



nota

De Consumentenmonitor 2003-2021

De ontwikkeling van vertrouwen in voedselveiligheid sinds de invoering van de Algemene Levensmiddelenverordening

Samenvatting

- *Op 28 januari 2002 werd in de Europese Unie de Algemene Levensmiddelen Verordening ((Verordening (EG) Nr. 178/2002) van kracht, onder meer ingegeven door de BSE-crisis en dioxines in diervoeder. Door deze wet moest de voedselveiligheid op hoog niveau geborgd worden, en zouden burgers erop kunnen vertrouwen dat hun voedsel veilig is.*
- *Uit analyses van meerjarig onderzoek blijkt dat het merendeel van de Nederlandse bevolking er inderdaad in redelijke mate op vertrouwt dat dit ook zo is. Het algemene vertrouwen in de veiligheid van voedingsmiddelen is tussen 2003 en 2021 redelijk stabiel. Voedselincidenten, zoals die van paardenvlees in 2013 en fipronil in eieren in 2017 bleken tijdelijk voor een lichte vertrouwensdaling te zorgen. Maar over het algemeen werden deze, en andere incidenten, vrij snel vergeten. Ook de COVID-19 pandemie lijkt weinig van invloed te zijn op de perceptie van voedselveiligheid.*
- *Het vertrouwen dat consumenten hebben in de veiligheid van verschillende soorten levensmiddelen verschilt wel aanzienlijk. Tijdens het fipronil-incident bleek het vertrouwen in de veiligheid van eieren (tijdelijk) te dalen, maar dat had nauwelijks invloed op het vertrouwen in de veiligheid van andere producten.*
- *Vertrouwen van consumenten in informatie over voedselveiligheid van verschillende organisaties en instanties verschilt aanzienlijk. Informatie van levensmiddelen speciaalzaken, tv-programma's, het Voedingscentrum, de Consumentenbond en de Nvwa scoort hoog. Informatie van supermarkten en levensmiddelenproducenten wordt veel minder vertrouwd. Dit ondanks dat consumenten er veelal wel van overtuigd zijn dat het bij deze actoren in de voedselketen niet ontbreekt aan kennis en kunde.*
- *Het grootste knelpunt dat de consument lijkt te ervaren is het (gepercipieerde) gebrek aan openheid; een knelpunt dat ook bij overheidsinformatie naar voren komt in het onderzoek.*
- *Verdere implementatie van de Europese Transparency Regulation uit 2019 (Verordening (EU) 2019/1381) waarin openheid/transparantie een centrale rol speelt, biedt kansen om het vertrouwen in de voedselveiligheid en de betrouwbaarheid van actoren, onder meer wat betreft de Nvwa, in de voedselketen te vergroten.*

Inleiding

Onderzoek naar hoe consumenten voedselveiligheid beleven, hun vertrouwen erin, hun zorgen en knelpunten is van belang voor de ontwikkeling van beleids- en toezicht-strategieën en risicocommunicatie over voedselveiligheid. Bureau Risicobeoordeling & onderzoek (BuRO) van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) onderzoekt al bijna 20 jaar de perceptie van burgers met betrekking tot voedselveiligheid. Een belangrijk onderdeel is de Consumentenmonitor, een enquête-studie bij meer dan 3000 personen uit een breed representatief panel, die samen met Onderzoeksbureau GfK tweejaarlijks wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Na een vooronderzoek vanaf 2003, wordt al sinds 2006 via een web-enquête gepeild in welke mate consumenten de veiligheid van levensmiddelen¹ vertrouwen. Daarbij wordt sinds 2015 ook nagegaan in welke mate de informatie vertrouwd wordt van verschillende organisaties en instanties over de veiligheid van levensmiddelen. Tevens wordt de rangorde vastgesteld van vertrouwen in de veiligheid van producten. Aan elke peiling zijn ook vragen toegevoegd over een actueel onderwerp. In de peiling van 2021 ging dit over de mogelijke invloed van COVID-19 op de gepercipieerde voedselveiligheid.

Hieronder wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste uitkomsten van de Consumentenmonitor 2021. Dit begint met de aard van het burgervertrouwen in de voedselveiligheid in het algemeen, gevolgd door het vertrouwen in relatie tot 20 verschillende productgroepen van levensmiddelen, informatieverstrekking, en de actoren in de voedselproductieketen. In de discussie erna wordt vooral ingegaan op het verschil tussen vertrouwen (*'relational trust'*, vertrouwen hebben in de ander), en betrouwbaarheid (*'calculated trust'* vertrouwen op of vertrouwen hebben dat is gebaseerd op eerdere prestaties), en op de relatie tussen vertrouwen, risicoperceptie en veiligheidsperceptie. In de overwegingen van BuRO zijn niet alle factoren meegenomen die invloed kunnen hebben op de perceptie van consumenten van voedselveiligheid. Belangrijke factoren zoals aandacht van media en politiek zijn bijvoorbeeld niet meegenomen. Aan het eind worden conclusies en lessen geformuleerd voor het vergroten van het vertrouwen van de consument in de NVWA over voedselveiligheid.

Uitkomsten Consumentenmonitor

1 Consumentenvertrouwen in de veiligheid van levensmiddelen (algemeen)

- De antwoorden op 12 samenhangende vragen tonen het meerjarige beeld dat het vertrouwen in voedselveiligheid behoorlijk stabiel is. De resultaten van de peiling in 2021 komen heel goed overeen met die uit 2006 en de erop volgende jaren. Voedselincidenten zorgen wel voor een tijdelijke daling in het vertrouwen, maar dat herstelt weer in de jaren daarna.
- In 2021 antwoordde 82% van de ondervraagden het 'eens'/'helemaal eens' te zijn met de stelling '*over het algemeen zijn voedingsmiddelen veilig*'. In 2019 was dit percentage 78%, terwijl het net na de 'paardenvlees-affaire' maar 61% was. Desondanks vindt in 2021 nog steeds ongeveer 25% van de ondervraagden dat er 'niet voldoende'/'helemaal niet voldoende' gedaan wordt aan de veiligheid van voedsel. Mensen maken zich met name druk over voedselschandalen. In 2021 gaf 12% van de ondervraagden aan

¹ Hoewel in de enquêtes naar consumentenvertrouwen de vragen zijn gesteld naar voedingsmiddelen, gebruiken we in dit document de term levensmiddelen.

het eens te zijn met de algemene stelling *'ik voel me onbehaaglijk over de veiligheid van voedingsmiddelen'*. In 2019 was dit nog 16%.

- In 2008 werd een kleine afname gezien in het vertrouwen, in dat jaar speelde de wereldwijde financiële crisis. In 2013, gevolgd door de volgende peiling in 2015 werd een aanzienlijke daling gezien in het algemene voedselveiligheidsvertrouwen vanwege de 'paardenvlees'-affaire. In 2018 bleek het algemene voedselvertrouwen weer grotendeels hersteld te zijn, met uitzondering van het vertrouwen in eieren vanwege de 'fipronil'-affaire in 2017.

- In 2021 is voor het eerst een stelling opgenomen over de invloed van corona/COVID-19 op de veiligheid van voedingsmiddelen. Consumenten geven voornamelijk aan dat zij denken dat de voedselveiligheid door de coronacrisis niet in het geding is (60%), 32% staat hier neutraal tegenover of weet het niet, en 8% van de ondervraagden denkt dat COVID-19 wel invloed heeft op de voedselveiligheid.

2 Consumentenvertrouwen in de veiligheid van 20 groepen voedingsmiddelen (specifiek)

- Net als voor het algemene vertrouwen in de voedselveiligheid toont het meerjarige beeld voor vrijwel alle 20 productgroepen een stabiel patroon sinds 2006, na eerdere dalingen in 2008 en in 2015.

- Het vertrouwen in de voedselveiligheid van eieren is in de peiling van 2018 op het dieptepunt, waarschijnlijk door de nasleep van de 'fipronil'-affaire. In de peiling van 2021 is het vertrouwen in eieren net als voor de meeste andere productgroepen weer op het niveau dat ook al in 2006 werd gepeild.

- Het vertrouwen in de voedselveiligheid van melkproducten en varkensvlees is door de jaren heen wel gedaald ten opzichte van 2006, en vertoont minder herstel sinds 2015. Het vertrouwen in de voedselveiligheid van kip daarentegen is hoger in 2021 dan in 2006, en vertoont de laatste jaren een sterkere stijging dan voor de meeste andere producten.

- Consumenten hebben het meeste vertrouwen in de voedselveiligheid van verse groente en fruit, noten, kaas, broodproducten en peulvruchten.

- Het vertrouwen in de veiligheid van snoep- en zoetwaren is iets gedaald in 2021 ten opzichte van 2019, maar nog altijd hoger dan dat van babyvoeding, en ook hoger dan vleesvervangers, kant- en klaar-maaltijden en vitaminepreparaten.

3 Consumentenvertrouwen in informatieverstrekking over de voedselveiligheid en de competenties van actoren

- Het consumentenvertrouwen in de informatieverstrekking door verschillende partijen in de voedselketen groeit stabiel in de afgelopen jaren en is hoger dan in 2015.

- Consumenten hebben het meeste vertrouwen in informatie van speciaalzaken (eerste plaats) gevolgd door informatie via tv-programma's zoals Radar en de Consumentenbond en boerderijwinkels (gedeelte tweede plaats). Daarna volgt de NVWA, samen met Voedingscentrum op een gedeelte derde plaats. Informatie van de overheid bezet de zesde plaats in dit rijtje, en scoort vergelijkbaar met de informatie van voedingsmiddelenfabrikanten en supermarkten. De term 'overheid' is helaas niet nader gespecificeerd in de enquête.

- Consumenten lijken onderscheid te maken tussen informatie van de NVWA en die van de overheid. 66% van de ondervraagden geeft aan '(volledig) vertrouwen' te hebben in de informatie van de NVWA, terwijl nog eens 28% neutraal hierover oordeelt. Voor de overheid is dit percentage vertrouwen 43%, terwijl 41% neutraal oordeelt.
- Het percentage ondervraagden dat 'geen'/'helemaal geen' vertrouwen heeft in de informatie die verstrekt kan worden door kleinschalige bedrijven zoals bakkers, slaggers, groentewinkels en boerderijwinkels is zeer klein (1-2%).
- Informatie via sociale media wordt het minst vertrouwd (48% 'geen'/'helemaal geen' vertrouwen) en zit ruim beneden de andere bronnen van informatie. Bovendien is het vertrouwen in sociale media als enige gedaald ten opzichte van eerdere peilingen. Slechts 13% van de ondervraagden heeft (volledig) vertrouwen in informatie via sociale media.
- Consumenten werd gevraagd naar hun mening over de houding en het gedrag van actoren in de voedselketen: overheid, voedingsmiddelenfabrikanten, boeren en supermarkten. In vergelijking met eerdere peilingen is de houding van consumenten tegenover de betrouwbaarheid van al deze actoren gestegen.
- Ondanks de COVID-19-crisis, geven in 2021 meer consumenten aan dat de overheid goed zorgt voor de veiligheid van hun voedsel dan in de vorige peilingen.
- Van de respondenten vindt ongeveer eenderde dat de overheid voldoende tot goed zorgt voor voedselveiligheid, kennis heeft om deze veiligheid te waarborgen, dat bekwaam kan, en er eerlijk over is. Maar ook geeft ongeveer 18% van de ondervraagden aan dat de overheid onvoldoende zorgt voor de voedselveiligheid, en onvoldoende kennis bezit. En 28% geeft aan dat er onvoldoende openheid en eerlijkheid is van de overheid over de voedselveiligheid.
- Ook de openheid en eerlijkheid van levensmiddelenproducenten wordt door ongeveer een kwart van de ondervraagden als onvoldoende aangemerkt. Dit terwijl slechts 9% van de ondervraagden bedenkingen heeft bij de kennis en bekwaamheden van de producenten.
- De kennis en bekwaamheid van boeren ten aanzien van voedselveiligheid wordt over het algemeen positief gepercipieerd door consumenten, en hun eerlijkheid en openheid wordt positiever gewaardeerd dan dat van andere levensmiddelenproducenten. Minder dan 5% van de ondervraagden heeft bedenkingen bij de kennis en bekwaamheden van boeren om de voedselveiligheid te borgen.
- Over de rol van supermarkten bij de borging van de voedselveiligheid bestaat vooral veel onduidelijkheid. Bijna de helft van de ondervraagden geeft aan hier neutraal tegenover te staan, of er onbekend mee te zijn. Dat geldt niet alleen voor hun kennis en bekwaamheid, maar ook voor de openheid en eerlijkheid van de supermarkten.

5 Zorgen van de consument

- De top drie van zorgen wordt aangevoerd door voedselverspilling (65% (heel) veel zorgen) en de hoeveelheid suiker in voedingsmiddelen (64% (heel) veel zorgen) direct gevolgd door de hoeveelheid zout in voedingsmiddelen (62% (heel) veel zorgen).
- Over gezond eten maken de meeste mensen zich juist weinig zorgen (1 op de 3 ongeveer). Wel was er sinds 2010 een toenemende zorg onder geënquêteerden over de hoeveelheid vet in voedingsmiddelen; maar deze toename vlakke in 2019 al af, en is 2021 zelfs iets gedaald.

- Opvallend is dat de laatste plaats wordt ingenomen door zorgen over voedselallergieën (31% (heel) veel zorgen).
- Ook is het opmerkelijk dat consumenten zich zorgen blijven maken over hormonen en antibiotica in vlees, onderwerpen die in Nederland tamelijk goed beheerst worden.
- Zorgen over de 'leefomstandigheden van dieren bestemd voor consumptie' zijn sinds 2013 toegenomen; dit volgt op een eerdere daling van de zorgen op dit gebied tussen 2008 en 2013.
- Vermeldingswaardig is de score op het aspect 'de kwaliteit van informatie op etiketten'. Deze staat samen met de kwaliteit van keurmerken laag op de lijst van onderwerpen waarover consumenten zich zorgen maken (34% (heel) veel zorgen).

6 Bekendheid met incidenten voedselveiligheid

- Van de respondenten herinnert 17% zich spontaan in 2021 een incident waarbij de veiligheid van voedsel in gevaar was of het vertrouwen in voedsel in het geding was. In 2019 was dit nog 32%, en in 2018 was dit 52%.
- Het incident dat het best wordt herinnerd in 2021, is de fipronil-crisis van 2017.
- Incidenteel noemen sommigen terugroepacties van supermarkten, bedorven producten en misstanden in slachthuizen.

Discussie

De Algemene Levensmiddelen Verordening en het consumentenvertrouwen

In de laatste twee decennia van de 20ste eeuw en ook in het begin van deze eeuw, deden zich een paar grote voedselincidenten en crises voor, die ruimschoots in de media belicht werden, zoals de BSE-crisis of gekkekoeienziekte (BSE is Bovine Spongiform Encephalopathy), dioxines in diervoeder, net als het hormoon Medroxy Progesteron Acetaat (MPA) in varkensvlees (De Jonge et al., 2007a; De Jonge, 2008). Ook de Mond-en-klauwzeer (MKZ)-crisis in 2001, heeft veel aandacht gekregen van media, politiek en maatschappij. De crises en incidenten gingen vooraf aan de inwerkingtreding van de Algemene Levensmiddelen Verordening (General Food Law EU 178/2002). De oprichting van de European Food Safety Authority (EFSA) en die van nationale organisaties zoals Bureau Risicobeoordeling & onderzoek van de NVWA volgden. Een belangrijke overweging van Europese overheden voor het aanscherpen van beleid, handhaving en toezicht was dat de intensivering van het voedselveiligheidsbeleid een gunstig effect zou hebben op vertrouwen van burgers². Maar het was bij de inwerkingtreding van de Algemene Levensmiddelen Verordening niet helder in welke mate burgers de voedselveiligheid vertrouwden, of wat de invloed was van crises en incidenten op dat vertrouwen. Er waren simpelweg in de (wetenschappelijke) literatuur vrijwel geen data. Over de ontwikkeling van het burgervertrouwen in de voedselveiligheid over een langere periode waren

² Bijvoorbeeld, overweging 22 van EU 178/2002 luidt "Voedselveiligheid en de bescherming van de belangen van de consument worden steeds belangrijker kwesties voor het grote publiek, niet-gouvernementele organisaties, beroepsorganisaties, internationale handelspartners en handelsorganisaties. Het vertrouwen van de consument en de handelspartners moet worden gewaarborgd door op open, transparante wijze levensmiddelenwetgeving tot stand te brengen, en doordat de overheid de nodige stappen neemt om het publiek te informeren als er redelijke gronden zijn om te vermoeden dat een levensmiddel een risico voor de gezondheid kan inhouden."

helemaal geen gegevens, en bovendien waren er geen gevalideerde methoden voorhanden voor meerjarig perceptieonderzoek. Om die redenen heeft BuRO toen, in samenspraak met het ministerie van LNV, besloten onderzoek te doen naar die lange-termijnontwikkeling van het vertrouwen in de voedselveiligheid, met als gevalideerd eindresultaat 'De Consumentenmonitor' (De Jonge 2008). Deze periodieke peiling van het consumentenvertrouwen in voedselveiligheid vanaf de invoering van de ALV tot aan 2021, is daardoor uniek te noemen.

De Consumentenmonitor door de jaren heen

Tussen 2003 en 2007 is bij Wageningen Universiteit onderzoek verricht naar onderzoeksmethoden om het vertrouwen van burgers in de voedselveiligheid te kunnen monitoren (De Jonge, 2008). Er zijn verschillende innovatieve methoden onderzocht, en uiteindelijk is gekozen voor een landelijke steekproef via internet met een vaste vragenlijst als basis voor 'De Consumentenmonitor' die eerst de 'Voedsel Veiligheids Monitor' heette. Deze standaardvragenlijst die ook al in de onderzoeksperiode 2003-2007 werd gebruikt wordt inmiddels ook in internationaal onderzoek gebruikt om vertrouwen in voedselveiligheid te meten. Hierdoor kan het vertrouwen in verschillende landen vergeleken worden (De Jong et al., 2008a; Macready et al., 2020). Tijdens de eerste onderzoeksperiode van de Consumentenmonitor bleek dat het vertrouwen in de voedselveiligheid niet, of nauwelijks, fluctueerde tussen 2003 en 2007 (De Jonge et al., 2007b; De Jonge, 2008). Maar de kanttekening die gemaakt moest worden (De Jonge, 2008) was dat er in de onderzoeksperiode geen serieuze (voedsel)incidenten waren die uitvoerige media-aandacht hebben gekregen. Dat veranderde in de peiling van 2008 ten tijde van de wereldwijde financiële crisis, en later met de Europese paardenvleesaffaire in 2013, en de Nederlandse 'fipronil-affaire' in 2017. Zoals uit de periodieke peilingen blijkt (zie resultaten, en bijlage 2), zorgden deze crises/incidenten voor (lichte) dalingen in het voedselvertrouwen. Maar evenzeer blijkt dat het vertrouwen ook weer herstelde binnen enkele jaren. En interessant is natuurlijk dat de uitkomsten op de 12 samenhangende vragen over algemeen vertrouwen in de voedselveiligheid hetzelfde patroon laten zien over de gehele periode van 2003 tot 2021.

Waarom is vertrouwen in actoren in de voedselketen belangrijk voor consumenten?

De veiligheid van voedsel is redelijkerwijs niet te beoordelen door consumenten. Zij hebben meestal niet voldoende kennis over bijvoorbeeld micro-organismen en toxische stoffen om bedreigingen te kunnen identificeren en risico's in te schatten. Datzelfde geldt voor kennis over de actoren in de voedselketen en hun processen die de veiligheid van voedsel beïnvloeden. Zelfs de herkomst van vele levensmiddelen is voor veel consumenten onbekend. Het ontbreken van kennis over voedselveiligheid maakt het voedselproductieproces ondoorzichtig en complex. Iets of iemand vertrouwen (die misschien meer van de kwestie afweet) is dan een goede optie voor consumenten. Volgens Luhmann (1988) is vertrouwen een (onbewust) psychologisch mechanisme om complexe situaties te versimpelen, en dat is relevant voor het vertrouwen in de voedselveiligheid. Groot vertrouwen hangt samen met een lage risicoperceptie van burgers (Keller et al., 2009), waarbij er verschillen kunnen zijn tussen landen/culturen. (Viklund, 2003). De sterkte van de vertrouwen-risicoperceptie-relatie kan voor verschillende soorten risico's iets verschillend zijn. De perceptie van consumenten van de voedselveiligheid hangt dus in hoge mate af van of zij vertrouwen dat de overheid, en andere actoren in de voedselketen, de kennis en kunde hebben om op betrouwbare wijze risico's te beperken en te beheersen (De Jonge et al., 2008b).

Wat zegt de wetenschap over vertrouwen in het voedsel, en in overheidsorganisaties?

In de wetenschappelijke literatuur wordt regelmatig geponeerd dat het vertrouwen in de overheid al daalt sinds de jaren '60 en dat dit samenhangt met een toenemende risicoperceptie, en dalende risico-acceptatie, van risico's (Kasperson et al., 1999). En ook over specifiek het vertrouwen in de voedselveiligheid wordt soms gerapporteerd dat dit dalende is (Reis et al., 2018). Maar beide beweringen worden soms ook weersproken (Hobbs and Goddard, 2015; Kaiser and Algiers, 2017; Macready et al., 2020; Sapp et al., 2009; Kjaerness, 2006). Deze controverse wordt wellicht veroorzaakt doordat het begrip 'vertrouwen' niet altijd even helder is³: wat wordt er bedoeld, wat ligt eraan ten grondslag, wat zijn de consequenties, hoe specifiek is het, en hoe kan het gemeten worden?

Bij vertrouwen, *trust*, spelen cognities en emoties beide een rol, waarbij verschillende elementen te onderscheiden zijn zoals (gepercipieerde) competentie, objectiviteit, consistentie, eerlijkheid en openheid, redelijkheid, goede wil en empathie (Renn and Levine, 1991). In de wetenschappelijke literatuur worden dezelfde, of vergelijkbare elementen ook gebruikt voor de term betrouwbaarheid, *confidence*.

In de literatuur over risico's en vertrouwen wordt het *trust-confidence*-model van Earle (2004; 2009; 2010) vaak gebruikt. Earle koppelt de meer emotionele elementen aan *trust*, waarbij hij deze preciseert tot relationeel vertrouwen, *relational trust*. Hij koppelt de meer cognitieve elementen (consistentie, competentie) aan *confidence*, waarbij hij deze preciseert tot berekend vertrouwen, vertrouwen op basis van eerdere prestaties, *calculative trust*. Betrouwbaarheid (*confidence*) wordt vooral verkregen door handelingen: betrouwbaar gevonden worden op basis van eerdere ervaringen waarbij consistentie en competentie centraal staan (Siegrist, 2021). In het model van Earle worden vertrouwen en betrouwbaarheid losgekoppeld, maar de twee begrippen zijn niet onafhankelijk van elkaar. Ze beïnvloeden elkaar, en bovendien zijn elementen als openheid en eerlijkheid zowel voor betrouwbaarheid (om een geloofwaardig verwachtingspatroon te ontwikkelen en kennis en kunde aan te tonen) als voor vertrouwen (bijv. om helder te maken dat de publieke belangen centraal staan, en de zorgen van burgers serieus genomen worden) van belang.

De resultaten van de Consumentenmonitor laten waarschijnlijk een mix zien van relationeel vertrouwen en vertrouwen op basis van eerdere prestaties. Als het gaat om gepercipieerde competentie (kennis en kunde) als element van betrouwbaarheid, dan scoren eigenlijk alle actoren (overheid, boeren, supermarkten en levensmiddelenfabrikanten) tamelijk hoog. Maar wat opvalt is dat alleen boeren hoog scoren op de gepercipieerde eerlijkheid en openheid, voor de andere actoren is daarop nog veel te winnen om in het algemeen de perceptie van voedselrisico's te verlagen en die van voedselveiligheid te verhogen.

Vertrouwen en de invloed van incidenten

Al voor de invoering van de ALV concludeerde Slovic dat vertrouwen in de risicobeoordeling en het risicomanagement langzaam gewonnen kan worden, en snel kan verdwijnen tijdens incidenten en crises (Slovic, 2000). In de Consumentenmonitor tussen 2003 en 2021 is op drie momenten afname te zien

³ Kramer and Tyler, (1996) bij voorbeeld geven 16 verschillende definities van *trust*.

van het vertrouwen in de voedselveiligheid. Bij de eerste daling in 2008 is het vertrouwensverlies zeer beperkt. In die periode speelde geen groot voedselveiligheidsincident, de daling lijkt vooral samen te vallen met de wereldwijde financiële crisis. Het is waarschijnlijk een gevolg van een tijdelijk afgenomen algemeen relationeel vertrouwen in de overheid en in het bedrijfsleven. De aanzienlijke daling van het voedselveiligheidsvertrouwen in 2013 heeft een heel andere oorzaak. In januari van dat jaar begon voor het brede publiek duidelijk te worden dat paardenvlees frauduleus werd gebruikt als rundvlees. De nasleep van deze paardenvlees-affaire heeft mogelijk ook invloed gehad op de verdere daling van het vertrouwen in de voedselveiligheid in 2015. Interessant is dat de daling in 2018 vrijwel helemaal tenietgedaan is; blijkbaar kan vertrouwen in de voedselveiligheid ook herstellen. Uitzondering in 2018 is het vertrouwen dat consumenten hebben in eieren; dat is historisch laag naar aanleiding van de 'fipronil-affaire', waarbij op grote schaal het verboden middel fipronil werd aangetroffen in eieren. Maar in de Consumentenmonitor 2021 is ook het vertrouwen in eieren weer op het niveau van voor het fipronil-incident. Aandacht voor incidenten, die de betrouwbaarheid van een veilige voedselproductieketen ondermijnen, kan de perceptie van algemene voedselveiligheid aantasten. Bij de 'paardenvleesaffaire' werd het vertrouwen op vele punten minder goed gescoord, terwijl het bij fipronil draaide om het specifieke vertrouwen in de veiligheid van eieren.

Wat kan de wetenschap van de Consumentenmonitor leren?

Het gezegde 'Vertrouwen komt te voet en gaat te paard' dat maar al te vaak gebruikt werd tijdens de 'paardenvlees-affaire' heeft maar een beperkte geldigheid. De resultaten rondom deze grote incidenten uit de Consumentenmonitor suggereren dat de stelling van Slovic zelfs wellicht herzien moeten worden. Zoals blijkt uit de Consumentenmonitor, kan zowel het algemene als het specifieke vertrouwen herstellen naar de niveaus van voor de incidenten. Dat is ook de conclusie van Michael Siegrist in zijn review-artikel over 40 jaar 'trust' en 'confidence' in de wetenschap (Siegrist, 2021).

Uit de uitkomsten van de peilingen van de Consumentenmonitor tot nu toe blijkt dat consumenten relatief veel vertrouwen hebben in de informatievoorziening over voedselveiligheid van de NVWA, voedingsmiddelenspecialisten, de Consumentenbond en het Voedingscentrum. Dat de NVWA misschien niet altijd als een betrouwbare organisatie is overgekomen bij incidenten⁴, lijkt het vertrouwen van burgers in de NVWA niet erg aan te tasten. Mogelijkerwijs vertrouwen consumenten erop dat deze NVWA 'ervan' en 'ervoor' is om de voedselveiligheid te borgen, iets wat burgers immers zelf niet kunnen. Burgers en de NVWA hebben hetzelfde belang: veilig voedsel. Het consumentenvertrouwen in de informatie van de NVWA duidt erop dat het vertrouwen in de NVWA vooral relationeel van aard is.

Interessant is dat uit de Consumentenmonitor blijkt dat veel consumenten oordelen dat levensmiddelenproducenten voldoende kennis en kunde hebben over de veiligheid van levensmiddelen, en ook goed in staat zijn productieprocessen adequaat te beheersen.

⁴ Zie bijvoorbeeld: rapport van de Commissie Sorgdrager 2018 over de fipronilcrisis, Onderzoeksraad Voor Veiligheid over risico's in de vleesketen 2014, en Onderzoeksraad Voor Veiligheid over opkomende voedselveiligheidsrisico's 2019.

Tegelijk scoren deze producenten relatief slecht op de vraag of hun informatievoorziening over de voedselveiligheid te vertrouwen is (qua eerlijkheid, openheid). De betrouwbaarheid in termen van consistentie en competentie zorgen dus niet voor een hoge score op relationeel vertrouwen die is gebaseerd op synergie in belangen van consumenten en producenten. Mogelijk percipiëren burgers dat de belangen en waarden van producenten meer economisch van aard zijn (winst maken), terwijl het primaire belang van consumenten de voedselveiligheid is. Sociale media scoren nog veel lager als het gaat om het vertrouwen in de verstrekte informatie. Informatie verstrekt door tv-programma's als Radar wordt daarentegen wel vertrouwd. Wat daaraan bij kan dragen is dat deze organisaties herkenbare experts in beeld brengen die de belangen van lekenconsumenten goed lijken te verwoorden.

Conclusie en leermoment voor de NVWA

Consumenten kunnen redelijkerwijs zelf niet beoordelen of voedsel veilig is. Zij zijn afhankelijk van actoren in de voedselproductieketens. Vertrouwen in voedselveiligheid wordt dus in hoge mate bepaald door wat consumenten vinden van actoren in de voedselketen: van boeren, levensmiddelenproducenten, supermarkten en de overheid, waaronder de NVWA.

Uit de Consumentenmonitor blijkt dat consumentenvertrouwen voor een deel verloren gaat als de betrouwbaarheid van de voedselproductie in het geding is. De paardenvlees-affaire en de fipronil-affaire illustreren dit. Maar ook blijkt uit de Consumentenmonitor dat die daling van voedselvertrouwen redelijk snel weer kan herstellen. Blijkbaar zijn consumenten er voldoende van overtuigd dat actoren in de voedselproductieketen voldoende competent zijn, ook al is er, behalve voor boeren, aanmerkelijke twijfel bij hun openheid en eerlijkheid. Daar ligt waarschijnlijk ook een belangrijke sleutel om de voedselveiligheidsperceptie van consumenten te verhogen; open en eerlijk communiceren. Siegrist, Earle & Gutscher (2010) bijvoorbeeld zijn van mening dat publieke organisaties die verantwoordelijk zijn voor het risicomanagement, zich vooral moeten richten op het wekken van (relationeel/institutioneel) vertrouwen als het gaat om bedreigingen van (publieke) waarden en normen, en dus goed moeten communiceren over hun intenties en waar zij voor staan. Baron (2000) en anderen argumenteren juist dat organisaties vooral hun betrouwbaarheid aan moeten tonen door uitvoerig melding te maken van uitgevoerde werkzaamheden. Het is niet verbazingwekkend dat in de recente literatuur betoogd wordt dat gezaghebbende organisaties beide moeten doen. Bij een betrouwbare organisatie past een geloofwaardige prestatieverwachting op basis van eerder getoonde kennis en kunde. Bij relationeel vertrouwen⁵ gaat het niet zozeer om eerdere prestaties, maar vooral om intenties en relationele elementen zoals goede wil, redelijkheid en empathie. De kwetsbare vertrouwen-schenkende partij moet erin geloven dat de intenties van de vertrouwde partij overeenkomen met de eigen belangen en waarden (Rousseau et al., 1998; Earle and and Cvetkovich, 1995)

⁵ Een veel gebruikte definitie van Rousseau e.a. (1998) is: *'Trust is a psychological state comprising the intention to accept vulnerability based upon positive expectations of the intentions of behaviour of the other'*. Mayer et al. (1995) definiëren (organizational) trust als, *'the willingness of a party to be vulnerable to the actions of another party based on the expectation that the other will perform a particular action important to the trustor, irrespective of the ability to monitor or control that other party'*.

Voor de NVWA is het belangrijk om het vertrouwen van consumenten in het toezicht op de voedselveiligheid te voeden met een communicatiestijl waarbij helder en onverbloemd duidelijk gemaakt wordt dat de NVWA 'ervan' en 'ervoor' is om de voedselveiligheid voor consumenten te borgen⁶. En het best kan dit met zichtbare en herkenbare communicatie van NVWA-experts waardoor consumenten een 'relationeel vertrouwen' op kunnen bouwen. Tegelijkertijd moet er gewerkt worden aan het beeld van een betrouwbare organisatie: open communiceren over wat de NVWA in het verleden heeft gedaan om de voedselveiligheidsstandaard zo hoog mogelijk te borgen. De 'prestaties uit het verleden' moeten een nieuwe garantie worden voor de toekomst. En natuurlijk, lang niet alles is goed gegaan in het verleden; maar ook daar moet open en eerlijk over gecommuniceerd worden.

De perceptie van voedselveiligheid is immers nog nooit zo hoog geweest als nu; iets waar de NVWA aan bijdraagt. Maar uit de Consumentenmonitor wordt ook duidelijk dat het vertrouwen in de voedselveiligheid, en in de actoren die verantwoordelijk zijn voor die veiligheid, nog verder verhoogd kan worden. Meer openheid kan een sleutelrol vervullen om dit te bewerkstelligen. Dit is ook de gedachte achter de nieuwe Europese Transparency Regulation⁷ die sinds maart 2021 van kracht is geworden. Meer openheid/transparantie van en over risicobeoordelingen en risicomanagementbeslissingen staan daarin centraal.

Literatuur

Baron, J., (2000), *Thinking and deciding*, Third edition, Cambridge University Press, New York

De Jonge, J., (2008), *A monitor for consumer confidence in the safety of food*. Academisch proefschrift, Wageningen Universiteit, ISBN 978-90-850-995-1

De Jonge, J., Van Trijp, H., Renes, R.J., Frewer, L., (2007a), Consumer confidence in the safety of food and newspaper coverage of food safety issues: a longitudinal perspective, *Risk Anal.*, 30-125-142

De Jonge, J., Van Trijp, H., Renes, R.J., Frewer, L., (2007b), Understanding consumer confidence in the safety of food: its two dimensional structure and determinants, *Risk Anal.*, 27 (3), 729-740

De Jonge, J., Van Trijp, J.C.M. (H), Goddard, E., Frewer, L., (2008a) Consumer confidence in the safety of food in Canada and the Netherlands: the validation of a generic framework, *Food Qual. Prefer.*, 19, 439-451

De Jonge, J., Van Trijp, H., Van der Lans, J.C.M., Renes, R.J., Frewer, L., (2008b), How trust in institutions and organisations builds general consumer confidence in the safety of food: a decomposition of effects, *Appetite*, 51 (2), 311-317

⁶ Ortwin Renn definieert vertrouwen in instituties als volgt (Renn, 2008): Institutional trust refers to the generalized judgement whether and to what degree the perceived performance of an organization matches the subjective and/or socially shared expectations of a variety of social actors and the public with respect to the assigned institutional function, including its perceived competence in meeting its tasks and its communication style in dealing with professionals, stakeholders, media and the public at large.

⁷ Zie bijlage 2

- Earle, T.C., (2004), Thinking aloud about trust: a protocol of trust in risk management, *Risk Anal.* 24 (1), 169-183
- Earle, T.C., (2009), Trust, confidence, and the 2008 global financial crisis, *Risk Anal.* 29 (6), 785-792
- Earle, T.C., (2010), Trust in risk management: a model-based review of empirical research, *Risk Anal.* 30 (10), 541-574
- Earle, T.C., Cvetkovich, G., (1995), *Social trust: towards a cosmopolitan society*, Westport, CT, Praeger.
- Hobbs, J.E., Goddard, E., (2015), Consumer and trust, *Food Policy*, 52, 71-74
- Kaiser, M., Algers, A., (2017), Trust in food and trust in science, *Food Ethics*, 1 (2), 93-95
- Kasperson, R.E., Golding, D., Kasperson, J.X., (1999), Risk trust and democratic theory, In G. Cvetkovich & R. Lofstedt, (eds), *Social trust and the management of risk*, (pp22-41), Earthscan, London.
- Keller, C.K., Siegrist, M., Earle, T.C., Gutscher, H., (2009) The general confidence scale: coping with environmental uncertainty and threat, *J.Appl.Soc.Psychol.*, 41 (9), 2200-2229
- Kjaerness, U., (2006), Trust and distrust: cognitive decisions or social relations? *J.Risk.Res.*, 9 (8), 911-922.
- Kramer, R.M., Tyler, T.K., (1996), *Trust in organisations. Frontiers of theory and research*, Sage, Thousand Oaks, CA.
- Luhmann, N., (1988), *Trust and power*, John Wiley and Sons, Chichester, UK.
- Macready, A.L., Hieke, S., Klimczuk-Kochanska, M., Szumial, S., Vranken, L., Grunert, K.G., (2020), Consumer trust in the food chain and its impact on consumer confidence: model for assessing consumer trust and evidence from a 5-country study in Europe, *Food Policy*, 92, 101880.
- Mayer, R.C., Davis, J.H., Schoorman, F.D., (1995), An integrative model of organizational trust, *Acad.Manag.Rev.*, 20 (3), 709-734.
- Reiss, T.E., Bersoff, D.M., Adkins, S., Armstrong, C., Bruening, J., (2018), *Edelman trust barometer global report*, Edelman trust barometer.
- Renn, O., (2008), *Risk Governance, Coping with uncertainty in a complex world*, Earthscan, Oxon, ISBN 978-1-84407-292-7
- Renn, O., Levine, D., (1991), Credibility and trust in risk communication, In Kasperson, R.E., Stallen, P.J.M., (eds) *Communicating risk to the public*, pp 175-218), Kluwer, The Hague.
- Rousseau, D.M., Sitkin, S.B., Burt, R.S., Camerer, C., (1998), Not so different after all: a cross disciplinary view on trust, *Acad.Manag.Rev.*, 23 (3), 393-404

Sapp, S.G., Arnot, C., Fallon, F., Fleck, T., Soorholtz, D., Sutton-Vermeulen, M., Wilson, J.J.H., (2009), Consumer trust in the US food system: an examination of the recreancy theorem. *Rural Sociol.* 74 (4), 525-545.

Siegrist, M., (2021), Trust and risk perception: a critical review of the literature, *Risk Anal.*, 41 (3), 480-490.

Siegrist, M., Gutscher, H., Earle, T.C., (2006), Perception of risk: the influence of general trust and general confidence, *J.Risk Res.* 8 (2), 145-156.

Siegrist, M., Earle, T.C., Gutscher, H., eds. (2010), *Trust in risk management, uncertainty and scepticism in the public mind*, Earthscan, 2010, NY.

Slovic, P., (2000), *The perception of risk*, University of Oregon, Taylor and Francis.

Viklund, M.J., (2003), Trust and risk perception in Western Europe: A cross-national study, *Risk Anal.* 23 (4), 727-738.

Bijlage 1. De Consumentenmonitor en de indicator die door het ministerie van LNV wordt gebruikt.

De Consumentenmonitor is een breed opgezette peiling van het vertrouwen van de consument in de veiligheid van voedingsmiddelen, in schakels van de voedselketen en in informatiebronnen. De resultaten worden door LNV gebruikt voor diens begroting en het jaarverslag. De Consumentenmonitor loopt sinds 2006: tussen 2006-2012 jaarlijks, vanaf 2012 tweejaarlijks. Dit maakt de Consumentenmonitor een meerjarig instrument waardoor ontwikkelingen in consumentenbeleving van voedselveiligheid gevolgd kunnen worden, tegen het licht van o.a. optredende voedselcrises en maatschappelijke ontwikkelingen.

De vragenlijst voor de Consumentenmonitor wordt uitgezet onder een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking op basis van geslacht, leeftijd, opleiding, gezinssamenstelling, gemeentegrootte en regio. Sinds 2011 wordt de vragenlijst volledig via internet afgenomen. In 2021 hebben 3568 consumenten meegedaan. Dit aantal is vergelijkbaar met eerdere peilingen.

De kern van de Consumentenmonitor is een set van 12 samenhangende vragen over het algemene vertrouwen in de voedselveiligheid. De helft van deze algemene vragen kan beantwoord worden door een score aan te geven tussen de 1 en de 5, waarbij een getal groter dan 3 geïnterpreteerd wordt als vertrouwen, en een getal kleiner dan 3 een gebrek aan vertrouwen indiceert. De andere helft van algemene vragen over vertrouwen in de voedselveiligheid is gesteld als een ontkenning. De antwoorden op deze vragen zijn getransformeerd met $6 - (\text{score antwoord})$ om de score vergelijkbaar te maken met de andere 4 vragen. Als indicator voor het vertrouwen in de voedselveiligheid is enkele jaren geleden door LNV ervoor gekozen het antwoord op de vraag "*Ik maak me zorgen over de veiligheid van voedingsmiddelen*" te nemen. Omdat dit een vraag is met een ontkenning, is de indicator $6 - 2,66 = \mathbf{3,34}$. In 2019 was deze score 3,21. Het verloop van scores op de 12 basisvragen en alle andere vragen van de Consumentenmonitor is opgenomen in Bijlage 2.

Bijlage 2. Overwegingen (1 t/m 12) van de Verordening EU 2019/1381 betreffende de transparantie en duurzaamheid van de EU-risicobeoordeling in de voedselketen (de Transparency Regulation)

(1) In Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad zijn de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving vastgelegd, die een gemeenschappelijke basis moeten vormen voor maatregelen op het gebied van de levensmiddelenwetgeving zowel op Unie- als nationaal niveau. De verordening bepaalt onder meer dat de levensmiddelenwetgeving gebaseerd moet zijn op risicoanalyse, tenzij dit wegens de omstandigheden of de aard van de maatregel niet toepasselijk is.

(2) In Verordening (EG) nr. 178/2002 wordt "risicoanalyse" gedefinieerd als een proces bestaande uit drie samenhangende onderdelen: risicobeoordeling, risicomangement en risicocommunicatie. Voor de risicobeoordeling op het niveau van de Unie wordt bij die verordening de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (de "Autoriteit") opgericht als de bevoegde risicobeoordelingsinstantie van de Unie op het gebied van de veiligheid van levensmiddelen en diervoeders.

(3) Risicocommunicatie is een essentieel onderdeel van het risicoanalyseproces. Bij de Refit-evaluatie van de algemene levensmiddelenwetgeving (Verordening (EG) nr. 178/2002) van 2018 ("geschiktheidscontrole van de algemene levensmiddelenwetgeving") werd vastgesteld dat de risicocommunicatie over het algemeen niet doeltreffend genoeg wordt geacht. Dit heeft een weerslag op het vertrouwen van de consument in de uitkomsten van het risicoanalyseproces.

(4) Het is daarom noodzakelijk gedurende de risicoanalyse te zorgen voor een transparant, doorlopend en inclusieve risicocommunicatie, met betrokkenheid van de risicobeoordelaars en risicomangers op Unie- en nationaal niveau. Dergelijke risicocommunicatie moet de burgers er meer doen op vertrouwen dat de risicoanalyse wordt geschraagd door de doelstelling om te zorgen voor een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en de belangen van de consument. Die risicocommunicatie moet ook kunnen bijdragen tot een participatieve en open dialoog tussen alle belanghebbenden, om te waarborgen dat het openbare belang prevaleert en om te zorgen voor nauwkeurigheid, alomvattendheid, transparantie, samenhang en verantwoordingsplicht in het risicoanalyseproces.

(5) Bij risicocommunicatie moet vooral de nadruk worden gelegd op een nauwkeurige, duidelijke, alomvattende, coherente, geschikte en tijdige uitleg, niet alleen van de resultaten van de risicobeoordeling op zich, maar ook van de wijze waarop dergelijke resultaten, in voorkomend geval naast andere ter zake dienende factoren, worden benut ter onderbouwing van beslissingen inzake risicomangement. Er moet informatie worden verstrekt over de manier waarop risicomangementbeslissingen werden bereikt en over de factoren waarmee de risicomangers, naast de resultaten van de risicobeoordeling, rekening hebben gehouden, alsmede over de manier waarop die factoren tegen elkaar werden afgewogen.

(6) Aangezien er in de publieke perceptie onduidelijkheid bestaat over het onderscheid tussen de begrippen gevaar en risico, moet er bij de risicocommunicatie naar worden gestreefd dat onderscheid te verduidelijken zodat het publiek een dergelijk onderscheid beter begrijpt.

(7) Indien er redelijke gronden bestaan om aan te nemen dat levensmiddelen of diervoeders een risico voor de gezondheid van mens of dier kunnen inhouden als gevolg van opzettelijke inbreuken op het toepasselijke Unierecht die zijn begaan in het kader van frauduleuze of bedrieglijke praktijken, moeten de overheidsinstanties het publiek daarover zo spoedig mogelijk informeren en zo volledig mogelijk aangeven om welke producten het gaat en welk risico deze kunnen inhouden.

(8) Hiertoe is het noodzakelijk de algemene doelstellingen en beginselen van de risicocommunicatie vast te stellen, rekening houdend met de respectieve rollen van de risicobeoordelaars en -managers, met vrijwaring van hun onafhankelijkheid.

(9) Op basis van de algemene doelstellingen en beginselen moet in nauwe samenwerking met de Autoriteit en de lidstaten, en na openbare raadplegingen, een algemeen plan voor risicocommunicatie worden opgesteld. Dat algemene plan moet bijdragen tot een geïntegreerd kader voor risicocommunicatie voor alle risicobeoordelaars en risicomangers op Unie- en nationaal niveau die zich met voedselketenkwesaties bezighouden. Het moet tevens de nodige flexibiliteit bieden en situaties die specifiek onder het algemene plan voor crisisbeheer vallen buiten beschouwing laten.

(10) Het algemene plan voor risicocommunicatie moet de voornaamste factoren noemen waarmee rekening moet worden gehouden bij het bepalen van het soort en het niveau van risicocommunicatieactiviteiten die nodig zijn, zoals de verschillende risiconiveaus, de aard van het risico en de mogelijke gevolgen ervan voor de menselijke gezondheid, de diergezondheid en, in voorkomend geval, het milieu, wie en wat direct of indirect door het risico wordt getroffen, de niveaus van blootstelling aan een gevaar, het urgentieniveau en het vermogen om risico's en andere factoren die van invloed zijn op de risicoperceptie, te beheersen, met inbegrip van het toepasselijke wettelijke kader en de relevante marktcontext. (11) Met het oog op een coherente risicocommunicatie en een open dialoog tussen alle belanghebbenden moet het algemene plan voor risicocommunicatie ook een beeld van de te gebruiken instrumenten en communicatiekanalen geven en passende mechanismen opzetten voor coördinatie en samenwerking tussen de risicobeoordelaars en risicomangers op Unie- en nationaal niveau die betrokken zijn bij het risicoanalyseproces, met name indien verschillende agentschappen van de Unie een wetenschappelijke output verstrekken over dezelfde of gelijkaardige onderwerpen.

bureau Risicobeoordeling &
onderzoek

Datum
24 januari 2022

Bijlage 3. De NVWA Consumentenmonitor Voedselveiligheid 2019 en 2021