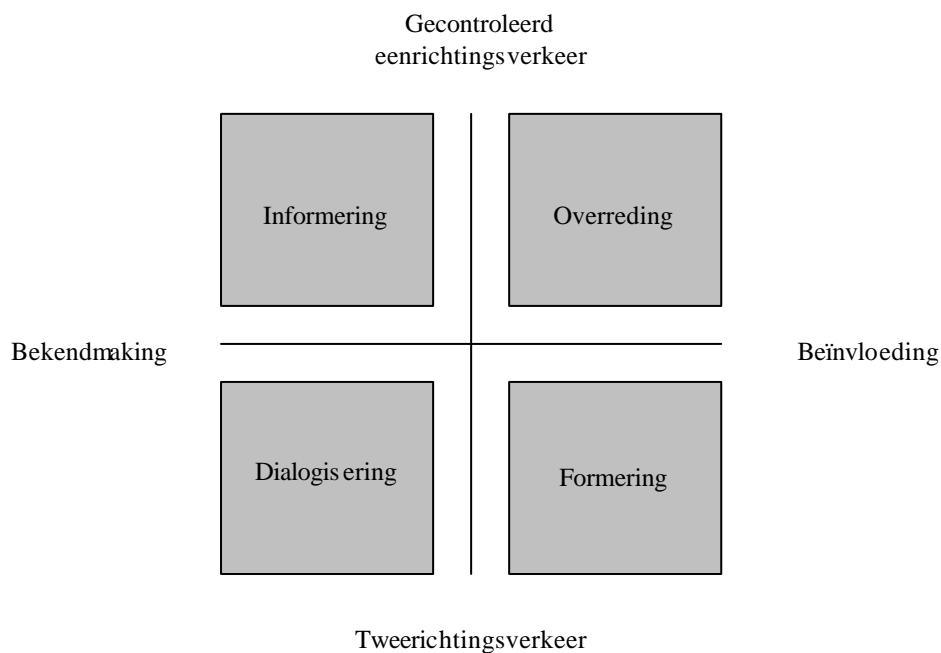
Bij *informerende communicatie* ligt het accent op het voorzien van informatie aan burgers over wet- en regelgeving en informatie over allerlei faciliteiten die de overheid biedt (zie ook verder in deze paragraaf bij instrumentele communicatie). Maar tevens heeft deze vorm ten doel mensen te laten weten dat mogelijkheden, kansen en risico's bestaan. Aan henzelf wordt overgelaten of ze zich een mening vormen, een keuze maken, een gedrag volhouden of andere gewoonten vormen (Galjaard, 1997). Deze informatie kan actief, dus op initiatief van de overheid, worden aangeboden of passief op het verzoek van burgers. Binnen de voorlichtingskunde wordt het ook wel omschreven als 'hulp bij menings- en besluitvorming' (Van Ruler, 1998). Binnen het thema voedselveiligheid kan bijvoorbeeld worden gedacht aan feitelijke, neutrale informatie over wat de risico's zijn van bepaalde productieprocessen, welke instanties in Nederland zich bezig houden met de waarborging van veilig voedsel, en welke wetten er bestaan om de veiligheid van het voedsel te waarborgen.

Educatieve communicatie heeft tot doel mensen te begeleiden in een leerproces, kwalificatie of vergroting van hun competentie, zodat zij in staat zijn problemen te formuleren

en zelf met oplossingen te komen (Van Woerkum en Van Meegeren, 1999). De zender gaat ervan uit dat zijn doelgroepen zich van het aangesneden probleem (nog) niet bewust zijn, maar hij wil al invloed uitoefenen waardoor ze, als ze voor dat probleem komen te staan, de 'goede' afweging zullen maken, dat wil zeggen zullen handelen zoals de organisatie (overheid) dat graag zou zien. De zender tracht mensen te conditioneren (Galjaard, 1997). Voorbeelden zijn te vinden in de vorm van scholing, cursussen of intensieve tweegesprekken. Een educatieve variant binnen het thema voedselveiligheid is bijvoorbeeld het aanbieden van lespakketten op scholen om jongeren bewuster te laten omgaan met voedsel thuis.

Voor *persuasieve communicatie* geldt dat elke boodschap gericht is op het vormen, bekrachtigen of veranderen van de respons van een persoon (Miller, 1980, zoals geciteerd in Martijn en Koelen, 1999). De zender vindt dat mensen anders moeten gaan handelen, geeft argumenten waarom ze dat zouden moeten doen, argumenten ook die mensen aan moeten zetten tot dat anders handelen. Persuasieve boodschappen proberen niet alleen gedrag, maar ook opinies, attitudes, emoties, stemmingen en intenties te beïnvloeden. Een voorbeeld van beïnvloedende communicatie binnen het thema voedselveiligheid is het verstrekken van voedingsvoorlichting, door de overheid zelf of door van overheidswege ondersteunde instituten (lees: Voedingscentrum).

De vormen van communicatie zoals die hierboven staan beschreven, hoeven niet alleen beleidsondersteunend te zijn; ze kunnen ook zelfstandige beleidsinstrumenten voor de overheid zijn (Van den Heuvel, 1998; Veenman, 2000). Ze kunnen zelfstandig ingezet worden in een instrumentenmix (flankerende functie), maar ook autonoom. Communicatie



Figuur 2.2 Het Communicatiekruispunt
Bron: Van Ruler, 1998, p. 77.

als zelfstandig beleidsinstrument heeft, veel meer dan in de flankerende betekenis, een uitdrukkelijke gedragsbeïnvloedende functie. Het gevaar schuilt hierin, dat het instrument als 'propaganda' beschouwd wordt ¹.

De derde en vierde vorm van communicatie vinden wij in het zogenaamde 'Communicatiekruispunt' van Van Ruler (1998). Het Communicatiekruispunt is een situationeel model waarin naast de informerende en overredende functie de *dialogiserende* en *formerende* functies van communicatie onderscheiden worden (zie figuur 2.2)!

Het kwadrant van tweerichtingsverkeer en het bekendmakingsproces levert de basisstrategie *dialogisering* op. Een voorbeeld hiervan vormt het in samenspraak met stakeholders ontwikkelen van beleid, of in kleine kring bepaalde problemen in kaart brengen en mogelijke oplossingen verzamelen.

Het kwadrant van tweerichtingsverkeer en de beïnvloedingsproces levert de basisstrategie *forming* op. Deze strategie zal vooral ingezet worden wanneer er conflicterende belangen zijn en de organisatie moet omgaan met tegenstrevende stakeholders, als er belangrijke beslissingen genomen moeten worden, en in tijden van crisis.

Educatie staat niet als zodanig in dit model vermeld. Echter, als doelstelling ontbreekt het niet in dit model. Volgens Van Ruler is een educatieve strategie in feite niets anders dan een overredingsstrategie. Beide strategieën zijn in het algemeen belang of in het belang van de ander. Het principe van de overredende strategie is dat de zender bepaalt waar hij/zij de ander wil hebben. In feite geldt dat ook voor de educatieve strategie, alleen kan de methodiek om het uiteindelijke doel te bereiken bij beide strategieën verschillend zijn.

Het onderscheid dat Van Ruler maakt tussen éénrichtingsverkeer en tweerichtingsverkeer betreft de *aanwezige beleidsruimte*. Als er beleidsruimte is, kunnen beide partijen elkaar beïnvloeden en kan het initiatief van twee kanten komen. Er is dan sprake van tweerichtingsverkeer. Als er geen beleidsruimte aanwezig is, dat wil zeggen, het beleidsdoel staat al vast, dan is er een partij (de zender) die de ander wil beïnvloeden waarbij het initiatief dus ook van die partij komt: éénrichtingsverkeer. Van Ruler (1998) voegt er het woord 'gecontroleerd' aan toe. De reden hiervoor is dat er volgens haar in geval van éénrichtingsverkeer vaak sprake is van een autonome stroom (van informatie) van organisatie naar medewerkers (of de buitenwereld). Diezelfde medewerkers (of buitenwereld) kunnen alleen reageren op hetgeen de organisatie aan de orde heeft gesteld.

Dialogisering en forming zijn terug te vinden in het in consultatie of interactie met publieksgroepen bepalen en formuleren van beleid(sproducten). De overheid kan echter van verschillende strategieën gebruik maken. Zo wordt bij dialogisering regelmatig gebruikgemaakt van *informering* als tactiek, bijvoorbeeld om informatie te geven over of ten behoeve van de start, het verloop of het eindresultaat van het dialogiseringsproces. Dit betekent dat er ook in afwisseling sprake is van éénrichtings- en tweerichtingsverkeer (Gomis, 1999).

Het moge duidelijk zijn dat dialogisering en forming functies van communicatie zijn die overeenkomen met interactieve (beleids)processen in de definitie van risicocommunicatie die wij hanteren. Paragraaf 2.3.2 gaat hier nader op in.

¹ Zie ook Katus (2000) en Volmer (2000).

Tot slot van deze paragraaf nog een opmerking over het model van Van Ruler. Het communicatiekruispunt, zoals hierboven gepresenteerd, wordt als een situationeel model van vier basisstrategieën van communicatiemanagement beschreven. Echter, er heeft een experiment van de Beroepsvereniging van Communicatiewetenschappers plaatsgevonden waarvan het resultaat was dat het communicatiekruispunt niet alleen een situationeel model is maar ook een volgtijdelijk model. Het proces verloopt dan als volgt: wanneer er een wens tot verandering is, dient daarover *geïnformeerd* te worden. Vervolgens worden betrokken actoren uitgenodigd om over het probleem en mogelijke oplossingsrichtingen na te denken en met elkaar te praten (*dialogiseren*). Vervolgens worden er met elkaar besluiten genomen (*formeren*) en vindt de implementatiefase plaats waarbij vooral *overreding* als strategie gebruikt zal worden om tot (massale) overeenstemming te komen.

Het Communicatiekruispunt is momenteel nog volop in ontwikkeling. Het is niet onze bedoeling dit kruispunt als zodanig te toetsen, of verder te ontwikkelen. We maken wel dankbaar gebruik van de inzichten die ons hieruit geleverd worden.

2.3.2 Instrumentele en interactieve communicatie

Een gangbaar onderscheid in communicatievormen, is die tussen *instrumentele* en *interactieve* communicatie (Kovacs en Rientjes, 2000). De vijf intenties van communicatie, zoals hiervoor genoemd, worden ingedeeld binnen dit onderscheid. Alvorens we dit doen, geven we een toelichting op beide communicatievormen.

In het geval van *instrumentele communicatie* communiceert een organisatie om steun te genereren voor plannen of beleid, om informatie te verschaffen over haar activiteiten, of om de aandacht van bepaalde stakeholders over een bepaald onderwerp op te wekken en discussie te stimuleren. Een kenmerk van deze vorm van communicatie is dat de organisatie pas gaat communiceren als het al besloten heeft wat ze wil gaan doen, ofwel het organisatie- en communicatiedoel van de afzender staat al vast. Communicatie is dan (louter nog) een instrument om het gedrag van bepaalde doelgroepen te veranderen om dit doel te bereiken.

Interactieve communicatie, daarentegen, wordt niet ingezet als het einddoel al vaststaat, maar wordt juist ingezet om overeenstemming te bereiken tussen de organisatie en de relevante stakeholders over wat het doel zou moeten zijn. Dit wordt bereikt door een continu proces van discussiëren, onderhandelen en uitwisseling van informatie. Er wordt getracht consensus te bereiken over 'the best way forward'. Er is een aantal redenen waarom relevante stakeholders bij elkaar komen in interactieve communicatie, namelijk (Ibid.):

- om de exacte aard van het probleem te analyseren;
- om de oplossingen in kaart te brengen;
- om overeenstemming te bereiken over de beste oplossing;
- om te monitoren hoe het proces van probleemoplossing vordert;
- om het proces te evalueren.

Zoals beschreven delen we de vijf intenties van overheidscommunicatie in binnen dit onderscheid. Informerende, educatieve en overredende communicatie zijn drie intenties die vallen onder de noemer 'instrumentele communicatie'. Het zijn intenties die toegepast worden om bestaand beleid te ondersteunen of die als zelfstandig beleidsinstrument dienen.

Het organisatiedoel (beleidsdoel) van de overheid staat al vast. Dialogiseren en formeren, aan de andere kant, zijn interactieve vormen van communicatie, die tot doel hebben beleid(sproducten) vast te stellen en te bepalen, samen met stakeholders.

Het onderscheid instrumentele - interactieve communicatie heeft gevolgen voor de doelstellingen, doelgroepen, boodschappen en kanalen en instrumenten. In de volgende hoofdstukken wordt hier verder op ingegaan.

2.4 Doelstellingen van risicocommunicatie

Risicocommunicatie in stabiele situaties

Er is in de literatuur een groot scala aan doelstellingen van risicocommunicatie te vinden, die vaak verschillen van abstractieniveau. De American Chemical Society stelt dat risicocommunicatie een breed scala aan activiteiten behelst dat twee doelen dient, te weten het vergroten van de kennis van het publiek over risico's en participatie in risicomanagement (1998, p. 12).

De FAO/WHO (1998) zegt er het volgende over: het primaire doel van risicocommunicatie is het voorzien in betekenisvolle, relevante en accurate informatie, in duidelijke en begrijpbare bewoordingen, gericht op een specifiek publiek. Effectieve risicocommunicatie moet tot doel hebben vertrouwen op te bouwen en te behouden. Uit de nevensdoelen die de FAO/WHO (1998) beschrijft in haar rapport blijkt dat zij net als de American Chemical Society de participatie in risicomanagement van belang acht. De negen nevensdoelen die de FAO/WHO (1998) stelt, zijn terug te voeren op de doelen die Covello et al. (1986), Merkxs et al., (1999) en Lundgren en McMakin (1998) formuleren (zie hieronder).

Covello et al. (1986) onderscheiden 4 soorten doelen van risicocommunicatie (Merkxs et al., 1999, p. 10):

- informatie en educatie;
- preventieve gedragsverandering;
- het waarschuwen voor en informeren over rampen en noodsituaties;
- gezamenlijke probleemoplossing en conflicthantering.

Twee extra doelstellingen volgens Merkxs et al. zijn (p. 10):

- het bevorderen en mogelijk maken van een goed geïnformeerd maatschappelijk debat (publieksparticipatie in besluitvorming rond nieuwe technologische ontwikkelingen);
- communicatie en educatie over individuele risicoafwegingen die mensen moeten maken voor hun eigen gezondheid.

Lundgren en McMakin (1998) formuleren vier doelen van risicocommunicatie (p. 139):

- het vergroten van het bewustzijn van het publiek van risico's;
- het informeren van het publiek;
- het creëren van consensus;
- gedragsverandering.

Er wordt in de literatuur grotendeels van uitgegaan dat effectieve risicocommunicatie in stabiele situaties uiteindelijk ertoe leidt dat een bepaalde situatie - idealiter - niet uitmond in een crisis. Gutteling zegt bijvoorbeeld dat crisismanagement idealiter aanvangt voordat er sprake is van een crisis, en dat risicocommunicatie als voorbereidende activiteit een belangrijke rol kan spelen (1999, p. 15). Risicocommunicatie heeft daarmee een preventieve werking. In dit licht moeten daarom ook de bovenstaande doelstellingen gezien worden. Zo zal bijvoorbeeld voldoende en effectieve risicocommunicatie een dempende werking hebben op potentieel crisisgevoelige situaties.

Risicocommunicatie in crisissituaties

Communicatie ten tijde van crises vereist een speciale aanpak, aangezien de stress hoog en verwarring alom is. Een belangrijk onderdeel van crisismanagement is te weten hoe communicatie effectief gebruikt kan worden in crisissituaties. Covello (1995) somt een aantal karakteristieken op van een crisis, namelijk (Grant en Powell, 1998):

- onnauwkeurige, tegenstrijdige en onvolledige informatie, met name in de beginfase;
- constant veranderende informatie;
- het instorten van normale communicatiekanalen;
- verwarring.

De ervaring wijst uit dat er in tijden van crisis een behoefte is aan (Kasperson en Kasperson, 1997):

- meerdere communicatiekanalen;
- betrouwbare en geloofwaardige informatiebronnen;
- zorgvuldig geformuleerde boodschappen;
- regelmatige herhaling van de boodschaptransmissie;
- boodschapvalidatie;
- consistentie tussen verschillende afzenders onderling;
- effectieve beheersing van geruchtenstromen.

Doelen van crisiscommunicatie zijn (Covello, 1996, zoals geciteerd door Grant en Powell, 1999; hier vrij geïnterpreteerd):

- ervoor zorgen dat een incident of gebeurtenis niet het niveau van een crisis bereikt;
- de impact van een crisis tot een minimum beperkt blijft;
- het verkrijgen van controle over de situatie, inclusief de media;
- het accuraat en snel overdragen van crisis-gerelateerde berichten, waarbij de berichten tevens accuraat en snel ontvangen, begrepen, en geloofd worden;
- ervoor zorgen dat de organisatie in een positief daglicht komt te staan; als zorgzaam en betrokken;
- het nemen van zinvolle en geschikte acties.

Samenvattend kan met betrekking tot een crisissituatie gezegd worden dat de boodschap snel en helder gebracht dient te worden, de geloofwaardigheid van de bron van wezenlijk belang is en continuïteit in het communicatieproces vereist is.

Ter afsluiting van deze paragraaf nog een opmerking over de doelstellingen die wij verderop in dit rapport hanteren. Ten tijde van crisis dienen vooral de strategieën informeren, overreden en formeren toegepast te worden. Wanneer de situatie stabiel is zullen de vier strategieën zoals beschreven in het model van Van Ruler (1998) van belang zijn en dus ook toegepast dienen te worden. Wij gaan hierin mee met Van Ruler die zegt dat educatie in feite hetzelfde nastreeft als overreding, namelijk gedragsverandering. Bovendien kunnen educatieve en overredende strategieën van de overheid beiden niet anders zijn dan in het algemeen belang.

2.5 Doelgroep

Via communicatie dienen vaak miljoenen mensen bereikt te worden. De doelgroep is niet alleen groot, maar ook heterogeen, met onder andere jonge en oude, hoog en laag opgeleide mensen. Verschillende groepen mensen bevinden zich in verschillende fasen van bewustzijn en percipiëren risico op een andere manier. Daarom kan op voorhand worden gesteld dat er niet een wondermiddel, een voorlichtingsactiviteit is waarmee iedereen bereikt wordt en die bij iedereen de gewenste impact tot gevolg heeft. Verschillende communicatieactiviteiten zijn nodig om alle subgroepen binnen de totale doelgroep te bereiken met communicatie die aansluit bij de specifieke kenmerken van die subgroep. Voor de communicator is van belang dat hij of zij zich in de doelgroep inleeft alvorens een mix van communicatieinstrumenten in te zetten.

Om communicatiestrategieën effectief te laten zijn, is het van belang te achterhalen hoe mensen risico's percipiëren. Daarom maken we een klein uitstapje naar de literatuur over risicoperceptie. Volgens Todd (1982) kan het waargenomen risico door burgers/consumenten vanuit drie invalshoeken benaderd worden: de sociaal economische invalshoek, de situationele invalshoek en de invalshoek van houding (zoals geciteerd in Verhoeven, 2000). Voor iedere invalshoek zijn enkele kenmerken genoemd, die één voor één zullen worden behandeld, in relatie tot voedselveiligheid (Verhoeven, 2000).

Sociaal-economische kenmerken

De sociaal-economische kenmerken hebben betrekking op de leefstijl van de consument, die onder andere gevormd wordt door inkomen, opleiding en beroep.

Geslacht:

Uit onderzoek blijkt dat mannen en vrouwen op een verschillend niveau risico's ervaren. Vrouwen ervaren eerder risico's dan mannen.

Leeftijd:

Jonge mensen ervaren minder vaak risico's omdat zij zich door hun jonge leeftijd minder kwetsbaar voelen dan oudere mensen.

Opleiding:

De opleiding hangt samen met verworven kennis, intelligentie en (algemene) ontwikkeling. Mensen met een hogere opleiding hebben vaker vertrouwen in de veiligheid van het voedsel en ervaren minder risico's.

Beroep:

Mensen die veel uren aan arbeid besteden, zullen minder tijd hebben voor huishoudelijke arbeid, zoals het bereiden van voedsel. Zij zullen eerder kant-en-klaarmaaltijden kopen en minder risico's ervaren bij de consumptie van deze maaltijden.

Inkomen:

Door een hoger inkomen kan men vaker kwaliteitsproducten kopen die beter zijn voor de gezondheid, waardoor men een lager risiconiveau heeft.

Stad:

De plaats (stad of platteland) waar mensen wonen kan invloed hebben op de levenswijze van mensen. Mensen van het platteland zullen meer vertrouwen hebben in de traditionele bereidingswijze van bijvoorbeeld kaas en meer risico's ervaren bij de consumptie van kant-en-klaarmaaltijden.

Huishoudsamenstelling:

Wanneer ouders jonge kinderen hebben, zullen zij bewuster boodschappen doen dan wanneer de kinderen al ouder zijn en eventueel het huis uit zijn. Kleine kinderen zijn namelijk kwetsbaarder voor schadelijke voeding dan volwassenen.

Situationele kenmerken

De situationele kenmerken hebben eveneens invloed op de wijze waarop men risico's waarneemt. Een aantal voorbeelden zijn:

Tijd van het jaar:

Bij de aankoop van aardbeien in de winter zullen waarschijnlijk meer risico's worden ervaren dan bij de aankoop van aardbeien in de zomer, omdat het niet natuurlijk is dat aardbeien in de winter groeien.

Winkelkeuze:

Bij een bezoek aan de Aldi zal men andere verwachtingen hebben ten aanzien van de kwaliteit en de service dan bij een bezoek aan de Albert Heijn.

Plaats en wijze van winkelen:

De aankoop van bijvoorbeeld groenten via de telefoon zal als meer risicovol beschouwd worden, dan de aankoop in een winkel, aangezien de beoordeling op geur, kleur en structuur erg belangrijk is.

Houdingskenmerken

Versillende houdingen van consumenten kunnen invloed hebben op de wijze waarop een consument risico's percipieert. Voorbeelden van houdingen zijn *rationele houding*, *traditionele houding* en *individuele houding*. Deze houdingen zijn gebaseerd op een rapport van De Meere (2000, zoals geciteerd door Verhoeven, 2000). Mensen met een rationele houding ondersteunen de ontwikkelingen op het gebied van genetische modificatie, bio-industrie en de introductie van het HACCP-systeem, terwijl niet-rationele mensen menen dat niet alles te beheersen is en dat het niet aan de consument is om levende organismen te maken. Mensen met een traditionele houding zijn geneigd 'natuurlijk' te zien als veilig. Deze consument neemt een weinig positieve houding aan tegenover trendmatige veranderingen en denkt dat vroeger alles beter was. Evenals de traditionele houding zet

ook de individuele houding zich af tegen rationalisme. Hierbij gaat het niet zozeer om de natuur, maar meer om de individuele zelfontplooiing die centraal staat. Het gaat om de vrije keuzemogelijkheid, tussen bijvoorbeeld veilige en eventueel minder veilige (maar goedkopere) producten.

Er kunnen nogal wat vraagtekens worden gezet bij de wetenschappelijke aannames rond 'houding'. Zo veronderstelt een houding een vrij constante en duurzame neiging om op eenzelfde manier op een object te reageren (Potter en Wetherell, 1987, zoals geciteerd door Van Woerkum, 1997). In werkelijkheid tonen mensen, zelfs binnen een gesprek, vaak heel verschillende 'houdingen', afhankelijk van de context waarin een uiting voorkomt (Van Woerkum, 1997).

Als we in de communicatiepraktijk uitgaan van houdingen, kunnen we ons laten leiden door talloze attitudemodellen, die ons aangrijpingspunten leveren voor communicatieve interventies, waardoor we uiteindelijk de burger tot een ander ('beter') gedrag zouden kunnen bewegen (O'Keefe, 1990, zoals geciteerd door Van Woerkum, 1997). Attitudeverandering leidt tot gedragsverandering, althans dat is het idee. De algemene tenor in de literatuur is echter dat de relatie tussen houding en gedrag allesbehalve probleemloos is. Van Woerkum (1997) stelt voor om veranderingsprocessen van een andere kant te bekijken, namelijk minder individualistisch en ook minder statisch. Hij meent de alternatieve benadering gevonden te hebben in de *gespreksanalyse*.

Wij zullen hier verder niet ingaan op deze sterk empirisch getinte onderzoekstraditie. Echter, van noemenswaardig belang is deze analyse wel, omdat het accent ligt op de interactie. Veranderingen vinden enerzijds plaats in het hoofd van het individu, maar belangrijker is wat er zich *tussen* individuen afspeelt. De ontvanger van de boodschap selecteert, bekijkt de boodschap vanuit zijn eigen perceptie en - waar het hier om gaat - praat er vervolgens over met anderen in zijn of haar omgeving.

Kort gezegd komt het erop neer dat mensen in interactie met elkaar tot een interpretatie van de boodschap komen. Daarbij zullen bepaalde groepen het voedselveiligheidsprobleem op een heel andere manier benaderen dan andere groepen. De opmerking '*de* consument bestaat niet' is hierbij op zijn plaats. Afhankelijk van de doelgroep en de inhoud van de boodschap dient een mix van communicatieinstrumenten ingezet te worden om het beoogde doel (bijvoorbeeld gedragsverandering) na te streven.

De strategie (informer, overreden, dialogiseren, formeren) die ingezet wordt hangt daarom niet alleen af van de fase van beleid en de aanwezige beleidsruimte, maar ook van de fase waarin de doelgroep zich bevindt. Dit laatste wordt ook wel de 'fase van publiek' genoemd. Grunig (1984) onderscheidt in zijn situationele theorie van public relations vier fasen van publiek. De eerste is de *nonpublic*-fase noemt. Mensen die zich in deze fase bevinden, ervaren iets niet als een probleem. De andere drie fasen zijn de fasen van latent, bewust en actief publiek. Het publiek is latent als zij iets als een probleem ervaren, maar niet als hun eigen probleem. Het publiek wordt bewust genoemd wanneer zij iets als een probleem ervaart en tevens als haar eigen probleem. Het publiek is actief wanneer zij iets als een probleem ervaart, tevens als haar eigen probleem en ook al ideeën heeft over mogelijke oplossingen. Hoofdstuk 3 gaat verder in op de combinatie communicatiestrategie en fase van publiek.

2.6 Boodschap

Het voedsel is veilig, misschien wel veiliger dan ooit. Echter, steeds vaker lezen en horen wij in de media dat ons voedsel niet absoluut veilig is. Het is een lastige boodschap om te communiceren met consumenten, die het vertrouwen in de veiligheid van voedsel toch herhaaldelijk op de proef gesteld zien.

Risicocommunicatie in stabiele situaties

Berichten over risico's moeten de kloof zien te overbruggen tussen wetenschappelijke en publieke percepties van risico's. De sleutel tot effectieve boodschapformulering is de erkenning dat individuen uniek zijn, en dat ieder van hen reageert op een bericht middels eigen kennisfilters en ervaring.

Over het algemeen moet risicocommunicatie gericht aan consumenten duidelijk en beknopt zijn, en moet er onderscheid gemaakt worden tussen de *wetenschappelijke* basis voor elke willekeurige actie en elke willekeurige *managementactie* die tevens op andere dan wetenschappelijke overwegingen wordt genomen. Elke succesvolle communicatiestrategie inzake voedselveiligheid moet aansluiten bij de angsten en overtuigingen van consumenten (Ellard, 2000).

Boodschappen inzake voedselveiligheidsrisico's moeten zodanig gepersonaliseerd worden dat een individu zich aangesproken voelt en met de boodschap daadwerkelijk iets kan. Met andere woorden: boodschappen dienen te voorzien in een framework voor individuele actie. Het bericht moet tevens herhaald worden middels een variëteit aan media. Tot slot is het van belang dat een geloofwaardige boodschapper een geloofwaardig bericht verspreidt (Powell, 1996).

Geloofwaardigheid heeft te maken met vertrouwen. Een boodschap wordt over het algemeen niet eerst beoordeeld op de inhoud, maar op de afzender: wie vertelt mij dit en kan ik hem/haar vertrouwen? Als het antwoord op de tweede vraag 'nee' is, dan zal elke boodschap afkomstig van desbetreffende afzender in meer of mindere mate genegeerd worden. Ook al wordt getracht de boodschap zo goed mogelijk over te brengen. Er is bewijs dat weldoordachte argumenten afkomstig van 'onbetrouwbare bronnen' een negatief effect hebben; mensen beschouwen de bron niet alleen als onbetrouwbaar, maar ook als listig of sluw (Bennet, 1999). Er zijn geen bekende wegen om onmiddellijk vertrouwen te creëren. Toch geeft de literatuur een aantal aanwijzingen over hoe vertrouwen verloren of gewonnen kan worden. In dit stadium zijn er drie van noemenswaardig belang:

- het ondernemen van actie zegt vaak meer dan het gebruik van woorden: niet praten maar doen! Opgemerkt dient te worden dat wel datgene moet gebeuren wat in de ogen van het publiek (de pers) het goede is;
- vertrouwen wordt in het algemeen versterkt door openheid. Niet alleen door het vroegtijdig beschikbaar maken van informatie, maar tevens door middel van een openhartig verslag over genomen besluiten en hoe deze tot stand gekomen zijn;
- studies wijzen uit dat de respons op een boodschap niet alleen afhangt van de inhoud ervan, maar ook op de manier waarop de boodschap gebracht wordt. In deze wordt de emotionele klank bedoeld: bijvoorbeeld door de ernst van de zaak te onderkennen.

In het algemeen moeten boodschappen over risico's voldoen aan een aantal voorwaarden. Ze moeten onder andere (Grant en Powell, 1999):

- aansluiten bij de gezichtspunten van het publiek. Er moet informatie gegeven worden die relevant is voor praktische acties die individuen kunnen nemen. Deze informatie moet begrijpelijk zijn en het publiek en haar zorgen respecteren;
- duidelijk het bestaan van onzekerheden vermelden;
- risicovergelijkingen vermijden die de bezorgdheid kunnen bagatelliseren (ofwel: geen appels met peren vergelijken);
- volledigheid nastreven, inclusief bijvoorbeeld de aard van het risico, de beschikbare alternatieven en onzekerheden in kennis over risico's en voordelen;
- eerlijk zijn;
- zich richten op een specifiek onderwerp;
- aandacht schenken aan wat het publiek al weet;
- het risico in de geschikte context plaatsen;
- eerlijkheid verschaffen over de beperkingen van wetenschappelijke kennis.

Bovenstaande punten kunnen onmogelijk allemaal genoemd worden in een kort bericht op de radio of televisie. Echter, geprinte media als de krant of een tijdschrift lenen zich hier wel voor. Hoofdstuk 3 zal verder ingaan op de combinatie mediakeuze en inhoud van de boodschap.

Een overzicht van mogelijke elementen van effectieve risicocommunicatie, afhankelijk van wat en naar wie gecommuniceerd, wordt gegeven in het FAO/WHO-rapport (1998). Deze elementen zijn geschikter om in een kort bericht via radio of televisie te noemen:

- de aard van het risico, zoals onder andere uiterlijke kenmerken, omvang, mate van blootstelling enzovoort;
- de aard van de voordelen, zoals in het geval van biotechnologie;
- de onzekerheden in de risicobeoordeling, zoals schattingen, beschikbare data, enzovoort;
- de risicomanopties, zoals de te ondernemen acties en de effectiviteit.

Risicocommunicatie in crisissituaties

De boodschap ten tijde van voedselcrises dient de volgende elementen te bevatten (FAO/WHO, 1998):

- de aard en mate van de crisis en de beheersmaatregelen die genomen worden;
- de bronnen van het besmette voedsel en wat er gedaan moet worden als er zich verdacht voedsel in huishoudens bevindt;
- het geïdentificeerde gevaar en haar karakterisering, en wanneer en hoe medische hulp gezocht kan worden of andere soorten hulp;
- hoe voorkomen kan worden dat het probleem zich verder verspreidt;
- informatie over veilige voedselbereidingspraktijken door de bevolking gedurende de crisis.

Aan het einde van deze paragraaf benadrukken wij dat naast alle voorwaarden waar een boodschap aan dient te voldoen het van cruciaal belang is dat zowel in stabiele als in crisissituaties elke boodschap in een vroegtijdig stadium in helder taalgebruik verwoord dient te worden, zodat een grote verscheidenheid aan publiek in staat is de boodschap te begrijpen.

2.7 Mediakeuze: kanalen en instrumenten

Communicatie kan zich richten op het individu, op een speciale groep en op de massa. Een belangrijke vraag is *op welke manier* het individu, de groep of de massa het beste bereikt kan worden. Ofwel: via welk kanaal kan de ontvanger het best bereikt worden? Onder kanaal wordt verstaan het middel dat gehanteerd wordt om de communicatie tot stand te brengen (Pieterse et al., 1996, p. 209). Een greep uit de literatuur geeft een volgend overzicht.

Kanalen voor *instrumentele* communicatiedoelinden kunnen gesproken, geschreven, visueel of digitaal zijn. Voorbeelden van gesproken kanalen zijn vergaderingen, persconferenties en radio-uitzendingen. Bij geschreven/gedrukte kanalen kan men denken aan kranten, boeken en tijdschriften. Visuele kanalen zijn bijvoorbeeld televisie en video's. Voorbeelden van digitale kanalen, ten slotte, zijn internet, cd-roms en *on line* conferenties (Kovacs en Rientjes, 2000).

Indien *interactieve* communicatie het doel is, dan zijn er andere kanalen die benut kunnen worden, zoals hoorzittingen, ronde tafelbijeenkomsten, workshops en elektronische discussiegroepen (Kovacs en Rientjes, 2000).

Pröpper en Steenbeek (1999) geven een groot aantal voorbeelden, enerzijds voor communicatie waarbij het doel is *eenzijdige* menings- en ideeënvorming (=informerend), anderzijds waarbij het doel *gezamenlijke* menings- en ideeënvorming is (=dialogiserend). Voorbeelden van het eerstgenoemde zijn het interview, evaluatieonderzoek, ideeën/klachtenformulier, hoorzitting en referendum. Voorbeelden van gezamenlijke menings- en ideeënvorming zijn onder andere de tentoonstelling, studiegroepen, het debat, publieke bijeenkomsten met inleiding en discussie en een discussie op het internet.

Lundgren en McMakin (1998) spreken over verschillende categorieën van communicatiemethoden, te weten informatiematerialen (om te lezen: kranten, brochures en dergelijke), beeldende representatie van risico's (met name grafisch, zoals posters, tv), face-to-face communicatie (spreker-luisteraar, zonder interactie), samenwerken met de media (gebruik maken van bronnen als tv, kranten, en dergelijke), stakeholderparticipatie (betrokkenheid van publiek, bijvoorbeeld adviescommissies, focusgroepen en dergelijke) en computertoepassingen.

In veel gevallen zullen consumenten en burgers hun informatie met betrekking tot risico's over voedselveiligheid verkrijgen middels de massamedia. Vandaar dat we er een aparte paragraaf aan willen wijden.

2.7.1 Massamediale communicatie

Voor een nadere begripsomschrijving van massacommunicatie haalt Van Woerkum (1999) *openbaarmaking* als kenmerk van massacommunicatie aan. De zender sluit bij het versturen van de boodschap niemand bij voorbaat van ontvangst uit. Massacommunicatie kan gebruikmaken van de gangbare massamedia, zoals radio, televisie en pers, maar kan ook langs een andere weg plaatsvinden, zoals buttons, affiches, muurkranten en demonstraties. Van Woerkum (1987, zoals geciteerd in Van Woerkum, 1999) maakt onderscheid tussen 'pure massacommunicatie' en 'categoriale massacommunicatie'. Massacommunicatie is *puur* als de zender vrij ongericht zijn boodschappen verstuurt (radio, televisie en krant) en *categoriaal* als de zender zich op een beperkte doelgroep richt (wijkbladen en vaktijdschriften).

Het mag duidelijk zijn dat massamedia geschikt zijn om een groot aantal mensen te informeren middels een enkel bericht. In het kader van voedselveiligheid kan massamedia als methode tevens toegepast worden om interesse te kweken. In de gezondheidsvoorlichting- en opvoeding (GVO) wordt vaak gebruikgemaakt van het medium tv om een boodschap over te brengen, bijvoorbeeld in soap-series. Hoewel tv-boodschappen over het algemeen niet leiden tot massale gedragsveranderingen, kunnen ze mensen wel aan het denken zetten over bepaalde onderwerpen. Deze functie wordt ook wel de 'agenda-setting' functie van de tv genoemd. Vaak vormt dit de inleiding tot verdere actie. Voor kleinere, selecte doelgroepen moeten andere media en kanalen gezocht worden (Pieterse et al., 1996, p. 209).

Massamedia kunnen mensen ook bewust maken van het probleem voedselveiligheid dat nog niet opgelost is. Tevens kunnen massamedia gebruikt worden om mensen te stimuleren over voedselveiligheid te discussiëren. Ten slotte zijn massamedia geschikt om een groot aantal mensen - dat al gemotiveerd is hun gedrag te veranderen - te onderwijzen (vrij vertaald uit Aarts en Van Woerkum, 2000).

Naar de effectiviteit van communicatie is veel onderzoek verricht. Zo publiceerde Klapper al in 1960 (zoals geciteerd in Van Woerkum, 1999) zijn boek *The effects of mass communication*. Hij had de resultaten van een groot aantal onderzoeken naar de effecten van massacommunicatie geanalyseerd en kwam tot de volgende conclusies:

- massacommunicatie is gewoonlijk niet noodzakelijk en voldoende om effecten bij de ontvangers te veroorzaken; massacommunicatie werkt temidden van andere factoren ('mediating factors');
- massamedia versterken eerder de bestaande opvattingen/toestand dan dat ze deze veranderen.

Het blijkt dat bij het bestuderen van de effecten van massacommunicatie rekening gehouden moet worden met de omstandigheden waaronder de communicatie plaatsvindt en met de ontvangers zelf. Klapper vond dat alleen bij geheel nieuwe onderwerpen, waarover het publiek geen enkele opinie had gevormd, de massamedia invloed kunnen uitoefenen. Doorgaans bestaat er al een bepaalde houding tegenover hetgeen de media brengen. Wanneer gedragsverandering nagestreefd wordt, is de kans groot dat alleen communicatie via de massamedia niet genoeg is. Althans, via de traditionele massamedia. Die kenmerken zich tenslotte door eenrichtingverkeer van informatie en een (relatief) massaal en ongedif-

ferentieerd publiek. Een mix van communicatieinstrumenten zal nodig blijken wanneer de kans op effect - dat wil zeggen de beoogde gedragsverandering - bij de ontvanger zo groot mogelijk dient te zijn. Een voorbeeld van een interactieve methode die in de communicatiemix van instrumenten zeer behulpzaam kan zijn, is interpersoonlijke communicatie waar we in de volgende paragraaf op in zullen gaan.

2.7.2 Interpersoonlijke communicatie

Interpersoonlijke communicatie wordt afgezet tegenover massacommunicatie, en is een verzamelnaam voor verschillende soorten gesprekken. Het betreft die communicatiesituaties waarbij een gespreksvoerder en een of meerdere cliënten (in grotere of kleinere groepen) tot wederzijdse betrokkenheid komen. Zonder deze onderlinge betrokkenheid is er geen sprake van interpersoonlijke communicatie (Heymann, 1999). Er wordt van interpersonele methoden gebruikgemaakt om een directe reactie van de doelgroep te krijgen, inzicht te krijgen in de meningen van mensen en de achtergronden hiervan en om gevoelige of delicate onderwerpen te communiceren (Aarts en Van Woerkum, 2000).

Bij interpersoonlijk communiceren worden woorden en gevoelens uitgewisseld. In het algemeen betekent dit dat de aard van zowel de woorden (de informatie) als de gevoelens de wijze van communiceren beïnvloeden. Wat betreft voedselveiligheid is het zeer geschikt voor de behandeling van individuele vragen of problemen. Het biedt de gelegenheid oplossingen, persoonlijke mogelijkheden, achtergronden, verwachtingen en doelstellingen nauwkeurig op elkaar af te stemmen.

Aangezien communicatiedoelen meestal niet bereikt worden met één methode, zoals voorheen is besproken, is vaak een combinatie nodig; geïntegreerde methodiek van zowel massamedia als interpersoonlijke kanalen. Tevens kunnen (massa)media gecombineerd worden, bijvoorbeeld een cursus van Teleac, gecombineerd met televisie, radio en boek (Van Woerkum, 1999).

Na een kort overzicht van massamediale en interpersoonlijke communicatie, gaan wij in de volgende paragraaf in op het adoptieproces (van een boodschap bij de ontvanger) zoals Van Woerkum (1999) dat beschrijft. Want om communicatie effectief te laten zijn, moet de boodschap zo goed mogelijk aansluiten op de eisen, wensen en belevingswereld van de ontvanger. Voor de goede orde: het adoptieproces, zoals hieronder beschreven, is voornamelijk van toepassing op de instrumentele strategieën informering en overreding. Bovendien moet het publiek in het adoptieproces niet verward worden met het publiek in de situationele theorie van Grunig. Grunig (1984) beschrijft namelijk verschillende *fasen waarin het publiek zich op een bepaald moment bevindt*. Van Woerkum beschrijft verschillende *fasen van het adoptieproces van de ontvanger*.

Het adoptieproces

Van Woerkum (1999) geeft een overzicht van mogelijke mediakeuzes om aan te laten sluiten bij vier verschillende fasen waaruit het adoptieproces van de ontvanger bestaat. Deze vier fasen zijn: bewustwording, interesse, overweging en toepassing. Per fase van het adoptieproces is het type informatiezoekgedrag af te leiden, oplopend van passief-ontvangend naar actief-vergarend.

In de fase van bewustwording, waarin de ontvangers de boodschap veelal (nog) niet opzoeken, maar er (ongevraagd) mee worden geconfronteerd, is het informatiezoekgedrag ongericht en experimenteel. De kans op een confrontatie met de boodschap moet zo groot mogelijk worden gemaakt, en daarom is een multimediale benadering gewenst. Media moeten in deze fase (emotioneel) prikkelen en de aandacht vestigen op het thema. Media die hiervoor geschikt zijn, zijn tv, landelijke radio en kranten, publiekstijdschriften, buitenmedia, bioscoop en sales promotion.

De interessefase houdt in dat bij de ontvanger de interesse al gewekt is, waardoor de campagne iets inhoudelijker kan worden en kan inspelen op specifieke (sub)doelgroepen. De boodschap moet worden aangepast aan de veranderende perceptie van de ontvanger en emotioneel aansprekend zijn, waarbij decentraal in te zetten media, en media voor specifieke interesses en behoeften aan bod komen. Voorbeelden van deze media zijn de regionale radio, video(tape), audio(tape) en regionale en lokale kranten.

In de derde fase vindt bij de ontvanger de overweging plaats op grond waarvan men al dan niet tot aanvaarding van gedrag of houding komt. Er is sprake van een specifiek informatiezoekgedrag, waarbij de ontvanger het initiatief neemt, en antwoord wil krijgen op een concrete vraag (consultatie). De eisen die worden gesteld aan hierbij passende media zijn dat ze gemakkelijk beschikbaar en toegankelijk zijn met een begrijpelijke en goed gestructureerde inhoud, en dat ze multimediaal zijn. In deze fase komen individueel toegespitste boodschappen van pas, waarbij de nieuwe media een belangrijke rol kunnen vervullen. Voorbeelden van media zijn publieks- en specifiek tijdschrift, folders of brochures, binnenaffiches, kabelkrant, tentoonstellingen, video(tape), specifiek en controlled circulation tijdschrift, teletekst geïntegreerde methodieken en de informatietelefoon.

In de laatste fase passen mensen het nieuwe gedrag toe, waarbij problemen kunnen ontstaan en mensen begeleid moeten worden. Dit wijst tevens in de richting van interpersoonlijke communicatie, waarbij interactie tussen zender en ontvanger een belangrijke vereiste is. Voorbeelden van media zijn beeldplaten/cd-roms, internet, informatietelefoon, cd-i en expertisesystemen. Omdat deze nieuwe media steeds meer in gebruik genomen worden, willen we er hier een extra paragraaf aan wijden.

2.7.3 Nieuwe media

In de laatste decennia is een aantal media ontstaan die eigenschappen van zowel massamedia als interpersoonlijke communicatie in zich dragen. De meeste van deze media zijn op een of andere wijze gebaseerd op computertechnologie (Leeuwis en Lamerichs, 1999).

Het toepassen van nieuwe media kan ertoe leiden dat er beter aangesloten wordt op het informatiezoekgedrag van de ontvangers. Zo raakt een gebruiker van een computer, onder andere middels internet, eraan gewend zijn informatie te *zoeken* op ogenblikken waarop hij die nodig heeft. Hij krijgt daarmee een ander informatiezoekgedrag. Het middel internet is daarmee een efficiënte, aangezien het een goedkoop middel van informatie is voor beide partijen. Zenders sturen de informatie niet meer op verkeerde ogenblikken (wanneer de ontvanger er geen aandacht voor heeft), maar ze houden de informatie gereed, zodat het bereikbaar is wanneer wie dan ook er behoefte aan heeft (Galjaard, 1997).

Hoewel er veel voordelen aan de nieuwe media zitten, is een belangrijk bezwaar dat niet alle burgers/consumenten een aansluiting hebben op het internet, en dat de informatie-

achterstand van de minder draagkrachtige groepen, die geen computertoegang hebben, in de samenleving groter zal worden. Tevens leidt een overdosis informatie op het internet niet zonder meer tot communicatie. Een groep - voornamelijk jonge - mensen die vaardig is met de computer en het internet kan benutten heeft in principe toegang tot die informatie, maar het is de vraag of deze groep er behoefte aan heeft. Ze moet er ook *belang* bij hebben om die informatie tot zich te nemen. Communicatie komt alleen tot stand met kleine groepen uit de massa die vanuit eigen interesse of eigenbelang dergelijke informatie als belangwekkend herkennen en oppikken. Informatie werkt pas goed voor deze mensen indien deze beantwoordt aan hun eigen behoefte en als ze die met anderen kunnen delen (Ibid.).

Een website is een geschikt kanaal om informatie ten tijde van crises te verspreiden. Zowel het publiek als andere stakeholders blijven zo up-to-date. Transparantie en eerlijkheid, waar het publiek veel waarde aan hecht, zijn kwaliteiten die middels een - goed verzorgde - website tot uiting kunnen komen (Grant en Powell, 1998). Er zijn een paar zaken waarop gelet moet worden bij de inrichting van een dergelijke 'crisissectie' op de website van de organisatie (Ibid.). Ten eerste moet de aangeboden informatie snel ge-update worden en het moet relevant zijn. Tevens moet het details van de crisis bevatten, de chronologie van gebeurtenissen en details van de acties die een organisatie gaat nemen om de bron van het probleem te onderzoeken. Ten derde moet het persberichten bevatten en brieven die gestuurd zijn naar stakeholders en doelgroepen. Bovendien moet de website voorzien zijn van een overzicht van relevante contactnummers en een overzicht van feiten en/of antwoorden op veel gestelde vragen. En last but not least, de informatie dient in begrijpelijke taal verwoord te worden.

2.8 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn verschillende doelstellingen en intenties van risico- en overheidscommunicatie de revue gepasseerd. We lieten zien dat informeren, educatie, preventieve gedragsverandering (overreden), waarschuwen voor en informeren over rampen en noodsituaties, en gezamenlijke probleemoplossing en conflicthantering doelstellingen van risicocommunicatie zijn. Een dergelijke opsomming laat zien dat er tussen de doelstellingen verschillen bestaan in de mate van interactiviteit, richting van de communicatie, fasen binnen het beleidsproces en de aanwezige beleidsruimte.

Een schifting in doelstellingen, of intenties, laat zien dat het waarschuwen voor en informeren over rampen en noodsituaties overlapt met de eerste doelstelling 'informeren'. Er wordt verondersteld dat 'informeren' niet alleen tijdens stabiele situaties, maar ook in crisistijden, een belangrijke rol vervult.

Vervolgens wordt geconstateerd dat informeren, educatie en overreden over het algemeen betrekking hebben op eenrichtingsverkeer. We hebben dit overzichtelijk kunnen zien in het communicatiekruispunt. Anderzijds veronderstellen we dat informeren, educatie en overreding met name intenties van communicatie zijn die passen binnen instrumentele communicatie. Dit wil zeggen dat, in dit geval, de overheid haar beleids- en organisatie-doelen al vastgesteld heeft, en daar steun voor zoekt middels, met name, communicatie via eenrichtingsverkeer. Daartoe is er weinig beleidsruimte voor stakeholders.

Bij probleemoplossing en conflicthantering, echter, blijkt dat de overheid op zoek is naar methoden om beleid vorm te geven of te wijzigen, waarbij ze met behulp van interactieve communicatieinstrumenten relevante stakeholders, waaronder consumenten, om hun mening vraagt. Dergelijke methodieken worden in het communicatiekruispunt aangeduid met 'dialogisering' en 'formering', en worden gekenmerkt door tweezijdige communicatie. Hierbij is de overheid niet alleen de afzender en de consument de ontvanger, maar ook vice versa.

In het volgende hoofdstuk worden de vier doelstellingen nader uitgewerkt, mede aan de hand van voorbeelden rond voedselveiligheid en ervaringen uit het buitenland.

3. Mogelijke communicatietactieken

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de inzichten uit het vorige hoofdstuk gecombineerd en verwerkt tot mogelijke communicatietactieken voor de overheid om zo effectief mogelijk te communiceren met consumenten inzake voedselveiligheid. We doen dit aan de hand van de verschillende doelstellingen van (risico)communicatie, zoals besproken in het vorige hoofdstuk. Achtereenvolgens geven paragraaf 3.2, 3.3, 3.4 en 3.5 hier een overzicht van. Paragraaf 3.6 sluit het hoofdstuk af met een samenvatting.

3.2 Informering met als doel meningsvorming bij de consument

Informeren, zowel in stabiele als in crisissituaties, is een belangrijke taak met betrekking tot voedselveiligheid. Het dient zowel voor, tijdens, als na een crisis als communicatiestrategie ingezet te worden. Zo veel mogelijk begrijpelijke en relevante informatie dient aangedragen te worden, opdat mensen zich een mening kunnen vormen of een besluit kunnen nemen. Met name in de VS zien we dat burgers en (dus) consumenten een grote mate van toegang hebben tot een enorme hoeveelheid (neutrale) informatie die van overheidswege verstrekt wordt. Informatie die inzicht verschaft in de verantwoordelijkheden en taken van verschillende instanties - zowel publieke als private - telefoonnummers, waarschuwingen, recalls enzovoort (zie kader 3.1). Informeren vervult echter ook een belangrijke functie ten tijde van crises, waarin de burger en consument gebaat zijn bij coherente, eenduidige (wetenschappelijke) informatie. De informeringsstrategie zal alleen

'Food safety' is een beleidsprioriteit in de VS, althans onder de regering-Clinton. Informatie over het thema voedselveiligheid is in overvloed te krijgen, en in begrijpelijke taal. [...] Openheid en transparantie van het Amerikaanse voedselveiligheidssysteem vinden hun oorsprong in een politiek systeem dat sterk de nadruk legt op zo breed mogelijke participatie door het publiek. De *Freedom of Information Act* (FOIA) voorziet het publiek in een wettelijk recht om toegang te krijgen tot informatie van federale agentschappen. Iedere inwoner van de VS heeft het recht op toegang tot een schat aan overheidsinformatie en documenten, een beperkt aantal onderwerpen uitgezonderd. Met name internet is een medium dat volop door de Amerikaanse overheid benut wordt om zowel eenzijdig als interactief informatie te verschaffen. Hoewel het geen officiële publicatiebron is, maken de Amerikaanse overheidsinstanties op grote schaal gebruik ervan om informatie te verschaffen over wettelijke taken en activiteiten om de transparantie van het proces te vergroten. [...] Internet speelt vervolgens een belangrijke rol in het creëren van een 'afschrikwekkend' voedselveiligheidssysteem. Federale agentschappen als de FDA en de FSIS geven op het internet een actueel overzicht van bedrijven in de agrarische en levensmiddelenketen die een *warning* hebben gekregen voor opgespoorde onregelmatigheden. Anderzijds worden bedrijven met naam en toenaam genoemd als ze een recall-verzoek hebben ontvangen, of eigenhandig hebben uitgevoerd.

Kader 3.1

Bron: Folbert en Dagevos (2000).

(enig) effect hebben wanneer het publiek zich in de bewuste fase bevindt. Voedselveiligheid ervaart zij in dit geval als een probleem, maar ook als haar eigen probleem. Wij beschrijven informering, in zowel stabiele als in crisissituaties, in deze paragraaf apart van elkaar.

Informeren in stabiele situaties

Informatie over de veiligheid van ons voedsel dient op continue basis beschikbaar te zijn voor iedereen. In tijden van crises lijkt dit vanzelfsprekend, gezien de ervaring die uitwijst dat er behoefte is aan de punten genoemd door Kasperson en Kasperson in paragraaf 2.4. Echter, ook in stabiele situaties dient dit het geval te zijn. Het klinkt zo eenvoudig, maar is dat het ook?

De laatste maanden is er in Nederland, maar ook op Europees niveau, veel werk verricht om de informatievoorziening te verbeteren, evenals de rol van het internet hierin. Het internet is namelijk bij uitstek een medium om informatie over voedselveiligheid op continue basis beschikbaar te stellen. Nadeel is echter dat niet het hele publiek bereikt wordt, omdat niet iedereen over dit medium beschikt. Ten aanzien van de verspreiding van de informatie stelt de FAO/WHO (1998) voor gebruik te maken van massamedia om die consumer concerns te benadrukken die geïdentificeerd zijn. Via de massamedia wordt een groter publiek bereikt dan via het medium internet. Zo kan bijvoorbeeld een openbaar forum met lokale opinieleiders op televisie worden uitgezonden. Voorwaarde is dat de discussie op een open manier gevoerd wordt, waarbij de 'voors' en 'tegens' aan bod komen. Tevens wordt door de FAO/WHO de continuïteit van de informatievoorziening en herhaling van de boodschap aangehaald, zodat het publiek de mogelijkheid krijgt beslissingen te nemen op basis van persoonlijke waarden en doelen, en meer inzicht krijgt in de potentiële risico's.

Indien de boodschap via het internet of geprinte media verspreid wordt, dient voldaan te worden aan de punten die zijn beschreven in paragraaf 2.6. De aangeboden informatie dient in begrijpelijke taal te zijn geformuleerd. Dat betekent leesbaar voor leken en interessant voor de doorsnee burger en consument. Dezelfde doorsnee burger en consument moet de informatie op een eenvoudige manier kunnen vinden. Een voorbeeld van de situatie in de Verenigde Staten met betrekking tot het vinden van informatie op het internet staat beschreven in kader 3.2.

Zoals eerder beschreven is een belangrijke doelstelling die de Amerikaanse overheid heeft ten aanzien van het thema voedselveiligheid het publiek te informeren. Dit gebeurt met name via het internet waar enorm veel informatie te verkrijgen is. Er is geen sprake van een ondoorzichtige wirwar van instanties die een ieder hun eigen website afzonderlijk aanbieden, maar er is één centrale ingang, geheten de 'Gateway to government food safety information' (<http://www.foodsafety.gov>). Vanaf het moment dat men hier op ingelogd heeft, kan men elke instantie, overheidsorganisatie, consumentenorganisaties, belangenorganisaties, universiteiten enzovoort, bezoeken, en overal wordt in begrijpelijke taal uitgelegd wat de taken en verantwoordelijkheden op het gebied van voedselveiligheid zijn, wat de relevante wet- en regelgeving is, welke veranderingen op stapel staan, welke kritiek er is op bijvoorbeeld het beleid, enzovoort. Als de bovenstaande overheidssite geopend wordt, wordt duidelijk welke terreinen het beslaat.

Kader 3.2

Bron: Folbert en Dagevos (2000).

Met betrekking tot de organisatie van de communicatie dienen verantwoordelijkheden scherp afgebakend te zijn en helder gecommuniceerd te worden naar alle betrokkenen. In dit kader is uitleg over het voedselveiligheidsbeleid niet overbodig. Welke actoren hebben welke doelstellingen, en welke taken en verantwoordelijkheden hebben zij ten aanzien van de veiligheid van ons voedsel? Deze informatie kan op het internet, maar ook in de vorm van een artikel (inclusief overzichtelijk schema) in de krant of een reportage op televisie gepresenteerd worden.

De prioriteit van de overheid dient bij het informeren van de burger te liggen. Dit is mogelijk via een onafhankelijke instantie die zich met risicocommunicatie bezig houdt. De bekendheid, maar ook de betrouwbaarheid van het centrale orgaan dat de informatie verspreidt, is noodzakelijk. De centrale boodschapper dient een grote naamsbekendheid te hebben, zodat herkenning plaatsvindt bij de consument en diezelfde consument de centrale boodschapper weet te vinden als betrouwbare informatiezender over voedsel en voeding. Op basis van deskundigheid en vanuit een onbesproken positie zou dit centrale orgaan de consument moeten informeren over de relevante ontwikkelingen in relatie tot zijn gezondheidsrisico. Zo kan ten aanzien van de veiligheid van het voedsel enerzijds gewezen worden op de *verantwoordelijkheid* van de consument zelf. Dan gaat het bijvoorbeeld over het gedrag in de keuken, ten aanzien van de bereiding van het voedsel. Anderzijds kan duidelijkheid verschaft worden over de verantwoordelijkheden van andere actoren. Met andere woorden, wat er met het voedsel gebeurt voordat het in de schappen van de winkels ligt.

Informeren in tijden van crisis

Het leren van fouten van anderen is een van de beste manieren om te leren hoe met een crisis om te gaan (Lok en Powell, 2000). Na bestudering van de Belgische dioxinecrisis en verscheidene krantenartikelen (onder andere Volkskrant, 21-11-2000) die betrekking hebben op de BSE-crisis in Europa (2000/2001) doen wij hier een voorzet over hoe om te gaan met informatieverspreiding tijdens een crisis op het gebied van voedselveiligheid.

De Europese Unie en de media beschuldigden de Belgische regering ervan dat zij al een fout hadden gemaakt voordat het incident (de dioxinecrisis) een publieke crisis werd. Nadat de testresultaten namelijk bevestigden dat er dioxine in diervoeder terecht was gekomen, besloot de Belgische regering een maand te wachten voordat zij het publiekelijk bekend wilden maken. De Belgische autoriteiten stonden erop dat het publiek niet gealarmeerd zou worden voordat zij zeker waren dat de dioxine ook in het voedsel (voor menselijke consumptie) terecht was gekomen. Deze maand wachten werd als een onverantwoorde actie van de Belgische regering gezien. De Belgische overheid werd vanaf het begin als schuldig beschouwd, terwijl zij aan de besmetting op zich niets kon doen. De media grepen dit incident met beide handen aan en maakte het bekend. In een zeer korte tijd had de Belgische regering een reeks aan vijanden: de EU, consumenten, veehouders, de industrie, de media en de internationale gemeenschap. In de ogen van deze 'vijanden' had de Belgische regering aan vertrouwen, geloofwaardigheid en gezag verloren. Alle positieve en pro-actieve acties die de Belgische regering ondernam, kwamen niet als positief en pro-actief op genoemde partijen over. Gedurende de hele crisis werd de Belgische regering als negatief in de media afgebeeld.

Kader 3.3

Bron: Lok en Powell (2000).

Paragraaf 2.6 werd afgesloten met de opmerking dat het cruciaal is belangrijke informatie in een vroegtijdig stadium te verspreiden. Wanneer dit niet het geval is, kan de situatie escaleren tot een uitermate ongewenste situatie, zoals beschreven in kader 3.3.

Tijdens een crisis dient het aantal mensen dat bereikt moet worden zo groot mogelijk te zijn. Het is daarom van vitaal belang dat de juiste communicatiekanalen worden gebruikt om het publiek te bereiken in crisissituaties. Ten eerste wordt daardoor voorkomen dat er paniek uitbreekt, ten tweede kan informatie over de situatie consumenten helpen besluiten wat zij moeten doen. Het publiek zo goed mogelijk informeren in tijden van crisis wordt mogelijk door het opzetten van geschikte mechanismen om de informatie te verspreiden, zoals lokale bezoeken, radio-aankondigingen en gratis telefoonlijnen. Op deze manier wordt voorzien in dagelijkse updates over de crisis en crisismanagementactiviteiten richting het publiek, maar tevens richting alle gezondheidszorgdeskundigen en andere relevante deskundigen. In het geval van voedselvergiftigingen dient ervoor gezorgd te worden dat er één-op-één advies komt over infectierisico's in bijvoorbeeld een daarvoor speciaal ingerichte kliniek. Voor overheidsmedewerkers en andere vertegenwoordigers, evenals die van vertegenwoordigers van het publiek, kunnen regelmatig briefings gehouden worden, dat wil zeggen bijeenkomsten waar de laatste instructies gegeven worden. Zinvol is om hier de massamedia, zoals dagbladen en het journaal bij te betrekken, zodat ook dit bekend wordt bij het publiek.

We staan hier langer stil bij de rol van de Minister, die cruciaal genoemd mag worden. Wanneer een crisis op het gebied van voedselveiligheid namelijk bekend wordt, is vanuit de overheid de Minister - hetzij van Landbouw, hetzij van Volksgezondheid - de aangewezen persoon dit via de massamedia, in de vorm van televisie, radio en/of krant, bekend te maken aan het publiek. Van een Minister wordt verwacht dat hij de zaken beheerst en controleert. De punten in paragraaf 2.6, die genoemd worden door de FAO/WHO, dienen in de boodschap meegenomen te worden. Vooral het bestaan van onzekerheden dient door hem of haar vermeld te worden, evenals het feit dat de crisis serieus genomen wordt. Op deze manier wordt geloofwaardigheid gecreëerd en/of behouden. Een uitspraak in de zin van 'er is geen enkele reden voor bezorgdheid' is, zeker wanneer er nog niet zo veel bekend is rond de oorzaken en gevolgen van de crisis, op zo'n moment misplaatst. De functie van een politicus ligt tijdens een crisis vooral in het uitleggen wat er gebeurt, waarom dat zo is en wat er wordt gedaan om dat te controleren en de crisis te bezweren.

Voor een zo effectief mogelijke communicatie tijdens de crisis dient de effectiviteit van de communicatie tussentijds geëvalueerd te worden en dienen, indien nodig, aanpassingen in de communicatie(strategie) gemaakt te worden (vrij vertaald uit FAO/WHO (1998)).

3.3 Overreding met als doel gedragsverandering

In deze paragraaf behandelen wij de overredingsstrategie, waarbij de educatieve en persuasieve communicatie aan bod komen. Voor het gemak scharen wij beide vormen van communicatie onder de noemer 'overredingsstrategie', omdat zowel de educatieve als de persuasieve variant van communicatie ingezet zullen worden wanneer het beleid al vast

staat. Met andere woorden *de zender weet al waar hij de ontvanger wil hebben*. De overredingsstrategie dient toegepast te worden indien het publiek latent is. Ze voelt iets wel als een probleem, maar niet als haar eigen probleem. Echter, ze is wel gewillig, in die zin dat ze zich openstelt voor de boodschap.

Voor gedragsverandering is heel wat nodig. Wanneer daadwerkelijk gedragsverandering nagestreefd wordt, is in de meeste gevallen alleen informatieoverdracht niet genoeg. De verandering van gedrag door middel van persuasieve communicatie is meestal een langdurig en moeilijk proces. Dit komt omdat het voor gedragsverandering vaak nodig is dat mensen ook hun onderliggende normen, waarden, evaluaties en attitudes veranderen. Wanneer gedrag in een bepaalde richting bijgestuurd dient te worden, moet daarom eerst een grondige analyse van gedrag gemaakt worden. Verschillende modellen uit de sociaal-psychologische wetenschap lenen zich hiervoor. Als voorbeeld halen wij hier de theorie van gepland gedrag van Ajzen en Madden (1986) aan (zoals geciteerd in Martijn en Koelen, 1999). Het model van gepland gedrag stelt dat intentie tot gedrag voorspeld kan worden uit drie zogenaamde determinanten van gedrag: *attitude* van een persoon, de invloed van de directe sociale omgeving (*subjectieve norm*) en de mogelijkheden die een persoon denkt te hebben om gedrag al dan niet te vertonen (*waargenomen gedragscontrole*). Het belang van deze determinanten kan per subgroep (dus bijvoorbeeld voor jongeren of ouderen) verschillen. Per subgroep dient te worden vastgesteld wat de perceptie van het publiek is over het betreffende gevaar, en haar kennis en gedrag betreffende de risico's. Inleving in de doelgroep met betrekking tot de mogelijke zorgen ten aanzien van de risico's is een voorwaarde om te pogen het gedrag te veranderen.

In de literatuur zijn verschillende modellen te vinden om persuasieve communicatie - met als doel gedragsverandering - te laten slagen. Een daarvan is de communicatiematrix van McGuire (1985) die wij hier behandelen ¹ (zie figuur 3.1).

	Bericht	Ontvanger	Bron	Kanaal
Communicatie Blootstelling Aandacht Begrip				
Gedragsverandering Attitude Sociale invloed Gedragscontrole				
Gedragsbehoud				

Figuur 3.1 Communicatiematrix voor persuasieve communicatie
Bron: Martijn en Koelen (1999).

Verticaal in de matrix staan drie fasen van gedragsverandering weergegeven: communicatie, gedragsverandering en gedragsbehoud. Deze fasen zijn gerelateerd aan de vier

¹ Een tweede belangrijk model van persuasieve communicatie is het Elaboration Likelihood Model (ELM) van Petty en Cacioppo (1986). Dit model behandelen wij hier niet. Voor nadere uitleg verwijzen wij naar Martijn en Koelen (1999).

horizontaal weergegeven voorlichtingsvariabelen: het bericht, de ontvanger, de bron en het kanaal. Volgens McGuire moet elk van de drie fasen doorlopen worden wil communicatie tot een stabiele gedragsverandering leiden. Het kan verstandig zijn om in diverse veranderingsfasen verschillende kanalen te gebruiken. Communicatieplanners zouden bij het bedenken van een strategie na moeten denken over elke cel uit de matrix.

De eerste fase in de matrix is de *communicatiefase*. In deze fase is het belangrijk dat een persuasieve boodschap een ontvanger bereikt (blootstelling) en dat de boodschap zo wordt gepresenteerd dat een ontvanger er aandacht voor heeft en de boodschap begrijpt. Massamedia zijn hier zeer geschikt voor, zowel puur wanneer het bereik zo groot mogelijk dient te zijn, als categoriaal als de zender een bepaalde doelgroep voor ogen heeft. Zo kan het Voedingscentrum bijvoorbeeld de indruk hebben dat bejaarde mensen niet adequaat bereikt worden door reguliere voorlichtingsactiviteiten over manieren om voedsel veilig te bereiden. In dit geval dient de bron (het Voedingscentrum) in de communicatiefase te proberen haar boodschap ('was uw handen voor het bereiden van voedsel') en kanaal (wekelijks informatiekraantje van het bejaardentehuis) zorgvuldig op de ontvangers (bejaarden) af te stemmen. Het is in deze fase dus belangrijk om de boodschap zorgvuldig op ontvangers af te stemmen en goed na te gaan over welke voorkennis de doelgroep reeds beschikt en hoe zij over het onderwerp denkt.

Massamedia zijn zeer geschikt om in te zetten als kanaal tijdens een overredingsstrategie. Echter, er dient ook voorzichtig mee omgegaan te worden. Wanneer het doel overreden is, dienen massamedia los van journalistiek ingezet te worden. Er dient namelijk voorkomen te worden dat het verhaal spectaculair gebracht wordt, zonder dat de objectieve informatie verloren gaat. Kader 3.4 illustreert de situatie tijdens de Belgische dioxinecrisis.

De media speelden gedurende de dioxinecrisis een belangrijke rol. In de media werd de crisis afgebeeld als een drama met een serie van conflicten, ontslagen, verboden, producten die uit de schappen werden gehaald, quarantaines en arrestaties. Van de ongeveer 250 nieuwsberichten waren er maar vijf die de ernstige situatie beschreven in termen van het risiconiveau waar de consumenten aan blootgesteld waren. Dit illustreert dat in deze crisis het risiconiveau waar consumenten mee te maken hadden niet het meest belangrijk was voor de media om te berichten. Echter, er werd wel verondersteld dat het risiconiveau hoog en onacceptabel was.

Kader 3.4

Bron: Lok en Powell (2000).

De *veranderingsfase* gaat over de vraag of de doelgroep vervolgens iets met de boodschap doet. Wil er verandering optreden, dan zal er ten eerste iets moeten gebeuren aan de manier waarop de doelgroep over de voor- en nadelen van het gedrag nadenkt (attitudeverandering). Attitudeverandering kan optreden door te wijzen op de voordelen van het gewenste gedrag en de nadelen van het ongewenste gedrag. Dit dient dan ook de inhoud van de boodschap zijn die - voortbordurend op het genoemde voorbeeld - het Voedingscentrum in een voorlichtingsbijeenkomst in het bejaardentehuis kan geven. Sociale invloed is een niet te onderschatten factor bij het veranderen van gedrag. De sociale omgeving kan een verandering vergemakkelijken of juist ernstig bemoeilijken. En ten slotte heeft gedragscontrole in deze fase te maken met de inschatting van een ontvanger of een gedragsverandering haalbaar is. Communicatie met een interpersoonlijk karakter kan be-

hulpzaam zijn bij het stimuleren van de gedragscontrole. Bijvoorbeeld, een bejaarde dame kan geheel overtuigd zijn van het nut om voedsel veilig te bereiden, maar denken dat zij er niet toe in staat is. Het scheppen van voorzieningen, zoals bijvoorbeeld het aanleren van vaardigheden met betrekking tot bereidingswijzen van voedsel door een voedingsdeskundige, is een goede strategie voor het vergroten van de gedragscontrole.

Wanneer een communicatiestrategie er in slaagt om gevoelens van gedragscontrole te vergroten, werkt dit meestal positief door in de *fase van gedragsbehoud*. Ontvangers beschikken dan over de psychologische bagage om met tegenvallers en moeilijke situaties om te gaan. Een manier om de kans op gedragsbehoud te vergroten is het geven van feedback. Wanneer gedragsverandering beloofd wordt, is het stimulerend om het nieuwe gedrag voort te zetten.

In de hiervoor beschreven overredingsstrategie (door middel van de methode van de communicatiematrix) komen ook elementen van de educatieve communicatie voor. Zoals bijvoorbeeld bij de *veranderingsfase* in de communicatiematrix. Uiteindelijk is het doel in deze fase het vergroten van de gedragscontrole. Mensen moeten niet blijven steunen op hen 'die het wel zullen weten', maar leren op zichzelf te vertrouwen. En dat is waar het tevens om gaat bij educatie: het vergroten van het probleemoplossend vermogen. Er ligt een accent op het sterker en weerbaarder maken van mensen.

Volgens Heyman en Boon (1999) is een uitgangspunt van de educatieve benadering onder andere het centrale idee van 'participatief leren'. Alleen oplossingen die vanuit de doelgroep komen, zullen blijvend effect hebben. Het is niet mogelijk algemeen geldende oplossingen te bieden. Er is maatwerk nodig, omdat mensen verschillen, ook in hun problemen. Dit vraagt om een andere aanpak dan alleen het voorzien van informatie. Een meer interactieve methode is hierbij denkbaar waarbij een deskundige het leerproces faciliteert. Dit zou kunnen middels interpersoonlijke of groepscommunicatie. Een voorbeeld is een informele gelegenheid waar mensen met verschillende problemen, vragen en gevoelens over voedselveiligheid (die vaag en onuitgesproken waren) bij elkaar komen en onder deskundige begeleiding praten over een bepaald thema. De discussie die plaatsvindt of het betoog dat gehouden wordt, heeft voornamelijk een gesloten karakter, waarbij een kant van de zaak benadrukt zal worden. Van Ruler noemt deze educatieve variant om iemand te overreden een 'soft-selling-techniek'. Het doel staat vast, de zender weet al waar hij de ander wil hebben, maar spreekt dit niet bij voorbaat uit.

Een ander uitgangspunt van de educatieve benadering is volgens Heyman en Boon (1999) de maatschappelijke verbondenheid van problemen als onderdeel van de analyse. Het gevolg is dat niet alleen de cliënt in het leerproces betrokken wordt, maar dat cliënten worden gestimuleerd actie te ondernemen, ook ten aanzien van hun omgeving, dat wil zeggen de relevante mensen die hen omringen en de instellingen die hen van dienst kunnen zijn.

Tot slot plaatsen wij de opmerking dat de overredingsstrategie in het geval van voedselveiligheid vooral ingezet dient te worden wanneer het gaat om het bewust maken van de eigen verantwoordelijkheden van de consument. Dan spreken we over aandachtsvelden als het consumeren van gezond voedsel en het zo hygiënisch mogelijk bereiden van voedsel. Wil een gedragsverandering behouden blijven, dienen vervolgvactiteiten plaats te vinden, waarin bijvoorbeeld een gemaakte keuze wordt bevestigd.

3.4 Dialogisering met als doel het ontwikkelen van beleid

Gezamenlijke probleemoplossing en conflicthantering hebben de grootste kans van slagen wanneer een interactief proces als methode wordt gehanteerd. Kerngedachte bij interactieve processen is dat beleid, plannen of technologie in een gezamenlijk proces van diverse relevante actoren ontwikkeld worden. Communicatie tussen diverse relevante actoren is de basis van het ontwerpproces. Een gezamenlijke probleemdefinitie en gezamenlijke doelstellingen moeten de uitkomst van een discussie zijn. Een dergelijke aanpak komt de realisatie van een bruikbaar en acceptabel ontwerp ten goede (Van Meegeren en Leeuwis, 1999).

Sociale wetenschappers, maar ook mensen uit politiek en bedrijfsleven, zijn betrokken geweest bij het ontwikkelen van methoden om het publiek te betrekken bij maatschappelijke vraagstukken (Cunningham-Burley, 1999). Voorbeelden van methodieken zijn in paragraaf 2.7 genoemd. Wij gaan hier nader in op focusgroepen, omdat dit naar ons idee een goede methode is om inzicht te krijgen in ideeën, visies, ervaringen, enzovoort van verschillende stakeholders met betrekking tot een bepaald thema. Focusgroepen geven ruimte voor discussie en debat, moedigen deelnemers aan om te praten over onderwerpen waar ze normaliter niet over nadenken en stelt onderzoekers in staat om verschillende personen bij elkaar te brengen. Mensen worden tijdens focusgroepen in de gelegenheid gebracht om hun gevoelens te uiten en, wat belangrijker is, hun mening te geven in een omgeving die hen stimuleert dat te doen.

Cunningham (1999) heeft onderzoek gedaan naar publieke betrokkenheid in de vorm van focusgroepen rond het thema nieuwe erfelijkheidsleer. Zij ontdekte dat niet moet worden gezocht naar antwoorden op ingewikkelde vragen die de nieuwe erfelijkheidsleer stelt. Leken moeten niet gevraagd worden voor- en tegenargumenten te geven. Het centrale doel is om het publiek te laten discussiëren over de dubbelzinnigheid van het onderwerp en de spanningen die met nieuwe erfelijkheidsleer gepaard gaan. Om de discussie goed te laten verlopen is van belang dat het verschil tussen de kennis van experts en de kennis van leken zo weinig mogelijk merkbaar is. Dit betekent dat het proces geleid moet worden, niet door degene die een belang heeft bij het veilig stellen van zijn of haar expertise, maar door een onafhankelijk deskundig persoon.

De voorwaarden voor communicatie over voedselveiligheid middels een interactieve aanpak, zoals bijvoorbeeld de focusgroep, dienen aanwezig te zijn. Ten eerste dient er beleidsruimte aanwezig te zijn. Ten tweede moeten er mensen zijn die over het onderwerp voedselveiligheid kunnen en bovendien ook willen praten. Het publiek dient bewust en actief te zijn. Ten derde moet er tijd zijn om de interactie te laten groeien. Interactieve processen ontwikkelen zich door de tijd heen en vaak heeft een discussie tijd nodig om zich te verdiepen. Vervolgens dient een geschikte vraagstelling mogelijk te zijn die betrokken partijen allen aanspreekt, dat willen zeggen zonder bijvoorbeeld al te veel technische termen en/of ambtelijk jargon. Een vijfde voorwaarde is dat een communiceerbaar eindresultaat verwacht wordt. Wat gebeurt er met de resultaten van het interactieve proces? Een tenslotte is de aanwezigheid van media (pers) als belangrijke intermediair een voorwaarde voor communicatie om bredere doelgroepen te bereiken. De media helpen om het onderwerp voedselveiligheid breder op de agenda te krijgen en om de discussie te stimuleren. Uiteindelijk is het verloop van het proces de gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle

betrokken actoren en staat of valt het succes van het voeren van een dialoog met de discipline van de participanten.

Het internet wordt steeds meer als medium gebruikt om een dialoog te voeren. Burkart (zoals geciteerd in: B. Baerns en J. Raupp, 2000) heeft een experiment op het internet gedaan en concludeerde dat een dialoog op het internet goed te voeren is, mits er een strenge redactie en een strakke regie aanwezig is. In de VS wordt het internet ook veel gebruikt om discussie te voeren met geïnteresseerden over het thema voedselveiligheid. Kader 3.5 geeft hier een voorbeeld van.

In alle openheid wordt het publiek op de hoogte gehouden van de (herzienings)plannen en het publiek krijgt de kansen geboden in een relatief vroeg stadium te reageren op de voorstellen. Wordt bijvoorbeeld in de EU een EVA (Europese Voedsel Autoriteit) 'vanzelfsprekend' opgericht, en mag men alleen nog maar helpen nadenken over de inrichting, taken en verantwoordelijkheden die een dergelijke organisatie zou moeten krijgen, in de VS wordt, tevens via het internet, openlijk gediscussieerd over het *nut en noodzaak* van een *eventueel* op te richten centraal voedselveiligheidsbureau.

Kader 3.5

Bron: Folbert en Dagevos (2000).

Uiteindelijk vindt dialogiseren voornamelijk plaats rondom thema's waar een individuele consument geen eigen verantwoordelijkheid over heeft, maar wel bezorgd over is c.q. interesse voor heeft. Gedacht kan worden aan nieuwe (technologische) ontwikkelingen zoals biotechnologie, functional foods en/of nieuwe productietechnieken. Rondom deze thema's bestaat vaak veel onduidelijkheid, mensen weten in veel gevallen niet goed waar ze aan toe zijn. Echter, vaak hebben mensen er wel een mening over gevormd. Het doel van dialogiseren is duidelijkheid te krijgen over de meningen en de daarachter liggende motivaties en vooronderstellingen van betrokken actoren over een bepaald thema. Het resultaat van de dialoog die gevoerd is, dient idealiter meegenomen te worden in de beleidsvoorbereiding voor een uiteindelijk zo duurzaam mogelijk resultaat. Dit is dan ook de reden dat de strategie dialogisering vooral plaatsvindt voor aanvang en na afloop van een crisis. Met andere woorden: tijdens een crisis is het eigenlijk te laat voor deze communicatiestrategie. Informeren en formeren zijn dan geschikte strategieën.

3.5 Formering met als doel besluitvorming

In veel gevallen volgt de formeringsstrategie de dialogiseringsstrategie op, soms zelfs in dezelfde sessie. Het vraagt echter om een andere instelling van de participanten en andere werkwijzen.

De communicatiestrategie formering zal toegepast worden indien duidelijk is wat de beleidsruimte is en wat men aan het probleem wil gaan doen (fase van beleidsbepaling). Het is immers belangrijk dat de verschillende actoren die, zoals beschreven in paragraaf 3.4, meedoen aan het dialogiseringsproces, op één lijn komen te zitten en er een duidelijk beleid wordt vastgesteld waaraan men zich kan en wil committeren. Dit proces dient tevens begeleid te worden door een deskundige die vooral een adviserende en onder-

steunende rol heeft met de bedoeling mogelijke conflicten vroegtijdig te onderkennen en partijen te overtuigen van het nut van afstemming. Bij deze strategie komen dus ook tactieken kijken van de overredingsstrategie.

Een aantal van de voorwaarden voor deze strategie komen overeen met de voorwaarden die gelden voor de strategie van dialogisering. Ook bij formeren geldt dat er strakke regie noodzakelijk is en dat participanten gezamenlijke belangen hebben. Echter, waar het publiek bij het dialogiseringsproces bewust en actief kan zijn, is voor de formeringsstrategie actief publiek vereist. Participanten moeten namelijk ideeën hebben voor de oplossing van het probleem. Waar het proces bij dialogisering een open einde zal hebben, zal dat bij formering gesloten zijn. Immers, er zullen uiteindelijk besluiten genomen worden.

Kanalen voor de formeringsstrategie zijn een interactieve gesprekssite, rondetafelconferentie en focusgroepen. Opnieuw willen we hier een voorbeeld uit de Verenigde Staten, aanhalen wat in kader 3.6 gepresenteerd wordt.

De *Federal Advisory Committee Act* (FACA) vereist dat bepaalde soorten groepen, wiens advies door de overheid wordt gewaardeerd, de status van adviescomité krijgen en dat ze bijdragen aan consensusvorming en het voorkomen van conflicten en dergelijke [...] Alle besluiten, verordeningen en wettelijke voorschriften die door federale agentschappen en de President worden uitgevaardigd, worden gepubliceerd in het *Federal Register* (FDA, 2000), waar een ieder, ook burgers uit andere landen, vervolgens zestig dagen de tijd heeft om op te reageren.

Kader 3.6

Bron: Folbert en Dagevos (2000).

Het is reëel te veronderstellen dat dialogiseren over het algemeen kan geschieden met zowel individuele consumenten als met vertegenwoordigende organisaties. De overheid kan gezamenlijk met deze consumenten(groepen) beleidsdoelen formuleren of problemen definiëren. Maar uiteindelijk zullen besluiten genomen moeten worden, en dan is het de vraag of het verstandig is individuele consumenten, bijvoorbeeld middels een focusgroep, te betrekken. Indien de overheid behoefte heeft aan inbreng vlak voor de uiteindelijke besluitvorming, is het efficiënter en effectiever dit te doen met inbreng van vertegenwoordigende organisaties. Zeker in het geval van crises als besluiten snel genomen moeten worden.

3.6 Samenvattend overzicht

Er is in hoofdstuk twee en drie nogal wat aan bod gekomen met betrekking tot doelstellingen van risicocommunicatie, voorwaarden waaraan een boodschap moet voldoen, welk kanaal ingezet dient te worden, enzovoorts. Om het geheel overzichtelijk te maken, hebben we de besproken onderwerpen in het volgende schema geplaatst.

Doelstelling	Onderscheid	Toepassing van doelstelling in de tijd	Kanalen a)	Voorwaarden b)
Informeren c)	Instrumenteel	Implementatiefase van beleid. Voor, tijdens en na crisis	<i>Crisissituatie:</i> Massamediaal Gratis telefoonlijn Internet <i>Stabiele situatie:</i> Folders/brochures Internet Interpersoonlijke communicatie, bijvoorbeeld tweegesprek Groepscommunicatie	<i>Voor zowel crisis- als stabiele situatie:</i> Publiek is bewust Continue beschikbaarheid van informatie Heldere boodschap Geloofwaardige afzender Grote toegankelijkheid van informatie Uitvoeren van een pre-test Openheid (voors en tegens)
Overredenen	Instrumenteel	Implementatiefase van beleid. Voor, tijdens en na crisis	Massamediaal Interpersoonlijke communicatie, bijvoorbeeld tweegesprek Groepscommunicatie	Publiek is latent Analyse van gedrag Maatwerk Heldere boodschap Herhaling boodschap en/of vervolactiviteiten Bekendheid afzender groot Geloofwaardige afzender Geslotenheid (doel staat vast)
Dialogiseren	Interactief	Vorbereidingsfase van beleid. Voor en na crisis	Interactieve gesprekssite Workshop Ronde-tafel conferentie Focusgroep Studiegroep	Publiek is bewust en actief Tijd om interactie te laten groeien Strakke regie Wederzijds respect Gezamenlijke belangen Vertrouwen en openheid Aanwezigheid van (massa)media Open ended
Formeren	Interactief	Vaststellen van beleid. Voor, tijdens en na een crisis	Interactieve gesprekssite Ronde-tafel conferentie Focusgroep	Publiek is actief Strakke regie Wederzijdse afhankelijkheid Gezamenlijke belangen Besluitvaardigheid Close ended

a) De kanalen die hier genoemd worden zijn per communicatiestrategie de meest geschikte. Er zijn echter combinaties mogelijk; b) Voorwaarden voor een zo groot mogelijk effect bij het inzetten van een communicatiestrategie, behalve kanalen; c) Bij informeren maken we een onderscheid in crisis- en stabiele situaties in de kolommen 'kanalen' en 'voorwaarden'. Bij overredenen gebeurt dit niet, omdat overredenen vooral betrekking heeft op situaties waar de consument zelf verantwoordelijk voor is. Dat is voornamelijk in stabiele situaties.

Aanvullend op het bovenstaande schema zijn er drie punten die van cruciaal belang zijn tijdens zowel stabiele als crisissituaties en waar, blijktens onderzoek, behoefte aan is onder het publiek. Deze punten gelden vooral voor de strategieën informeren en overredenen, maar gelden tevens als voorwaarden voor dialogiseren en formeren. Ten eerste *helderheid*. Dit geldt niet alleen voor de beschikbare informatie (*waar* kan ik het vinden?) als wel voor de boodschap (*wat* wordt er bedoeld?). Ten tweede de *geloofwaardigheid* van de af-

zender. Geloofwaardigheid is een optelsom van deskundigheid en betrouwbaarheid. Onafhankelijkheid, bekendheid en betrokkenheid zijn voorwaarden waar een organisatie aan moet voldoen wil zij betrouwbaar zijn voor de consument. Ten slotte *continuïteit*. Hier valt onder andere de frequentie van de boodschap onder en het evalueren van de communicatie waarna de nodige aanpassingen verricht dienen te worden.

4. Nederlands communicatiebeleid

4.1 Inleiding

Nu de communicatietactieken geschetst zijn, met mogelijke effectieve communicatiedoelstellingen, -boodschappen, -kanalen en -instrumenten, wordt in dit hoofdstuk het Nederlandse communicatiebeleid inzake voedselveiligheid uiteengezet, met af en toe vergelijkingen met het Amerikaanse beleid. Allereerst wordt een overzicht geschetst van het huidige beleid van de Nederlandse overheid inzake communicatie met en naar consumenten (4.2). Behalve literatuurstudie is informatie hierover verworven middels interviews. In paragraaf 4.3 geven we een overzicht van recente ontwikkelingen die als doel hebben het voedselveiligheidsbeleid beter te structureren.

4.2 Voedselveiligheidsbeleid in Nederland

Vanuit historisch oogpunt is het voedselveiligheidsbeleid verdeeld over meerdere beleids-terreinen, zoals onder andere de warenwet, veterinaire volksgezondheid/vleeskeuringswet, diergeneesmiddelenwet en de bestrijdingsmiddelenwet. 'Het' voedselveiligheidsbeleid in Nederland is echter nergens eenduidig omschreven. Er is geen duidelijk, compleet, over-

De Amerikaanse *vision statement* inzake voedselveiligheid luidt als volgt:

'Consumers can be confident that food is safe. We protect public health through a seamless food safety system that uses farm-to-table preventive strategies and integrates research, surveillance, inspection, enforcement, and education. We use science- and risk-based approaches and work with public and private partners. We are vigilant to new and emergent threats and consider the needs of vulnerable populations. Food is safe because everyone understands and fulfills their responsibilities.'

De hoofddoelstelling is:

'To protect public health by significantly reducing the prevalence of foodborne hazards, thereby reducing acute and chronic illnesses and injuries, through science-based and coordinated regulation, inspection, enforcement, research, and education programs.'

Aanvullende doelstellingen zijn:

- 'The United States food safety system is based on sound science and risk assessment;
- The United States system for managing food safety is effective from farm to table; and
- The United States food safety system openly and effectively provides information on food safety risks, and education on how to control those risks.'

Kader 4.1

Bron: President's Council on Food Safety, *Draft preliminary food safety strategic plan for public review*, 7 januari 2000.

zicht van taken en verantwoordelijkheden van alle relevante (beleids)actoren in het veld. Als we naar de VS kijken, zien we dat visies, algemene en specifieke doelstellingen van 'het' beleid duidelijker geformuleerd worden (zie kader 4.1 voor een beknopt overzicht).

Ook Berenschot (1999) constateert onder andere dat 'de' verantwoordelijkheid voor 'de' voedselveiligheid nergens expliciet belegd is, en dat deelverantwoordelijkheden bij verschillende organisaties of onderdelen berusten. In Nederland zijn de ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) gezamenlijk verantwoordelijk voor de veiligheid en gezondheid van het voedsel. LNV is (in grote lijnen) verantwoordelijk voor de productiefase en VWS voor de verwerkings- en handelsfase van voedsel (Berenschot, 1999).

Er is echter een groot scala aan publiek-private organisaties die hun verantwoordelijkheid hebben op het terrein van voedselveiligheid. Bijvoorbeeld publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties als de Productschappen en privaatrechtelijke organisaties als de Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ). Een overzicht met meerdere organisaties en instanties is te vinden in Berenschot (1999) en De Meere en Bogaardt (2000). In het vervolg van dit hoofdstuk wordt communicatie alleen vanuit de beide genoemde ministeries gezien.

De genoemde versnippering heeft gevolgen voor de communicatie over voedselveiligheid (Berenschot, 1999): gezien de aanwezigheid van een groot aantal actoren, publiek en privaat, verspreid over verschillende sectoren en met elk eigen (deel)terreinen, kan men zich indenken dat de mogelijkheden om slagvaardig op te treden en eenduidig te communiceren tijdens (dreigende) crises niet vergroot worden.

Totdat de dioxinecrisis in Nederland plaatsvond, medio 1999, was er geen duidelijk afgebakend, geformaliseerd, communicatiebeleid inzake voedselveiligheid. Als er wel beleid was, dan was het ad hoc en reactief, dat wil zeggen dat communicatie plaatsvond als reactie op incidenten. Communicatie naar burgers en consumenten ten aanzien van voedselveiligheid heeft als thema en als structureel aandachtspunt van beleidsmakers en deskundigen volgens Berenschot (1999) dan ook te weinig aandacht gekregen. Alhoewel het communicatiebeleid heden ten dage grotendeels niet geformaliseerd is, ofwel niet welomschreven is, en vaak op onderlinge afspraken tussen LNV en VWS berust, worden er maatregelen genomen om de externe communicatie meer te stroomlijnen.

Wij geven hieronder een overzicht van de belangrijkste overheidsactoren die verantwoordelijkheden hebben op het gebied van communicatie inzake voedselveiligheid.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV)

Hoewel de verschillende directies binnen LNV hun eigen communicatiekanalen hebben, zijn er vijf soorten communicatieactiviteiten die centraal door de Directie Voorlichting (DV) aangestuurd en beheerd worden. Het betreft taken die LNV-omvattend zijn, te weten contacten met de media (persvoorlichting en/of -conferenties), de internetsite, de publiekstelefoon (waarin doorgeschakeld wordt naar beleidsambtenaren), het schrijven van speeches (met daarin input uit de verschillende beleidsdirecties) en het personeelsblad. Al de overige soorten communicatie zijn gedecentraliseerd naar de beleidsdirecties, waartoe de DV adviezen verleent.

Het voorlichtingsbeleid biedt mogelijkheden voor zowel eenzijdige als tweezijdige informatiestromen. Informatie over voedselveiligheid bijvoorbeeld gaat via de DV middels brieven naar de Tweede Kamer (die vervolgens op internet verschijnen, net als de antwoorden op Kamervragen), of middels persberichten naar de media. Het zijn de media die vervolgens de informatie al dan niet in de publiciteit brengen. Op deze wijze wordt geen direct contact met burgers en consumenten gelegd.

Een ander voorbeeld van een (eenzijdig) voorlichtingskanaal is het internet. Op internet (www.minlnv.nl) kan een groot scala aan feitelijke informatie ingewonnen worden, van persberichten tot (antwoorden op) kamervragen, van nieuwsbrieven tot informatie over wet- en regelgeving, en van BSE-dossiers tot achtergrondinformatie. Naast feitelijke informatie wordt er 'veiligheidsinformatie' verstrekt over bijvoorbeeld BSE. Een vorm van tweezijdige informatiestromen is de mogelijkheid om vragen te stellen via internet en email. Wat opvalt is dat LNV voedselveiligheid als beleidsprioriteit erkent, maar dat voedselveiligheid geen beleidsthema is op de internetsite (overigens wel op het *intranet*, waar de doorsnee burger en consument niet bij kan). Hier komt echter wel verandering in.

Direct contact met 'de' consument vindt bij LNV plaats middels de publiekslijn ¹. Dit kanaal biedt mogelijkheden voor tweezijdige informatiestromen, aangezien de consumenten vragen kunnen stellen. Anderzijds worden vragen en opmerkingen van consumenten en burgers (via telefoon en email) geïnventariseerd, waardoor het dient als input voor (nieuw) beleid.

Met de recente BSE-crisis wordt het Nederlandse publiek voor de eerste keer door LNV (en VWS) benaderd met grote advertenties in landelijke en regionale dagbladen. De BSE-crisis kan beschouwd worden als een pilot, mede vanwege het feit dat de informatie op een begrijpelijke wijze geformuleerd diende te worden. De ervaringen zijn tot nu toe positief; er is weinig reactie geweest op de advertentie, wat erop kan duiden dat de boodschap duidelijk overgekomen is.

De feitelijke informering bestond tot nu toe voornamelijk uit een verzameling van documenten en kamerstukken en dergelijke, maar was niet 'hapklaar' gemaakt voor doorsnee burgers en consumenten. De BSE-campagne heeft een pre-test ondergaan, wat gezien kan worden als poging van de overheid om middels communicatie aan te sluiten bij de denkwereld en belevenissen van de doorsnee burger.

Met betrekking tot biotechnologie en voedsel speelt informatieverstrekking in Nederland ook een belangrijke rol. Veel mensen begrijpen het onderwerp biotechnologie niet, en/of wantrouwen het. Zo blijkt uit meerdere (Europese) onderzoeken dat biotechnologische toepassingen in voedsel meer wantrouwen opwekt dan die in de medische wetenschap ². Adviezen ter verbetering van deze situatie hebben veelal betrekking op betere informering van het publiek, meestal middels folders.

Met betrekking tot communicatie en biotechnologie ziet de Nederlandse overheid voor zichzelf een faciliterende rol, waarbij onafhankelijke, hoogwaardige, pluriforme en veelzijdige informatie naar een zo breed mogelijk publiek bevorderd wordt. De overheid faciliteert maatschappelijke debatten, maar is zelf niet de afzender van de informatie, om

¹ Zie voor een algemeen overzicht van communicatie vanuit de centrale overheid: Volmer (2000); en voor een algemeen overzicht van de ministeriële communicatiedirecties: Rijnja (2000).

² Zie bijvoorbeeld: European Commission, *Eurobarometer 46.1 - European opinions on modern biotechnology*. Brussel/Luxemburg, 1997.

zo aan te geven dat ze zelf geen waarde-oordeel velt (Horning, 1997). Kanalen hiertoe zijn overlegfora als het Communicatie-overleg Biotechnologie of het informeel overleg Biotechnologie.

Momenteel wordt een publiek debat gevoerd over biotechnologie en voedsel. Hiertoe heeft het ministerie van LNV de Commissie Biotechnologie en Voedsel in het leven geroepen. Deze Commissie heeft de taak van januari tot en met december 2001 het publieke debat te regisseren. Het debat is zo ingericht dat vraagstukken rond voedselveiligheid in relatie tot biotechnologie aandacht krijgt. Echter, er wordt openlijk kritiek geuit op het feit dat de resultaten van dit debat pas beschikbaar zijn *nadat* de Tweede Kamer de Kadernota Biotechnologie behandeld heeft.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

De Directie Voorlichting & Communicatie van VWS heeft behalve de meer 'anonieme' persberichtkanalen ook een publieksnummer, waar ten alle tijde informatie ingewonnen kan worden (Afdeling Publieksvoorlichting). In crisistijd kan een extra telefoonpanel ingezet worden, waar informatie ingewonnen kan worden over bijvoorbeeld de maatregelen die de overheid neemt om de crisis te bestrijden, maar ook over inhoudelijke vragen. Het panel bestaat uit ambtenaren van het ministerie van VWS die zich beschikbaar hebben gesteld en die opgeroepen kunnen worden. Verder kan op haar internet-site (www.minvws.nl) informatie ingewonnen worden over Kamerstukken, persberichten, folders en fact sheets, speeches en beleid en achtergrond.

De Keuringsdienst van Waren, een uitvoerende dienst van VWS, heeft ook rechtstreeks contact met het publiek middels een publiekslijn. Dit instituut bewaakt de veiligheid van voedsel en consumentenartikelen in de gehele productieketen, van grondstof tot eindproduct. Berenschot (1999) constateerde dat deze instantie veel vertrouwen geniet van de Nederlandse burger. De belangrijkste taak is het controleren en bevorderen van naleving van voorschriften voor eet- en drinkwaren, consumentenartikelen en veterinaire zaken. Op haar website (www.keuringsdienstvanwaren.nl) wordt in begrijpelijke taal uitgelegd wat de taken en verantwoordelijkheden zijn, en wordt de consument de mogelijkheid geboden vragen en klachten in te dienen (gratis klachtenlijn). Tevens wordt allerlei feitelijke achtergrondinformatie verstrekt en wordt antwoord gegeven op de meest gestelde vragen (faq's).

Zoals blijkt uit de interviews en literatuur ligt het primaat van de informatievoorziening, met name in het geval van incidenten en crises, bij de overheid. Per geval worden afspraken gemaakt over welk ministerie de regie over de externe communicatie voert. Stakeholders, en met name consumentenorganisaties en het Voedingscentrum, worden ten tijde van crises geïnformeerd door LNV en VWS. Als er een dreigende crisissituatie ontstaat, maken LNV en VWS gebruik van de mogelijkheid om Postbus 51 in te schakelen. De ministeries zorgen voor een 'q en a'-lijst, waar een team van RVD/DTC¹ mee uit de voeten kan om vragen van verontruste consumenten te beantwoorden.

¹ Rijksvoorlichtingsdienst/Directie Toepassing Communicatietechniek.

Voedingscentrum

Het Voedingscentrum is van oudsher een voorlichtingsbureau, wat tot uiting kwam in de naam: Voorlichtingsbureau voor de Voeding. Berenschot (1999) constateerde dat deze oude benaming meer bekendheid geniet dan de huidige. Dit is een van de redenen waarom het Voedingscentrum het nu als belangrijkste taak ziet haar imago te verbeteren, en daarmee meer naamsbekendheid te verwerven.

Het Voedingscentrum is een zelfstandige non-profitorganisatie, die gefinancierd wordt door LNV en VWS. Het wordt beschouwd als een onafhankelijk, objectief, betrouwbaar en gezaghebbend instituut dat deelneemt aan de maatschappelijke discussie over voeding en alles wat daarmee samenhangt. Het Voedingscentrum beantwoordt vragen van een ieder die iets wil weten over voeding en voedsel in relatie tot gezondheid, kwaliteit en veiligheid. De informatie die geleverd wordt, is gebaseerd op resultaten van wetenschappelijk onderzoek en op consensus binnen maatschappij en wetenschap (De Meere en Bogaardt, 2000).

Tot nu toe was voedingsvoorlichting van het Voedingscentrum vaak gericht op het veranderen van kennis, attitude, vaardigheden en voedingsgewoonten van individuen of kleine groepen. Het Nederlands (overheids)beleid is daarom gericht op kennisvergroting bij jongeren en het bevorderen van een gezonde leefstijl waar een goede voedselkeuze een onderdeel van is (Kraak, 2000). Het is echter bekend dat alleen informatieoverdracht onvoldoende is om voedingsgedrag op een positieve manier te beïnvloeden (Koelen et al., 1998).

Het Voedingscentrum beseft dit terdege. Consumenten worden steeds kritischer over de overheid en laten zien dat ze een onbehaaglijk gevoel hebben over de kwaliteit en de veiligheid van het voedsel. Dit wantrouwen wordt niet alleen gevoed door recente crises, maar tevens door een gebrek aan kennis over de wijze waarop het voedsel wordt geproduceerd. Voorlichting kan dan behulpzaam zijn, echter traditionele vormen van voorlichting, eenrichtingsverkeer naar de consument, helpen in deze situatie niet. Het Voedingscentrum is zich ervan bewust dat ze zich zal moeten verdiepen in de informatiebehoefte van de individuele 'klant', en dat traditionele media als brochures en folders plaats zullen gaan maken voor nieuwe telecommunicatiemediën om in de informatiebehoefte te voorzien (Van Royen, 1999).

De website is een belangrijk informatiekanaal dat benut wordt door het Voedingscentrum om consumenten te informeren. Momenteel wordt de website herzien, mede om meer informatie te verstrekken en de consument sneller te kunnen informeren. Vragen van consumenten komen bij het Voedingscentrum met name binnen middels de telefonische hulpdienst, niet zozeer via internet. De - van oudsher - diëtisten en voedingsdeskundigen worden, zeker met het oog op de NVA, bijgeschoold om ook vragen over voedselveiligheidskwesties als BSE en dioxine te beantwoorden.

Het Voedingscentrum is van plan meer te doen met de vragen van consumenten, zoals monitoring. In dit kader wordt er bij het Voedingscentrum over gedacht om de tactiek toe te passen van 'wedervragen': niet alleen antwoord geven op consumentenvragen, maar ook meer achtergrondinformatie van diezelfde consumenten zien te achterhalen. Het blad 'Voeding Nu' blijft tevens een belangrijke rol vervullen.

Voorstellen tot (Europese) wetgeving worden bediscussieerd met stakeholders in verschillende fora, waaronder het Regulier Overleg Warenwet (ROW) (OECD, 2000a). In dit consultatieve overleg zitten bedrijfsleven, overheid, consumentenorganisaties en Productschappen om tafel. De overheid beschouwt het ROW als communicatiekanaal inzake voedselveiligheid. Zo wordt het ROW benut om informatie over voedsel(on)veiligheid te communiceren met het veld. Tevens wordt het benut om de inbreng van de consument inzake voedselveiligheid te versterken (VWS, 2000). De notulen van de ROW-discussies zijn, in principe, toegankelijk voor het publiek.

De partners binnen het ROW, met voor dit onderzoek de Consumentenbond en de Alternatieve Konsumentenbond als meest relevante, zijn betrokken in een proces waarin voorstellen voor regelgeving behandeld worden, maar waarin bijvoorbeeld ook de mening gevraagd wordt van de partners over het Witboek van de Europese Commissie. Er moet gezegd worden dat de partners louter een adviserende rol hebben. Anderzijds hebben de beide consumentenorganisaties in vergelijking met de aanwezige vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, weinig inhoudelijke kennis en expertise over bepaalde technisch-inhoudelijke voedings- en voedselkwesties.

Binnen het ROW worden tevens *hearings* georganiseerd. Dit zijn open uitnodigingen aan relevante organisaties, waar echter geen burgers aan deel kunnen nemen. Het is maar de vraag of burgers überhaupt deel zouden willen nemen, aangezien het met name technische onderwerpen betreft. Mede gezien het feit dat het ROW over het algemeen een 'gesloten circuit' betreft staat het ver af van de individuele consument. Het blijkt dat het niet gebruikelijk is individuele burgers actief te betrekken bij beleidsvorming, tenzij het onderwerp een gevoelig of ethisch karakter heeft. Een voorbeeld hiervan is biotechnologie waar de (grotendeels) door de overheid gefinancierde Stichting Consument en Biotechnologie de consumenteninbreng vormgeeft. Veelal worden in Nederland vertegenwoordigers van belangenorganisaties bij beleidsvorming betrokken. Naast de ROW bestaan er ook andere overlegcircuits waarin overheid met maatschappelijke partijen overlegt over voedselveiligheid. Een voorbeeld van een dergelijk overlegcircuit zijn dossierteam ter voorbereiding op een Brussels standpuntbepaling. Daarnaast vindt vooroverleg plaats tussen overheid, bedrijfsleven en consumentenorganisaties ter voorbereiding op het Nederlandse standpunt in de Codex Alimentarius.

Een tweede voorbeeld zijn de recente diervoedernota's. In het kader hiervan zijn door LNV eerst gesprekken gevoerd met betrokken organisaties, is vervolgens een *beleidsvoornemen* naar de Tweede Kamer en maatschappelijke groeperingen verstuurd en later een *beleidsbesluit*, waarin de binnengekomen commentaren zijn meegenomen. Evenals bij het ROW geldt echter dat het *beleidsvoornemen* in feite ambtelijk voorbereid is en daarmee de doelstellingen al vast staan. Het voornemen wordt eigenlijk alleen maar ter advies voorgelegd aan de overlegpartners. Interactieve communicatie vindt daarom niet plaats; de overheid wil louter steun en draagvlak verkrijgen voor plannen die het zelf gemaakt heeft.

Al met al constateren we dat communicatiedoelstellingen in Nederland voornamelijk instrumenteel van aard zijn. Het voedselveiligheidsbeleid wordt niet gekenmerkt door een open dialoog, in een vroeg beleidsstadium, over probleem- en doelstellingen. De overheid komt met relatief 'vastgetimmerde' plannen die voorgelegd worden aan maatschappelijke

organisaties, die voornamelijk advies kunnen geven. Dit advies kan, zeker indien er geen zeer grote bezwaren komen van de maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven, door de overheid naast zich neergelegd worden.

Het is niet de bedoeling om een waardeoordeel uit te spreken over het Nederlandse communicatiebeleid. Geen gebruik van interactieve communicatie wil niet per definitie zeggen dat het beleid daarmee 'slecht' is. We constateren echter dat interactieve communicatie iets is dat de Nederlandse overheid ontbeert, en dat het goed is naar de kansen en mogelijkheden voor interactieve communicatie te kijken op het vlak van voedselveiligheid.

Met name ervaringen op het gebied van 'interactieve beleidsvorming' bieden mogelijkheden om kansen en bedreigingen voor interactieve communicatie inzake voedselveiligheid in kaart te brengen. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is een voorbeeld van een ministerie dat al veel ervaringen op dit vlak kent. Waar echter voor opgepast moet worden, is dat interactieve beleidsvorming niet een doelstelling op zich moet worden, maar een *middel* om een doel te bereiken. Dialogiseren, maar ook formeren, kunnen bij uitstek een *middel* zijn om samen met consumenten(organisaties) doelstellingen van beleid te formuleren.

Er is een nauwe relatie tussen interactieve beleidsvorming en interactieve communicatie. Interactieve communicatie kan behulpzaam zijn bij interactieve beleidsvorming. Het één kan niet zonder het ander. Zonder hierover verder uit te wijden, toch een laatste opmerking. Interactieve beleidsvorming pas alleen bij bestuursstijlen die open staan voor kennisinbreng van, en dialoog met, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. *Gezamenlijk* willen zij dus met hen komen tot oplossingen en probleemdefineringen. Op het terrein van voedselveiligheid zien we echter een overheid die (nog) niet aan deze voorwaarden voldoet, waardoor het een illusie is te denken dat diezelfde overheid 'klaar' is voor interactieve beleidsvorming.

4.3 Recente ontwikkelingen

De Nederlandse overheid is mede naar aanleiding van het Berenschotrapport actief op zoek naar mogelijkheden om het voedselveiligheidsbeleid beter te structureren. De meest recente plannen rond communicatie worden gecentreerd rond het Voedingscentrum. LNV en VWS zijn van mening dat de communicatie naar burger en consument over de daadwerkelijke veiligheid van ons voedselpakket moet plaatsvinden door een betrouwbare, gezaghebbende partij (LNV, 6 november 2000).

Er wordt nagedacht over een Nederlandse Voedselautoriteit. De NVA zal de centrale regie gaan voeren over drie hoofdstromen, te weten het onderzoek, de controle en de communicatie. Ze zal, gezien de laatste hoofdstroom, ook de regie voeren over het Voedingscentrum (LNV, 6 november 2000). Het Voedingscentrum draagt zorg voor de publieke informatie en communicatie over de veiligheid van het voedselpakket. Ook bij crises wordt door de overheid een rol gezien voor het Voedingscentrum. Ze verwacht dat het publiek op grote schaal het Voedingscentrum zal benaderen voor achtergrondinformatie.

De rol voor de departementen, betreffende voorlichting, zal wel blijven bestaan. Het Voedingscentrum zal naast voorlichting over voeding onder andere achtergrondinformatie

verstrekken over risico's, bijvoorbeeld met betrekking tot BSE. De beide ministeries, en dan met name LNV (aangezien LNV de laatste jaren steeds meer het initiatief neemt op het gebied van voedselveiligheid), zullen meer structurele informatie verstrekken over LNV- en VWS-aangelegenheden. Bijvoorbeeld over de vraag hoe het voedselveiligheidsbeleid eruit ziet, welke maatregelen genomen worden en dergelijke LNV en VWS zijn van mening dat elektronische media voor de departementen een belangrijk instrument zijn om enerzijds tot een brede voorlichting te komen en anderzijds om meningen van organisaties en individuele burgers over voedsel te verzamelen, om als voeding voor beleid te dienen (VWS, 4 februari 2000).

Met het oog op haar nieuwe taken en verantwoordelijkheden heeft het Voedingscentrum een Communicatieplan opgesteld, waarin de nadruk ligt op structurele communicatie en communicatie in crisissituaties (voorlichting) in zowel eenrichtings- als tweerichtingsverkeer (Voedingscentrum, 2000). Internetsite, informatiedienst, persberichten, call-centers en draaggolfcampagnes zijn voorbeelden van aandachtspunten van het Voedingscentrum voor de komende jaren. Maar er wordt ook aandacht besteed aan (extern) consumentenonderzoek en (interne) -monitoring (Voedingsmonitor). Het consumentenonderzoek zal inzichten moeten bieden in risicopercepties van consumenten, om de informatie en voorlichting zo goed mogelijk af te stemmen op de behoefte van de consument. Dergelijke monitoring kan gebaseerd zijn op meningen en standpunten van individuele consumenten, waardoor er indirect naar de wensen en zorgen van consumenten wordt geluisterd, waarmee de tweezijdigheid van informatie een feit is.

De doelstellingen van het Programma Voedselveiligheid van het Voedingscentrum zijn de volgende (Ibid.):

- intensiveer de communicatie, zowel onder normale als onder crisisonstandigheden;
- zorg dat het Voedingscentrum door de consument gezien en gebruikt wordt als een betrouwbaar en objectieve vraagbaak;
- vergroot de basiskennis van de consument op het gebied van voedselveiligheid;
- bouw de benodigde kennis op bij het Voedingscentrum.

Het uiteindelijke doel bestaat uit het vergroten van de 'voedselveiligheidsbeleving' van de consument.

Tevens wordt nadruk gelegd op de begrijpelijkheid van de informatie die verstrekt wordt. Zo heeft het instellen van een wetenschappelijk crisisnetwerk tot doel om ten tijde van crises snel wetenschappelijk juiste en voor de consument begrijpelijke informatie te bieden. Ook de structurele informatievoorziening zal in begrijpelijke taal geschieden (Ibid.).

Ten tijde van crises neemt het Voedingscentrum in de toekomst een actieve rol in. Binnen maximaal drie dagen na het begin van een als zodanig gekarakteriseerd incident zal het Voedingscentrum een herkenbare mededeling in alle landelijke dagbladen plaatsen, waarin het probleem objectief, in begrijpelijke taal uiteen wordt gezet. Kanalen en instrumenten hiertoe zijn ingezonden mededelingen en advertenties in landelijke dagbladen, die tevens verwijzen naar actuele informatie op internet. Anderzijds wordt de Voedingstelefoon ingezet en, indien nodig, een call-center (Ibid.).

We zien dat in de huidige ontwikkelingen rond communicatie het Voedingscentrum de nadruk legt op voorlichtingsactiviteiten. Welke status het Voedingscentrum ook krijgt

onder de NVA, voorlichting blijft de belangrijkste rol spelen. Dit betekent dat het instrumentele communicatiebeleid van de overheid, zoals in de vorige paragraaf geschetst, een vervolg krijgt. Het Voedingscentrum spreekt zelf wel van communicatie, in de zin van tweerichtingsverkeer van informatie, maar dit is niet het tweerichtingsverkeer waar Van Ruler (1998) op doelt: interactieve communicatie, waarbij beleidsruimte is voor participanten om samen met de overheid besluiten voor te bereiden en te nemen, zonder dat het beleidsdoel al vaststaat. Het is de vraag of het Voedingscentrum, onder de vlag van de NVA, überhaupt dergelijke taken en verantwoordelijkheden zal krijgen.

5. Conclusies en aanbevelingen

De doelstelling van dit verkennende onderzoek is het geven van een overzicht van effectieve communicatiemogelijkheden van de overheid met en naar de consument inzake voedselveiligheid. Hieronder worden verschillende doelstellingen van (risico)communicatie vanuit de theorie beschreven in het licht van het thema voedselveiligheid. Dit theoretische kader is geplaatst tegenover het Nederlandse communicatiebeleid inzake voedselveiligheid ten behoeve van een vergelijking tussen theorie en praktijk. Aansluitend worden aanbevelingen geformuleerd voor verbetering van het Nederlandse communicatiebeleid met en naar consumenten inzake voedselveiligheid en worden verdere onderzoeksvragen geformuleerd.

5.1 Doelstellingen van communicatie

De vele doelstellingen van risicocommunicatie die in de literatuur worden onderscheiden, zijn in dit onderzoek gereduceerd tot vier categorieën: informeren, overreden, dialogiseren en formeren. In de onderstaande twee alinea's wordt dit kort toegelicht. Daarop aansluitend worden de doelstellingen per categorie beschreven aan de hand van het thema voedselveiligheid.

Informeren en overreden: instrumentele communicatie

Informeren (informatieve communicatie) en overreding (persuasieve en educatieve communicatie) zijn voorbeelden van *instrumentele* communicatie. Dit wil zeggen dat de overheid communiceert om steun te genereren voor plannen of beleid, om informatie te verschaffen over haar activiteiten, of om de aandacht van bepaalde stakeholders over een bepaald onderwerp op te wekken en discussie te stimuleren. Tevens dient het om het gedrag van bepaalde groepen te beïnvloeden ten einde het beleidsdoel te realiseren. Kenmerkend voor instrumentele communicatie is dat het beleids- of organisatiedoel en de weg ernaartoe reeds bepaald is. Informatiestromen hebben voornamelijk het karakter van eenrichtingsverkeer: van overheid naar consument.

Dialogiseren en formeren: interactieve communicatie

Dialogiseren en formeren zijn voorbeelden van *interactieve* communicatie. Interactieve communicatie dient ingezet te worden wanneer het probleem complex is, doelstellingen controversieel zijn, of omdat er grote verschillen in belangen, meningen, attitudes of kennisniveaus ten aanzien van het probleem zijn tussen verschillende stakeholders. Interactieve communicatie kan behulpzaam zijn bij het bereiken van overeenstemming tussen de organisatie (overheid) en de relevante stakeholders over wat het beleids- of

organisatiedoel moet zijn en via welke wegen dit doel bereikt moet worden. Middels een continue proces van discussiëren, onderhandelen en uitwisseling van informatie en standpunten wordt getracht consensus te bereiken over 'the best way forward'. Deze vormen van communicatie worden gekenmerkt door tweerichtingsverkeer van informatie. Zowel overheid als consument zijn actief en fungeren afwisselend als zender en ontvanger.

5.2 Voedselveiligheid en informering

Stabiele situaties

Het verstrekken van feitelijke informatie inzake voedselveiligheidskwesties is in stabiele situaties van belang om consumenten op de hoogte te houden van bijvoorbeeld overheidsmaatregelen die de veiligheid van het voedsel moeten waarborgen. Dit betekent dat er onder andere duidelijkheid verschaft moet worden over taken en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren in het voedselveiligheidsveld. Dit kan door de spelers in het veld in kaart te brengen, bijvoorbeeld op het internet of in brochures middels een schematische voorstelling. Dit bevordert de inzichtelijkheid (transparantie). Met betrekking tot het informeren over taken en verantwoordelijkheden en wet- en regelgeving is een taak weggelegd voor het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en/of het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Het is echter van cruciaal belang dat er vanuit de overheid met één stem gesproken wordt om tegenstrijdige berichtgeving te voorkomen.

Heldere informatie dient tevens verschaft te worden over de aard (ernst) van bepaalde risico's, de wetenschappelijke onzekerheden in de risicobeoordeling en effectiviteit van risicomanoagementopties. Op een pro-actieve manier dienen consumenten geïnformeerd te worden over de onduidelijkheden die er bestaan rond gevaren of risico's. Hierdoor wordt voorkomen dat consumenten schrikken en zich bedrogen voelen als een gevaar plotseling manifest wordt door een uitbraak met de daarbij behorende publiciteit. Wel moet ervoor gewaakt worden dat de informatie zorgvuldig gebracht wordt zodat er niet onnodige paniek gezaaid wordt. Hierbij moet dan ook duidelijk worden aangegeven welke maatregelen getroffen zijn en zullen worden om het gevaar te reduceren. Indien mogelijk moet zoveel mogelijk consistente informatie in begrijpelijke taal vanuit een centrale, geloofwaardige informatiebron verstrekt worden. Dit kan in stabiele situaties bijvoorbeeld het Voedingscentrum (VC) zijn.

Crisissituaties

Het verstrekken van feitelijke informatie is ook ten tijde van (publicitaire) crises noodzakelijk. Van belang is dat er ook dan duidelijkheid verschaft wordt over de aard (ernst) van het gevaar en over de maatregelen die de overheid neemt om de crisis te bezweren en de volksgezondheid te waarborgen. Gezien de onafhankelijkheid en geloofwaardigheid die het Voedingscentrum beoogt, is aan te bevelen om het Voedingscentrum alleen feitelijke informatie te laten verstrekken over (verschillende) wetenschappelijke inzichten die er bestaan. Zo kan er op hun website, of in dagbladen, aandacht worden gevestigd op de con-

troversen die er in de wetenschap bestaan over bijvoorbeeld dioxinen. Informatie over getroffen en te treffen maatregelen en over de politiek-maatschappelijke afwegingen om het gevaar te reduceren kan hiernaast vanuit de ministeries plaatsvinden.

Kanalen

Massamediale kanalen spelen bij informering vooral in crises een belangrijke rol, omdat een zeer groot deel van de bevolking bereikt moet worden. Het Voedingscentrum is zich hiervan bewust en gaat ten tijde van crises in de toekomst advertenties in landelijke dagbladen plaatsen. Voorwaarden voor een zo groot mogelijk verwerkingseffect van de boodschap zijn het uitvoeren van een pre-test en een regelmatige herhaling van de boodschap. Een centrale toegangspoort op internet (www.veiligvoedsel.nu) kan behulpzaam zijn in stabiele en crisissituaties. De grote hoeveelheid aangeboden informatie via de website 'www.foodsafety.gov' in de Verenigde Staten kan dienen als voorbeeld.

Continue informatie

Permanente veelzijdige informatie in stabiele situaties vergroot de kans dat bekendheid over voedsel en voedselproductie toeneemt, waardoor publicitaire crises minder snel de kop opsteken. Potentiële publicitaire crises kunnen tevens in de kiem gesmoord worden, indien de overheid door middel van haar voedselveiligheidsbeleid laat zien dat zij het gevaar serieus neemt en daadwerkelijk tot actie over gaat. De overheid kan informatie verstrekken over haar beleid en effectieve handhaving, en daarmee de *goede* kanten van haar beleid benadrukken. Hierbij kan bijvoorbeeld ook gedacht worden aan het openbaar maken van waarschuwingen aan bedrijven, en het bekendmaken van recalls met naam en toenaam via bijvoorbeeld het internet (wat nu lang niet altijd het geval is). Zoals de Europese Commissie inspectierapporten van de Food and Veterinary Office openbaar maakt (via internet), zo zouden LNV en VWS dit ook kunnen doen. Voordeel van het internet is dat continue actuele informatie aangeboden kan worden, en dat het op elk willekeurig moment opvraagbaar is door geïnteresseerde consumenten.

5.3 Voedselveiligheid en overreding

Vraaggestuurd communiceren: maatwerk

Overreden van consumenten, met als doel gedragsverandering, is lastig. Om een zo groot mogelijk effect te sorteren, moet de boodschap optimaal aansluiten bij de belevingswereld van de consument. Er moet daarvoor inzicht verkregen worden in de verschillende percepties van verschillende (groepen) consumenten. Tevens dient rekening gehouden te worden met het feit dat een aantal consumenten niet ontvankelijk is voor bepaalde boodschappen en een verschillend informatiezoekgedrag vertoont. Dit betekent dat goed nagedacht moet worden over de in te zetten mix van communicatieinstrumenten. Consumentenonderzoek en -monitoring verschaffen inzicht in percepties, behoeften en informatiezoekgedrag. Ook publieke bijeenkomsten en focusgroepen kunnen behulpzaam zijn om de verschillende

percepties, attitudes en zorgen in kaart te brengen en de communicatie effectiever te laten zijn. Dit gebeurt echter nog niet tot nauwelijks.

Geloofwaardige afzender

Gedragsverandering komt niet zomaar tot stand. Daarom geldt dat - wellicht nog meer dan bij feitelijke informatieverstrekking - bij overreding sprake moet zijn van een geloofwaardige afzender, met grote naamsbekendheid. Het Voedingscentrum heeft een belangrijke taak als het gaat om overreding van de consument. In haar missie staat immers dat zij gedragsverandering tracht te bereiken op het gebied van voeding en voedsel in relatie tot gezondheid en veiligheid. Om deze taak adequaat uit te kunnen voeren, zijn nog grote inspanningen noodzakelijk om de onafhankelijke positie en deskundigheid onder brede lagen van de bevolking bekend te maken en de naamsbekendheid te vergroten.

Stabiele situaties

Overreden is een doelstelling die met name relevant is in stabiele situaties, zoals rond de veilige bereiding van voedsel waarbij gestreefd wordt consumenten over te halen 'gevaarlijk' of onzorgvuldig gedrag in de keuken te vermijden. Voorlichtingscampagnes van het Voedingscentrum zijn voorbeelden hiervan. Ook hier is het zaak goed zicht te hebben in het gedrag en de belevingswereld van consumenten.

Crisissituaties

In tijden van (publicitaire) crises is in de meeste gevallen de gehele maatschappij de doelgroep. Problemen zullen veeleer op het gebied van voedselveiligheid liggen, in plaats van voeding. Echte overredingsdoelstellingen zijn dan niet aan de orde. Onder grote publicitaire druk en verwarring zal vooral informatie verstrekt moeten worden over wat de crisis precies inhoudt en hoe de crisis aangepakt wordt.

Kanalen

Massamedia zijn geschikt om een groot aantal mensen te informeren middels een enkel bericht. Echter, boodschappen via massamediale kanalen zullen over het algemeen niet leiden tot massale gedragsveranderingen. Via interpersoonlijke of groepscommunicatie kan beter ingegaan worden op de eisen, wensen en belevingswereld van de ontvanger. Om communicatie in dit kader effectief te laten zijn, is een combinatie van massamediale en interpersoonlijke communicatiemethodieken op zijn plaats.

5.4 Voedselveiligheid en dialogiseren

Regulier Overleg Warenwet (ROW)

Nederland kent rond het thema voedselveiligheid geen interactieve dialoog c.q. interactieve beleidsvorming. Binnen fora als het ROW krijgt het voedselveiligheidsbeleid van Nederland een consultatief karakter. De overheid vraagt bedrijfsleven en andere private actoren, met name de Consumentenbond en Alternatieve Konsumentenbond in dit verband, om advies over bijvoorbeeld wet- en regelgeving.

Deze adviserende functie betekent echter niet dat er in het ROW een dialoog plaatsvindt, zoals bedoeld in dit communicatieonderzoek. Dialogiseren houdt in dat de overheid, *samen* met andere stakeholders in een vroeg stadium problemen definieert en nadenkt over mogelijke oplossingsrichtingen.

De praktijk wijst uit dat de overheid veelal zelf wetsvoorstellen, of andere plannen, formuleert en deze voorlegt aan de ROW-partners. Deze kunnen louter reageren en hun goedkeuring verlenen, of kleine aanpassingen eisen. Plannen en wetsvoorstellen (de doelen) zijn echter meestal al vastgelegd, waardoor de stakeholders weinig tot geen beleids- en onderhandelingsruimte hebben en dus relatief weinig invloed kunnen uitoefenen.

Stabiele situaties

De Nederlandse overheid zou na kunnen denken over het inzetten van de strategie dialogiseren op het gebied van voedselveiligheid. Het directer betrekken van consumenten(organisaties) bij beleidsvoorbereiding zal een positieve invloed hebben op het vertrouwen van consumenten in de veiligheid van het voedsel *en* in de overheid. Het overleg (open dialoog) met de overheid leidt ertoe dat beleidsdoelstellingen, problemen en oplossingen beter aansluiten bij de eisen en wensen van de consument dan nu het geval is. Anderzijds kan het vertrouwen in de overheid toenemen doordat deze zich als gelijkwaardige partner opstelt, open staat voor kritiek, en daarmee invloed vanuit de consument toestaat. Dit 'dubbele' vertrouwen kan ertoe leiden dat potentiële crises niet de kans krijgen een publicitaire crisis te worden.

Interactieve dialogen zijn tevens geschikt om (complexe) voedselveiligheidskwesties te bespreken, en gezamenlijk tot beleid te komen. In plaats van bijvoorbeeld eerst een kadernota over biotechnologie in de Tweede Kamer te behandelen, en vervolgens de uitkomsten van een maatschappelijk debat 'voor lief aan te nemen', zou dit middels een dialoog andersom kunnen. De kans is groot dat de resultaten dan maatschappelijk breder gedragen worden.

Crisissituaties

Dialogiseren heeft met name een belangrijke functie in het proces van risicomanagement c.q. crisismanagement. Het kan beschouwd worden als het voorkómen van publicitaire crises, aangezien in open overleg allerlei aspecten van voeding en voedselveiligheid de revue passeren. Er zijn bij wijze van spreken geen verrassingen meer voor consumenten. De

overheid heeft in alle openheid overleg gevoerd over (potentiële) problemen in de voedselketen, en het beleid is in overleg met consumenten geformuleerd.

Indien een crisis daadwerkelijk plaats heeft, en snel besluiten genomen moeten worden over beheersmaatregelen, belanden we bij de doelstelling 'formeren'. Daarover later meer.

Kanalen

Workshops, ronde-tafelconferenties, focusgroepen en studiegroepen zijn voorbeelden van kanalen die geschikt zijn om dergelijke dialogen vorm te geven. Dit vereist een publiek dat zich bewust is van bepaalde problematieken of thema's en dat zich actief wil opstellen. Daarnaast is een strakke regie vereist. Voorwaarden voor het slagen van dergelijke fora zijn tevens wederzijds respect, gezamenlijke belangen, vertrouwen en openheid. Ongeacht of met individuele consumenten of met consumentenorganisaties gesproken wordt, van belang is dat de gehele maatschappij van deze discussies weet. Massamedia moet daarom aanwezig zijn.

5.5 Voedselveiligheid en formeren

Besluitvorming

Van formeren is sprake indien er conflicterende belangen zijn en de organisatie moet omgaan met tegenstrevende stakeholders, als er belangrijke beslissingen genomen moeten worden, en in tijden van crises. Dit kan beschouwd worden als een logisch vervolg op dialogiseren; uiteindelijk dienen besluiten genomen te worden.

Er is weinig bekend over de vraag in hoeverre formeren een doelstelling is in het Nederlandse voedselveiligheidsbeleid. Het is onduidelijk of besluiten in genoemde situaties *samen* genomen worden met bijvoorbeeld consumentenorganisaties, of dat ten tijde van crises de Consumentenbond aan tafel zit bij de ministers van LNV en VWS en daadwerkelijk invloed uit kan oefenen op het te voeren beleid.

5.6 Tot slot

Duidelijke positie Voedingscentrum

Zoals aangegeven is de positie van de afzender van cruciaal belang voor de effectiviteit van communicatie. In het kader van de Nederlandse Voedsel Autoriteit (NVA) is het daarom noodzakelijk dat er een duidelijke definiëring van taken en verantwoordelijkheden komt van betrokken partijen en dat dit gecommuniceerd wordt naar de 'maatschappij' c.q. de consument. Als het Voedingscentrum de taak krijgt om te communiceren met de consument zal zij in staat gesteld moeten worden haar positie (onafhankelijk, deskundig, naamsbekendheid) in het brede veld van communicatie over voeding op te bouwen en te versterken. Uit het oogpunt van consistentie van de boodschap zal er zeker in crisistijden

intensieve communicatie tussen het Voedingscentrum en de betrokken beleidsdirectie(s) moeten plaatsvinden.

Veel instrumentele, weinig interactieve communicatie

Interactieve communicatie is een middel voor de overheid om de meningen en zorgen van de consument te betrekken in haar besluitvorming. Dit betekent dat overleg in een vroeg stadium van het beleidsproces plaats moet vinden. Interactieve communicatie lijkt, zeker voor gevoelige kwesties als voedselveiligheid, steeds belangrijker te worden om ook het gewenste maatschappelijke draagvlak te creëren. Het verdient aanbeveling nader onderzoek te doen naar, en te experimenteren met, mogelijkheden voor interactieve vormen van communicatie. Hierbij gaat het met name om de vraag hoe de consument directer betrokken kan worden bij het vormgeven van het beleid en dus meer invloed kan hebben (interactieve beleidsvorming).

ROW en consumentenvertrouwen

Overleg binnen het ROW geschiedt met belangenvertegenwoordigers, niet met individuele consumenten. Informatie-uitwisseling in dit forum is in deze zeer belangrijk. Het is de vraag of de achterban enige informatie krijgt over het overleg van hun vertegenwoordigers met andere participanten en in hoeverre dit overleg bijdraagt aan maatschappelijk draagvlak en vertrouwen in overheid en voedselveiligheid. Wij bevelen aan dergelijke representatievraagstukken niet uit het oog te verliezen. Het is uiteindelijk de individuele consument die het vertrouwen in de veiligheid van het voedsel, en in de overheid, moet zien te behouden, en niet alleen de consumentenorganisaties.

Literatuur

Aarts, N. en C. van Woerkum, 'Nature management, policy making and communication'. In: Rientjes, S. (ed.), *Communicating nature conservation. A manual on using communication in support of nature conservation policy and action*. European Centre for Nature Conservation, Tilburg, januari 2000.

Aarts, M.N.C. en C.M.J. van Woerkum, *Wat heet natuur? De communicatie tussen overheid en boeren over natuur en natuurbeleid*. Landbouwniversiteit Wageningen, Vakgroep Voorlichtingskunde, augustus 1994.

American Chemical Society, *Understanding risk analysis. A short guide for health, safety, and environmental policy making*. Washington, D.C., 1998 (Internet edition).

Beekman, V. en F.W.A. Brom, 'Vertrouwen is de achilleshiel van de voedselketen'. In: *Nederlandse Staatscourant*. nr. 91, 11 mei 2000.

Bennett, P., 'Understanding responded to risk', In: Bennett, P. and K. Calman (ed.), *Risk communication and public health*. Oxford University Press, New York, 1999.

Berenschot, *Voedselveiligheid - waar borgen en waar zorgen: onderzoek naar waarborgen van voedselveiligheid*. Utrecht, 8 oktober 1999.

Boulogne, G.F., *Communicatie in Crisissituaties*. Kluwer Bedrijfswetenschappen, 1996.

Bruijn, J.A. de en E.F. Ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Stenfert Kroese, 1994.

Charnley, G., *Democratic Science. Enhancing the role of science in stakeholder-based risk management decision-making*. HealthRisk Strategies, Washington, DC, juli 2000.

Damman, H., 'Informatie- en communicatiecrisis, geen dioxinecrisis'. In: *VMT*. nr. 4, 18 februari 2000.

Directie Kabinet, *LNV Handboek Crisisbesluitvorming*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, januari 1999.

Doelen, F.C.J. van der en P.J. Klok, 'Beleidsinstrumenten'. In: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Zesde, geheel herzien druk. Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998.

Ellard, R., 'Back to the future. From sci-fi food scares to a culture of food safety'. In: *Consumer Voice*. Europese Commissie, DG Health and Consumer Protection, special edition, 2000, pp. 27-28.

Engelberts, C., 'Voor gedragsverandering is heel wat nodig'. In: *Voeding Nu*. nr. 3, februari 1999, pp. 26-27.

FAO/WHO, *FAO/WHO Expert Consultation on Risk Communication*. 1998, <http://www.fao.org/es/esn/riskcomm/riskcomm.htm>.

Folbert, J.P. en J.C. Dagevos, *Veilig en vertrouwd. Voedselveiligheid en het verwerven van consumentenvertrouwen in comparatieve context*. LEI, Den Haag, 2000.

Geerts, I. en J. Vincken, 'Strategische communicatie voor bestuurder en topambtenaar'. In: Loerakker, H.M. en G.W. Rijnja (red.), *De overheid communiceert! Dertien essays bij dertig jaar VVO*. Vereniging voor Overheidscommunicatie, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1998.

Glasmeier, A., 'Consensus conferences, the media and public information in the Netherlands'. In: Joss, S. en J. Durant (ed.), *Public participation in science. The role of consensus conferences in Europe*. Science Museum, London, 1995.

Gomis, A., 'Interactief beleid: nieuwe impulsen voor communicatie'. In: Ruler, B. van, et al. (red.), *Interactief beleid: nieuwe impulsen voor communicatie. Een debat*. Standpunt Communicatie, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1999.

Grant, S.E. en D. Powell, *Crisis Response & Communication. Planning MANUAL*. Department of Plant Agriculture, University of Guelph, Guelph, ON., juni 1999, <http://www.plant.uoguelph.ca/riskcomm/crisis/crisis-manual.htm>.

Grant, S.E. en D. Powell, *Crisis Response & Communication. Planning Workbook*. Department of Plant Agriculture, University of Guelph, Guelph, ON., juni 1999, <http://www.plant.uoguelph.ca/riskcomm/crisis/crisis-workbook.htm>.

Grin, J. et al., *Interactieve Technology Assessment: een eerste gids voor wie het wagen wil*. Rathenau Instituut, Den Haag, 1997.

Grin, J. en R. Hoppe, 'Het kan verkeren: Een vergelijkende analyse van de structurering van het automobilitetsvraagstuk door drie instituten voor parlementaire Technology Assessment'. In: *Beleidswetenschap*. nr. 3, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1999, pp. 260-286.

Groth, E., *Risk communication in the context of consumer perceptions of risks*. Consumers Union of U.S., Inc./Consumers International, 1998.

Grunig, J.E. en T. Hunt, *Managing Public Relations*. Holt, Rinehart and Winston, Inc., New York, 1984.

Gutteling, J., 'Crisiscommunicatie: een kwestie van vertrouwen'. In: Gutteling, J., *Crisiscommunicatie: een kwestie van vertrouwen*. Standpunt Communicatie, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1999.

Hekman, M., 'Voorlichting aan oudere jongeren: een nieuwe uitdaging'. In: *Voeding Nu*, nr. 11, november 1999, pp. 22-23.

Heuvel, J.H.J. van den, *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Uitgeverij LEMMA BV, Utrecht, 1998.

Heyman, F., 'Interpersoonlijke communicatie'. In: Woerkum, C. van en P. van Meegeren (red.), *Basisboek communicatie en verandering*. Uitgeverij Boom, Amsterdam, 1999.

Heyman, F. en Boon, A., 'Een educatieve benadering van veranderingsprocessen'. In: Woerkum, C. van en P. van Meegeren (red.), *Basisboek communicatie en verandering*. Uitgeverij Boom, Amsterdam, 1999.

Horning, M.W., 'Biotechnologie en overheidscommunicatie'. In: *Visies op communicatie en biotechnologie*. Communicatie-overleg Biotechnologie (CoB), Verslag workshop, 24 januari 1997.

Jones-Walters, L., 'Communication: the basics'. In: Rientjes, S. (ed.), *Communicating nature conservation. A manual on using communication in support of nature conservation policy and action*. European Centre for Nature Conservation, Tilburg, januari 2000.

Kasperson, R.I. en J.X. Kasperson, 'Considerations and principles for risk communication for industrial accidents'. In: *OECD Environmental Health and Safety Publications Series on Chemical Accidents No. 1*. Report of the OECD Workshop on Risk Assessment and Risk Communication in the Context of Chemical Accident Prevention, Preparedness and Response, OCDE/GD(97)31, Parijs, 1997.

Katus, J., 'Government communication: development, functions and principles'. In: Katus, J. en W.F. Volmer (ed.), *Government communication in the Netherlands. Backgrounds, principles and functions*. 2nd revised and enlarged edition, Sdu Publishers, The Hague, 2000.

Koe, J. de, 'Dioxinecrisis was in Nederland vooral een informatiecrisis'. In: *Agrarisch Dagblad*. 26 januari 2000.

Kovacs, T. en S. Rientjes, 'A practical guide for communication'. In: Rientjes, S. (ed.), *Communicating nature conservation. A manual on using communication in support of nature conservation policy and action*. European Centre for Nature Conservation, Tilburg, januari 2000.

Kok, G. en V. Damoiseaux, 'Beïnvloeding van attitudes en gedrag'. In: Klandermans, B. en E. Seydel (red.), *Overtuigen en activeren. Publieksbeïnvloeding in theorie en praktijk*. derde geheel herziene druk, Van Gorcum & Comp. B.V., Assen, 1996.

Koelen, M., M. Spermon en L. Vaandrager, 'Voedingsvoorlichting in Eindhoven. SUPER-project moet 'gezonde' voedingskeuze aantrekkelijker maken'. In: *VoedinG*. jaargang 59, nr. 3, maart 1998, pp. 31-34.

Kraak, H., 'Informatie via website, radio, tv, dokter of supermarkt'. In: *Voeding Nu*. nr. 5, mei 2000a, pp. 12-13.

Kraak, H., 'Van commotie naar communicatie', In: *Voeding Nu*. nr. 11, november 2000b, p. 9.

Krouwel, A., 'Interactieve beleidsontwikkeling: kansen en bedreigingen'. In: *Openbaar Bestuur*. 1999, nr. 9, pp. 18-22.

LNV, *Handboek crisisbesluitvorming*. januari 1999.

LNV, *Nederlandse Voedsel Autoriteit*. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, P&O/S/2000/388006-11-2000, 6 november 2000.

LNV, *Witboek voedselveiligheid*. Correspondentie met het parlement, kenmerk VVM, 00.1024/JB, 31 maart 2000a.

LNV/VWS, *Witboek Voedselveiligheid*. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, VVM00.1024/JB, 31 maart 2000.

Lok, C. en D. Powell, *The Belgian dioxin crisis of the summer of 1999: a case study in crisis communications and management*. Department of Food Science, University of Guelph, Technical Report #13, 1 februari 2000.

Lugt, M.J., *Enforcing European and national food law in the Netherlands and England*. proefschrift, Koninklijke Vermande BV, Utrecht, juli 1999.

Lundgren, R. en A. McMakin, *Risk Communication. A Handbook for Communicating Environmental, Safety, and Health Risks*. Battelle Press, Columbus, Ohio, tweede druk, 1998.

Martijn, C. en M. Koelen, 'Persuasieve communicatie'. In: Woerkum, C. van en P. van Meegeren (red.), *Basisboek communicatie en verandering*. Uitgeverij Boom, Amsterdam, 1999.

Meere, F. de, en M.J. Bogaardt, *Risicostategieën voor de voedselveiligheid*. LEI, Den Haag, november 2000.

Merkx, F., J. van Dijck en A. Rip, *Risicocommunicatie over nieuwe technologie op het gebied van de levenswetenschappen. Een literatuurstudie*. Stichting Wetenschap en Techniek Nederland, augustus 1999.

National Research Council (NRC), *Ensuring safe food: from production to consumption*. National Academy Press, Washington, D.C., 1998.

OECD, *Compendium of national food safety systems and activities: Netherlands*. Ad Hoc Group on Food Safety, SG/ADHOC/FS(2000)5/ANN/FINAL, Parijs, 8 juni 2000a, pp. 148-157.

OECD, *Overview of national food safety systems and activities*. Ad Hoc Group on Food Safety, SG/ADHOC/FS(2000)5/FINAL, Parijs, 9 mei 2000b.

Peppel, R.A. van de, en M. Herweijer, 'Het communicatieve sturingsmodel'. In: Glasbergen, P. (red.), *Milieubeleid. Een beleidswetenschappelijke inleiding*. vierde herziene druk, VUGA Uitgeverij B.V., Den Haag, 1994.

Pieterse, M., Seydel, E. en E. Taal, 'Gezondheidsvoorlichting en -opvoeding: communicatie gericht op gezondheidsbevordering'. In: Klandermans, B. en E. Seydel (red.), *Overtuigen en activeren. Publieksbeïnvloeding in theorie en praktijk*. derde herziene druk, Van Gorcum, Assen, 1996.

Poel, M. van de, *Checklist communicatie bij interactief beleid. 'Ga niet melken met koude handen'*. Rijksvoorlichtingsdienst/DTC in opdracht van de Voorlichtingsraad, Den Haag, 1998.

Powell, D., *An introduction to risk communication and the perception of risk*. University of Guelph, 1996.

Powell, D., *Going public: guidelines for public health officials and journalists in reporting outbreaks of foodborn illness*. University of Guelph, 30 november 1998.

Powell, D., *Setting the stage: understanding communication issues with foodborne pathogens*. 4 mei 1998.

President's Council on Food Safety, *Draft preliminary food safety strategic plan for public review*. 7 januari 2000.

President's Council on Food Safety, *Food safety Strategic Plan*. 19 januari 2001.

Pröpper, I., 'Interactief beleid: naar een vernieuwing van communicatie, organisatie en politiek bestuur'. In: Ruler, B. van, et al. (red.), *Interactief beleid: nieuwe impulsen voor communicatie. Een debat*. Standpunt Communicatie, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1999.

Pröpper, I. en D. Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Uitgeverij Coutinho, Bussum, 1999.

Rijnja, G.W., 'Ministerial communication directorates'. In: Katus, J. en W.F. Volmer (ed.), *Government communication in the Netherlands. Backgrounds, principles and functions*. 2nd revised and enlarged edition, Sdu Publishers, The Hague, 2000.

Roon, A. de, 'Overheidsvoorlichting: de progressie van een onvolgroeid beleidsinstrument'. In: Klandermans, B. en E. Seydel (red.), *Overtuigen en activeren. Publieksbeïnvloeding in theorie en praktijk*. derde herziene druk, Van Gorcum & Comp. B.V., Assen, 1996.

Rosenthal, U., A. Boin, M. Kleiboer en M. Otten (red.), *Crisis. Oorzaken, gevolgen, kansen*. Crisis Onderzoek Team, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998.

Royen, A. van, 'Het Voedingscentrum na 2000. Een onbestemd gevoel van onbehagen en wantrouwen wegnemen'. In: *Voeding Nu*. december 1999, nr. 12, p. 15.

Ruler, B., *Strategisch management van communicatie. Introductie van het Communicatiekruispunt*. Samsom, Deventer, 1998.

Seydel, E., 'Het ontwerpen van communicatiebeleid en communicatieonderzoek'. In: Klandermans, B. en E. Seydel (red.), *Overtuigen en activeren. Publieksbeïnvloeding in theorie en praktijk*. derde herziene druk, Van Gorcum & Comp. B.V., Assen, 1996.

Veenman, J., 'Van 'wij draaien' (de folderpersen) naar 'u vraagt'. De toekomst van Postbus 51'. In: Loerakker, H.M., M.J.A. van Os, G.W.Rijnja en A. Timmermans (red.), *Communiceren blijft vooruitzien. Jaarboek Overheidscommunicatie, Vereniging voor Overheidscommunicatie*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1999.

Veenman, J.C.M., 'Government communication and social problems'. In: Katus, J. en W.F. Volmer (ed.), *Government communication in the Netherlands. Backgrounds, principles and functions*. 2nd revised and enlarged edition, Sdu Publishers, The Hague, 2000.

Verhoeven, M., *Perceptie of waarheid? De waarheid over percepties. Een onderzoek naar de risicopercepties van consumenten over de veiligheid van het voedsel*. Afstudeerscriptie, Wageningen Universiteit en LEI, Wageningen/Den Haag, september 2000.

Voedingscentrum, *Voedselveiligheid & de Nederlandse consument. Van commotie naar communicatie. Communicatieplan*. Den Haag, 2 oktober 2000.

Volmer, W.F., 'Central government communication'. In: Katus, J. en W.F. Volmer (ed.), *Government communication in the Netherlands. Backgrounds, principles and functions*. 2nd revised and enlarged edition, Sdu Publishers, The Hague, 2000.

VWS, 'Aanbieding rapport voedselveiligheid'. Brief aan de Tweede Kamer, DBO-2041774, 4 februari 2000.

VWS/LNV, *Antwoorden op vragen over het rapport Voedselveiligheid*. DBO-CB-U-2058236, 30 mei 2000.

Wagendorp, B., 'Met 'gaat u rustig slapen' red je het niet meer'. In: *De Volkskrant*. 21 november 2000.

Wåhlberg, A.A. en L. Sjöberg, 'Risk perception and the media'. In: *Journal of Risk Research*. 3 (1), pp. 31-50, 2000.

Woerkum, C. van, *Communicatie en Interactieve Beleidsvorming*. Bohn Stafleu Van Loghum, Houten/Diegem, 1997.

Woerkum, C. van, 'Massamediale communicatie'. In: Woerkum, C. van en P. van Meegeren (red.), *Basisboek communicatie en verandering*. Uitgeverij Boom, Amsterdam, 1999.

Woerkum, C. van en P. van Meegeren, 'Communicatie en verandering: een introductie'. In: Woerkum, C. van en P. van Meegeren (red.), *Basisboek communicatie en verandering*. Uitgeverij Boom, Amsterdam, 1999.

Wopereis, L.W.M., *De grondslagen en grenzen van overheidsvoorlichting*. proefschrift, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 1996.

Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden

J.J.M. van den Heuvel (Hans),	Directie VVM,	LNV
N.B. Lucas Luijckx (Niels),	Directie VVM,	LNV
A. van der Molen (Ton),	Directie Voorlichting,	LNV
R. Krommendijk (Roelfine),	Directie Voorlichting,	LNV
R.Top (Rob),	Directie Gezondheidsbeleid,	VWS
M.R.M. Petit (Marion),	Directie Voorlichting & Communicatie,	VWS
L.R. van Nieuwland (Louis),	Voedingscentrum	