

# Brug met ongelijke leggers

Chris E. Dutilh, Amsterdam

Frank A.C. van Ooijen, Breda

De Raad voor het Landelijke Gebied (RLG) bereidt een advies voor aan LNV over "Voedselkwaliteit met meer waarden". Ter voorbereiding van dat adviestraject zoekt RLG "voeding" in de vorm van essays, die de problematiek vanuit verschillende invalshoek belichten. Nu staat deze operatie niet alleen. Nog onlangs werd rapport uitgebracht van het project 'Beleidsafwegingskaders voedselkwaliteit', onder de titel: "Evenwichtskunst; op zoek naar een beleidsafwegingskader rond voedselkwaliteit" (1). In dat rapport wordt gesteld dat economie en voedselveiligheid de besluitvorming rond voedselkwaliteit overheersen. Waarden als natuur en milieu, dierenwelzijn, eerlijke handel, etc. komen daarbij minder aan bod. De auteurs betogen dat multicriteria analyse een veelbelovend en objectief afwegingskader kan bieden om voor voedselkwaliteit alle kwaliteitsaspecten in één eindscore samen te vatten. In onze ogen gaan de auteurs daarin echter voorbij aan een zeer wezenlijk aspect van voedselkwaliteit, en dat is de intrinsieke complexiteit daarvan. Alleen wanneer deze complexiteit onder ogen wordt gezien is het mogelijk om tot goede beleidsoplossingen te komen.

Voordat we deze stelling verder uitwerken willen we eerst een aantal dualiteiten benoemen die een rol spelen rond voeding en voedselkwaliteit. Alleereerst zullen we ingaan op de twee dimensies die horen bij de kwaliteitsbeoordeling van voedsel door de consument, namelijk enerzijds de technische en anderzijds de emotionele. De emotionele beoordeling wordt gevoed door de verschillende manier waarop de mens met de natuur om kan gaan, onderwerping van de natuur enerzijds, en onderwerping aan de natuur anderzijds. Een vergelijkbare spanning treffen we aan in de beleidsoverwegingen voor het landelijk gebied: gaat het om produktieruimte of om cultureel erfgoed? Deze dualiteiten zullen hieronder kort worden toegelicht, waarna zal worden ingegaan op de dubbele rol die mensen daarbij spelen. Vervolgens zal tegen deze achtergrond de rol van partijen in de keten en overheid worden besproken.

## ***Techniek/Emotie***

Wanneer we spreken over voedselkwaliteit lijkt het zinvol om twee dimensies te onderscheiden (2). Enerzijds een technische dimensie, die spreekt over min of meer

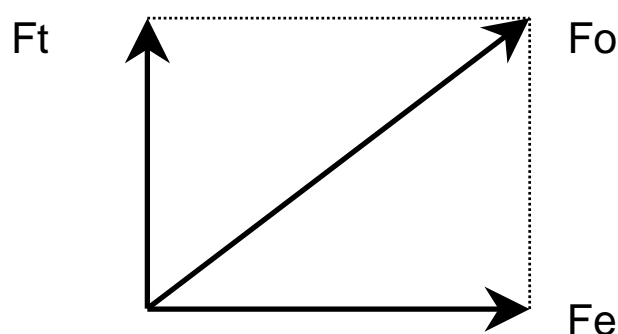
objectief meetbare eigenschappen, zoals gehalte aan voedingsstoffen, houdbaarheid, uiterlijk of gebruiksgemak. Deze dimensie heeft de afgelopen decennia een grote vlucht genomen, geholpen door relatief lage kosten voor energie (transport) en snelle vooruitgang op technologisch gebied. Consumenten in welvarende landen zoals Nederland hebben de meest uiteenlopende landbouwproducten en voedingsmiddelen uit de hele wereld ter beschikking. De bereiding van deze producten wordt steeds eenvoudiger, en de seizoensinvloed is voor een groot deel verdwenen. Daarbij verwacht men dat voeding veilig is en gezond, dat het er goed uitziet, van constante kwaliteit is, dat de prijs niet te hoog is en dat het altijd beschikbaar is. Voeding is een gemak- en impulsprodukt geworden, een zekerheid op het winkelschap met een vaste en aantrekkelijke prijs-kwaliteit verhouding, altijd en overal gereed om er de tanden in te zetten.

Het gevolg van deze ontwikkeling is dat bij veel, vooral jonge, mensen het besef over de herkomst van voedsel vervaagt, laat staan dat men nog iets weet van tijden waarin oogsten mislukten, logistieke problemen tot grote derving leidden en je maar moest afwachten 'wat de pot zou schaffen'. Tegelijkertijd ontstaat een groeiend gevoel van onbehagen, dat zich uit in de behoefte om 'eerlijk en authentiek' voedsel te kopen op boerderij of boerenmarkt. Mensen worden onrustig bij het idee van industrieel geproduceerd voedsel, waarbij kostenefficiëntie tot kunst is verheven.

Daarmee komen we vanzelf op de tweede dimensie die van belang is voor voedselkwaliteit, en dat is de emotie. Een belangrijke verklaring daarvoor is dat voeding een produkt is dat mensen letterlijk innemen. Een zelfde emotionele ervaring kan men zien bij produkten die op andere wijze door mensen worden "ingenomen", zoals muziek of kunst. Voor al deze produkten heeft kwaliteit sterk te maken met de beleving, die voor elke gebruiker zeer wezenlijk is, maar die door eenieder op eigen manier wordt ervaren. Een bijkomende complicatie daarbij is dat emotionele beleving meestal ook tijd en plaats afhankelijk is. De emotionele kwaliteit van een zelfde produkt kan, afhankelijk van de persoon die het consumeert en het moment waarop dat gebeurt, op zeer verschillende manieren worden beoordeeld.

In figuur 1 wordt schematisch aangegeven hoe men de kwaliteit van een voedingsmiddel opgebouwd kan denken uit een technische en een emotionele dimensie. Beide dimensies hebben, als echte vectoren, een geheel eigen karakter en kunnen elkaar niet beïnvloeden. Alleen de combinatie van beide dimensies levert een goed beeld van de werkelijkheid, namelijk de kwaliteitsbeleving van het voedingsmiddel (3).

Figuur 1. De kwaliteit van een voedingsmiddel blijkt te zijn opgebouwd uit twee verschillende dimensies, te weten een technische ( $F_t$ ) en een emotionele ( $F_e$ ). Samen bepalen die twee de overall kwaliteit ( $F_o$ ).



### **Onderwerping van of aan de natuur**

Voor het produceren van voedsel (dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld auto's of radiotoestellen) is de mens direct afhankelijk van de natuur. De vraag daarbij is: kan de mens de natuur geheel naar zijn hand zetten, zoals bij een fabriek (antropocentrisme) of blijft hij altijd van de natuur afhankelijk omdat hij de natuurlijke samenhang nooit in volle omvang kan beheersen (bio/ecocentrisme) (4).

De antropocentrische benadering leidt uiteindelijk naar een volledig verstedelijkte omgeving, al dan niet voorzien van, door mensenhand aangelegde, parken. Voedsel wordt geproduceerd in grote productiecentra, waar alles volledig door de techniek wordt beheerst. Vlees komt uit een celkweek, zodat dierziekten en dierenleed niet meer aan de orde zijn. Vanwege de complexiteit vraagt de antropocentrische visie om een zeer grootschalige benadering, omdat anders zowel de kosten als de beheersbaarheid niet meer in de hand te houden zijn.

In de bio/ecocentrische visie wordt er van uitgegaan dat de mens weliswaar een uitzonderingspositie inneemt in de natuur; maar dat hij de natuur nooit volledig naar zijn hand zal kunnen zetten. Uiteindelijk zal slechts natuurlijke biodiversiteit de mensen helpen om oplossingen te vinden voor de telkens weer oprijzende vragen bij de voedselproductie. Vanuit dit wereldbeeld zou de productie van voeding nooit een bepaalde schaalgrootte moeten overschrijden zodat natuurlijke herstelprocessen niet al te zeer worden ontregeld.

Zonder tegenkracht lijkt de mens af te stevenen op een volledig antropocentrische wereld, waarin alles door mensenhand wordt gecontroleerd en bestuurd. Daarbij verdwijnt ook het ritme van de seizoenen en vervallen begrippen zoals zorg voor Moeder Natuur als wezenlijke elementen bij de voedselproductie.

### ***Productieruimte/Cultureel erfgoed (Veerman)***

In zijn afscheidsnote als minister van Landbouw heeft de heer Veerman een vergelijkbare dualiteit aangesneden, namelijk ten aanzien van de functie van het landelijk gebied (5). In de eerste plaats ziet hij het landelijk gebied als een duurzame productieruimte voor het zeker stellen van voldoende en kwalitatief hoogwaardig voedsel en van grondstoffen voor de productie van vernieuwbare energie. Een gezonde primaire voortbrenging van deze producten, gekoppeld aan een technologisch hoogstaande verwerkings- en vermarktingsindustrie, is van essentieel belang voor de stabiliteit en de welvaart in Europa. Vanuit dezelfde optiek kan men naar landbouw kijken als belangrijk hulpmiddel bij de reductie van CO<sub>2</sub> emissie.

In de tweede plaats ziet Veerman het landelijk gebied als productieruimte voor collectieve of semi-collectieve goederen. Daaronder vallen de zorg voor behoud van natuur en landschapswaarden. Waarden die het in zichzelf verdienen om door de zorg van publieke of private organen veilig gesteld te worden voor de toekomst. We hebben die waarden slechts 'in bruikleen'. Het zijn waarden die [...] vanwege hun bredere betekenis voor het algemeen welzijn van belang zijn en [...] die deel uitmaken van een cultureel erfgoed waarop men trots kan zijn of die van betekenis zijn voor de identiteit van bepaalde regio's of bevolkingsgroepen.

### ***Overheid/Maatschappelijk omveld***

"We moeten af van de doorgeschoten obsessie met voedselveiligheid. Ik mag bijvoorbeeld zelf geen cake bakken voor de crèche van mijn zoontje uit angst voor salmonella vergiftiging, en toen ik Zwarte Piet speelde mochten we geen pepernoten meer strooien, en moest ik ingepakte snoepjes uitdelen. Diezelfde bizarre ontwikkeling zie ik in supermarkten en bedrijfskantines, en daar moet een eind aan komen. Mensen moeten weer leren om zelf te letten op wat ze eten, en daar dan verantwoordelijkheid voor te nemen." Deze verzuchting is afkomstig van Coen de Ruiter, directeur van Stichting Max Havelaar (6). Hij verwoordt het dilemma dat steeds nijpender lijkt te worden in onze samenleving. Enerzijds een toenemende regeldruk, die wordt ingegeven door de behoefte om alle mogelijke risico's in te dammen. Mede dankzij sterk verfijnde analysetechnieken kunnen de eisen aan producten steeds scherper worden, met als gevolg dat het voor kleine producenten steeds lastiger wordt om te kunnen blijven functioneren. Anderzijds is er een groeiend gevoel van onbehagen over de regelzucht van de overheid, en verlangt men naar spontane en ongeregelde "natuurproducten", zoals moge blijken uit het sterk groeiende bezoek aan

boerenmarkten. Daarmee komt de vraag in beeld: wie is er nu eigenlijk verantwoordelijk voor de veiligheid van wat wij eten?

Voor sommigen is die vraag eenvoudig te beantwoorden: de producent is verantwoordelijk, en om hem op het juiste spoor te zetten heeft de overheid wet- en regelgeving geformuleerd.

Als bedrijf heb je je maar aan die regels te houden, op straffe van sancties door de overheid. Nu heeft een bedrijf een draagvlak nodig om in de samenleving te kunnen functioneren. Dat draagvlak is niet materieel, maar heeft wèl een heel concrete functie. Zonder draagvlak is het lastig om bijvoorbeeld personeel te werven of om een vergunning te krijgen. Zo zal elk bedrijf zich inspannen voor de benodigde maatschappelijke acceptatie. Het is echter interessant te zien dat die acceptatie anders ligt voor bedrijven die in de primaire sector werkzaam zijn dan voor bedrijven aan de andere kant van de produktieketen. In de primaire sector wordt de maatschappelijke acceptatie vooral bepaald door de manier waarop men zich aan wet- en regelgeving houdt. Dat is voor die bedrijven verreweg de grootste uitdaging. Dat ligt heel anders voor bijvoorbeeld een grootwinkelbedrijf. Natuurlijk zal ook dat bedrijf zich aan de wet moeten houden, maar hier spelen veel meer de maatschappelijke factoren een rol. NGO's zitten met name producenten van levensmiddelen en winkelketens achter de broek, als het gaat om de verandering van wat zij zien als misstanden. Dat doen dus de vertegenwoordigers van burgers, en niet de consument.

### ***Burger/Consument***

Wanneer we nadenken over het onderscheid tussen consumenten en burgers helpt het beeld van een medaille ons om te preciseren waar het om gaat (3). Een medaille heeft twee kanten die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, maar die wel verschillend en nooit gelijktijdig in beeld komen. Anders dan bij twee vechtende mensen, waar degene die boven ligt sterker is dan de onderliggende, zijn de twee kanten van een medaille gelijkwaardig. De kant die onder ligt zien we even niet, maar is daarom niet minder belangrijk. Beide kanten zijn essentieel voor het wezen van de medaille, en als de twee kanten elkaar te dicht naderen is er geen medaille meer.

Als consument is de mens de actor, degene die een (koop)daad verricht. Daarbij is hij of zij individualistisch, vooral gericht op het eigen welbevinden en directe behoeftebevrediging. Gezonde, veilige, goedkope of leuke producten staan voorop. De consument heeft een korte-termijn oriëntatie, hij of zij wil scoren, zich manifesteren. De omgeving - de goed- of afkeuring van relevante anderen - speelt een belangrijke rol. Consumenten kunnen zich onderscheiden van hun omgeving via hun productkeuze, of geven op die manier juist aan dat zij ergens bij horen.

Als burger is de mens meer tot beschouwing geneigd, en heeft een meer lange-termijn perspectief. Burgers dragen de maatschappelijke waarden, die overigens zeer kunnen verschillen naar tijd en cultuur. Denk aan het welzijn van dieren, biodiversiteit of behoud van het landschap, politieke doelen, de zorg voor anderen en voor toekomstige generaties. Burgers verenigen zich in maatschappelijke organisaties, die een rol spelen in het publieke debat en daarmee in de ontwikkeling van nieuwe normen en waarden.

Het is duidelijk dat mensen worden bewogen door twee verschillende soorten drijfveren, die elk één van de hiervoor onderscheiden rollen domineren: als consument is er vooral aandacht voor het (kortetermijn) eigenbelang (smaak, kwaliteit, veiligheid en prijs) en als burger is er aandacht voor het (langetermijn) maatschappelijk belang. Eigenbelang is doorlopend aanwezig en vormt de randvoorwaarde voor het aankoopgedrag van voeding. Men zou dit kunnen omschrijven als het verschaffen van een 'license-to-sell' aan de producent. Op korte termijn is die voor een producent van levensbelang, en daarom besteedt hij vooral aandacht aan dit aspect.

Behalve door eigenbelang worden voedselaankopen echter ook beïnvloed door een (beperkt) aantal maatschappelijke thema's of issues, die in de loop van de tijd variëren. Het lijkt erop dat de publieke belangstelling voor dergelijke thema's groeit, totdat er een maatregel genomen wordt, zoals het aanpassen van een productformulering of het afsluiten van een convenant. Pas wanneer een bedrijf in de ogen van de samenleving voldoende inspanningen heeft geleverd om aan relevante problemen uit het heden en verleden tegemoet te komen, verwerft het een voldoende draagvlak, ook wel 'license-to-operate' genoemd. Opmerkelijk daarbij is dat bedrijven in dit opzicht allerminst op dezelfde manier worden aangesproken. Sterker nog, bedrijven die zich in het algemeen constructief opstellen, worden vaak als eerste aangesproken als er ergens een nieuw issue naar boven komt.

In tabel 1 zijn de genoemde elementen nog eens samengevat.

<i>Tabel 1</i>	<i>Beoordelingscriteria van voeding voor consumenten en burgers</i>	
	Consumenten	Burgers
Vooraf bewogen door	Eigenbelang	Maatschappelijk belang
Speciale aandacht voor	Blijvende onderwerpen namelijk: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Veiligheid</li> <li>• Gezondheid</li> <li>• Prijs</li> <li>• Smaak</li> </ul>	Steeds wisselende onderwerpen zoals: <ul style="list-style-type: none"> <li>• (Verpakkings)afval</li> <li>• Diervriendelijkheid</li> <li>• Milieuvriendelijke teelt</li> </ul>
Tijdshorizon	Korte termijn	Lange termijn
Motivatie voor bedrijfsleven om iets te doen	'License-to-sell'	'License-to-operate'

## ***Rol van actoren***

### Produktieketen

Bij de voortbrenging van voedingsmiddelen aangegeven speelt de natuur daarin altijd een essentiële rol, door gebruik van plant en dier. Deze schakel wordt aangeduid als primaire sector, en maakt gebruik van grondstoffen zowel uit de primaire sector zelf (zaaigoed, kuikens, biggen etc.) als uit de industrie (kunstmest, bestijndsmiddelen, veevoeder etc.) In deze schakel spelen wet- en regelgeving een grote rol en is, zeker voor de bulkproductie, de wens van de consument niet direkt merkbaar. Veranderingen hebben een lange termijn karakter, en kwaliteitscriteria worden vrijwel uitsluitend geformuleerd op basis van technische specificaties. Producten uit de primaire sector vinden hun weg via verschillende kanalen.

In de eerste plaats als grondstof voor de eigen (primaire) sector zelf. Het grootste deel van de opbrengst vindt echter zijn weg naar diverse produktieketens. In de voedingsmiddelenketen kan men daarbij verschillende routes onderscheiden. Een deel van de produkten wordt omgezet in halffabrikaten, zoals verdikkingsmiddelen, aromastoffen of veevoeder. De eerste twee worden gebruikt bij productie van voedingsmiddelen, de laatste gaat terug naar de primaire sector. Verder vinden produkten uit de primaire sector hun weg naar de consument, al dan niet met tussenkomst van de voedingsmiddelenindustrie. Uiteindelijk komen alle produkten terecht bij de consument door tussenkomst van de handel.

Elk van de hier genoemde schakels voegt op eigen manier waarde toe, en bij overdracht naar een volgende schakel zal met name worden toegezien op aspecten waarin die waarde tot uitdrukking komen. Naarmate een produkt dichterbij de consument komt zal de emotionele dimensie een grote rol spelen bij de waardebeoordeling. Producenten en handelaars die beter met die emotionele dimensie omgaan zullen beter presteren. Een belangrijk hulpmiddel daarbij is kennis van de keten en de mogelijkheid om processen in de keten te beïnvloeden (ketenbeheer).

### Overheid

De overheid formaliseert en controleert randvoorwaarden waarvoor de samenleving heeft gekozen. Die randvoorwaarden kunnen op zeer verschillend terrein liggen, hetgeen wordt weerspiegeld door het bestaan van diverse ministeries. In de voedingsmiddelenketen zijn verschillende ministeries sturend. Het ministerie van LNV richt zich op de primaire sector en op voedselkwaliteit in algemene zin. Het ministerie

van VROM ziet toe op de milieu-prestatie in de verschillende schakels, waarbij de primaire sector in absolute zin de grootste impact heeft. Ook zijn er specifieke milieuthema's in de voedingmiddelenketen die voor een groot deel emotioneel worden bepaald, zoals zwerfvuil en verspilling. Die thema's spelen met name voor schakels aan het eind van de voedingmiddelenketen.

Andere ministeries die zich met de voedingmiddelenketen bemoeien zijn VWS (relatie tussen voeding en gezondheid, evenals gezondheid werknemers), EZ (voedingmiddelenketen als belangrijke partij voor Nederlandse economie) en SZW (sector als werkverschaffer).

In het rapport *Kiezen voor landbouw* geeft minister Veerman aan dat de rol van zijn ministerie aan het veranderen is, namelijk van *zorgen voor* naar *zorgen dat* (7).

Daarmee wordt bedoeld dat LNV voor het nastreven van publieke belangen een groter beroep gaat doen op de eigen verantwoordelijkheid van (agrarische) ondernemers en burgers. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn onder andere de totstandkoming van een kennismaatschappij, het realiseren van een goed ondernemersklimaat en de versterking van de ecologische duurzaamheid.

### ***Discussie***

In het voorgaand hebben we getracht duidelijk te maken dat kwaliteit van voeding op zeer veel manieren kan worden beoordeeld, en dat er door partijen op verschillende manier naar die kwaliteit wordt gekeken. Een deel van de criteria wordt bepaald door meetbare, concrete aspecten, terwijl een ander deel zich meer beweegt op emotioneel terrein.

Alleen wanneer deze complexiteit onder ogen wordt gezien is het mogelijk om goede (beleids)oplossingen te vinden. Wanneer ergens de behoefte wordt geconstateerd tot kwaliteitsverbetering, dan is het van groot belang om eerst vast te stellen op welk terrein de verbetering gewenst wordt. Welke schakel(s) in de keten is (zijn) er bij betrokken, en om wat voor probleem gaat het? Gaat het om problemen waaraan een technische oorzaak ten grondslag ligt of gaat om problemen die te maken hebben met de beleving van mensen?

Beide oorzaken zijn reëel, maar ze behoeven een verschillende aanpak. Onze stelling is dat problemen alleen kunnen worden opgelost met maatregelen die effectief zijn op hetzelfde terrein als waar de voornaamste oorzaak gezocht moet worden. Technische oorzaken zijn daarbij meestal beter te benoemen, omdat ze goed meetbaar zijn, en omdat de oplossing duidelijk kan worden aangestuurd. Zowel in het bedrijfsleven als in de politiek zijn dit de meest geliefd oplossingsrichtingen, omdat hier zowel voortgang



als eindresultaat goed te meten is. Daarom ziet men dat in veruit de meeste gevallen gezocht wordt naar oplossingsrichtingen die met behulp van techniek of regelgeving kunnen worden aangepakt. In de primaire sector blijken maatregelen langs deze weg zeer goed te voldoen, met name omdat in dat deel van de keten de rol van de overheid bepalend is voor het maatschappelijke draagvlak van een bedrijf. Verder naar het eind van de keten wordt de invloed van de samenleving steeds groter voor dat draagvlak. Voor de overheid is het dan niet meer mogelijk om via wet- en regelgeving te sturen. Zoals Veerman zelf al verwoordde, dan is het zaak om “de eigen verantwoordelijkheid van (agrarische) ondernemers en burgers te stimuleren”. Dat is een veel onduidelijker aanpak, die nauwelijks te meten is, en waarbij geen garantie bestaat op resultaat. Toch is het belangrijk deze route als volwaardig te beschouwen.

Het vinden van een beleidsafwegingskader gaat dus niet zozeer om het balanceren op een evenwichtsbalk, waarbij al de aspecten via een multicriteria analyse tot één goede synthese moeten worden gebracht. Het gaat vooral om de erkenning dat we te maken hebben met aspecten van zeer verschillende aard, die op verschillende plaatsen in de keten een andere relatieve importantie hebben. Alleen door te erkennen dat we te maken hebben met een “brug met ongelijke leggers” kunnen we de oversteek met goed gevolg maken.

#### Referenties

1. ***Evenwichtskunst; Op zoek naar een beleidsafwegingskader rond voedselkwaliteit***, V. Beekman, D. Stijnen, E. de Bakker, M. Bracke, J. Teeuw, M. van der Spiegel, I. de Jong, en K. Jansson, Den Haag, LEI, 2007, Rapport 6.07.06
2. ***Understanding Consumers of Food Products***, by Lynn Frewer, and Hans Van Trijp, Woodhead Publishing (2006)
3. ***Unilever and Sustainable development***, Chris E. Dutilh, In A handbook of Globalisation and Environmental Policy, Frank Weijen et al eds. Edward Elgar, Cheltenham, 2005, pp 357-369
4. ***Duurzaamheidsdilemma's***, Gé Backus, Chris Dutilh en Klaas Jan Kramer, VMT 35 (10), 2002, pp 25-27
5. ***Landbouw verbindend voor Europa? Van vrijheid in gebondenheid naar vrijheid in verbondenheid***, Cees Veerman, 2006
6. ***Bespiegeling, 13 interviews met maatschappelijke smaakmakers over voeding en duurzaamheid***, Stichting DuVo, 2006, pp 24-25

7. ***Kiezen voor landbouw, Een visie op de toekomst van de Nederlandse agrarische sector***, Ministerie van LNV, 2005