



Planbureau voor de Leefomgeving

Perspectieven op duurzaam voedsel

Pluriformiteit in debat en beleid

Beleidsstudie

Perspectieven op duurzaam voedsel

Pluriformiteit in debat en beleid

Michiel de Krom en Hanneke Muilwijk

Perspectieven op duurzaam voedsel. Pluriformiteit in debat en beleid

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2018
PBL-publicatienummer: 3153

Contact

Michiel de Krom [michiel.dekrom@pbl.nl]

Auteurs

Michiel de Krom en Hanneke Muilwijk

Met medewerking van

Hiddo Huitzing en Filip de Blois

Met dank aan

Onze dank gaat uit naar Jeroen Candel, Hans Dagevos en Peter Oosterveer voor hun kritische en constructieve reviews van eerdere versies van dit rapport. Daarnaast bedanken we Joyce Zwartkruis en vele PBL-collega's voor hun hulp en waardevolle opmerkingen en suggesties.

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: M. de Krom & H. Muilwijk (2018), *Perspectieven op duurzaam voedsel. Pluriformiteit in debat en beleid*, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

BEVINDINGEN

Perspectieven op duurzaam voedsel 8

VERDIEPING

1 **Introductie** **16**

1.1 Leeswijzer 17

2 **Analytisch kader** **18**

2.1 Conceptuele achtergrond 18

2.2 Operationalisering 20

2.3 Methodologische verantwoording 21

3 **De perspectieven** **23**

3.1 Voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt 23

3.2 Technologisch optimisme 25

3.3 Alternatieve voedselnetwerken 27

3.4 De consument aan het stuur 30

3.5 Integrale voedselpolitiek 32

3.6 Overzicht van de belangrijkste kenmerken van de vijf perspectieven 36

4 **De perspectieven in de Voedselagenda** **37**

5 **Discussie** **41**

Literatuur 43

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

Perspectieven op duurzaam voedsel

In de maatschappij bestaan verschillende perspectieven op ‘duurzaam’ voedsel. Elk perspectief vertelt een wezenlijk ander verhaal over wat een duurzame voedselproductie en -consumptie precies inhouden, hoe die te verduurzamen en wie daarbij betrokken moeten zijn. Achter de schijnbaar eenduidige doelstelling van de Rijksoverheid om Nederland wereldwijd koploper te maken in duurzame voeding en landbouw, gaat dan ook pluriformiteit en een politiek en maatschappelijk vraagstuk schuil. In deze beleidsstudie onderscheiden we vijf perspectieven op duurzaam voedsel: ‘voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt’, ‘technologisch optimisme’, ‘alternatieve voedselnetwerken’, ‘de consument aan het stuur’ en ‘integrale voedsel-politiek’. Een analyse van de Voedselagenda van de Rijksoverheid laat zien dat in het huidige Nederlandse voedselbeleid de perspectieven ‘voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt’ en ‘technologisch optimisme’ dominant zijn. Door de verschillende perspectieven en hun posities in beleid bloot te leggen, maakt de studie reflectie mogelijk op de uiteenlopende ideeën en initiatieven die rond duurzaam voedsel bestaan en de wijze waarop hiermee in debat en beleid wordt omgegaan. Dergelijke reflectie biedt meerwaarde, omdat ze blinde vlekken en nieuwe ideeën en oplossingsrichtingen zichtbaar maakt en zo bij kan dragen aan een breder gedragen voedselbeleid.

Niet één definitie van ‘duurzaam’ voedsel: duurzaamheid als een politiek vraagstuk

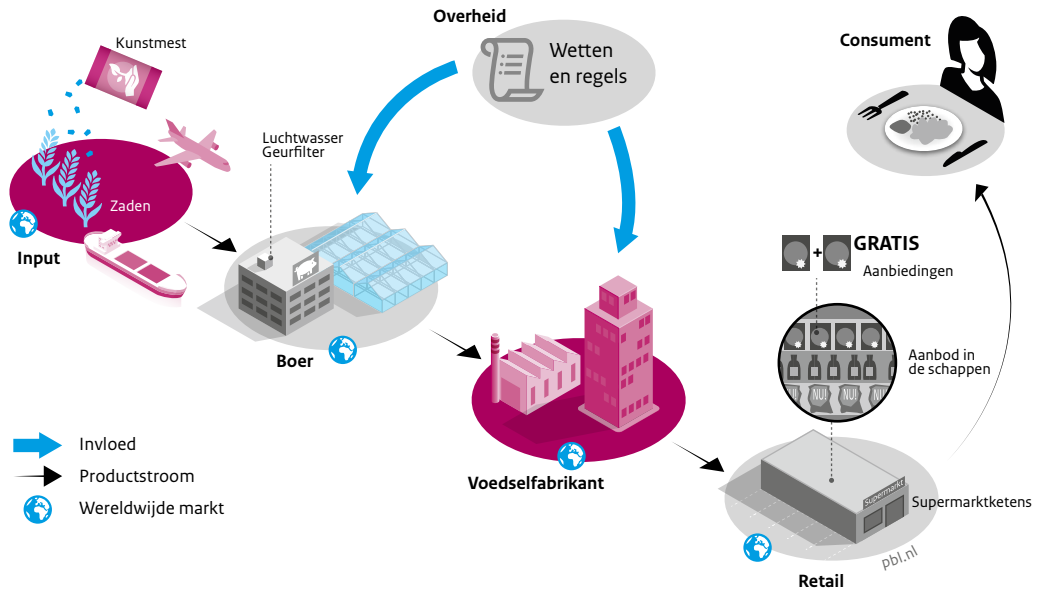
Het idee dat de Nederlandse voedselconsumptie en -productie gepaard gaan met duurzaamheidsproblemen, is inmiddels wijdverbreid. De meningen verschillen echter grondig over wat deze problemen precies zijn en hoe ze moeten worden opgelost. Want wat houdt het begrip ‘duurzaamheid’ in relatie tot voedsel precies in? Gaat het primair om milieuvraagstukken, of spelen ook andere kwesties als eerlijke handel, dierenwelzijn, voedselkwaliteit en volksgezondheid een belangrijke rol? Hoe ‘onduurzaam’ zijn de huidige voedselproductie en -consumptie eigenlijk? Is de huidige situatie fundamenteel problematisch en moet het bestaande voedselsysteem (voedselvoorziening plus voedselconsumptie) radicaal op de schop? Of mag worden verwacht dat het huidige systeem, dat zo succesvol miljarden monden voedt, ook succesvol zal zijn in het oplossen van de huidige duurzaamheidsproblemen? En hoe ziet een duurzame voedseltoekomst er uit? Wordt vertrouwd op grootschalige en hoogtechnologische of juist op kleinschalige en eerder ambachtelijke landbouw? Zal mondiale handel of juist een regionalisering van de voedselvoorziening tot verduurzaming leiden? En eet de bevolking zo ‘natuurlijk’ mogelijk, of eet ze idealiter producten die door bewerking veiliger en voedzamer zijn gemaakt?

In dit rapport ordenen we de veelvoud aan meningen over deze kwesties door ze te herleiden tot vijf verschillende perspectieven op duurzaam voedsel. Verschillende perspectieven benadrukken verschillende problemen en oplossingsrichtingen. Ook worden er in verschillende perspectieven verschillende soorten kennis gebruikt om deze problemen en oplossingen betekenis te geven. De verschillende visies op hoe een duurzaam voedselsysteem eruitziet, zijn niet per definitie meer of minder ‘waar’; er gaan verschillende waardes achter schuil. Verschillen tussen de perspectieven kunnen dus niet worden overbrugd door meer feiten aan te dragen. Meer kennis kan helpen de problemen en mogelijke oplossingen helder te krijgen, maar uiteindelijk draait het voedseldebate om waarden en de afweging tussen en prioritering van deze waarden. De vraag naar hoe het Nederlandse voedselsysteem kan verduurzamen, is hiermee niet enkel een technocratische vraag, waar wetenschappelijke experts zich over kunnen buigen. Het is een inherent politieke en maatschappelijke vraag. Er bestaat niet één ‘duurzaam’ voedselsysteem, er zijn er vele.

Vijf perspectieven op duurzaam voedsel

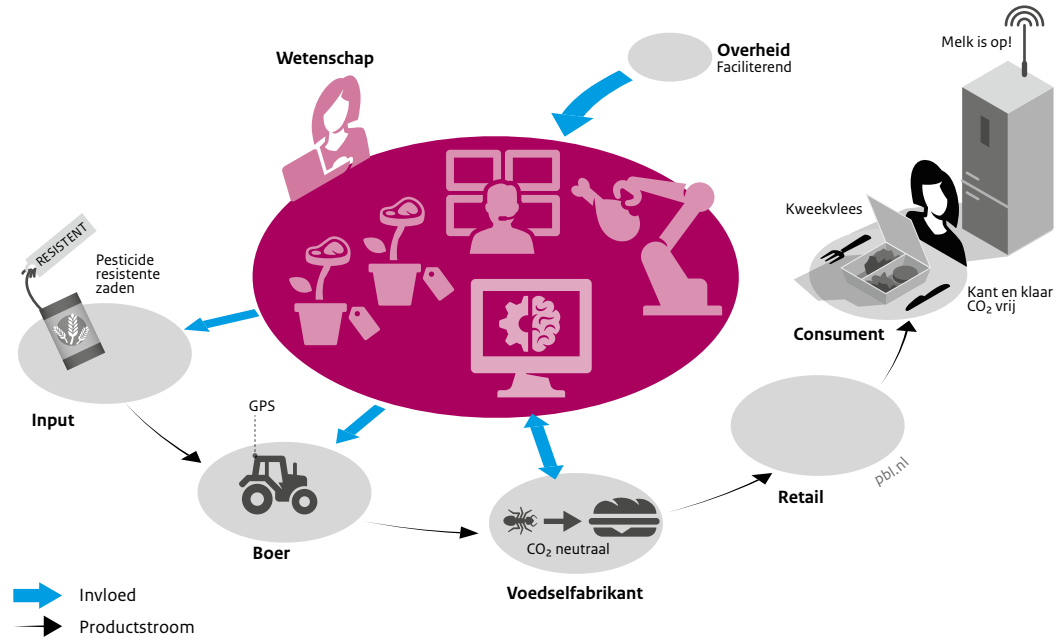
We hebben vijf perspectieven op duurzaam voedsel onderscheiden aan de hand van een set van kernthema’s die in wetenschappelijke beschouwingen en het

Perspectief 1
Voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt



Bron: PBL

Perspectief 2
Technologisch optimisme



Bron: PBL

Nederlandse maatschappelijke debat over voedsel en duurzaamheid terugkomen. Elk van deze perspectieven vertelt een consistent, maar wezenlijk verschillend verhaal over duurzaam voedsel: wat is het probleem precies, door welke partijen en met welke maatregelen kan het probleem worden opgelost, en welke kennis staat een goede duiding van het probleem en de oplossingsrichtingen toe?

Daarbij merken we op dat de indeling in vijf perspectieven niet het definitieve antwoord geeft op de vraag welke verschillende visies er in Nederland op duurzaam voedsel bestaan. We hebben de perspectieven analytisch onderscheiden waar er in de praktijk overlap tussen de perspectieven kan bestaan, en andere analytische benaderingen rechtvaardigen mogelijk andere indelingen. Ook kunnen actoren in verschillende contexten vanuit verschillende perspectieven denken en handelen. Door de perspectieven analytisch te onderscheiden willen we een beeld schetsen van de verscheidenheid in perspectieven op duurzaam voedsel die in het Nederlandse debat en beleid aanwezig zijn.

De vijf perspectieven die we onderscheiden zijn: *voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt, technologisch optimisme, alternatieve voedselnetwerken, de consument aan het stuur en integrale voedselpolitiek.*

Perspectief 1: Voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt

Het huidige mondiale voedselsysteem voorziet in voldoende en betaalbaar voedsel, maar brengt ook milieu- en gezondheidsproblemen met zich mee. Deze problemen zijn niet structureel van aard, maar kunnen grotendeels via de werking van de internationale markt – die het huidige systeem zo succesvol maakt – worden opgelost. Waar de markt er niet in slaagt om tot een oplossing te komen en de maatschappij wel om een oplossing vraagt, is ingrijpen door de overheid legitiem. De overheid dient hierbij de marktwerking zo min mogelijk te verstoren. Dit kan bijvoorbeeld door ‘externe kosten’ te beprijsen, minimumeisen aan productieprocessen te stellen, of samen met het bedrijfsleven convenanten af te sluiten. De consument kiest voor lekker, gemakkelijk en goedkoop voedsel en is niet of nauwelijks bereid om meer te betalen voor duurzaam voedsel.

Perspectief 2: Technologisch optimisme

Het huidige voedselsysteem staat voor de opgave om voldoende voedsel te blijven produceren voor een groeiende – en steeds welvarender – wereldbevolking. In het verleden heeft landbouwkundig onderzoek sterk bijgedragen aan het vergroten van de voedselzekerheid. Ook nu vormen wetenschap en technologie de sleutel tot

een toekomstbestendige voedselproductie. Een radicale verandering van de organisatie van het voedselsysteem is niet nodig. Wetenschappers en ingenieurs blijven innovatieve producten en productiemethoden ontwikkelen. Overheden en bedrijven scheppen een goed innovatieklimaat waardoor innovatieve producten en methoden de markt bereiken. Consumenten zijn tevreden met het voedzame voedsel dat ze in de winkels vinden.

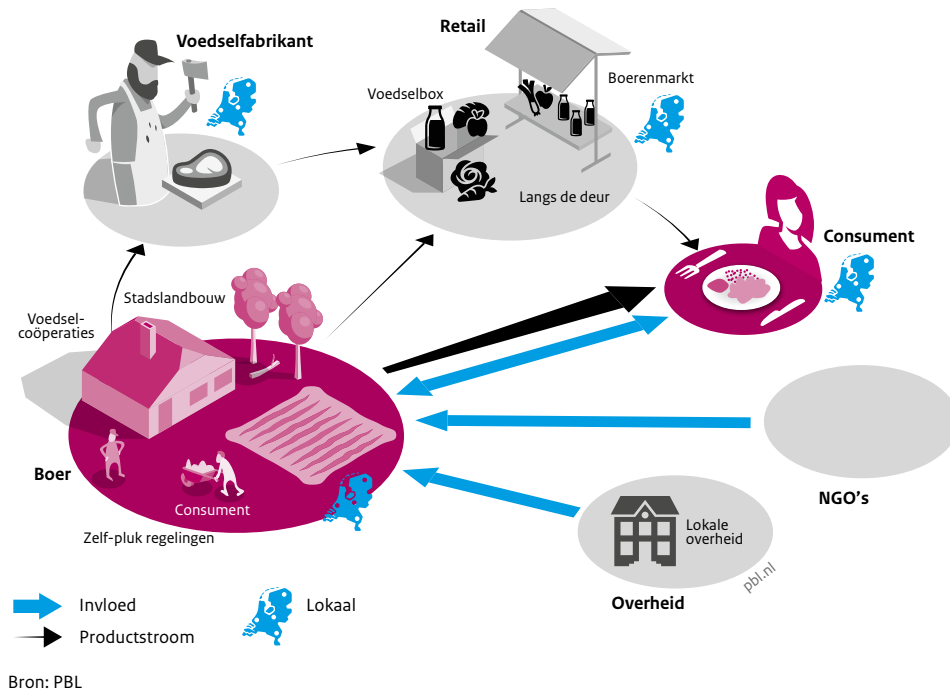
Perspectief 3: Alternatieve voedselnetwerken

Boeren en consumenten constateren samen verschillende fundamentele problemen met het huidige voedselsysteem, zoals milieuvervuiling, verminderd dierenwelzijn en een marginale rol van boeren in de voedselketen. Deze problemen zijn terug te voeren op het grootschalige, mondiale voedselsysteem dat anoniem, ‘plaatsloos’ voedsel produceert. De verbinding tussen boer en consument is verbroken en moet worden hersteld. Door lokale of regionale voedselnetwerken te vormen, krijgen boer en consument de mogelijkheid om te produceren en consumeren op een manier die bij hun persoonlijke en maatschappelijke waarden past. Overheden voeren beleid dat de voedselsoevereiniteit en de lokale of regionale zelfvoorziening vergroot. Ook ngo’s spelen een belangrijke rol – zowel in de beïnvloeding van het maatschappelijke debat als bij het opzetten, promoten en controleren van initiatieven. Voedselconsumptie en -productie zijn niet enkel economische activiteiten: het zijn activiteiten die een belangrijke culturele en maatschappelijke rol spelen.

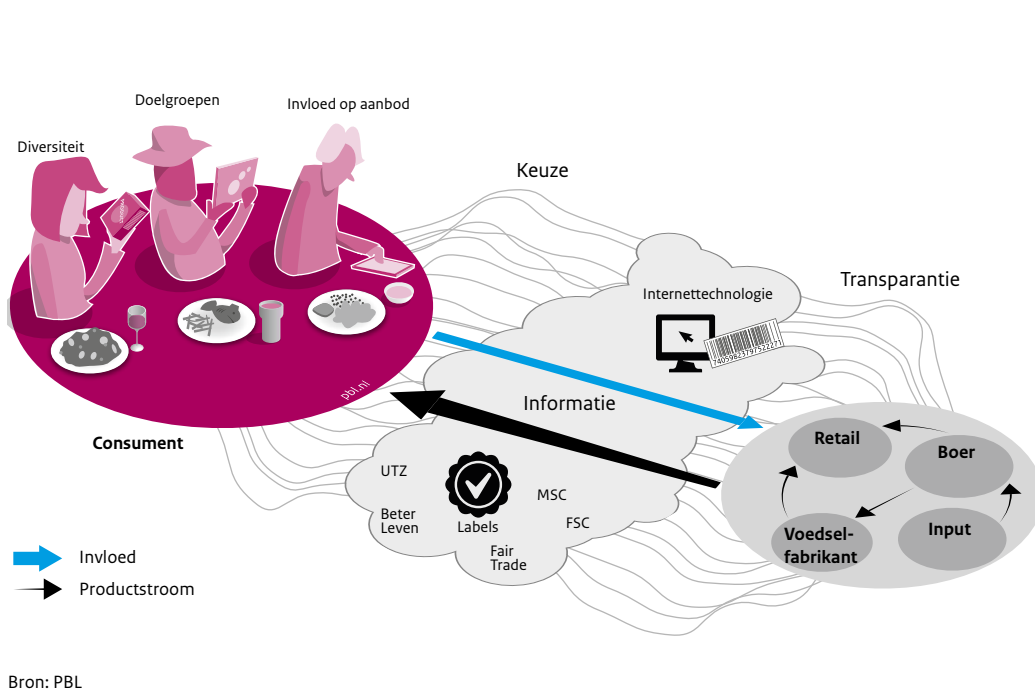
Perspectief 4: De consument aan het stuur

Consumenten zijn zich, onder andere door voedsel-schandalen, bewust geworden van de schaduwzijden van het conventionele voedselsysteem. Consumenten zijn niet langer tevreden met het voedsel dat hen aangeboden wordt, maar gaan aanvullende eisen aan producten stellen en zijn ook bereid hiervoor te betalen. Hierdoor beïnvloeden consumenten (en ngo’s die hun zorgen vertegenwoordigen) de voedselproductie. Transparantie over de herkomst en productiewijze van producten speelt een centrale rol. Labels geven de consument de mogelijkheid om producten te kopen die tegemoetkomen aan hun specifieke zorgen en wensen. Nieuwe ICT-toepassingen vergemakkelijken het verschaffen van transparantie en dragen bij aan een versnippering van issues en labels, waardoor nicheproducten steeds belangrijker worden. Overheden en ngo’s spelen een rol in het garanderen van de correctheid van consumenteninformatie. In het versnipperde voedsellandschap vormt het voedsel dat iemand eet een belangrijk onderdeel van zijn of haar identiteit.

Perspectief 3
Alternatieve voedselnetwerken

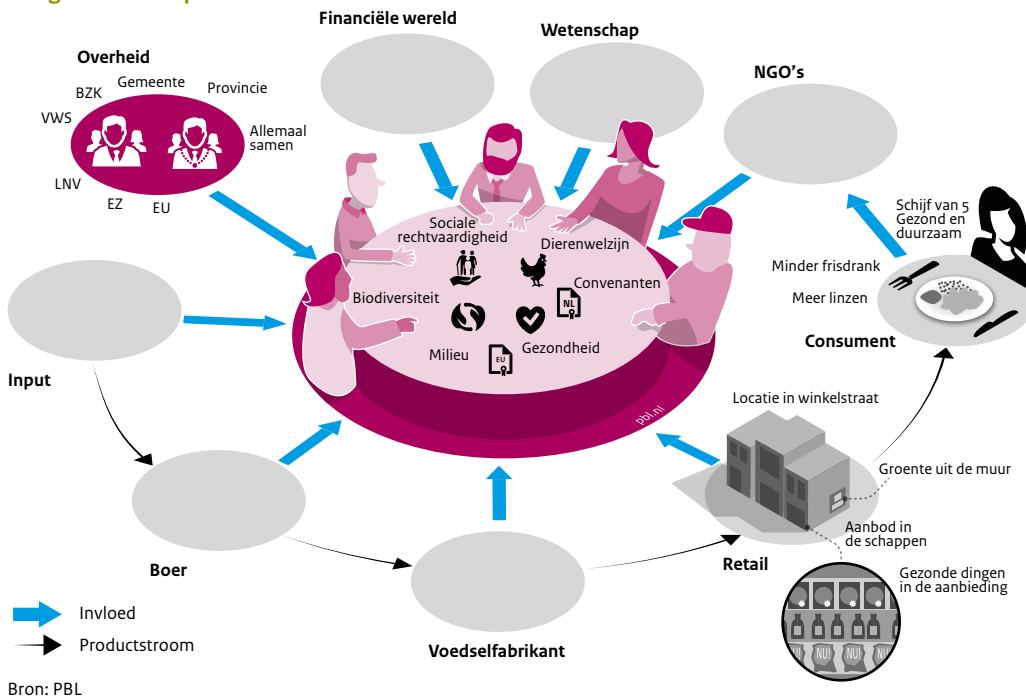


Perspectief 4
De consument aan het stuur



Perspectief 5

Integrale voedselbeleid



Perspectief 5: Integrale voedselbeleid

Het huidige voedselsysteem kent een breed scala aan problemen, van lokale en mondiale milieuproblemen tot 'oneerlijke' handel en een ongezond dieet. Deze problemen kunnen enkel in samenhang worden begrepen en opgelost. Een dergelijke integrale benadering vraagt om betrokkenheid van alle partijen in het voedselsysteem, zodat zij gezamenlijk op zoek kunnen gaan naar ketenbrede en sector-overschrijdende oplossingen. Akkoorden en ronde tafels zijn hiervoor geijkte beleidsinstrumenten. Overheden hebben een sleutelpositie: zij kunnen de randvoorwaarden van het voedselsysteem aanpassen en zo onduurzame praktijken ombuigen en een verduurzaming van het gehele systeem op gang brengen. Om effectief te sturen, dienen overheden op verschillende schaalniveaus actief te zijn in het opstellen en implementeren van voedselbeleid. Consumptiepatronen die tegelijkertijd gezond en duurzaam zijn, worden de sociale norm.

Reflectie op perspectieven maakt blinde vlekken zichtbaar

Mensen zijn zich niet altijd bewust dat er een dergelijk perspectief ten grondslag ligt aan hun mening en gedrag. Tegelijkertijd spelen de verschillende perspectieven wel een structurerende rol in debatten over duurzaam

voedsel. Als een bepaald perspectief dominant is, zal iemand geneigd zijn om problemen en oplossingen primair vanuit dit denkkader te benaderen. Er zal dan minder of zelfs geen aandacht worden geschonken aan andere valide probleemdefinities en oplossingsrichtingen.

Om de structurerende werking van de perspectieven te illustreren, hebben we geanalyseerd welke perspectieven voorkomen in het Nederlandse voedselbeleid, zoals beschreven in de Voedselagenda van de Rijksoverheid. Op deze manier willen we reflectie mogelijk maken op de rol die de perspectieven in debat en beleid spelen. Ook willen we inzicht geven in (onbewuste) processen van in- en uitsluiting van perspectieven, zodat reflectie op de (on)wenselijkheid van deze processen mogelijk wordt. Reflectie op de verschillende perspectieven geeft inhoudelijk meerwaarde aan debat en beleid. Her- en erkenning van verschillende perspectieven op duurzaam voedsel maakt blinde vlekken zichtbaar en kan nieuwe ideeën en oplossingsrichtingen in beeld brengen die eerder over het hoofd werden gezien.

Perspectieven voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt en technologisch optimisme zijn dominant in de Voedselagenda

In het beleid van de Rijksoverheid zijn combinaties van de vijf perspectieven te herkennen. Beleid ontstaat niet in een vacuüm, maar combineert en bouwt voort op ideeën, belangen en initiatieven uit politiek en samenleving. Uit onze analyse van de Voedselagenda van de Rijksoverheid blijkt dat het perspectief *integrale voedselpolitiek* de laatste jaren aan kracht wint en voornamelijk fungeert als het algemene raamwerk voor het voedselbeleid. Als we echter kijken naar de meer concrete uitwerking van het beleid in specifieke initiatieven, dan zien we voornamelijk de al langere tijd dominante perspectieven *technologisch optimisme* en *voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt* – en, sinds de laatste paar jaar, ook de consument aan het stuur – terugkomen. Het *alternatieve voedselnetwerken*-perspectief is niet tot nauwelijks in het beleid terug te vinden. Dit perspectief is moeilijk verenigbaar met de perspectieven *technologisch optimisme* en *voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt* en lijkt mede hierdoor weinig aan bod te komen in de Voedselagenda.

Omgaan met pluriformiteit in beleid

Het bestaan van de verschillende perspectieven en hun in- en uitsluiting in beleid, maken duidelijk dat de vraag naar de verduurzaming van het Nederlandse voedselsysteem bij uitstek een politiek en maatschappelijk vraagstuk is. Achter de schijnbaar eenduidige beleidsdoelstelling om Nederland wereldwijd koploper te maken in duurzame voeding en landbouw, gaan dan ook een pluriformiteit aan perspectieven en politieke keuzes schuil.

Hoe kan er in beslissingsprocessen worden omgegaan met fundamentele verschillen tussen de perspectieven? Hier bestaan verschillende benaderingen voor.

We schetsen drie opties uit de wetenschappelijke literatuur. Een eerste mogelijkheid is om op zoek te gaan naar consensus tussen aanhangers van verschillende perspectieven. Hierbij kan reflectie op de perspectieven die onder tegengestelde concrete standpunten liggen, mogelijk bijdragen aan het vinden van gemeenschappelijke belangen en waarden. Een tweede mogelijkheid is om een expliciete keuze te maken uit de verscheidene alternatieven die uit de perspectieven volgen. Hierbij kan de openlijke strijd tussen de verschillende perspectieven helpen om ideeën te scherpen en daarmee de productiviteit van het politieke en maatschappelijke debat te vergroten. Een derde mogelijkheid is om noch consensus te zoeken, noch expliciete keuzes te maken, maar om tot zogenoemde ‘onhandige oplossingen’ (*clumsy solutions*) te komen.

Hierbij wordt vanuit overkoepelende randvoorwaarden ruimte geboden aan experimenten waarin aspecten van alle perspectieven worden weerspiegeld.

De drie geschetste opties hebben gemeen dat ze verschillende perspectieven niet wegstoppen achter een schijnbaar consensusbegrip als ‘duurzaamheid’, maar alle bestaande perspectieven expliciet erkennen en horen. Dit maakt niet enkel blinde vlekken en nieuwe ideeën zichtbaar, maar kan ook bijdragen aan een breder maatschappelijk draagvlak voor voedselbeleid.

VERDIEPING

VERDIEPING

Introductie

In de Nederlandse maatschappij is veel aandacht voor de duurzaamheid van voedsel. Zowel in wetenschappelijke publicaties als in populaire media wordt er regelmatig op gewezen dat de huidige voedselvoorziening en eetpatronen niet duurzaam zijn. Het idee dat er een verandering, transformatie of transitie plaats moet vinden in de wijze waarop voedsel geproduceerd en geconsumeerd wordt, wordt inmiddels breed gedragen.¹ Verschillende partijen in de samenleving – van kennisinstituten en maatschappelijke organisaties tot bedrijven en consumenten – ontwikkelen ideeën en initiatieven om deze verandering gestalte te geven. De Nederlandse overheid tracht bij deze initiatieven aan te sluiten door deze te stimuleren en te faciliteren, en waar nodig actief te sturen (EZ 2016: 5). De overheid heeft ook een doelstelling geformuleerd om richting te geven aan die ontwikkelingen in de samenleving: Nederland wil over vijf tot tien jaar wereldwijd koploper zijn in veilige, gezonde en duurzame voeding en duurzame land- en tuinbouw (EZ 2017: 1).

Op het eerste gezicht lijkt deze doelstelling een groot scala aan visies en initiatieven samen te brengen die in de samenleving aanwezig zijn. Er zijn immers weinig groepen in de samenleving die een niet-duurzame voedseltoekomst voorstaan. Over het antwoord op de vraag hoe de meest duurzame voedselproductie en -consumptie ter wereld er precies uitziet, zullen de meningen echter al snel verschillen. Denk bijvoorbeeld aan de tegengestelde posities die worden ingenomen bij vraagstukken als: of de wereld het beste duurzaam gevoed kan worden door biologische of juist ‘conventionele’ landbouw; of mondiale handel of juist een regionalisering van de voedselvoorziening tot verduurzaming zal leiden; of technologische innovaties de oplossing voor het duurzaamheidsvraagstuk in zich herbergen of juist als *driver* van de huidige duurzaamheidsproblematiek moeten worden gezien; en of consumenten een actieve rol moeten spelen in de verduurzaming van voedsel door hun koop- en eetpatronen aan te passen, of dat zij juist mogen

verwachten dat zij enkel duurzaam geproduceerd voedsel aangeboden krijgen. In debatten over voedsel en duurzaamheid worden vaak veel verschillende en conflicterende ideeën ter tafel gebracht. ‘Duurzaam voedsel’ kent vele smaken, waarover vaak (hart)grondig wordt getwist.

In dit rapport proberen we orde in deze pluriformiteit te scheppen door een select aantal wezenlijk verschillende perspectieven op de verduurzaming van het Nederlandse voedselsysteem te onderscheiden. Deze perspectieven zijn: *voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt, technologisch optimisme, alternatieve voedselnetwerken, de consument aan het stuur en integrale voedselbeleid*. We bouwen hierbij voort op een traditie in de sociale wetenschappen die benadrukt dat definities van problemen en bijpassende oplossingen niet simpelweg volgen uit de eigenschappen van een situatie zelf, maar uit het denkkader of perspectief waarbinnen deze situatie wordt benaderd en geduid. De bestudering van dergelijke perspectieven is van belang, omdat perspectieven het begrip van specifieke kwesties kunnen sturen zonder dat actoren zich bewust zijn van de onderliggende denkkaders waarop zij en anderen hun standpunten en gedragingen baseren. Door verschillende perspectieven op duurzaam voedsel bloot te leggen, willen we een reflectie op deze onderliggende denkkaders mogelijk maken.

Ook proberen we de notie van een ‘duurzaam voedselsysteem’ te problematiseren. De richting die de doelstelling van de Rijksoverheid geeft om het Nederlandse voedselsysteem te verduurzamen, lijkt op het eerste gezicht eenduidig. De begrippen ‘duurzaam voedsel’ en ‘een duurzame land- en tuinbouw’ zijn echter voor meerdere interpretaties vatbaar: achter deze begrippen gaan verschillende perspectieven schuil, met verschillende definities van ‘duurzaamheid’ en verschillende oplossingsrichtingen. Door inzicht te geven in verschillende perspectieven die aanwezig zijn in het Nederlandse voedseldebat, willen we benadrukken dat

het vruchtbaar is om deze verschillende perspectieven te benoemen en te erkennen – en ze niet te verstoppen achter een schijnbaar consensusbegrip als duurzaamheid (Candel 2014; Gamson 1995; Hajer 2011; Mooney & Hunt 2009).²

Ten slotte willen we er met dit rapport op wijzen dat er in debatten over voedsel en duurzaamheid vaak enkele perspectieven een dominante positie verwerven, terwijl andere perspectieven onderbelicht blijven. Deze dominantie blijkt bijvoorbeeld wanneer bepaalde beleidskeuzes inspireren, terwijl andere perspectieven niet of slechts in geringe mate in beleid terug te vinden zijn. Om het verschil in dominantie van perspectieven te illustreren, analyseren we welke perspectieven nadrukkelijk voorkomen in het Nederlandse voedselbeleid (de voedselagenda; EZ 2015; 2016; 2017) en welke perspectieven minder aandacht krijgen. Het doel is hierbij niet om de gemaakte beleidskeuzes te bekritisieren of om de relevantie of correctheid van dominante en minder dominante perspectieven met elkaar te vergelijken. Omdat actoren zich niet altijd bewust zijn dat ze vraagstukken vanuit een bepaald perspectief benaderen, kunnen bij het beleidsproces echter ongemerkt perspectieven worden in- en uitgesloten. Deze processen van in- en uitsluiting proberen we in dit rapport zichtbaar te maken, met als doel om ook hierop een reflectie te faciliteren.

1.1 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 leggen we uit hoe de vijf perspectieven op duurzaam voedsel tot stand zijn gekomen en hoe de perspectieven methodisch zijn opgebouwd. In hoofdstuk drie worden de perspectieven beschreven. Van elk perspectief wordt eerst een korte samenvatting en infographic gepresenteerd, waarna een verdiepende uitwerking van het perspectief volgt. In hoofdstuk 4 analyseren we het Nederlandse voedselbeleid in het licht van de perspectieven. Ten slotte volgt in hoofdstuk 5 een reflectie op de pluriformiteit aan perspectieven in debat en beleid.

Noten

- 1 Zie bijvoorbeeld EZ 2017; I&W 2018; <http://www.greendeals.nl/thema/voedsel/>, bezocht op 20 februari 2018.
- 2 Hiermee willen we geenszins een relativistisch standpunt innemen. We gaan echter uit van het constructivistische standpunt dat feiten hun zeggingskracht en betekenis grotendeels ontleen aan de interpretatieve context waar in ze worden gemobiliseerd (zie ook Goeminne en Block 2014: 204).

Analytisch kader

In dit hoofdstuk beschrijven we de conceptuele en methodologische keuzes die onder de analyse in dit rapport liggen. Allereerst gaan we verder in op de conceptuele achtergrond van het concept ‘voedsel-perspectieven’. Vervolgens bespreken we de analytische criteria aan de hand waarvan we perspectieven op duurzaam voedsel onderscheiden. Ten slotte bespreken we de gevolgde methoden van onderzoek.

2.1 Conceptuele achtergrond

Deze studie bouwt voort op de interpretatieve traditie in de sociale wetenschappen. Deze traditie stelt dat er niet simpelweg één werkelijkheid bestaat die door de mensheid gekend kan worden (door bijvoorbeeld natuurwetenschappelijk onderzoek uit te voeren). In plaats van één te kennen werkelijkheid, bestaan er meerdere sociale werkelijkheden die van elkaar verschillen doordat zij stoelen op andere betekenisgevende kaders. Interpretatief onderzoek bestudeert deze verschillende denkkaders van waaruit actoren een bepaalde situatie interpreteren.

Om een analyse van deze denkkaders mogelijk te maken, zijn verschillende concepten ontwikkeld, waarvan paradigma's, discoursen en frames tot de meest gebruikte behoren. In tekstkader 2.1 bespreken we deze concepten kort. Hieronder verduidelijken we waarom we in dit rapport het concept ‘perspectieven’ hanteren en hoe we dit concept positioneren ten opzichte van de drie andere besproken concepten.

Voor het concept ‘perspectief’ in dit rapport hebben we voortgebouwd op de theoretische grondslagen van de concepten paradigma's, discoursen en frames, zoals we die in het tekstkader bespreken. We richten de aandacht vooral op de constatering dat definities van (duurzaamheids)problemen en mogelijke oplossingen voor deze problemen afhankelijk zijn van de sociaal gedeelde denkkaders van waaruit een probleem

tegemoet wordt getreden. We definiëren een *perspectief op duurzaam voedsel* dan ook als een min of meer coherente set van antwoorden op de kernvragen: Waaruit bestaat het duurzaamheidsprobleem met betrekking tot het Nederlandse voedselsysteem? Welke kennis is nodig om dit probleem en mogelijke oplossingen goed te kunnen duiden? En, ten slotte, hoe ziet een duurzame voedseltoekomst er precies uit en wat is er nodig om deze toekomst te bereiken? Deze perspectieven zijn meer dan enkel representaties of denkbeelden: ze beïnvloeden het voedselsysteem ook wanneer ze dominantie verwerven in debat en beleid en beleidsbeslissingen beïnvloeden. Doordat perspectieven vaak niet zelf het onderwerp van beschouwing zijn, maar wel de inname van standpunten in debatten inspireren, is het van belang om de onderliggende perspectieven bloot te leggen en het zo mogelijk te maken op deze perspectieven te reflecteren.

We kiezen er hierbij voor om te spreken van perspectieven en niet van paradigma's, discoursen of frames, om de volgende redenen. Ten eerste onderscheiden studies naar paradigma's vaak een gering aantal fundamenteel verschillende visies, omdat deze studies zich focussen op sets van basale assumpties en wereldbeelden (zie bijvoorbeeld het werk van Lang en Heasman (2015) waarin slechts twee oppositionele paradigma's worden beschreven). In onze studie willen we verschillende standpunten over de toekomst van het Nederlandse voedselsysteem met meer nuance in beeld brengen, door ook minder fundamentele – maar daardoor niet minder relevante – verschillen in perspectieven bloot te leggen. Ten tweede richten we onze analyse niet zozeer op de vraag welke groepen of coalities van actoren welk perspectief aanhangen, zoals in discours- en frame-analyses gebruikelijk is, noch richten we ons op specifieke voedselgerelateerde kwesties of controverses zoals in discours- en frame-analyses vaak gebeurt. In plaats daarvan laten we de mogelijkheid open dat belanghebbenden in verschillende contexten en ten opzichte van verschillende kwesties rond de verduurzaming van het Nederlandse voedselsysteem

Tekstkader 2.1 Conceptuele achtergrond: paradigma's, discoursen en frames

De term *paradigma* is bekend geworden door het werk van wetenschapsfilosoof Thomas Kuhn (1970) en staat voor een set van assumpties op basis waarvan nieuwe kennis wordt gegenereerd en die intellectuele overtuigingen en acties vormgeeft. Volgens Kuhn is er altijd één paradigma's dominant, dat bepaalt welke kennis en onderzoeksmethoden worden geaccepteerd en welke niet. Kuhn stelde dat er een 'revolutie' nodig is om tot een nieuw paradigma te komen. Tim Lang en Michael Heasman (2015) hebben het concept paradigma toegepast in hun studie naar hedendaagse voedselpolitiek. Zij definiëren een voedselparadigma als een 'set of shared understandings, common rules and ways of conceiving problems and solutions about food' (2015: 24). Lang en Heasman onderscheiden twee paradigma's: één die verduurzaming van het voedselsysteem voorstaat op basis van natuurwetenschappelijke (en dan vooral levenswetenschappelijke) kennis en technologie, en één die een integrale, ecologische benadering voorstaat. Aanhangers van deze paradigma's zouden onderling strijden om het toekomstige voedselsysteem vorm te geven. De voedselparadigma's maken fundamenteel verschillende keuzes over de toekomst van voedsel, zoals omtrent hoe voedsel wordt geproduceerd, verwerkt en verkocht, en door wie en op welke geografische schaal (globaal, regionaal of lokaal) dit gebeurt.

Het begrip *discours* wordt binnen de sociale en politieke wetenschappen veelal geassocieerd met het werk van Michel Foucault (1984) en Maarten Hajer (1995, 2009). Hajer (2009: 60) definieert een discours als 'an ensemble of notions, ideas, concepts, and categorizations through which meaning is ascribed to social and physical phenomena, and that is produced in and reproduces in turn an identifiable set of practices'. Voortbouwend op Foucault omvat deze definitie de idee dat in discoursen macht vervat zit: dominante discoursen disciplineren actoren om op een bepaalde manier te denken en te handelen en sluiten daarmee andere manieren van denken uit (Arts & Buizer 2009). Net als paradigma's, zijn discoursen dus niet enkel beschrijvingen van een werkelijkheid. Discoursen beïnvloeden de werkelijkheid (praktijken) ook wanneer zij worden geïnstitutionaliseerd (ten grondslag liggen aan beleidsbeslissingen van overheden en bedrijven) en door individuele actoren worden geïnternaliseerd (wanneer actoren hun gedrag door een bepaald discours laten bepalen). Tegelijkertijd worden discoursen ge(re)produceerd in praktijken, wanneer netwerken van actoren (zogenoemde discourscoalities) zich achter bepaalde discoursen scharen en deze in woord en daad uitdragen. Deze coalities ontstaan in het algemeen niet doordat actoren zich volledig in alle details van een bepaald discours kunnen vinden. Vaak scharen actoren zich achter zogenoemde verhaallijnen (versimpelde, verhalende versies van discoursen), waarin verschillende actoren hun specifieke kennis en ideeën kunnen integreren. Door hun beperkte discursieve complexiteit kunnen verhaallijnen een gemeenschappelijk begrip van een bepaalde kwestie suggereren, ook wanneer deze gemeenschappelijkheid op een dieper liggend niveau niet bestaat (Dryzek 2005; Hajer 2009).

Het concept *frames*, ten slotte, staat voor structuren van geloof, perceptie en appreciatie die – wanneer we het concept toepassen op beleidskwesties – ten grondslag liggen aan concrete beleidsstandpunten (Goffman 1974; Schön & Rein 1994). Het concept is nauw verwant aan het concept discours, maar legt de analytische focus van de onderzoeker niet zozeer op de interactie tussen discours en praktijk zoals dat in discoursanalyses gebeurt (Arts & Buizer 2009). In plaats daarvan vestigt het de aandacht op de niet direct waarneembare referentiekaders van groepen van belanghebbenden, die onder hun conflicterende meningen in politieke en publieke debatten liggen.

vanuit verschillende perspectieven kunnen denken en handelen.

Een perspectief op duurzaam voedsel plaatst het vraagstuk 'hoe kunnen we het voedselsysteem verduurzamen' in een bepaald wetenschappelijk, historisch, cultureel en politiek kader. Een perspectief benadrukt vanuit dit specifieke kader bepaalde duurzaamheidsproblemen (wat is precies het probleem en hoe groot is dit probleem?) en bepaalde redenen waarom het huidige voedselsysteem niet duurzaam is (welke actoren, instituties en activiteiten hebben

bijgedragen aan het ontstaan van de problematiek?). Hieraan gerelateerd omvat een perspectief ook ideeën over hoe een duurzame voedseltoekomst eruit ziet en hoe deze toekomst het best bereikt kan worden (welke rol moeten verschillende actoren, instituties en organisaties spelen in het tot stand brengen van een duurzaam voedselsysteem?).

Verschillende perspectieven bieden dus verschillende ideeën over de aard en omvang van een bepaalde kwestie, over wie of wat het probleem veroorzaakt heeft, hoe het probleem opgelost kan worden en wie er

verantwoordelijk is voor de implementatie van deze oplossingen (Van Gorp & Van der Goot 2012). Bij duurzaamheidsvraagstukken geldt dus niet zomaar 'de feiten spreken voor zich'. Het perspectief van waaruit de kwesties worden benaderd, stuurt de wijze waarop de betrokkenen feiten begrijpen – en, meer fundamenteel, welke feiten en informatie ze geloofwaardig en relevant achten.

2.2 Operationalisering

In de vorige paragraaf hebben we een eerste, brede definitie van het begrip 'perspectief op duurzaam voedsel' gegeven. In deze paragraaf werken we het analytisch kader verder uit en beschrijven we aan de hand van welke meer specifieke criteria we onderscheid maken tussen verschillende perspectieven. We doen dit door eerst het begrip *duurzaamheid* te bediscussiëren en vervolgens in te gaan op thema's die specifiek spelen rond duurzaamheid in relatie tot *voedsel*.

Het begrip *duurzaamheid* of duurzame ontwikkeling is bekend geworden door de definitie die de commissie-Brundtland er in 1987 aan gaf (zie WCED 1987). Deze definitie stelt dat duurzame ontwikkeling een vorm van ontwikkeling is die voorziet in de economische, sociale en ecologische behoeften van huidige generaties zonder het vermogen van toekomstige generaties om in deze behoeften te voorzien, in gevaar te brengen. Het begrip is door de jaren heen door verschillende maatschappelijke actoren toegeëigd en kent een grote verscheidenheid aan interpretaties. Vaak worden deze verschillende interpretaties gecategoriseerd aan de hand van binaire categorieën – zoals zwakke versus sterke duurzaamheid (Neumayer 2003). Hopwood et al. (2005) hebben op meer genuanceerde wijze orde in de verscheidenheid geschapen door verschillende interpretaties af te zetten op twee assen: één die de mate van aandacht voor de ecologische component van duurzaamheid weergeeft, en één die de mate van aandacht voor de sociale en economische componenten weergeeft. Hopwood et al. houden bij hun classificatie tevens rekening met in hoeverre interpretaties een verandering in de huidige sociale en economische structuren voorstaan. Zo onderscheiden ze interpretaties die suggereren dat duurzame ontwikkeling kan worden bereikt binnen de huidige structuren, interpretaties die een fundamentele hervorming voorstaan maar niet volledig met de bestaande structuren willen breken, en interpretaties die stellen dat enkel een radicale transformatie van de huidige structuren tot verduurzaming kan leiden.

Ook in debatten over *voedsel* en duurzaamheid bestaan verschillende ideeën over de noodzaak van structurele aanpassingen aan het voedselsysteem (Van Gorp & Van der Goot 2012; Oosterveer & Sonnenfeld 2012). Daarom volgen we Hopwood et al. in hun focus op de mate waarin perspectieven systemische veranderingen voorstellen. De vormgeving van de (sociaaleconomische en ecologische) assen is echter te weinig specifiek om in deze studie analytische helderheid te verschaffen. Zo spelen in debatten over de verduurzaming van landbouw en voedsel niet enkel ecologische en sociaaleconomische kwesties, maar ook vraagstukken omtrent dierenwelzijn, voedselkwaliteit, voedselveiligheid en volksgezondheid.

Het vraagstuk omtrent de verduurzaming van het voedselsysteem is complex en veelzijdig en daardoor niet gemakkelijk in twee assen of andere tweedelingen te vatten. Desalniettemin worden in analyses van het debat over voedsel en duurzaamheid – net als in analyses van het begrip 'duurzaamheid' – vaak binaire standpunten en toekomstbeelden onderscheiden. Eerder refereerden we al aan de tweedeling van Lang en Heasman (2015) tussen het levenswetenschappelijke en het ecologische paradigma. Andere dichotomieën die vaak terugkomen zijn: hoogtechnologische en grootschalige landbouw versus ambachtelijke en kleinschalige voedselproductie; overheidssturing versus marktsturing; vertrouwen in abstracte voedselsystemen versus persoonlijke vertrouwensrelaties; mondiale handel versus korte ketens; en fast food versus slow food.¹ In dit rapport willen we voorbijgaan aan dergelijke dichotomieën, door perspectieven te onderscheiden aan de hand van de verschillende (veelal in binariteit gevangen) thema's die vaak in beschouwingen en debatten over voedsel en duurzaamheid aanwezig zijn. Deze thema's zijn:²

- *Kennis en technologie*: op basis van welke kennis wordt de (on)duurzaamheid van voedsel gedefinieerd? Aan de hand van natuurwetenschappelijke variabelen (ecologische voetafdruk, nutritionele waarde) en het gebruiksnut voor consumenten (smaak, voedselkwaliteit, gemak)? Of worden ook sociaal en economisch wetenschappelijke variabelen meegenomen en gewogen, zoals de culturele waarde van voedsel, de marktmacht van verschillende ketenpartijen en sociale ongelijkheid in de toegang tot gezond en duurzaam voedsel? En op basis van welke kennis en technologieën worden oplossingsrichtingen voorgesteld? Wordt primair gesteund op natuurwetenschappelijke kennis en inzichten of wordt ook nadrukkelijk gekeken naar sociaal wetenschappelijke en andere vormen van kennis (bijvoorbeeld lekenkennis of praktijkkennis)? En volstaan technologische oplossingen om een

- verduurzamingsslag te maken of zijn daarnaast ook sociale innovaties noodzakelijk (Busch 2009; Tovey 2008)?
- *Governancestrategieën en -actoren*: welke rol wordt toegeschreven aan (de verhouding tussen) overheidssturing en marktsturing in het ontstaan van duurzaamheidsproblemen? En welke verantwoordelijkheid wordt aan overheden, marktactoren en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld toegedicht in het oplossen van duurzaamheidsproblemen? Welke rol dienen bijvoorbeeld schakels in de voedselvoorzieningsketen (landbouwers en hun toeleveranciers, voedselabrikanten, retailers) en consumenten te spelen in de verduurzaming van het voedselsysteem? En welke rol wordt aan overheden en ngo's toegedicht (Boström et al. 2015; Havinga et al. 2015)?
 - *Vertrouwen*: hoe dient vertrouwen in actoren te worden georganiseerd – in de zin dat zij hun verantwoordelijkheden zullen vervullen – om verduurzaming te waarborgen? Dient voornamelijk te worden vertrouwd op een geïnstitutionaliseerd complex van *checks and balances* of juist in persoonlijke relaties tussen de verschillende actoren (Bildtgård 2008; Kjærnes et al. 2007; De Krom 2010)?
 - *Geografische schaal*: welke rol speelt de ruimtelijke organisatie van het voedselsysteem bij het ontstaan en oplossen van duurzaamheidsproblemen? Gaan mondiale handelsstromen en duurzaamheid hand in hand of dienen ketens regionaal of lokaal te worden georganiseerd om duurzaamheid te waarborgen (Born & Purcell 2006; Oosterveer & Sonnenfeld 2012)?
 - *Voedselbeelden*: hoe ziet duurzaam voedsel er uit en hoe smaakt het? Wordt duurzaam voedsel bijvoorbeeld gelijkgesteld aan 'natuurlijk' en onbewerkt voedsel, of is het juist bewerkt om aspecten als voedzaamheid, smaak en houdbaarheid te verbeteren (Dagevos & Van Ophem 2013; Korthals 2017)? En wordt bij het definiëren van duurzaam voedsel voornamelijk gekeken naar producteigenschappen? Of wordt voedsel ook gezien als een product dat consumenten met actoren en activiteiten in de hele voedselvoorzieningsketen verbindt, waardoor de sociale en economische relaties waarin voedsel is ingebed nadrukkelijk worden meegenomen in definities van duurzaam voedsel?

Uitgaande van onze definitie van een perspectief en de voorgaande discussie omtrent het begrip duurzaamheid en haar relatie tot voedsel, zullen we deze thema's gebruiken om perspectieven te onderscheiden met een focus op onderling samenhangende verschillen in: (1) definities van duurzaamheidsproblemen; (2) ideeën over hoe een duurzame voedseltoekomst eruitziet; (3) ideeën over welke – meer of minder systemische veranderingen – nodig zijn om deze toekomst te

bereiken; en (4) de kennis waarop wordt gesteund om bovenstaande ideeën te onderbouwen. In de tabel in paragraaf 3.6 is een overzicht opgenomen waarin is uitgewerkt hoe de genoemde thema's in de vijf perspectieven worden ingevuld.

2.3 Methodologische verantwoording

Op basis van bovenstaand analytisch kader onderscheiden we in dit rapport vijf perspectieven op duurzaam voedsel. Bij het analyseren van deze perspectieven hebben we gebruikgemaakt van verschillende bronnen. Allereerst hebben we voortgebouwd op onze eigen kennis van de wetenschappelijke literatuur over voedsel en duurzaamheid en op inzichten die we hebben opgedaan door debatten over duurzaam voedsel te volgen in verschillende gremia (de media, debatavonden, wetenschappelijke en andere conferenties). De interpretaties van de auteurs zijn op verschillende momenten tijdens het werk aan dit rapport voorgelegd aan drie externe experts.³ Op basis van het commentaar van deze experts zijn de perspectieven aangepast en verfijnd.

De analyse van de aanwezigheid van de verschillende perspectieven in het huidige Nederlandse voedselbeleid (hoofdstuk 4), is gebaseerd op een bestudering van de Voedselagenda zoals hierover in 2015, 2016 en 2017 door het toenmalige kabinet naar de Tweede Kamer is gecommuniceerd (EZ 2015; 2016; 2017). In deze documenten schetste het kabinet zijn voedselbeleid dat het – in samenspraak met verschillende belanghebbenden van het Nederlandse voedselsysteem (zie vooral EZ 2017) – had opgesteld. Om de betrouwbaarheid van de analyse te vergroten, zijn de verschillende beleidsdocumenten door beide auteurs gecodeerd, waarbij specifiek is gekeken naar het voorkomen van argumentatielijnen die tot een bepaald voedselperspectief behoren. Deze analyse door verschillende onderzoekers verkleint de kans dat opvattingen en denkbeelden van individuele onderzoekers de onderzoeksresultaten kleuren. De analyse van de beleidsstukken is tevens ter commentaar voorgelegd aan de hiervoor genoemde externe experts.

In dit rapport trachten we *niet* het definitieve antwoord te geven op de vraag welke verschillende visies er binnen Nederland op voedsel en duurzaamheid bestaan. We maken een analytisch onderscheid tussen perspectieven waar er in de praktijk mogelijk overlappen tussen deze perspectieven bestaan. Ook veranderen perspectieven door de tijd heen en soms worden elementen van het ene perspectief door een ander perspectief omarmd. We merken tevens op dat andere conceptuele benaderingen en meer systematische analyses van wetenschappelijke literatuur en

maatschappelijke debatten, mogelijk andere indelingen van perspectieven rechtvaardigen.

Het doel van dit rapport is om te verduidelijken dat er meerdere perspectieven op duurzaam voedsel bestaan en om hiermee bij actoren een reflectie op gang te brengen op het perspectief dat zichzelf en anderen aanhangen. Actoren waar we in eerste instantie aan denken zijn beleidsmakers. Maar tevens denken we aan marktactoren en actoren uit het maatschappelijke middenveld. Niet in de laatste plaats denken we ook aan onderzoekers, inclusief PBL-onderzoekers. Afhankelijk van het perspectief van waaruit wordt gedacht, zullen verschillende vormen van kennis en onderzoeksmethoden relevant worden om een probleem te duiden en een oplossingsrichting te zoeken (Busch 2009; De Krom et al. 2014; Law 2009). Bewustwording van deze dynamieken kan een onvoorziene en ongewenste bias in onderzoek helpen voorkomen.

Noten

- 1 Zie bijvoorbeeld: Fresco 2012; ING 2012; PBL 2013; Biltekoff 2016; Lelieveldt 2016.
- 2 Zie, naast de literatuur waarnaar we bij de verschillende thema's refereren, ook de in de vorige voetnoot genoemde literatuur.
- 3 Deze experts zijn dr. Hans Dagevos (senior onderzoeker, Wageningen Economic Research), dr. Jeroen Candel (universitair docent, leerstoelgroep Bestuurskunde, Wageningen Universiteit) en prof.dr. Peter Oosterveer (professor, leerstoelgroep Milieubeleid, Wageningen Universiteit).

De perspectieven

In de volgende paragrafen beschrijven we de vijf onderscheiden perspectieven op de verduurzaming van het Nederlandse voedselsysteem. Iedere paragraaf begint met een korte samenvatting en een visualisatie van de belangrijkste elementen van het perspectief, zodat de lezer zich snel een beeld kan vormen van waar het perspectief over gaat. Vervolgens beschrijven we het perspectief diepgaander aan de hand van de thema's die we in onze operationalisering hebben benoemd (probleemdefinitie, oplossingsrichtingen, mate van benodigde verandering, geografische schaal, belangrijke actoren, vertrouwen, kennis en technologie, en voedselbeeld). Om de interne logica van de perspectieven zo inzichtelijk mogelijk te maken, beschrijven we ze zoveel mogelijk vanuit de logica van het perspectief zelf. De beschrijvingen bieden dus geen beschouwing of kritische reflectie op de perspectieven, maar duiden welke duurzaamheidsproblemen en oplossingsrichtingen worden gezien binnen een specifiek perspectief. We sluiten het hoofdstuk af met een tabel die een overzicht geeft van de belangrijkste kenmerken van de vijf perspectieven.

3.1 Voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt

3.1.1 Het perspectief in vogelvlucht

Het huidige mondiale voedselsysteem voorziet in voldoende en betaalbaar voedsel, maar brengt ook milieu- en gezondheidsproblemen met zich mee. Deze problemen zijn niet structureel van aard, maar kunnen grotendeels via de werking van de internationale markt – die het huidige systeem zo succesvol maakt – worden opgelost. Waar de markt er niet in slaagt om tot een oplossing te komen en de maatschappij wel om een oplossing vraagt, is ingrijpen door de overheid legitiem. De overheid dient hierbij de marktwerking zo min mogelijk te verstoren. Dit kan bijvoorbeeld door 'externe kosten' te beprijzen, minimumeisen aan productie-

processen te stellen, of samen met het bedrijfsleven convenanten af te sluiten. De consument kiest voor lekker, gemakkelijk en goedkoop voedsel en is niet of nauwelijks bereid om meer te betalen voor duurzaam voedsel.

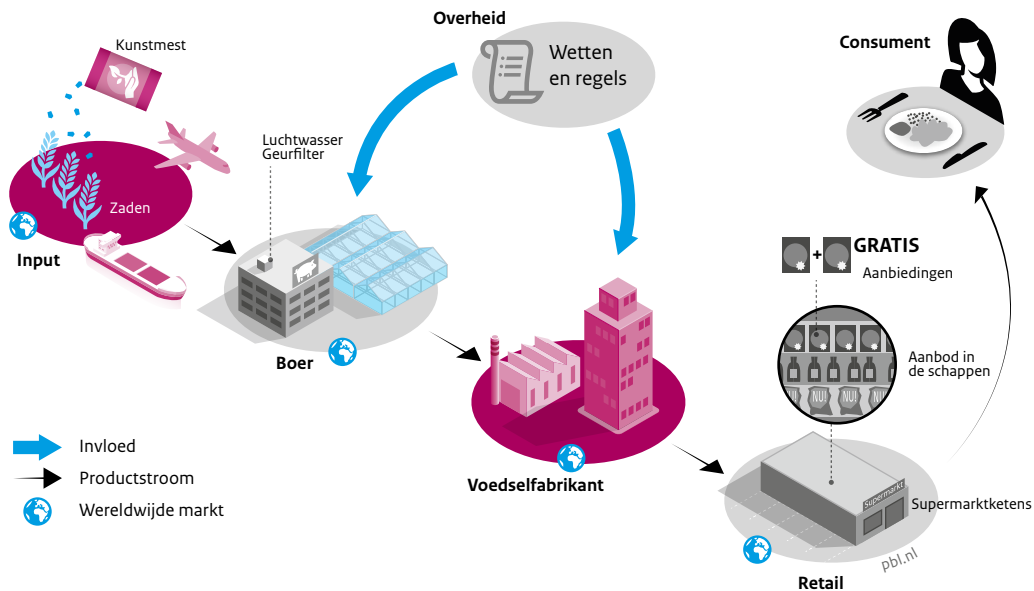
3.1.2 Het perspectief nader bekijken

Het succes van het huidige voedselsysteem in West-Europa is grotendeels te herleiden tot de neoliberale vormgeving van dit systeem. Mondiale handel in voedsel staat landen en regio's toe om zich te specialiseren in die producten die zij (economisch en ecologisch) het meest efficiënt kunnen produceren. Om de kostprijs van producten zoveel mogelijk te drukken, wordt bovendien gebruikgemaakt van schaalvoordelen. Dit is onder andere zichtbaar in de toenemende schaalvergroting in de Nederlandse landbouw, die tot de efficiëntste ter wereld behoort. De problemen die de productie, distributie en consumptie van voedsel veroorzaken (de uitstoot van broeikasgassen, stikstof- en fosforoverschotten, verlies van biodiversiteit zoals de afname van het aantal weidevogels, en Q-koorts en obesitas) zijn vervelende bijeffecten van de efficiënte en effectieve manier van produceren en distribueren die (nog) niet door marktwerking worden opgelost. De verschillende bijeffecten duiden niet op een structureel probleem in het huidige voedselsysteem, maar kunnen elk op zichzelf beoordeeld en opgelost worden.

Een deel van de bovenstaande problemen zal uiteindelijk door marktpartijen zelf worden opgelost. Zo mag worden verwacht dat schakels in de voedselvoorzieningsketen (landbouwers, voedselabrikanten, retailers) op zoek zullen gaan naar win-winoplossingen waarbij een verbeterde ecologische en economische efficiëntie samen op gaan. Door op deze wijze duurzamer te produceren, pakken ze immers een concurrentievoordeel. De wens om op de lange termijn de toegang tot essentiële grondstoffen veilig te stellen, vormt een andere marktgedreven motivatie voor de verduurzaming van de voedselvoorziening. Voedselabrikanten zullen

Perspectief 1

Voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt



Bron: PBL

investeren in duurzame productiemethoden in de landbouw om hun toegang tot essentiële grondstoffen op de lange termijn zeker te stellen.

De markt zal er echter niet in slagen om alle duurzaamheidsproblemen zelf het hoofd te bieden, omdat deze problemen worden beschouwd als 'externe kosten'. Deze kosten worden niet meegenomen in de kostprijsberekening van een economische activiteit, maar gedragen door derden of de maatschappij in zijn geheel. Deze maatschappelijke kosten hebben dan ook geen invloed op de economische afwegingen van een bedrijf of bedrijfstak: zolang de kosten – zoals de uitstoot van broeikasgassen – niet worden geïnternaliseerd in de markt, is er geen economische prikkel om deze kosten te verminderen en dus geen prikkel om een verduurzamingslag te maken (RIDL&V 2011).

Waar de maatschappij vraagt om een oplossing die de markt niet direct tot stand kan brengen, is ingrijpen door de overheid nodig. Het is hierbij belangrijk om de voordelen van de marktwerking te behouden. Dit kan op verschillende manieren. Zo kunnen overheden een systeem in het leven roepen waarin bepaalde milieueffecten worden beprijsd. Daarnaast kunnen overheden minimumeisen stellen aan bepaalde productieprocessen, zoals bijvoorbeeld het geval is bij voedselveiligheid (zie ook hieronder). Het is hierbij van belang om te waarborgen dat dergelijke eisen voor alle

spelers in een bepaalde sector of branche gelden zodat er een *level playing field* blijft bestaan. Ten slotte kunnen overheden ook samen met bedrijven een convenant afsluiten om gezamenlijk en vrijwillig een verbetering na te streven. Een voorbeeld van een convenant is het akkoord verbetering productsamenstelling, waarbij voedselabrikanten met de overheid hebben afgesproken om producten gezonder te maken door er minder vet, zout en suiker in te doen.

Voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt is een behoudend perspectief. Het huidige systeem is grotendeels succesvol en fundamentele veranderingen in de werking van dit systeem zijn dan ook niet wenselijk, aldus partijen die dit perspectief aanhangen. Bedrijven die succesvol zijn zullen bovendien hun marktmacht aanwenden om hun posities te behouden. Fundamentele veranderingen, bijvoorbeeld in productiewijzen, leiden onvermijdelijk tot kosten en kunnen gepaard gaan met een verschuiving onder de spelers op de markt doordat bestaande spelers door nieuwkomers onder druk worden gezet. Voor veel partijen die op dit moment succesvol zijn, is doorgaan op de huidige weg daarom wenselijk. Het perspectief *Voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt* kent van binnenuit dan ook geen stimulans voor een radicale omwenteling of transformatie van het voedselsysteem. Dit betekent niet dat er geen veranderingen zijn, en zelfs niet dat de veranderingen uiteindelijk klein zijn: de

concurrentieslag tussen rivaliserende bedrijven is een motor voor continue verandering. Deze verandering zal echter binnen de bestaande (institutionele) kaders plaatsvinden en daarmee bijna per definitie incrementeel zijn. De institutionele status quo, een voedselsysteem dat overvloedig, smakelijk en goedkoop voedsel produceert, blijft gehandhaafd.

De sturende factoren efficiëntie en prijs hebben grote invloed op de geografische schaal van voedselproductie. De voorkeur gaat in eerste instantie uit naar de economisch meest efficiënte schaal. Dit betekent dat voedsel uit alle delen van de wereld komt, omdat verschillende producten in verschillende gebieden het meest efficiënt geproduceerd kunnen worden. Denk aan rijst en kweekvis uit Azië, veevoer uit Zuid-Amerika, graan uit Oost-Europa en melk uit Noordwest-Europa. Hierdoor ontstaan grote stromen van grondstoffen voor voeding, veevoer, kunstmest en biomassa over de wereld. *Voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt* staat een vergaand geliberaliseerde wereld voor, waarin de mondiale vrijhandel zoveel mogelijk wordt gewaarborgd. Aanvullende eisen en uitzonderingsbepalingen richten zich vooral op de voedselveiligheid, waarbij de WTO en FAO minimumeisen stellen en zodoende een mondiaal *level playing field* creëren.¹ Minimumeisen voor verduurzaming en beprijzing van vervuiling zijn in het WTO-regime nauwelijks mogelijk (Oosterveer 2005; WRR).

Invloedrijke spelers in *Voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt* zijn voedselabrikanten en hun toeleveranciers, die veelal opereren op een multinationale schaal en door hun schaalgrootte veel marktmacht bezitten. Daarnaast speelt de agrarische inputindustrie (zoals zaadleveranciers en kunstmest- en gewasbeschermingsfabrikanten) een belangrijke rol in het continue proces van het efficiënter maken van voedselproductie. Naast deze marktpartijen heeft de overheid een rol als partij die de werking van de markt in het algemeen belang bijstuurt en als marktmeester (scheidsrechter bij marktgeschillen).

De kennisbasis en het leervermogen is binnen dit perspectief gericht op het continu verhogen van de efficiëntie en effectiviteit van de voedselproductie. Vertrouwen in het voedselsysteem is georganiseerd door de overheid en door het bedrijfsleven. Vertrouwen stoelt deels op de aanname dat bedrijven de kwaliteit van hun producten en merken zullen waarborgen om imagoschade te voorkomen. Daarnaast gaat de focus die bedrijven leggen op het efficiënt vormgeven van hun productiesystemen vaak gepaard met een grote mate van standaardisering van eindproducten. Dit kan vertrouwen wekkend werken, aangezien hierdoor in het verleden

behaalde resultaten (qua smaak, textuur, veiligheid, service) sterk voorspellend zijn voor de toekomst (Bildtgård 2008; Ritzer 2000). Anderzijds wordt vertrouwen gesteld in een door overheden geïnstitutionaliseerd systeem van checks en balances dat zich richt op het bewaken van de minimale kwaliteit die producten moeten hebben en het bewaken van de kwaliteit van de leefomgeving en volksgezondheid. Controle en handhaving spelen hierin een belangrijke rol.

Bezien vanuit het perspectief *voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt* is goed voedsel overvloedig beschikbaar, lekker en betaalbaar. De consument kiest uit het grote voedselaanbod wat aan zijn of haar wensen op gebied van smaak, gemak en prijs voldoet en koopt dat. De consument is niet bereid meer te betalen voor duurzaam voedsel en geeft dan ook geen duidelijke prikkel aan de voedingsindustrie om haar aanbod grondig te verduurzamen. Het aanpassen en verduurzamen van productiewijzen is dan ook grotendeels onzichtbaar voor consumenten. Het leidt niet tot grote veranderingen in de schappen of tot een grote verandering in het voedingspatroon. Het succes van genoeg, lekker en goedkoop voedsel voor iedereen blijft gehandhaafd.

3.2 Technologisch optimisme

3.2.1 Het perspectief in vogelvlucht

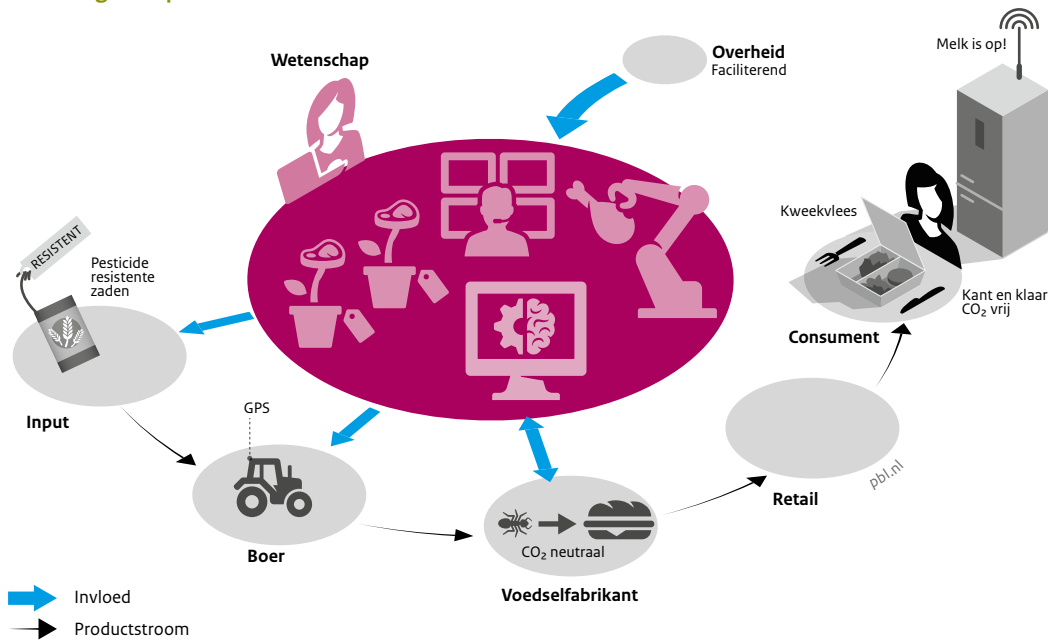
Het huidige voedselsysteem staat voor de opgave om voldoende voedsel te blijven produceren voor een groeiende – en steeds welvarender – wereldbevolking. In het verleden heeft landbouwkundig onderzoek sterk bijgedragen aan het vergroten van de voedselzekerheid. Ook nu vormen wetenschap en technologie de sleutel tot een toekomstbestendige voedselproductie. Een radicale verandering van de organisatie van het voedselsysteem is niet nodig. Wetenschappers en ingenieurs blijven innovatieve producten en productiemethoden ontwikkelen. Overheden en bedrijven scheppen een goed innovatieklimaat waardoor innovatieve producten en methoden de markt bereiken. Consumenten zijn tevreden met het voedzame voedsel dat ze in de winkels vinden.

3.2.2 Het perspectief nader bekeken

Volgens het *technologisch optimisme* is technologische innovatie de grondslag van een noodzakelijke verduurzaming van het voedselsysteem. Het naoorlogse landbouwbeleid heeft grote successen geboekt in het behalen van de doelstelling ‘nooit meer honger’. Deze successen zijn bereikt door de nadruk te leggen op het vergroten van de landbouwproductiviteit door industrialisering en intensivering. Het zogenoemde

Perspectief 2

Technologisch optimisme



Bron: PBL

‘OVO-drieluik’ (onderzoek, voorlichting, onderwijs) speelde hierbij een cruciale rol. De naoorlogse focus op productiviteit kende echter ook verschillende negatieve bijeffecten. Zo draagt de hedendaagse landbouw bij aan een aantal milieuproblemen (waaronder de uitputting van schaarse hulpbronnen, biodiversiteitsverlies en klimaatverandering) en bestaan er maatschappelijke zorgen over het niveau van dierenwelzijn in de intensieve veehouderij. De noodzaak om deze problemen het hoofd te bieden, in combinatie met de uitdaging om voldoende voedsel te produceren voor de groeiende en meer welvarende wereldbevolking, nopen volgens technologisch optimisten tot radicale technologische innovaties in de voedselproductie (ook wel systeeminnovaties genoemd).

Er zijn verschillende technologieën die momenteel veel aandacht krijgen vanwege hun potentie om de voedselproductie te verduurzamen. Enerzijds richten deze technologieën zich op het vergroten van de economische en ecologische efficiëntie van de landbouw. Een belangrijk voorbeeld van zulke innovatieve technologieën zijn de ‘slimme landbouwtechnologieën’ (*smart farming of precision farming*), die voortbouwen op de mogelijkheden van informatie- en communicatie-technologieën (ICT). Deze slimme technologieën omvatten een scala aan meetinstrumenten (sensoren, satellieten), machines (melkrobots, drones) en

dataverwerkingsprogramma’s die landbouwers kunnen helpen om hun bedrijfsprocessen efficiënter en – zelfs bij toenemende schaalvergroting – nauwkeuriger te monitoren en managen. Hierdoor zou de dubbele winst van zowel een productiviteitsstijging als een daling van milieu- en dierenwelzijnsproblematiek bereikt kunnen worden (zie bijvoorbeeld EU-PLF 2013). Digitalisering en big data herbergen volgens voorspellingen een potentieel van een landbouwkundige ‘revolution comparable to the introduction of the tractor and chemical products in the 1950s’ (Fresco & Poppe 2016: 15). Ook biedt digitalisering mogelijkheden om de verdere voedselketen via slimme supermarkten, keukens en productverpakkingen te verduurzamen.

Een andere set van technologieën richt zich niet zozeer op een verdere mechanisering van de landbouw en de voedselketen, maar wil ingrijpen in de biologische basis van de landbouwproductie. Genetische modificatie en *gene-editing*-technieken zijn de bekendste voorbeelden van deze technieken. Deze technieken staan toe om de genetische eigenschappen van planten en dieren te veranderen, waardoor de productie vergroot kan worden, terwijl negatieve effecten op milieu en natuur worden verkleind.

Zoals bovenstaande voorbeelden aangeven, richten de inspanningen om het voedselsysteem te verduurzamen

zich grotendeels op de voedselproductie. De (potentiële) rol van de consumentenvraag krijgt minder aandacht. Verduurzaming van het dieet komt wel aan de orde, maar dan vooral in de vorm van het zoeken naar opties om het aanbod van voedsel te verduurzamen. Een kenmerkend voorbeeld hiervan is de zoektocht naar eiwitbronnen die producten uit de veehouderij (gedeeltelijk) kunnen vervangen. Voorbeelden zijn vegetarische burgers, uit insecten vervaardigde producten en kweekvlees. De zoektocht naar de bevordering van een gezond dieet leidt onder andere naar een gepersonaliseerde aanpak, waarin voortbouwend op inzichten uit de nutrigenomics wordt getracht om de invloed van dieet op genetische expressie te bepalen en op basis daarvan geïndividualiseerde gezondheidsbevorderende voedselproducten te ontwikkelen en aan te bieden (Muller & Kersten 2003).

Om bovenstaande innovaties te bewerkstelligen zijn volgens technologisch optimisten geen fundamentele aanpassingen nodig aan de bestaande sociaaleconomische en politieke organisatie van het voedselsysteem. Aan de basis van het succes van het naoorlogse landbouwbeleid stonden landbouwkundig onderzoekers. Deze onderzoekers bepaalden in hun (veld)laboratoria de meest efficiënte manier om de landbouwproductie te organiseren, waarna deze inzichten zich verspreiden door de voedselketen. Landbouwers en voedselabrikanten pasten hun productiemethoden aan. De consumenten waren blij met de producten die zij in de winkels vonden (Spaargaren et al. 2012). Technologisch optimisten gaan in essentie uit van een voortzetting van een dergelijk lineair innovatiemodel waarin technisch-wetenschappelijke kennis de basis vormt van de benodigde verduurzaming van het voedselsysteem.

Het technologisch-optimistische perspectief is niet inherent verbonden aan een bepaalde geografische schaal waarop de voedselproductieketen georganiseerd dient te worden. De wetenschappelijke kennis die aan de basis ligt van dit perspectief wordt verondersteld min of meer universeel geldig te zijn. Daardoor zijn innovaties inpasbaar in verschillende contexten waarin bepaalde duurzaamheidsproblematieken zich voordoen (Tovey 2008). Deze capaciteit van wetenschappelijke kennis en technologieën om te 'reizen' brengt een mondiaal perspectief met zich mee, waarin de export van innovatieve kennis en technologie centraal staat (Jasanoff & Martello 2004; zie ook Viviano 2017).

De centrale actoren in de verduurzaming van het voedselsysteem zijn de natuurwetenschappelijke en technologische experts bij kennisinstellingen en bedrijven. De overheid heeft vanuit het technologisch optimistische perspectief als kerntaak om een kennisklimaat of

'nationaal innovatiesysteem' te faciliteren waarin technisch-wetenschappelijke innovaties worden gestimuleerd en kunnen worden doorontwikkeld. Hierbij is ook een belangrijke rol weggelegd voor actoren in de voedselvoorzieningsketen, omdat een goede samenwerking tussen wetenschap en bedrijfsleven noodzakelijk is om marktrelevant onderzoek op te zetten en om innovaties effectief te vermarkten (Soete et al. 2010).

Het vertrouwen tussen actoren in het voedselsysteem steunt voornamelijk op het idee dat wetenschappelijke kennis de basis vormt van een rationele organisatie van het voedselsysteem die het algemeen belang dient. Onder deze gedachte schuilt de aanname dat wetenschappelijke kennis neutraal is en dat keuzes gebaseerd op deze kennis tot een betere wereld leiden (Bildtgård 2008; De Krom 2010). Vertrouwen wordt hierbij niet zozeer gesteld in individuele experts, maar eerder in expertsystemen of instituties waarin op basis van wetenschap en geteste kennis problemen worden opgelost (Giddens 1990).

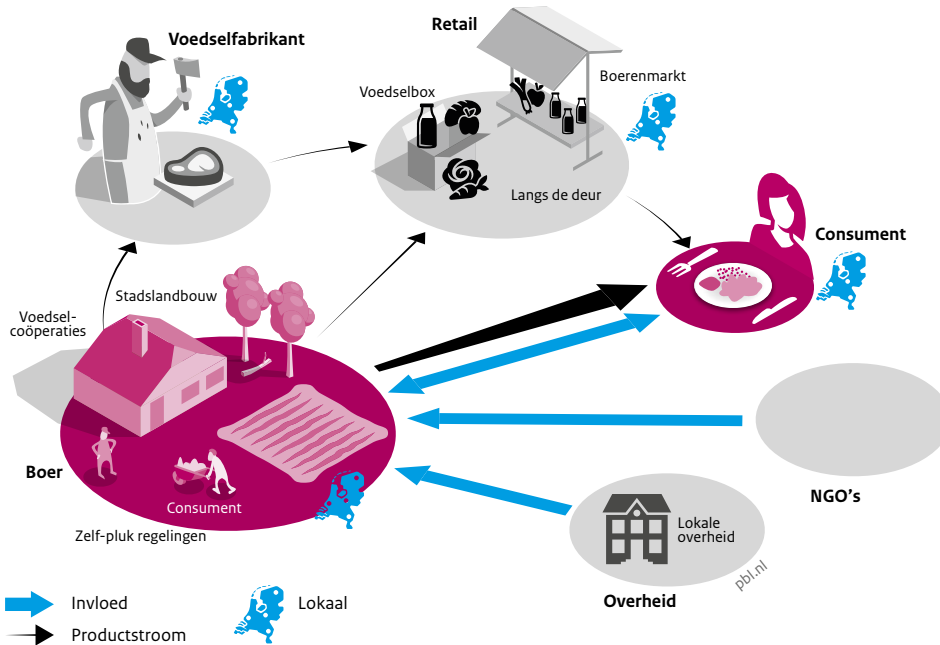
Voedsel wordt door technologisch optimisten gezien als brandstof voor de groeiende wereldbevolking. Voedselproducten worden voornamelijk benaderd aan de hand van natuurwetenschappelijke en gezondheids-wetenschappelijke variabelen, zoals voedingswaarde in de vorm van koolhydraten, vetten, eiwitten, vitaminen en mineralen. Technologisch optimisten zien een toekomst waarin technologisch hoogstaande – en daardoor duurzame – productieprocessen ervoor zullen zorgen dat voedszaam voedsel ruimschoots voorhanden zal zijn. Daarbij zullen producten die bewerkt en verpakt zijn om hun voedszaamheid, houdbaarheid en veiligheid te vergroten een belangrijk onderdeel van het dieet uitmaken.

3.3 Alternatieve voedselnetwerken

3.3.1 Het perspectief in vogelvlucht

Boeren en consumenten constateren samen verschillende fundamentele problemen met het huidige voedselsysteem, zoals milieuvervuiling, verminderd dierenwelzijn en een marginale rol van boeren in de voedselketen. Deze problemen zijn terug te voeren op het grootschalige, mondiale voedselsysteem dat anoniem, 'plaatsloos' voedsel produceert. De verbinding tussen boer en consument is verbroken en moet worden hersteld. Door lokale of regionale voedselnetwerken te vormen, krijgen boer en consument de mogelijkheid om te produceren en consumeren op een manier die bij hun persoonlijke en maatschappelijke waarden past. Overheden voeren beleid dat de voedselsoevereiniteit en

Perspectief 3
Alternatieve voedselnetwerken



Bron: PBL

de lokale of regionale zelfvoorziening vergroot. Ook ngo's spelen een belangrijke rol – zowel in de beïnvloeding van het maatschappelijke debat als bij het opzetten, promoten en controleren van initiatieven.

Voedselconsumptie en -productie zijn niet enkel economische activiteiten: het zijn activiteiten die een belangrijke culturele en maatschappelijke rol spelen.

3.3.2 Het perspectief nader bekijken

Het perspectief van de *alternatieve voedselnetwerken* is ontstaan uit verzet tegen het conventionele, 'faceless and essentially placeless food system' (Delind 2013: 391). Volgens aanhangers van dit perspectief brengen kenmerken van het conventionele systeem – zoals de verregaande rationalisering, globalisering, homogenisering en anonimisering – fundamentele problemen met zich mee die de houdbaarheid van het voedselsysteem onder druk zetten. Deze problemen uiten zich aan de ene kant op ecologisch vlak (biodiversiteitsverlies, landschapsvervuiling, uitputting van schaarse hulpbronnen) en in dierenwelzijnsproblemen in de intensieve veehouderij. Aan de andere kant wordt de beperkte marktmacht van boeren als problematisch beschouwd. Grote prijsfluctuaties op de internationale voedselmarkt en hieraan gerelateerde sociale onrust hebben vraagtekens opgeroepen over de sociaaleconomische stabiliteit van het geglobaliseerde voedselsysteem.

Ten slotte hebben verschillende voedselcrises en -schandalen vragen opgeroepen over de transparantie van het gangbare voedselsysteem en de capaciteit van dit systeem om ongewenste effecten met betrekking tot de veiligheid en kwaliteit van voedsel en de gezondheid van mens en dier te voorkomen. Denk hier bijvoorbeeld aan de fipronil-affaire, het paardenvleesschandaal, en Q-koorts. Dergelijke crises en schandalen hebben het vertrouwen in het voedselsysteem ondermijnd en het maatschappelijk verzet tegen dit systeem aangewakkerd.

Als reactie op de bovenstaande problemen in het gangbare voedselsysteem, is een scala aan initiatieven ontstaan die kunnen worden samengevat onder de noemer 'alternatieve voedselnetwerken' (Goodman et al. 2013; Kneafsey et al. 2007). Kenmerkend voor deze netwerken is dat zij een alternatief willen bieden voor de gangbare gezichtsloze en plaatsloze voedselketens door opnieuw een verbinding te leggen tussen producenten en consumenten. Dit gebeurt primair via het verkorten van productie-consumptieketens en het terugbrengen van landbouwactiviteiten en voedselketens naar een menselijkere schaal (als tegenwicht tegen de dominante tendens van schaalvergroting). Hierbij worden producten vaak geassocieerd met een bepaalde herkomst, namelijk een specifieke producent, streek of regio en/of productiewijze. Aan deze herkomst worden kwaliteiten toegekend die niet eenvoudig te standaardiseren en

daarom locatiespecifiek zijn, van de unieke smaak van een streekproduct tot de rol die landbouw speelt in het behouden van waardevolle regionale landschappen. Op deze manier kunnen consumenten keuzes maken die hun persoonlijke en maatschappelijke waarden weerspiegelen. Tegelijkertijd ontstaat er voor producenten een mogelijkheid om te ontsnappen aan hun geringe marktmacht in conventionele afzetketens en ruimte om het productieproces vorm te geven op basis van sociale en ecologische waarden die in het gangbare voedselsysteem onder druk staan. Door producenten en consumenten te her-verbinden, kan bovendien een vertrouwensband tussen deze actoren worden opgebouwd die in het conventionele voedselsysteem niet langer vanzelfsprekend was (Renting et al. 2003; Trivette 2017).

In dit perspectief wordt de geografische her-verbinding tussen producent en consument gezien als de bron van de noodzakelijke verduurzaming van onze voedselvoorziening. De meningen verschillen over de vraag of alternatieve netwerken het gangbare systeem volledig moeten vervangen. Sommigen menen van wel en willen een fundamentele transformatie van het voedselsysteem – van een mondiaal systeem naar verschillende, op regionale schaal georganiseerde systemen. Anderen zien alternatieve voedselnetwerken eerder als niches die de maatschappelijke en politieke agenda kunnen beïnvloeden. Deze niches, hopen zij, brengen een hervorming van het huidige voedselregime op gang waarbij er binnen dit regime veel meer aandacht en ruimte komt voor lokaal en sociaal en ecologisch duurzaam geproduceerd voedsel (Goodman 2004; Roep & Wiskerke 2012).

Alternatieve voedselnetwerken worden primair geassocieerd met een lokale of regionale schaal, waarbij er een relatief kleine afstand tussen producent en consument bestaat of zelfs persoonlijk contact tussen producent en consument mogelijk wordt. Deze organisatievormen worden ook wel gevat onder noemers als 'korte ketens' en 'lokale of regionale voedselnetwerken'. Voorbeelden van dergelijke lokale of regionale initiatieven zijn boerenmarkten, boerderijverkoop (direct aan de consument of via internet), *community supported* landbouw, voedsel-coöperaties, zelf-plukregelingen en 'box-regelingen' (waarbij consumenten periodiek een box met voedingswaren ontvangen). Ook bij stadslandbouw-initiatieven worden de productie-distributie-consumptie-relaties vaak op een lokale of regionale schaal ingericht.

Binnen het perspectief van de *alternatieve voedselnetwerken* worden producenten en consumenten als centrale actoren gezien. Producenten worden – soms zelfs samen met consumenten zoals in het geval van *community supported* landbouw – als initiatiefnemers gezien die alternatieve

netwerken op kunnen bouwen. Consumenten zijn cruciale actoren omdat zij via hun aankopen hun steun kunnen betuigen aan bepaalde alternatieve voedselnetwerken (Lockie 2009). Consumenten worden hierbij niet zozeer als marktactoren gezien, maar in de eerste instantie als burgers: ze laten hun stem horen voor een voedselnetwerk dat een belangrijke maatschappelijke rol speelt (en dus niet enkel een economische functie heeft). Ook de overheid wordt een belangrijke rol toegedicht. Overheden kunnen de ontwikkeling van alternatieve voedselnetwerken actief ondersteunen. De overheid wordt opgeroepen om de 'voedsel-soevereiniteit' te vergroten, dat wil zeggen de toegang van mensen tot gezond, duurzaam en cultureel passend voedsel en de mogelijkheid om zelf de productie en consumptie van dergelijk voedsel mee vorm te geven. Men wil op deze manier de lokale democratische zeggenschap over het voedselsysteem vergroten. Verder wordt de overheid gevraagd om haar landbouwbeleid in te zetten om lokale en regionale zelfvoorzienigheid te vergroten en agro-ecologisch werkende boeren actief te ondersteunen (Candel et al. 2014). Ook ngo's (zoals internationale bewegingen als Via Campesina en Slow Food) kunnen een belangrijke rol spelen door de maatschappelijke en politieke agenda te beïnvloeden en initiatieven te initiëren, promoten of controleren.

De rol van wetenschappers in *alternatieve voedselnetwerken* is om in samenwerking met landbouwers en andere ketenpartijen bij te dragen aan de opbouw van de context-specifieke (en dus niet universeel geldige) kennis die nodig is om alternatieve voedselnetwerken uit te bouwen. Voor natuurwetenschappers betekent dit dat zij landbouwers helpen om hun activiteiten met respect voor plaats-specifieke ecologische grenzen te ontplooiën. Sociaal wetenschappers worden gevraagd om inzicht te krijgen in de sociale, economische en politieke mechanismen die de groei van alternatieve netwerken beperken en kunnen stimuleren. Daarnaast wordt er veel waarde gehecht aan lokale, in het dagelijkse arbeidsproces opgedane kennis. Ook deze kennis is min of meer specifiek voor de sociaalculturele en ecologische omgeving waarin een alternatief voedselnetwerk is gesitueerd (Kloppenburg 1991; Tovey 2008). Het belang van dergelijke kennis staat bijvoorbeeld centraal in de agro-ecologische benadering van landbouw. Agro-ecologie is een landbouwpraktijk, wetenschap en sociale beweging die een alternatief wil bieden voor agro-industriële landbouw die veelal gebruik maakt van externe kennis en middelen (Wezel et al. 2009). Door gebruik te maken van lokale kennis, lokale relaties (bijvoorbeeld de uitwisseling van zaden binnen gemeenschappen van boeren) en lokale natuurlijke processen (zoals de sluiting van kringlopen) groeit de

autonomie van landbouwers en kan de landbouwpraktijk worden verduurzaamd.

De wens om het vertrouwen tussen producenten en consumenten opnieuw op te bouwen is, zoals eerder aangegeven, één van de drijvende krachten achter het ontstaan van het perspectief van de *alternatieve voedselnetwerken*. Vertrouwen wordt hierbij opgebouwd via persoonlijke contacten en sociale netwerken, of eventueel via labels. Directe verkoop van producent aan consument biedt de mogelijkheid tot persoonlijk contact. Dit contact kan face-to-face plaatsvinden of via internet georganiseerd worden. Labels verwijzen binnen dit perspectief voornamelijk naar een specifieke producent of regionale herkomst. Vertrouwen volgt hierbij uit de aanname dat deze herkomst gelijkstaat aan kwalitatief hoogstaande producten en productieprocessen. In plaats van ‘wat goed is komt van ver’, geldt binnen dit perspectief ‘wat goed is komt van dichtbij’. En ‘wat de boer niet kent, dat eet hij niet’ verwordt tot ‘wie de boer niet kent, die eet het niet’ (De Krom 2010).

Voedsel is allesbehalve een gestandaardiseerd massaproduct en eenheidsworst. Unieke eigenschappen van producten die te herleiden zijn tot bepaalde ecologische kenmerken (van bijvoorbeeld bodems of *terroir*) en culturele contexten (specifieke kennis van landbouwers) worden erg gewaardeerd. Dit zien we bijvoorbeeld terug in de Slow Food-beweging die streeft naar het behoud van cultuurspecifieke en regionale producten en keukens. Voedsel wordt gezien als een inherent relationeel product dat de consument in relatie brengt met de producent en de sociale en ecologische omgeving waarin voedsel is geproduceerd. Consumptie van voedsel is een uiting van solidariteit met bepaalde producenten en productiewijzen (Lockie 2009).

3.4 De consument aan het stuur

3.4.1 Het perspectief in vogelvlucht

Consumenten zijn zich, onder andere door voedsel-schandalen, bewust geworden van de schaduwzijden van het conventionele voedselsysteem. Consumenten zijn niet langer tevreden met het voedsel dat hen aangeboden wordt, maar gaan aanvullende eisen aan producten stellen en zijn ook bereid hiervoor te betalen. Hierdoor beïnvloeden consumenten (en ngo's die hun zorgen vertegenwoordigen) de voedselproductie. Transparantie over de herkomst en productiewijze van producten speelt een centrale rol. Labels geven de consument de mogelijkheid om producten te kopen die tegemoetkomen aan hun specifieke zorgen en wensen. Nieuwe ICT-toepassingen vergemakkelijken het verschaffen

van transparantie en dragen bij aan een versnippering van issues en labels, waardoor nicheproducten steeds belangrijker worden. Overheden en ngo's spelen een rol in het garanderen van de correctheid van consumenten-informatie. In het versnipperde voedsellandschap vormt het voedsel dat iemand eet een belangrijk onderdeel van zijn of haar identiteit.

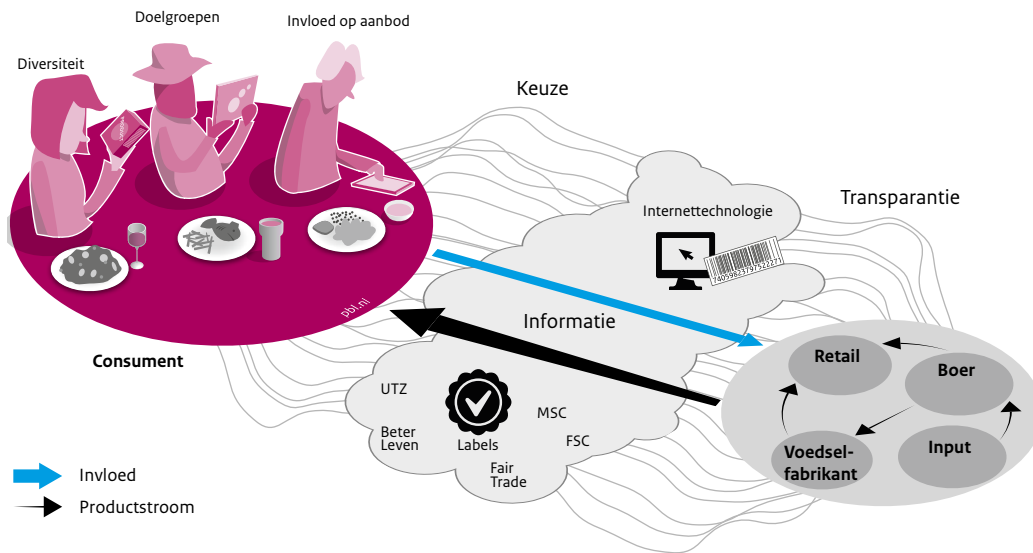
3.4.2 Het perspectief nader bekijken

In dit perspectief constateren consumenten dat het conventionele landbouwmodel – dat op basis van wetenschappelijke inzichten een continue verbetering van de voedselkwantiteit nastreefde – verschillende negatieve bijeffecten met zich mee heeft gebracht. Met name voedselcrises en -schandalen hebben duidelijk gemaakt dat het moderne geloof in vooruitgang door wetenschap geschaad kan worden. Zoals de Tsjernobyl-ramp aantoonde dat wetenschappelijke innovaties niet enkel vooruitgang maar ook risico's met zich mee kunnen brengen, toonden voedselcrises als de gekkekoeienziekte aan dat een verregaande rationalisering en industrialisering van de voedselproductie ongewenste gevolgen kan hebben (Beck 1992; Spaargaren et al. 2012).

Consumenten zijn niet langer tevreden met het feit dat er voldoende voedselaanbod is (voedselkwantiteit). Ze stellen zich vragen bij de kwaliteit van het aanbod en bij de consequenties van hun voedselkeuzes voor hun eigen gezondheid en het welzijn van mens, dier en planeet. In de zoektocht naar antwoorden op deze vragen wordt niet langer blind vertrouwd op wetenschappelijke experts (die elkaar in toenemende mate openlijk tegenspreken), maar ook geluisterd naar andere partijen zoals ngo's en, meer recentelijk, online-influencers en media-persoonlijkheden. Verschillende zorgen komen naar voren, gerelateerd aan kwesties als het broeikas-effect, dierenwelzijn, eerlijke handel, en voedselveiligheid en biodiversiteit. Oplossingen voor deze verschillende kwesties liggen niet noodzakelijk op één lijn (zo kan een verbetering van dierenwelzijn gepaard gaan met een vergroting van de ecologische voetafdruk van vleesproductie). In de afwezigheid van een (wetenschappelijke) autoriteit die een eenduidige definitie van ‘duurzaam en gezond voedsel’ neer kan leggen, fragmenteert het voedsellandschap. Consumenten willen in toenemende mate weten wat ze eten, zodat ze bewuste keuzes kunnen maken die tegemoetkomen aan hun specifieke zorgen en normen en waarden en die passen bij hun identiteit.

Aan deze consumentenvraag kan deels tegemoet worden gekomen via keurmerken. Keurmerken kunnen consumenten informeren over verschillende eigenschappen van producten en de achterliggende productieprocessen. Met betrekking tot duurzaamheid

Perspectief 4 De consument aan het stuur



Bron: PBL

bestaan er keurmerken op het gebied van natuur en milieu (bijvoorbeeld het EKO-keurmerk en het MSC-label), dierenwelzijn (bijvoorbeeld het Beter Leven-keurmerk), en eerlijke handel (Fair Trade). Ook bestaan er keurmerken die duiden of een product een gezonde keuze is (het Vinkje was hiervan het bekendste voorbeeld). Ten slotte kunnen keurmerken ook verwijzen naar een bepaalde herkomst, of aangeven of het product past in een op religieuze of morele gronden verkozen dieet (bijvoorbeeld Halal, Koosjer, en vegetarisch of veganistisch).² Behalve door keurmerken kunnen consumenten ook inzicht krijgen in wat ze eten aan de hand van ICT-applicaties zoals QR-codes en productcodes die op websites ingevuld kunnen worden. ICT-ontwikkelingen zoals de blockchaintechnologie maken het in toenemende mate mogelijk om de historie en herkomst op productniveau te traceren en voor consumenten inzichtelijk te maken. Een ander hulpmiddel dat consumenten kan helpen bij het maken van bewuste keuzes, zijn consumentengidsen – zoals de VISwijzer³ – die informatie verschaffen over de duurzaamheid van bepaalde producten en productgroepen.

Binnen het perspectief *de consument aan het stuur* is niet langer de optimale organisatie van de voedselproductie, maar de consumentenvraag naar bepaalde producten het leidende principe in de vormgeving van het voedselstelsel. Deze verschuiving wordt ook wel samengevat

onder de noemer ketenomkering. Door deze ketenomkering vindt er een diversificatie van het voedselaanbod plaats. Verschillende consumentenwensen zullen vertaald worden in verschillende productieprocessen en eindproducten, die elk zullen voldoen aan verschillende duurzaamheids- en andere eisen. Naast inmiddels bekende differentiaties zoals tussen biologische en niet-biologische producten, zullen er vele ‘niches’ ontstaan die tegemoet komen aan de specifieke vragen en wensen van de verschillende groepen consumenten. De digitalisering van het voedselstelsel zorgt voor een versnelling en versterking van deze tendens: het internet biedt consumenten de mogelijkheid om gemakkelijk producenten te vinden die voedsel produceren op een manier die aansluit bij hun wensen en eisen.

Door gebruik te maken van keurmerken en ICT-applicaties als QR-codes is het mogelijk om lange afstanden (in plaats en tijd) tussen producent en consument te overbruggen, waarbij consumenten ondanks deze lange afstand toch inzicht krijgen in voor hun belangrijke aspecten van het product en productieproces (Oosterveer & Sonnenfeld 2012). Hierdoor zijn deze instrumenten om ketentransparantie te verschaffen bij uitstek geschikt om consumenten het stuur in handen te geven in een mondiaal georganiseerd voedselstelsel. Waar duurzaamheidsproblemen bestaan, dienen deze

volgens dit perspectief niet zozeer te worden opgelost door de fysieke afstand tussen producent en consument te verkleinen, maar door fysieke handelsstromen te koppelen aan informatiestromen die consumenten inzicht en daarmee invloed in de keten geven.

Consumenten zijn binnen dit perspectief de cruciale actoren, aangezien hun wensen en bereidheid om voor bepaalde producten te betalen uiteindelijk bepalend zijn voor de vorm die het voedselsysteem aanneemt. Het gaat hierbij echter niet enkel om de daadwerkelijke consument (die in winkels haar of zijn keuze maakt), maar ook om de (door het bedrijfsleven) veronderstelde consument en de (door bijvoorbeeld ngo's) gerepresenteerde consument. De invloed van de consument op het voedselsysteem volgt dus niet enkel uit de voedselkeuzes die consumenten uiteindelijk maken, maar ook uit de representatie van en anticipatie op de vragen, wensen en zorgen van consumenten. Andere belangrijke spelers zijn de actoren die strijden om de aandacht van de consument in deze tijd van *information overload* (Davenport & Beck 2001). Hierbij kunnen we denken aan ngo's en verschillende marktactoren zoals retailers en voedselproducenten die via (reclame)campagnes de consument trachten te bereiken. Ook YouTube-sterren en voedingsgoeroes zijn regelmatig zeer succesvol in het overbrengen van hun boodschappen naar grote groepen consumenten. Vrienden en bekenden dienen hier ook genoemd worden – waarbij groepen van gelijkgestemden in de huidige tijden van internet kunnen bestaan uit individuen die over de hele wereld verspreid wonen. Ten slotte spelen actoren die betrokken zijn bij het faciliteren – en garanderen van de correctheid van – informatie over producten en productieprocessen een belangrijke rol. Denk hierbij aan ngo's die vaak keurmerken (mee helpen) opzetten om de correctheid en betrouwbaarheid van de informatie die consumenten bereikt te vergroten. Maar ook overheden kunnen verantwoordelijkheden nemen in het garanderen van de correctheid van deze informatie.

Zoals hierboven al is aangestipt, kunnen keurmerken en soortgelijke *informational governance*- (Soma et al. 2016) instrumenten vertrouwen opwekken doordat zij zijn ingebed in door onafhankelijke partijen geleide controlesystemen. Wanneer consumenten inzicht krijgen in eigenschappen van het productieproces, kunnen ze ook zelf een inschatting maken van risico's en daardoor meer verantwoordelijkheid nemen voor hun voedselkeuze dan wanneer zij enkel toegang hebben tot informatie over eigenschappen van het product zelf. Bovendien promoten sommige keurmerken normen en waarden die vertrouwen op kunnen wekken wanneer consumenten ervan uitgaan dat zij deze met voedselproducenten delen (Bildtgård 2008). De kennisbasis die verduurzaming faciliteert, wordt pluriform en versnipperd binnen dit

perspectief, net als de probleemdefinitie van duurzaamheid. Wetenschappers krijgen niet enkel concurrentie van andere actoren bij het definiëren van 'goed voedsel', maar ook van elkaar: afhankelijk van of gezondheid, ecologische duurzaamheid, dierenwelzijn of bijvoorbeeld eerlijke handel voorop worden gesteld, worden verschillende kennisvelden belangrijk bij het duiden van de verantwoorde keuze.

Het voedsel dat gegeten wordt in dit perspectief is zeer divers: zoveel consumenten, zoveel wensen.

Keurmerken en ICT-applicaties maken het voor de consument mogelijk om bewust biologisch, fair trade, ecologisch verantwoord, diervriendelijk, natuurvriendelijk, of veganistisch te eten, om maar enkele voorbeelden te noemen. Met het wegvallen van de traditionele, vanzelfsprekende voedselkeuzes en de groeiende differentiatie van het voedselaanbod, geldt eens te meer het spreekwoord 'Man ist was man isst' (Je bent wat je eet): het voedsel dat iemand eet, bepaalt voor een belangrijk gedeelte zijn of haar identiteit. Voedselkeuzes tonen wie je bent en waar je voor staat, en hebben zodoende ook een belangrijke sociale functie. De consumptie van voedsel is ten slotte een inherent politieke daad: door te kiezen wat je in je mond stopt, maak je kenbaar in welke wereld je wilt leven (Cochoy 2010; Micheletti 2003; Pollan 2006).

3.5 Integrale voedselpolitiek

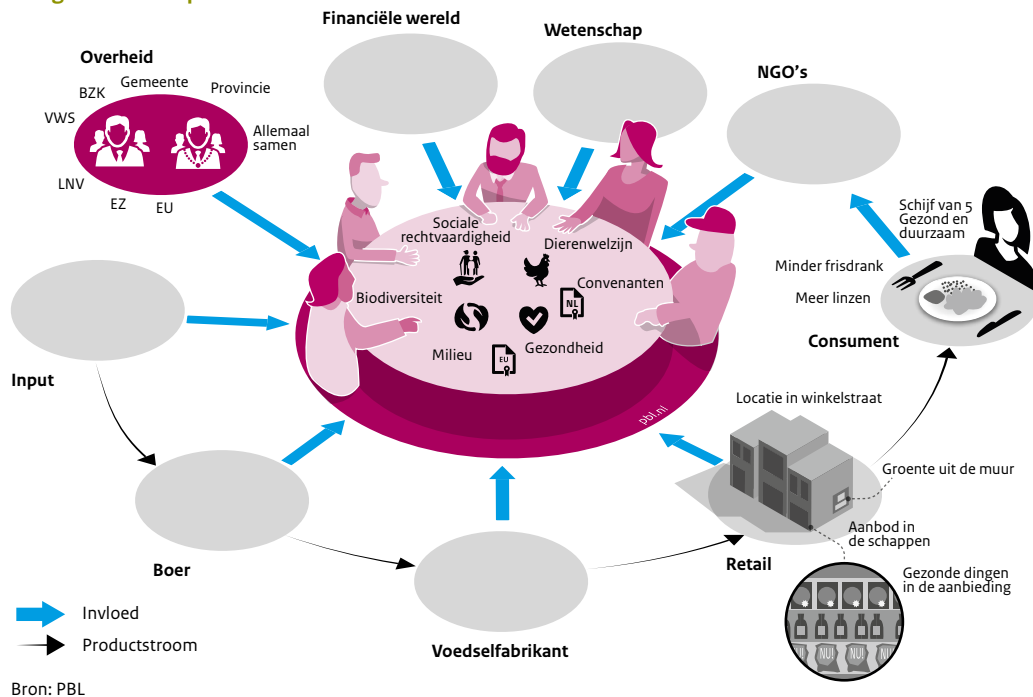
3.5.1 Het perspectief in vogelvlucht

Het huidige voedselsysteem kent een breed scala aan problemen, van lokale en mondiale milieuproblemen tot 'oneerlijke' handel en een ongezond dieet. Deze problemen kunnen enkel in samenhang worden begrepen en opgelost. Een dergelijke integrale benadering vraagt om betrokkenheid van alle partijen in het voedselsysteem, zodat zij gezamenlijk op zoek kunnen gaan naar ketenbrede en sector-overschrijvende oplossingen. Akkoorden en ronde tafels zijn hiervoor geïkete beleidsinstrumenten. Overheden hebben een sleutelpositie: zij kunnen de randvoorwaarden van het voedselsysteem aanpassen en zo onduurzame praktijken ombuigen en een verduurzaming van het gehele systeem op gang brengen. Om effectief te sturen, dienen overheden op verschillende schaalniveaus actief te zijn in het opstellen en implementeren van voedselbeleid. Consumptiepatronen die tegelijkertijd gezond en duurzaam zijn, worden de sociale norm.

3.5.2 Het perspectief nader bekeken

In het perspectief *Integrale voedselpolitiek* wordt er geconstateerd dat het huidige voedselsysteem verre van

Perspectief 5 Integrale voedselpolitiek



perfect is. Er zijn verschillende problemen, die op elkaar ingrijpen en elkaar kunnen versterken, zoals milieu-vervuiling, ongezond dieet (onder andere obesitas), oneerlijke handel, inpassing van de landbouw in de directe leefomgeving en de achteruitgang van biodiversiteit. Deze problemen worden veroorzaakt door een veelheid aan onduurzame praktijken en drijvende krachten in het voedselsysteem. Bij onduurzame praktijken kan bijvoorbeeld worden gedacht aan voedselverspilling tijdens productie en consumptie en aan onduurzame productiemethoden die de bodem uitputten of het water vervuilen. Bij *drivers* kan gedacht worden aan demografische of sociaaleconomische ontwikkelingen en technologische innovatie. Om deze complexiteit te vatten en te structureren, spreekt men meestal van een voedselsysteem(benadering) (Ingram 2011) of een *agri-food system* (Hubeau et al. 2017).

Het voedselsysteem bestaat uit veel verschillende partijen en spelers: de diverse ketenpartijen, zoals voedsel-fabrikanten, logistieke bedrijven, winkelketens, kunstmestfabrikanten, maar ook bijvoorbeeld overheden, ngo's, kennisinstituten en banken en andere financiers. Alleen door de verschillende problemen, actoren en *drivers* in hun complexe en dynamische samenhang te bezien, kan men grip krijgen op voedselconsumptie en -productie en kunnen knelpunten worden aangepakt.

Om te komen tot duurzame voedselconsumptie en -productie moeten met name politieke arrangementen veranderen (RIVM 2017; WRR 2014). Landbouwbeleid is in Nederland sterk sectoraal georganiseerd; het kent bijvoorbeeld een eigen ministerie. Voedselbeleid was tot 2015 sterk gericht op het veiligstellen van voedselzekerheid en voedselkwaliteit. Andere aspecten, zoals een gezond dieet, zijn belegd in het beleid rondom volksgezondheid. Daarnaast zijn er beleidsvelden die op het eerste gezicht niets met voedsel te maken hebben, maar bij nadere beschouwing veel invloed op de werking van het voedselsysteem blijken te hebben. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan ruimtelijke ordening (waar vindt productie en consumptie plaats, hoe ziet het landschap er uit), handelsbeleid, mededinging en fiscaal beleid. Vanuit de voedselsysteembenadering is dit niet optimaal; om tot een goed begrip en een effectieve aanpak van onduurzame voedselconsumptie en -productie te komen, is het nodig om integraal voedselbeleid te voeren (Lang & Heasman 2015, WRR 2014). Volgens sommige voorstanders van het integrale perspectief zou landbouwbeleid moeten worden getransformeerd naar een ketenbreed voedselbeleid dat rekening houdt met de verschillende waarden en belangen, zoals gezondheid, milieu, dierenwelzijn en landschapsbeheer (WRR 2014). Anderen suggereren dat een apart landbouwbeleid moet blijven bestaan, maar dat dit beleid – bijvoorbeeld met behulp van een

voedselstrategie – gecoördineerd dient te worden met de inspanningen uit andere beleidsvelden (zie bijvoorbeeld Candel 2016).

Ook de sociaalculturele positie van voedsel verandert in het perspectief van *integrale voedselpolitiek*. Sociale normen en culturele gewoontes verschuiven naar meer duurzame patronen. Economische instituties blijven stabiel; men gaat ervan uit dat de wetten van de markt min of meer hetzelfde zullen blijven, ook omdat veel grote agri-food-bedrijven internationaal opereren (Lang & Heasman 2015). Wel wordt er geprobeerd om met rondetafel-gesprekken, akkoorden en samenwerkingsverbanden veranderingen te bewerkstelligen die leiden tot een verduurzaming van het voedselsysteem. Een voorbeeld van een samenwerkingsverband dat zich richt op verduurzaming in de voedselketen, is de Green Protein Alliance, een ‘samenwerkingsverband van partijen die willen werken aan het versnellen van de eiwittransitie’.⁴ Diverse actoren uit het voedselsysteem, zoals voedsel-fabrikanten, retailers en kennisinstellingen, werken samen om de consumptie van plantaardige eiwitten te stimuleren (van 35 naar 50 procent plantaardige eiwitten in het Nederlandse dieet). De Rijksoverheid stimuleert dit samenwerkingsverband middels een Green Deal.

Voedselsystemen zijn groot en veelomvattend. Ingrediënten voor kant-en-klaarproducten komen uit de gehele wereld en sommige producten worden wereldwijd verkocht. Integrale voedselpolitiek kan daarom op vele schaalniveaus plaatsvinden. Op lokale schaal speelt bijvoorbeeld het terugdringen van stankoverlast en fijnstofuitstoot door landbouwbedrijven en het terugdringen van obesitas door de locatie en openingstijden van fastfoodrestaurants ter discussie te stellen. Een voorbeeld op regionale schaal zijn de initiatieven die worden ontwikkeld om voedselverspilling terug te dringen en om (nutriënt)kringlopen te sluiten in het streven naar een circulaire economie. Op nationaal, Europees en internationaal niveau komen grote voedselstromen en alle daarmee samenhangende regelgeving in beeld. Het schakelen tussen en verbinden van de verschillende schaalniveaus is essentieel vanuit het perspectief van *integrale voedselpolitiek*, omdat consumptie op de ene plek gevolgen kan hebben elders op de wereld.

In de voedselsysteembenadering gaat de aandacht vanzelf uit naar de overheid als centrale governance-actor (Lang & Heasman 2015). Hierbij wordt expliciet gekeken naar de verschillende niveaus waarop de overheid opereert en de verschillende mogelijkheden die deze overheden hebben om effectief te sturen. Overheden zijn een onderdeel en *driver* van het systeem (Brons & Hospes 2016). Tegelijkertijd, echter, bezit de overheid een

sleutelpositie om het gehele systeem te overzien en kan het de randvoorwaarden waarbinnen het systeem functioneert aanpassen. Het perspectief van *integrale voedselpolitiek* wordt dan ook naar voren gebracht door verschillende aan overheden gelieerde (kennis) organisaties (EEA 2017; PBL 2013; WRR 2014; UNEP 2016). Integraal, ketenbreed beleid kan randvoorwaarden stellen waardoor andere actoren in het voedselsysteem duurzamer kunnen opereren. Hierbij is het wel van belang dat er breed draagvlak is voor dit integrale beleid; bedrijven, boeren en burgers moeten worden betrokken bij de inhoud en uitvoering van het integrale voedselbeleid (Hubeau 2017; Ingram 2011; UNEP 2016).

Deze participatieve benadering wijst erop dat het vertrouwen in *integrale voedselpolitiek* gebaseerd is op ‘discursieve legitimiteit’ – dat wil zeggen dat om een werkelijk integraal beeld te vormen iedere belanghebbende gehoord kan en moet worden. Opnieuw speelt de overheid hierin een belangrijke rol: de betrouwbare overheid houdt het algemeen belang in het oog en houdt tevens in de gaten of er niet partijen zijn die stelselmatig buiten de boot vallen (Candel & Pereira 2017; PBL 2013; WRR 2014). Dit betekent dat in dit perspectief de andere perspectieven een plek moeten krijgen en gehoord worden om tot goede, robuuste oplossingen te komen voor onduurzame productie en consumptie. In dit perspectief wordt dan ook benadrukt dat juist nieuwe of onverwachte spelers, praktijken of businessmodellen nodig zijn om tot oplossingen te komen.

De macht over (delen van) het voedselsysteem is niet gelijk verdeeld over de actoren. Partijen zoals grote retailers, hun inkooporganisaties en voedingsfabrikanten, hebben veel invloed door hun centrale positie in de keten en doordat het aantal partijen beperkt is (PBL 2013). Ook in de landbouw speelt concentratie een belangrijke rol; er zijn weliswaar veel boeren, maar er zijn maar een paar (zeer grote) bedrijven die zaad, kunstmest, voer, bestrijdingsmiddelen en machines leveren om landbouw en veeteelt te kunnen bedrijven. Dit vormt tegelijkertijd een uitdaging en een kans voor de sturing van het voedselsysteem. Aan de ene kant is het makkelijker als er een overzichtelijk aantal bedrijven is waarmee onderhandeld moet worden en waarmee afspraken gemaakt kunnen worden. Aan de andere kant kan de concentratie van macht bij een beperkt aantal partijen leiden tot een gebrek aan democratische controle: het is dan niet meer inzichtelijk welke afspraken om welke redenen worden gemaakt en of de publieke belangen daar voldoende mee gediend worden.

De kennis van en over het voedselsysteem komt uit vele disciplines. Naast naar natuurwetenschappelijke kennis over planten, dieren en ecosystemen, wordt ook

nadrukkelijk gekeken naar sociaal-wetenschappelijke kennis, zoals inzichten uit de economische wetenschappen, sociologie, politicologie en psychologie. Ook integrale vakgebieden, zoals *earth system science* en complexiteitstheorie, zijn belangrijke bronnen van kennis. Afhankelijk van schaalniveau en omstandigheden, wordt deze kennis aangevuld en verrijkt met context-specifieke lekenkennis. Kennis van het voedselsysteem is typisch holistisch en gedreven door experts; steeds wordt gezocht naar het grote plaatje (Candel & Pereira 2017; Eakin et al. 2016; Ingram 2011; Lang & Barling 2013). Dit betekent dat er vaak gepraat en geschreven wordt over vrij abstracte zaken. De aansluiting bij de directe praktijk en belevingswereld van bedrijven, boeren en burgers kan daarom wat moeizaam zijn zonder democratisering van de kennis. Het verbinden van verschillende typen kennis is een kenmerkend element voor de integrale voedselpolitiek en vormt tegelijkertijd een rechtvaardiging ervan: door alle relevante partijen mee te laten denken, praten en beslissen, wordt er draagvlak gecreëerd voor een bepaalde koers of richting voor het voedselsysteem. De uitdaging is om kennis van het voedselsysteem en concrete handelingsperspectieven op een voldoende laag schaalniveau te formuleren: concreet, dicht bij de praktijk en leefwereld van alledag.

Integrale voedselpolitiek heeft gevolgen voor het type voedsel dat mensen eten. Door productie en consumptie in samenhang met elkaar te bekijken, komt als vanzelf de aandacht te liggen bij wie wat bijgedragen heeft aan een voedselproduct. Voedsel is dus relationeel en staat niet los van de context waarin het geproduceerd is en waarin het geconsumeerd wordt. Als consument kun je dan ook 'weten wat je eet'. Ook de fysieke omgeving waarin consumenten kopen en eten speelt een rol, bijvoorbeeld de inrichting van winkels en restaurants, de aanwezigheid van reclame en het aanbod van producten. Deze voedselomgeving kan uitnodigen tot meer kopen, tot (on)gezond eten of tot duurzamere keuzes. Een goed voorbeeld van een menu dat binnen de voedselsysteembenadering wordt aanbevolen, is de Schijf van Vijf van het Voedingscentrum. In de Schijf van Vijf is met een holistische blik gezocht naar een optimale balans tussen gezond en duurzaam voedsel, dat bovendien niet te duur is.

Noten

- 1 Een interessant aspect aan het WTO-regime is de omgang met normen voor voedselveiligheid. De Codex Alimentarius – een dochterorganisatie van de WHO en FAO – formuleert sinds 1962 minimale veiligheidsnormen voor voedsel. De WTO heeft deze normen als referentiepunt genomen in het beslechten van geschillen over de vraag of bepaalde regels gelden als handelsbelemmering of als legitieme veiligheidsnorm. Het gevolg is dat de minimumnormen van de WHO en FAO, de facto maximumnormen geworden zijn. Ze bepalen de grens tussen wat geldt als gelegitimeerde producteisen en als handelsbarrières. Hiermee worden alle aanvullende eisen die landen zouden willen stellen aan voedselveiligheid bovenop de Codex nagenoeg onmogelijk (zie Oosterveer 2005; WRR 2014).
- 2 Zie <https://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/keurmerken.aspx>, bezocht op 19 januari 2018.
- 3 Zie <https://www.goedevis.nl/>, bezocht op 24 januari 2018.
- 4 Zie <http://greenproteinalliance.nl/>, bezocht op 04-12-17.

3.6 Overzicht van de belangrijkste kenmerken van de vijf perspectieven

Perspectief op duurzaam voedsel	Wat is het probleem?	Oplossingsrichtingen	Mate van verandering	Geografische schaal	Belangrijke actoren	Vertrouwen	Kennis	Voedselbeeld
Voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt	Milieu- en gezondheidsproblemen zijn vervelende bijproducten van efficiënte en effectieve productiewijzen. Daarnaast gevaar van uitputting van hulpbronnen.	Verbeterde marktwerking (produceren op meest efficiënte plaats en effectieve wijze); beprijzen van negatieve milieu-effecten; overheden stellen minimumeisen (in level playing field).	Gering en incrementeel.	Economisch meest efficiënte schaal; vaak mondiaal.	Inputindustrie; voedingsmiddelenfabrikanen.	Standaardisering geeft constante kwaliteit; controle op kwaliteit door overheden en via angst voor imagoschade (van merken).	Gericht op het vergroten van efficiëntie en effectiviteit.	Overvloedig beschikbaar voor iedereen; consument kiest voor goedkoop, lekker en gemak.
Technologisch optimisme	Voldoende voedsel produceren voor de groeiende wereldbevolking, waarbij tegelijkertijd milieu-, natuur- en gezondheidsproblemen als gevolg van landbouw worden verminderd.	Technologische innovatie.	Radicale innovaties zijn noodzakelijk, maar het voedselsysteem blijft ongeveer zo functioneren als nu.	Afwisselend; kennis en innovatie zijn op elke schaal en in elke context toepasbaar.	Wetenschappers en onderzoekers; overheid en bedrijven scheppen randvoorwaarden voor innovatie (financiering, vergunning, vermarkting).	Wetenschappelijke kennis is de rationele basis om het algemeen belang te dienen. Vertrouwen is georganiseerd via expertsystemen.	Natuurwetenschappelijke en technologische kennis spelen centrale rol. Wetenschappelijke kennis is neutraal en keuzes gebaseerd op deze kennis leiden tot een betere wereld.	Voedsel als 'brandstof', gericht op voedingswaarde. Producten zijn vaak bewerkt en verpakt om voedzaamheid, houdbaarheid en veiligheid te vergroten.
Alternatieve voedselnetwerken	Verbinding tussen producent en consument is verbroken; rationale en mondiale voedselproductie zorgt voor milieuproblemen, verminderd dierenwelzijn en beperkte marktmacht van boeren.	De verbinding tussen producent en consument moet worden hersteld, zodat waarden van producten en consument in het product worden weerspiegeld. Nadruk op lokale of regionale producten.	Transformatie van het voedselsysteem of hervorming van voedselsysteem via niches.	Lokaal of regionaal	Producten (boeren) en consumenten. Overheden en ngo's hebben een ondersteunende rol	Vertrouwen komt uit direct contact en door het verkorten van ketens.	Kennis is contextspecifiek. Naast wetenschappelijke kennis wordt ook waarde aan lokale of ambachtelijke kennis gehecht.	Voedsel is gebonden aan cultuur en regio; kwaliteit en authenticiteit zijn belangrijk. Voedsel brengt de consument in relatie tot de producent en regio.
De consument aan het stuur	De focus op kwantiteit en goedkoop voedsel heeft geleid tot negatieve effecten op voedselveiligheid, milieu, landschap, dierenwelzijn, volksgezondheid en oneerlijke handel.	Ketenomkering – onder het motto 'weat wat je eet' wordt door een veranderde vraag van consument het voedselsysteem hervormd. Transparantie over herkomst en productiewijze is daarin de sleutel, via labeling of nieuwe technologieën.	Hervorming van het voedselsysteem; versnelling kan optreden door ICT.	Transparantie binnen mondiale ketens.	Consument – in drie vormen: (i) werkelijke consument; (ii) gerepresenteerde consument (door ngo's); (iii) veronderstelde consument (beeld van consument in het bedrijfsleven/retail); Intermediaire partijen die transparantie mogelijk maken (ngo's en techbedrijven)	Transparantie en (onafhankelijke) controle vormen de vertrouwensbasis. Door ICT wordt deze controle gedecentraliseerd.	Kennis is pluriform en versnipperd; gericht op de wensen (waarden) van de consumenten. Achter labeling zitten geïnstitutionaliseerde kennis- en monitorsystemen.	Zeer divers, afhankelijk van wensen (waarden) consument. Voedsel bepaalt iemands identiteit.
Integrale voedselpolitiek	Voedselsysteem is zeer complex: verschillende problemen hangen met elkaar samen. Er is niet één oorzaak of driver.	Negatieve effecten op milieu, gezondheid en welvaart moeten in samenhang worden aangepakt. Alle partijen in het voedselsysteem moeten worden betrokken bij het vinden van integrale oplossingen.	Hervorming van beleid rondom landbouw en voedsel naar integraal ketenbreed voedselbeleid; aanpassing van consumentpatronen en productiewijzen.	Multi-level: deelonderwerpen aanpakken op het juiste schaalniveau.	Overheden hebben een sleutelpositie: zij kunnen de randvoorwaarden van het voedselsysteem aanpassen. Draagvlak bij andere partijen is cruciaal.	Vertrouwen komt voort uit discursieve legitimiteit: iedere belanghebbende moet worden gehoord. Daarnaast vertrouwen in overheid die voor het algemeen belang staat.	Kennis is holistisch, interdisciplinair en gedreven door experts. Getracht wordt verschillende soorten kennis te verbinden.	De Schijf van Vijf: optimale balans tussen gezond en duurzaam voedsel.

De perspectieven in de Voedselagenda

De vijf beschreven perspectieven omvatten verschillende ideeën over de noodzaak en mogelijkheden om het voedselsysteem te verduurzamen. Door de perspectieven analytisch van elkaar te onderscheiden kunnen we het debat over duurzaam voedsel beter begrijpen. Zo kunnen we de perspectieven herkennen op allerlei plaatsen waar het debat gevoerd wordt. Actoren uit het voedselsysteem kunnen in deze debatten één enkel perspectief aanhangen, maar vaak combineren ze elementen uit verschillende perspectieven. Ook in het beleid van de Rijksoverheid zijn er combinaties van perspectieven. Dit beleid ontstaat niet in een vacuüm, maar combineert en bouwt voort op ideeën, belangen en initiatieven uit politiek en samenleving.

In dit hoofdstuk willen we het voedselbeleid van de Rijksoverheid bekijken aan de hand van de vijf perspectieven. Welke perspectieven herkennen we? Hoe verhouden de verschillende perspectieven zich tot elkaar? Zijn er perspectieven die een dominante rol spelen in het beleid en perspectieven die niet of nauwelijks belicht worden? De antwoorden op deze vragen zijn niet ‘goed of fout’ en het is dan ook niet ons doel om het beleid te evalueren. Wel denken we dat deze analyse een vruchtbare reflectie op het beleid – en de onderliggende perspectieven – op gang kan helpen.

De Voedselagenda: het voedselsysteem als uitgangspunt voor beleid

Nederland kent een lange traditie van landbouwbeleid. Voedselbeleid was tot 2015¹ voornamelijk gericht op het waarborgen van voedselzekerheid en voedselveiligheid. In 2015 is de Nederlandse regering de weg ingeslagen richting een meer integraal voedselbeleid met de brief aan de Tweede Kamer *Voedselagenda voor veilig, gezond en duurzaam voedsel* (EZ 2015). Deze Voedselagenda was de kabinetsreactie op het WRR-rapport *Naar een voedselbeleid* (2014) en werd in een tweede brief aan de Kamer verder uitgewerkt (EZ 2016). Begin 2017 organiseerde het ministerie van Economische Zaken de ‘Voedseltop’, waar partijen uit het voedselsysteem een verklaring opstelden

die inhoud en invulling gaven aan de ambitie van het kabinet-Rutte II, namelijk dat Nederland ‘over vijf tot tien jaar wereldwijd koploper [kan] zijn in veilige, gezonde en duurzame voeding en een duurzame land- en tuinbouw’ (EZ 2017). Deze drie brieven aan de Tweede Kamer geven een goed beeld van het nationale beleid gericht op het voedselsysteem. Ze dienen daarom als uitgangspunt voor de analyse van de aanwezigheid en rol van de verschillende perspectieven in het voedselbeleid.

‘Integrale voedselpolitiek’ als raamwerk

De Voedselagenda vormt de start van het huidige beleidstraject rondom voedsel en het voedselsysteem. Deze agenda had als hoofdboodschap dat Nederland van een landbouwbeleid naar een voedselbeleid dient over te stappen. Het WRR-rapport is een belangrijk voorbeeld van denken vanuit het perspectief *integrale voedselpolitiek*. Volgens de WRR (2014) zou het voedselbeleid rekening moeten houden met de uiteenlopende waarden rondom voedsel, de samenhang tussen productie en consumptie en de veranderde machtsverhoudingen in het voedselsysteem. In de Voedselagenda wordt het integrale perspectief overgenomen. Dit is direct al zichtbaar in de titel, waarin drie verschillende, maar blijkbaar samenhangende doelen worden benoemd: *Voedselagenda voor veilig, gezond en duurzaam voedsel* (EZ 2015). Ook wordt expliciet benoemd dat men het beleid wil veranderen ‘van een landbouwbeleid naar een voedselbeleid’ en dat ‘het kabinet meer integraal wil werken’ (EZ 2016: 1).

De inleiding van zowel de brief uit 2015 als uit 2016 beschrijft de probleemanalyse – het waarom van verduurzaming van het voedselsysteem – vanuit een holistisch perspectief. Ook de beschrijving van de drie belangrijkste beleidsthema’s gezondheid, ecologische houdbaarheid en robuustheid kent een integrale insteek. Zoomen we echter in op een meer concreet niveau, namelijk de maatregelen en acties die het kabinet voorstelt, dan zien we dat niet langer het perspectief *integrale voedselpolitiek* de boventoon voert, maar dat andere perspectieven dominant naar voren komen.

Er lijkt weinig reflectie te zijn op de consequenties van een integrale insteek voor bestaande initiatieven en maatregelen. In 2015 bestaat de uitwerking van de drie thema's in concrete beleidsvoornemens vrijwel geheel uit oplossingsrichtingen die passen bij de perspectieven *technologisch optimisme* en *voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt*.

'Technologisch optimisme' en 'voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt' zijn de dominante perspectieven

Bij de uitwerking van concrete beleidsvoornemens is technologisch optimisme duidelijk een dominant perspectief: om te komen tot een milieuvriendelijkere productie en een gezonder productaanbod, wordt veelvuldig gekeken naar de mogelijkheden die (toekomstige) technologische innovaties bieden. De technologisch optimistische oplossingen worden vaak gecombineerd met oplossingen die passen bij *voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt*. Zo wordt er door de overheid veel vertrouwen gesteld in het oplossingsvermogen van het bedrijfsleven en van marktwerking.

De dominantie van de perspectieven *technologisch optimisme* en *voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt* zien we in de eerste plaats terug bij beleid dat gericht is op Nederlandse actoren. Een voorbeeld hiervan is het Akkoord Verbetering Productsamenstelling, dat in alle drie de documenten (2015, 2016 en 2017) voorkomt. In dit convenant belooft het Nederlandse bedrijfsleven dat het de hoeveelheden zout, verzadigd vet en suiker in voedingsmiddelen vrijwillig zal reduceren. Een dergelijk convenant past bij het perspectief *voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt*. De doelstelling om de gehalten vet, zout en suiker in producten te verlagen, dient volgens het akkoord vooral bereikt te worden via technologische innovaties in voeding. Deze innovaties moeten leiden tot productverbeteringen die vanzelf resulteren in een gezondere consumptie. Dit denken in een lineaire keten die begint bij de onderzoeker en eindigt bij een tevreden consument, past binnen het *technologisch optimistische* perspectief. Naast het nationale beleid kent ook het internationale beleid een sterke focus op innovatie en de vermarkting van kennis door het bedrijfsleven. Nederland wil wereldwijd de honger terugdringen en duurzame landbouw bevorderen door hoogstaande Nederlandse kennis en technologie te exporteren en door nieuwe producten en productiemethoden te ontwikkelen en in de markt te zetten.

De dominantie van de perspectieven *technologisch optimistische* en *voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt* toont zich ook in het feit dat oplossingen die passen bij deze twee perspectieven worden aangedragen voor problemen die primair vanuit andere perspectieven naar

voren worden gebracht. Zo is het onderwerp 'beperkte marktmacht van boeren' typisch een probleemstelling die past bij het perspectief alternatieve voedselnetwerken. Dit probleem wordt in de Voedselagenda benoemd en erkend. De oplossing wordt echter niet gezocht in het vormen van *alternatieve voedselnetwerken* zoals kortere ketens, waardoor de verbinding tussen producent en consument wordt hersteld (EZ 2016: 21-22). Oplossingen worden primair gezocht in het beter met boeren samenwerken in innovatietrajecten en in 'verbeterde markttransparantie (...) en kaderregelgeving om oneerlijke handelspraktijken tegen te gaan'. Het eerste type oplossing past bij *technologisch optimisme*, het tweede type bij *voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt*.

De dominantie van met name het *technologisch optimistische* perspectief wordt verder onderstreept door het financiële overzicht van de Voedselagenda (2016, bijlage 1). Het is niet mogelijk om een volledig overzicht te geven van de hoeveelheid geld die er per perspectief wordt geïnvesteerd. EZ volstaat bijvoorbeeld met de mededeling dat men 540 miljoen euro besteedt aan 'voedselbeleid in brede zin'. Opvallend is wel dat de concrete bedragen die wel worden genoemd, veelal zijn toe te schrijven aan onderdelen die passen bij *technologisch optimisme*. Concreet gaat het om een innovatiecontract van 56 miljoen, 8,8 miljoen voor de innovatiedoelen van de Voedselagenda, 348 miljoen voor voedselzekerheid en 284 miljoen voor internationale handel. Deze twee laatste bedragen worden grotendeels gebruikt voor het ondersteunen van activiteiten van Nederlandse bedrijven in partnerlanden. De focus ligt hierbij op innovatie en de export van kennis en technologie (EZ 2016: 4). Daarnaast zijn er volgens het financiële overzicht kleinere bedragen beschikbaar voor initiatieven en onderwerpen die passen bij *integrale voedselbeleid* (5,8 miljoen voor Jong Leren Eten en 1,2 miljoen ter ondersteuning van maatschappelijke initiatieven en dialoog) en *de consument aan het stuur* (4,3 miljoen euro voor versterken transparantie in de keten).

Ten slotte wordt de dominantie van *technologisch optimistisch* denken duidelijk door de wijze waarop het begrip 'kennis' in de Voedselagenda wordt gedefinieerd: met kennis wordt hier vrijwel uitsluitend natuurwetenschappelijke en technologische kennis bedoeld. Dit is goed zichtbaar in het hoofdstuk 'kennis en innovatie' in de beschrijving van de resultaten van 2016. Er is nauwelijks aandacht voor sociale innovaties of voor andere vormen van kennis dan natuurwetenschappelijke kennis. Een mooi voorbeeld is het project *High Tech to Feed the World*. Dit past naadloos in *technologisch optimisme*, waarin men veronderstelt dat technisch-wetenschappelijke vooruitgang leidt tot oplossingen voor een duurzamer voedselsysteem.

Alternatieve voedselnetwerken in de marge

De keerzijde van een duidelijke dominantie van bepaalde perspectieven, is vaak dat andere perspectieven weinig tot geen aandacht krijgen. Een dergelijk gebrek aan aandacht is het meest zichtbaar bij het perspectief *alternatieve voedselnetwerken*. In de brief van 2015 komt dit perspectief in het geheel niet naar voren. In 2016 is het perspectief in de brief wel herkenbaar, maar slechts op zeer beperkte wijze. Zo is het perspectief wel terug te vinden in probleembeschrijvingen, maar niet in oplossingen die voor deze problemen worden aangedragen. Daarnaast is het perspectief te herkennen in de observatie dat gangbare en meer lokaal georiënteerde productiewijzen naast elkaar kunnen bestaan en dat producenten van elkaar kunnen leren. Eenmaal worden lokale en korte ketens genoemd als mogelijkheid om de consumptie van vernieuwende plantaardige producten te stimuleren. Innovatie en marktontwikkeling zijn hierbij de kernwoorden; hier lijkt het alternatieve perspectief succesvol aan te haken bij het *technologisch optimisme en voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt*. In 2017, ten slotte, is één initiatief toe te schrijven aan *alternatieve voedselnetwerken*, namelijk het *Manifest Natuurinclusieve Landbouw*. Al met al lijkt *alternatieve voedselnetwerken* geen belangrijk perspectief te zijn in de Voedselagenda.

‘Integrale voedselpolitiek’ en ‘de consument aan het stuur’ winnen aan invloed

In de drie brieven aan de Tweede Kamer is in de loop der tijd een duidelijke verschuiving te zien. In 2015 biedt *integrale voedselpolitiek* het kader waarbinnen de kamerbrief wordt geplaatst, maar valt de concrete uitwerking van het voedselbeleid het beste te begrijpen in de lijn van de dominante perspectieven *technologisch optimisme en voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt*. Dat is niet verwonderlijk, aangezien deze twee perspectieven passen bij het landbouw- en voedselbeleid dat de afgelopen decennia is gevoerd. *Integrale voedselpolitiek* is een relatief nieuw perspectief en het kost tijd om de denkwijze van dit perspectief te internaliseren. In de brief van 2015 valt bijvoorbeeld op dat pas in de slotalinea voor het eerst wordt geschreven over consumenten en maatschappelijke organisaties als handelende actoren. Alle beleidsvoornemens, acties en oplossingen die het kabinet in de voorgaande secties van de brief noemt, worden primair door het bedrijfsleven en de overheid gedragen. Dit toont eens te meer de dominantie aan van het denken in een lineaire keten die eindigt bij de consument, zoals in de perspectieven *voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt* en *technologisch optimisme gangbaar is*. Zowel consumenten als maatschappelijke organisaties spelen in deze twee perspectieven geen sturende rol. In de brief uit 2016 verandert dit. In deze brief wordt gemeld dat de overheid een maatschappelijke dialoog over het Nederlandse voedselbeleid heeft opgestart.

Het voeren van deze maatschappelijke dialoog past bij het idee van *integrale voedselpolitiek* dat iedere stakeholder gehoord moet worden om tot een integraal beleid te komen. In het verslag van deze dialoog wordt de probleembeschrijving uitgebreid met ideeën die passen bij *alternatieve voedselnetwerken* (zoals hierboven beschreven) en de *consument aan het stuur* (zo wordt de noodzaak om de ketentransparantie te vergroten benadrukt). Deze twee perspectieven kwamen niet of slechts in beperkte mate voor in de Voedselagenda 2015. De maatschappelijke dialoog zorgde er dus voor dat eerder on(der)belicht gebleven perspectieven werden gehoord. Vervolgens wordt er een waaier aan initiatieven benoemd, waarin alle vijf de perspectieven te herkennen zijn. De eindconclusie die op basis van de dialoog wordt getrokken, laat zich het beste typeren als geïnspireerd door *technologisch optimisme* en *integrale voedselpolitiek*: de overheid wil innovaties stimuleren en inzetten op educatie, het vergroten van het aanbod van gezonde en duurzame producten en samenwerken in de keten versterken (EZ 2016: 5).

Ook in andere delen van de brief blijkt dat *integrale voedselpolitiek* aan invloed wint. Zo is er het voornemen om op EU-niveau te lobbyen voor een overgang van een gemeenschappelijk landbouwbeleid naar voedselbeleid. Bovendien wordt het onderwerp ‘verandering van eetpatronen’ uitgewerkt, wat bij uitstek een thema is dat past bij *integrale voedselpolitiek* (EZ 2016: 4, 22-23). Dit onderwerp biedt namelijk mogelijkheden om samenhangende problemen rondom gezond eten en milieuproblemen aan te pakken. De initiatieven die hierbij worden geformuleerd, vormen een mix van de vijf verschillende perspectieven, zoals je zou verwachten bij een integrale benadering.³ Ook wordt benoemd dat verschillende productiesystemen (en de verschillende onderliggende perspectieven) naast elkaar kunnen bestaan en dat de producenten van elkaar kunnen leren. De brief sluit af met de aankondiging van de Voedseltop in 2017, waarin de nadruk ligt op het betrekken van verschillende partijen uit het voedselsysteem.

De overkoepelende ambitie die wordt uitgesproken in de slotverklaring van de Voedseltop uit 2017 laat zich typeren als *integrale voedselpolitiek*: door samenwerking komen tot veilig, gezond en duurzaam voedsel (EZ 2017). Ook de uitwerking van de top in meer concrete initiatieven laat zien dat de denkwijze en oplossingsrichtingen van *integrale voedselpolitiek* aan invloed hebben gewonnen. In deel 1 van de uitwerking wordt gesteld dat de consument meer verleid en beïnvloed zal worden om gezonde en duurzame voedselkeuzes te maken. Diverse mogelijkheden om consumenten te verleiden om gezond en duurzaam te consumeren komen voorbij, zoals gezonde schoolkantines, gezond eten aanbieden tijdens een dagje

uit en in restaurants en gezonde keuzes gemakkelijk maken in winkels. Het motief is hier gezondheid, waar duurzaamheid op mee lift. Zowel de (impliciete) probleemdefinitie als voorgestelde oplossingen passen bij *integrale voedselpolitiek*.

Dat het perspectief *integrale voedselpolitiek* aan invloed wint, betekent echter niet dat *technologisch optimisme* en *voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt* naar de achtergrond verdwijnen. Deze perspectieven zijn duidelijk aanwezig in deel 2 en 4 van de resultaten van de voedseltop, die beide gaan over innovatieve producten en innovatietrajecten. Tegelijkertijd is er nu niet enkel aandacht voor natuurwetenschappelijke kennis en technologie, maar voorzichtig ook voor sociaal-wetenschappelijke kennis, zoals zichtbaar is in het traject 'Lang gezond leven' over gezond gedrag en het 'World Food Center', dat zich richt op communicatie over voedselonderzoek (EZ 2017: 6-7).

Naast *integrale voedselpolitiek* wint ook het perspectief *de consument aan het stuur* aan invloed. In 2015 is dit perspectief zwak vertegenwoordigd. De onderwerpen etikettering en *true pricing* worden in de brief uit 2015 genoemd en passen op het eerste gezicht binnen een *de consument aan het stuur*-benadering: deze instrumenten vergroten immers de transparantie in de keten en stellen consumenten in staat om bewuste (politieke) keuzes te maken (EZ 2015: 5, 8). Echter, bij nauwkeurig verder lezen blijkt de uitwerking van deze twee onderwerpen in de brief uit 2015 eerder te passen bij het *voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt*-perspectief. Etikettering wordt benaderd als een taak van de overheid die minimale kwaliteit dient te garanderen en *true pricing* lijkt vooral te draaien om het internaliseren van externe kosten en dus het voorkomen van marktfalen. In 2016 verandert de invulling van de twee onderwerpen. Etikettering wordt nu meer geduid in termen van transparantie en weten wat je eet, wat duidelijk binnen het perspectief *de consument aan het stuur* past. Ook *true pricing* wordt nu beschreven in termen van *de consument aan het stuur*: beschikbaarheid van informatie kan 'consumenten en producenten stimuleren naar een hogere standaard toe te werken' (EZ 2016: 23). Een nieuw initiatief uit 2016 dat bij *de consument aan het stuur* past, is de ontwikkeling van een voedingsapp met informatie over productsamenstelling en voedingswaarde die consumenten toestaat om bewustere voedingskeuzes te maken. De resultaten van de voedseltop in 2017, ten slotte, bevatten een hoofdstuk (deel 3 van de resultaten van de top) waarin ideeën uit *de consument aan het stuur* centraal staan: informatie over productsamenstelling, voedingswaarde en herkomst moeten voor consumenten vrijelijk en gemakkelijk beschikbaar zijn (EZ 2017: 5-6).

Betekenis Nederland als duurzame koploper

De overkoepelende ambitie die het kabinet formuleert op

het gebied van duurzaamheid, is dat Nederland 'zijn koploperspositie versterkt teneinde de meest duurzame voedselproducent van de wereld te zijn' (EZ 2016: 2). In 2017 voegt men aan deze ambitie een tijdspad toe: de ambitie moet binnen vijf tot tien jaar verwezenlijkt worden (EZ 2-017: 1). Hoe is deze ambitie te duiden in het licht van de vijf perspectieven? Door welke perspectieven wordt deze ambitie gestuurd en ingegeven?

Als eerste valt op dat het expliciet gaat om Nederland als duurzame voedselproducent. De nadruk op producenten en productie past het beste bij de perspectieven *voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt* en *technologisch optimisme*. Dit stemt overeen met de betekenis die wordt gegeven aan het concept 'duurzame voedselproducent': duurzaam produceren betekent hier efficiënt produceren en 'efficiëntie' is een kernwoord uit het perspectief *voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt*.

Een nuancering bij deze analyse is dat verschillende kernen wordt aangegeven dat de voedselproductie 'hoogwaardig, uniek en onderscheidend' moet worden (EZ 2016: 6, 18). Men wil minder bulk en meer unieke producten. Deze unieke, hoogwaardige producten komen voort uit een kennis- en innovatiestrategie. Nederland moet naast hoogwaardige producten ook kennis en technologie exporteren. Deze instrumenten om de ambitie te realiseren passen natuurlijk bij het perspectief *technologisch optimisme*.

De invulling van de ambitie van het kabinet is daarmee illustratief voor de wijze waarop dominante perspectieven de benadering van duurzaamheidsproblemen en oplossingsrichtingen min of meer bewust kunnen structureren. In onze analyse van de drie brieven aan de Tweede Kamer over de Voedselagenda zagen we een (voorzichtige) opkomst van de perspectieven *integrale voedselpolitiek* en *de consument aan het stuur*. De kernambitie van het kabinet blijft in deze brieven echter primair gekaderd vanuit de al langere tijd dominante perspectieven *technologisch optimisme* en *voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt*.

Noten

- 1 Hier dient opgemerkt dat LNV in 2009 reeds een 'nota duurzaam voedsel' uitbracht waarin door de toenmalige minister (Verburg) een voedselbeleid werd geschetst (LNV 2009). Dit beleid werd door het volgende kabinet echter weer afgebouwd en losgelaten.
- 2 Initiatieven die worden genoemd zijn: Green Protein Alliance (Integrale voedselpolitiek), innovatie rondom regionaal geproduceerde plantaardige eiwitten (Techno-optimisme samen met Alternatieve voedselnetwerken), Alliantie Verduurzaming Voedsel (mix Voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt en Integrale voedselpolitiek) en vergroten van transparantie door *true price* (Consument aan het stuur).

Discussie

In dit rapport hebben we vijf perspectieven op duurzaam voedsel beschreven. We hebben de perspectieven op analytisch niveau van elkaar onderscheiden, waar er in de praktijk niet altijd een duidelijk onderscheid te maken valt. We hebben ook benadrukt dat de perspectieven niet één-op-één vertaald kunnen worden naar standpunten van specifieke actoren, omdat actoren verschillende kwesties vanuit verschillende (combinaties van) perspectieven kunnen benaderen. Eerder dan eigenschappen van individuen, dienen de perspectieven te worden gezien als culturele fenomenen die een min of meer gedeeld begrip van duurzaamheidsproblemen en oplossingen mogelijk maken (Van Gorp & Van der Goot 2012; Hajer 2009). Onze ambitie was om een beeld te schetsen van de verscheidenheid in perspectieven op duurzaam voedsel.

De vijf perspectieven verschillen wezenlijk van elkaar, omdat ze steunen op verschillende normen en waarden en op verschillende kennisbronnen. Dit betekent dat de verschillen tussen de perspectieven niet overbrugd kunnen worden door meer wetenschappelijke kennis aan te dragen en dat het dus onmogelijk is om *dé* duurzame voedseltoekomst objectief te bepalen. Voortbouwend op verschillende kennisbronnen en normatieve uitgangspunten, komen uit de perspectieven verschillende duurzame toekomsten naar voren die volgens de interne logica's van de perspectieven volkomen verdedigbaar zijn. Er bestaat niet één duurzaam voedselsysteem, er bestaan er vele. Dit maakt de vraag hoe het voedselsysteem kan worden verduurzaamd tot een inherent politieke en maatschappelijke vraag.

De vraag die deze constatering vervolgens oproept, is welke rol de perspectieven kunnen en misschien wel moeten spelen in het politiek en maatschappelijk debat over voedsel. We zullen deze vraag op twee manieren beantwoorden, namelijk inhoudelijk en procesmatig.

Allereerst hebben we opgemerkt dat actoren zich niet noodzakelijkerwijs bewust zijn van de perspectieven

waarop zij en anderen hun standpunten omtrent specifieke kwesties baseren. Dit kan er toe leiden dat één of een beperkt aantal perspectieven een debat of beleid domineert, zonder dat veel aandacht wordt geschonken aan andere perspectieven. Met dit rapport willen we benadrukken dat het een *inhoudelijke* meerwaarde heeft om verschillende perspectieven op duurzaam voedsel expliciet te onderkennen. We hebben laten zien dat de verschillende perspectieven elk hun specifieke benaderingen van problemen en oplossingen – en dus ook blinde vlekken – met zich meebrengen. Erkenning van de verschillende perspectieven op duurzaam voedsel kan zicht bieden op eventuele tunnelvisies in het eigen denken en nieuwe ideeën en oplossingen aandragen die eerder over het hoofd werden gezien. Het benoemen en erkennen van verschillende perspectieven op duurzaam voedsel kan het maatschappelijke debat en het beleid rond deze kwestie dan ook inhoudelijk verrijken.

Ten tweede gaat een erkenning van verschillende perspectieven gepaard met het inzicht dat er fundamenteel verschillende – en soms zelfs tegenstrijdige – ideeën over een duurzame voedseltoekomst bestaan. Hoe kan in *beslissingsprocessen* met deze fundamentele verschillen worden omgegaan? In de wetenschappelijke literatuur bestaan verschillende benaderingen van dit vraagstuk. Zonder een stelling in te willen nemen over welke van deze benaderingen correcter of te verkiezen is, zullen we hier drie verschillende benaderingen bespreken.

Een eerste benadering is om op zoek te gaan naar consensus tussen aanhangers van verschillende perspectieven. In de Nederlandse bestuurscultuur wordt consensus traditioneel gezocht in het poldermodel, waarin een beperkt aantal stakeholders met regelmaat bij beslissingsprocessen worden betrokken. Een nadeel van dit model is dat perspectieven en ideeën die niet door de polderpartners worden gedragen structureel buiten beeld blijven (Muilwijk 2016; Vink et al. 2015). Een alternatief voor dit model biedt de theorie van de 'deliberatieve democratie'. Deze theorie stelt dat een

democratische consensus kan worden bereikt via een deliberatief proces (een discussie) – mits bij dit proces alle relevante partijen en daarmee ook alle perspectieven worden betrokken, het proces vrij is van dwang en druk en dus principieel draait om de overtuigingskracht van argumenten (Dryzeck 2009; Muilwijk 2016). Hierbij kan reflectie op de perspectieven die onder tegengestelde standpunten liggen, bijdragen aan de ontwikkeling van een gedeeld denkkader en aan het vinden van gedeelde belangen en waarden (Schön & Rein 1994).

Een tweede benadering is om niet op zoek te gaan naar consensus, maar om een expliciete keuze te maken uit de verscheidene valide alternatieven die door de verschillende perspectieven worden aangedragen. Deze zogenaemde radicaal-democratische benadering (Machin 2015; Mouffe 2009) gaat ervan uit dat de strijd die inherent is aan politiek niet weg moet worden gestopt achter een streven naar consensus – of een ogenschijnlijk consensusbegrip als duurzaamheid. In plaats daarvan moet de strijd tussen tegengestelde ideeën en meningen openlijk worden erkend en worden omarmd als de motor van productiviteit in de politieke arena. Juist de botsing van meningen zal actoren motiveren om hun eigen ideeën steeds beter uit te denken – en ook het gevoel geven dat zij oprecht worden gehoord in de politieke arena, zelfs wanneer hun ideeën niet worden gereflecteerd in de uiteindelijke beleidsbeslissing. De doelstelling is dan ook niet om een besluit te nemen waarin iedere belanghebbende zich kan vinden. Volgens de radicaal-democratische benadering werkt ‘democratie [...] juist omdat burgers bereid zijn ook besluiten te aanvaarden waar ze het niet mee eens zijn’ (Machin 2015: 28).

Een derde benadering is om noch consensus te zoeken, noch harde keuzes te maken voor één of een beperkt aantal perspectieven, maar om tot *clumsy solutions* (Candel 2016; Verweij et al. 2006) te komen waarin aspecten van

alle perspectieven weerspiegeld worden. Deze beleidsbenadering start met de observatie dat alle perspectieven relevante – maar selectieve – probleemdefinities en oplossingsrichtingen aandragen. Beleid dat gebaseerd is op slechts één of twee dominante perspectieven is daarom inherent inhoudelijk beperkt. Bovendien komt dergelijk beleid slechts tegemoet aan de ideeën van een beperkt aantal stakeholders, wat het draagvlak voor het beleid zal beperken. *Clumsy solutions* erkennen de verschillende normen en waarden en kennisbronnen van waaruit voedselvraagstukken worden benaderd en bestaan daarom uit creatieve, flexibele combinaties van elementen van alle verschillende perspectieven op duurzaam voedsel. *Clumsy solutions* zijn daarmee vanuit één perspectief gezien niet optimaal en proberen ook niet om verschillen tussen de perspectieven discursief te overbruggen: ze erkennen de pluriformiteit in perspectieven op duurzaam voedsel door elk van deze perspectieven hun plaats te geven in uiteindelijke beleidsbeslissingen. Er wordt hierbij vanuit overkoepelende randvoorwaarden ruimte geboden aan experimenten.

Deze drie benaderingen hebben gemeen dat de bewustwording van het bestaan van de verschillende perspectieven een eerste, noodzakelijke stap in het proces is. Volgend op deze bewustwording ontstaat de roep om te reflecteren op de perspectieven die concrete standpunten en beleidsbeslissingen inspireren – en op de wijze waarop deze standpunten en beslissingen zich tot andere perspectieven verhouden. Aan deze bewustwording en aanzet tot reflectie hebben we met dit rapport een bijdrage willen leveren.

Literatuur

- Arts, B. & M. Buizer (2009), 'Forests, discourses, institutions; a discursive-institutional analysis of global forest governance', *Forest Policy and Economics*, 11: 340-347.
- Beck, U. (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*, London: Sage.
- Bildtgård, T. (2008), 'Trust in food in modern and late-modern societies', *Social Science Information*, 47 (1): 99-128.
- Biltekoff, C. (2016), 'The Politics of Food Anti-Politics', *Gastronomica: The Journal of Critical Food Studies*, 16 (4): 44-57.
- Boström, M., M. Klintman & M. Micheletti (2008), *Eco-standards, product labelling and green consumerism*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Boström, M., A. Jönsson, S. Lockie, A. Mol & P. Oosterveer (2015), 'Sustainable and responsible supply chain governance: challenges and opportunities', *Journal of Cleaner Production*, 107: 1-7.
- Born, B. & M. Purcell (2006), 'Avoiding the local trap: Scale and food systems in planning research', *Journal of planning education and research*, 26 (2): 195-207.
- DeLind, B. (2013), 'Critical Reflection and Civic Discourse within and across the Alternative Food Movement', *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 20 (3): 391-396.
- Hospes, O. & A. Brons (2016), 'Food system governance. A systematic literature review', In: A. Kennedy & J. Liljeblad (eds.), *Food systems governance*, Abingdon and New York: Routledge, pp. 13-42.
- Busch, L. (2009), 'What kind of agriculture? What might science deliver?', *Natures Sciences Sociétés*, 17: 241-247.
- Candel, J., G. Breeman, S. Stiller, & C. Termeer (2014), 'Disentangling the consensus frame of food security: The case of the EU Common Agricultural Policy reform debate', *Food Policy*, 44: 47-58.
- Candel, J. (2016), Putting food on the table: *The European Union governance of the wicked problem of food security*, Wageningen: PhD thesis Wageningen University.
- Candel, J.J.L. & L. Pereira (2017), 'Towards integrated food policy: Main challenges and steps ahead', *Environmental Science & Policy*, 73: 89-92.
- Cochoy, F. (2010), 'Political Consumption Revisited', In: K. Ekstrom & K. Glans (eds.), *Beyond the Consumption Bubble*, Routledge: New York, pp. 112-124.
- Dagevos, H. & J. van Ophem (2013), 'Food consumption value: Developing a consumer-centred concept of value in the field of food', *British Food Journal*, 115 (10): 1473-1486.
- Davenport, T. & J. Beck (2001), *The attention economy: Understanding the new currency of business*, Harvard: Harvard Business Press.
- Dryzek, J. (2005), *The politics of the earth: Environmental discourses* (2nd ed.), Oxford, New York: Oxford University Press.
- Eakin, H., J. Connors, C. Wharton, F. Bertmann, A. Xiong & J. Stoltzfus (2016), 'Identifying attributes of food system sustainability: Emerging themes and consensus', *Agriculture and Human Values*, 34: 757-773.
- EEA (2017), *Food in a green light: A systems approach to sustainable food*, Copenhagen: EEA
- EU-PLF (2013), 'Smart farming for Europe: Value creation through Precision Livestock Farming', *Pan European Networks: Science and Society*, 8: 276-277.
- EZ (2015), *Voedselagenda voor veilig, gezond en duurzaam voedsel*, 20 oktober 2015.
- EZ (2016), *Voortgang voedselagenda voor veilig, gezond en duurzaam voedsel*, 21 november 2016.
- EZ (2017), *Slotverklaring Nationale Voedseltop 26 januari 2017*, 23 februari 2017.
- Freibauer, A., E. Mathijs, G. Brunori, Z. Damianova, E. Faroult, J. Girona, I. Gomis, L. O'Brien & S. Treyer (2011), *Sustainable Food Consumption and Production in a Resource-constrained World*, European Commission - Standing Committee on Agricultural Research (SCAR). The Third SCAR Foresight Exercise.
- Fresco, L. (2012). *Hamburgers in het paradijs*, Amsterdam: Prometheus.
- Fresco, L. & K. Poppe (2016), *Towards a Common Agricultural and Food Policy*, Wageningen: Wageningen University & Research, <http://dx.doi.org/10.18174/390280>.
- Foucault, M. (1984), *De wil tot weten: Geschiedenis van de seksualiteit*, Nijmegen: SUN.
- Gamson, W. (1995). 'Constructing Social Protest', In: H. Johnston & B. Klandermans (eds.), *Social Movements and Culture: Social Movements, Protest, and Contention*, vol. 4, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, pp. 85-106.
- Giddens, A. (1990), *The consequences of modernity*, Stanford: Stanford University Press.
- Goeminne, G., & T. Block (2014), 'De coproductie van feitelikheden en bezorgdheden: Over de plaats van duurzaamheidsonderzoek en de vraag naar relevante kennis', In: *Duurzaamheidsonderzoek in de spiegel: Reflecties op het raakvlak tussen kennis en engagement*, Gent: Academia Press, pp. 203-223.

- Goffman, E. (1974), *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*, New York: Harper Colophon Books.
- Goodman, D. (2004), 'Rural Europe redux? Reflections on alternative agro-food networks and paradigm change', *Sociologia ruralis*, 44 (1): 3-16.
- Goodman, D., E. DuPuis & M. Goodman (2012), *Alternative food networks: Knowledge, practice, and politics*, Londen: Routledge.
- Gorp, B. van & M. van der Goot (2012), 'Sustainable food and agriculture: Stakeholders' frames', *Communication, Culture and Critique*, 5: 127-148.
- Hajer, M. (1995), *The Politics of Environmental Discourse*, Oxford: Clarendon Press.
- Hajer, M. (2009), *Authoritative governance: Policy making in the age of mediatization*, Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, M. (2011), *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Havinga, T., F. van Waarden & D. Casey (eds.) (2015), *The changing landscape of food governance: Public and private encounters*, Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Hopwood, W., M. Mellor & G. O'Brien (2005), 'Sustainable development: Mapping different approaches', *Sustainable Development*, 13: 38-52.
- Hubeau, M., F. Marchand, I. Coteur, K. Mondelaers, L. Debruyne, & G. Van Huylenbroeck (2017), 'A new agri-food systems sustainability approach to identify shared transformation pathways towards sustainability', *Ecological Economics*, 131: 52-63.
- I&W (2018), *Transitieagenda Biomassa en voedsel in het kader van het Grondstoffenakkoord om te komen tot een circulaire economie*, 15 januari 2018.
- ING (2012), *Food 2030 – Samenwerking vanuit een nieuwe mindset*, Amsterdam: ING.
- Ingram, J. (2011), 'A food systems approach to researching food security and its interactions with global environmental change', *Food Security*, 3(4): 417-431.
- Jasanoff, S. & M.L. Martello (2004), 'Conclusion: Knowledge and governance', In: S. Jasanoff & M.L. Martello (eds.), *Earthly politics: Local and global in environmental governance*, Cambridge, MA: Massachusetts Insitutite of Technology, pp. 335-350.
- Kjærnes, U., M. Harvey & A. Warde (2007), *Trust in Food: A Comparative and Institutional Analysis*, London: Palgrave Macmillan.
- Kloppenborg, J. (1991), 'Social Theory and the De/Reconstruction of Agricultural Science: Local Knowledge for an Alternative Agriculture', *Rural Sociology*, 56(4): 519-548.
- Kneafsey, M., L. Holloway, R. Cox, E. Dowler, L. Venn & H. Tuomainen (2007), *Reconnecting consumers, food and producers: Exploring 'alternative' networks*, End of Award Report to the Economic and Social Research Council, Swindon, UK.
- Korthals, M. (2017), 'Ethics of Dietary Guidelines: Nutrients, Processes and Meals', *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 30(3): 413-421.
- Krom, M. de (2010), *Food risks and consumer trust: European governance of Avian Influenza*, Wageningen: PhD thesis Wageningen University.
- Krom, M. de, J. Dessein & N. Erbout (2014), 'Understanding relations between science, politics, and the public: The case of a GM field trial controversy in Belgium', *Sociologia Ruralis* 54(2): 21-39.
- Kuhn, T. (1970), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: University of Chicago press.
- Lang, T. & D. Barling (2013), 'Nutrition and sustainability: An emerging food policy discourse', *Proceedings of the Nutrition Society*, 72(1): 1-12.
- Lang, T. & M. Heasman (2015), *Food Wars: The Global Battle for Mouths, Minds and Markets*, Abingdon: Routledge.
- Law, J. (2009), 'Seeing like a survey', *Cultural Sociology*, 3(2): 239-256.
- Lelieveldt, H. (2016), *De Voedselparadox. Wat ons streven naar beter eten dwarsboomt*, Amsterdam: Van Gennep.
- LNV (2009), *Nota Duurzaam voedsel: Naar een duurzame consumptie en productie van ons voedsel*, 11 augustus 2009.
- Lockie, S. (2009), 'Responsibility and agency within alternative food networks: Assembling the "citizen consumer"', *Agriculture and Human Values*, 26(3): 193-201.
- Machin, A. (2015), *Een andere kijk op politieke tegenstellingen over klimaatverandering*, Working Paper 10, Den Haag: WRR.
- Mooney, P. & S. Hunt (2009), 'Food Security: The Elaboration of Contested Claims to a Consensus Frame', *Rural Sociology*, 74: 469-497.
- Mouffe, C. (2009), *The Democratic Paradox*, London: Verso.
- Muilwijk, H. (2016), *Effectiever beleid, meer waterkwaliteit. De rol van governance in beleid voor de Kaderrichtlijn Water*, Den Haag: PBL.
- Müller, M., & S. Kersten (2003), 'Nutrigenomics: Goals and strategies', *Nature Reviews Genetics*, 4(4): 315-322.
- Neumayer, E. (2003), *Weak versus strong sustainability: Exploring the limits of two opposing paradigms*, Northampton: Edward Elgar.
- Oosterveer, P. (2005), *Global Food Governance*, Wageningen: PhD thesis Wageningen University.
- Oosterveer, P. & D. Sonnenfeld (2012), *Food, Globalization, and Sustainability*, New York: Routledge.
- PBL (2013), *De macht van het menu. Opgaven en kansen voor duurzaam en gezond voedsel*, Den Haag: PBL.
- Pollan, M. (2006), *The omnivore's dilemma: A natural history of four meals*, Penguin Press: New York.
- Renting, H., T. Marsden & J. Banks (2003), 'Understanding alternative food networks: Exploring the role of short food supply chains in rural development', *Environment and planning A*, 35(3): 393-411.
- RIDL&V (2011), *Naar een integrale benadering van duurzame landbouw en gezonde voeding*, www.ridlv.nl.

- Ritzer, G. (2000), *The McDonaldization of society*, Thousand Oaks, CA.: Pine Forge Press.
- RIVM (2017), *Wat ligt er op ons bord? Veilig, gezond en duurzaam eten in Nederland*, Bilthoven: RIVM.
- Schön, D. & M. Rein (1994), *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York: Basic Books.
- Soete, L., B. Verspagen & B. Ter Weel (2010), *Systems of innovation*, CPB Discussion Paper No 138. Den Haag: CPB.
- Soma, K., C. Termeer & P. Opdam (2016), 'Informational governance: A systematic literature review of governance for sustainability in the Information Age', *Environmental Science & Policy*, 56: 89-99.
- Spaargaren, G., P. Oosterveer & A. Loeber (2012), 'Sustainability transitions in food consumption, retail and production', In: G. Spaargaren, P. Oosterveer & A. Loeber (eds.), *Food practices in transition: Changing food consumption, retail and production in the age of reflexive modernity*, London: Routledge, pp. 1-34.
- Tovey, H. (2008), 'Introduction: Rural Sustainable Development in the Knowledge Society Era', *Sociologia Ruralis*, 48(3): 185-199.
- Trivette, S. (2017), 'Invoices on scraps of paper: Trust and reciprocity in local food systems', *Agriculture and Human Values*, 34(3): 529-542.
- UNEP (2016), *Food Systems and Natural Resources. A Report of the Working Group on Food Systems of the International Resource Panel*, Paris: UNEP
- Verweij, M., M. Douglas, R. Ellis, C. Engel, F. Hendriks, S. Lohmann, S. Ney, S. Rayner & M. Thompson (2006). 'Clumsy solutions for a complex world: The case of climate change', *Public administration*, 84(4), 817-843.
- Viviano, F. (2017), 'Hoe een klein land de wereld voedt: Nederland zet wereldwijd de toon in innovatieve landbouw', *National Geographic*, September 2017: 58-81.
- Roep, D. & J. Wiskerke (2012), 'Reshaping the foodscape: The role of alternative food networks', In: G. Spaargaren, P. Oosterveer & A. Loeber (eds.), *Food practices in transition: Changing food consumption, retail and production in the age of reflexive modernity*, London: Routledge, pp. 207-228.
- Vink, M., D. Benson, D. Boezeman, H. Cook, A. Dewulf & C. Termeer (2015), 'Do state traditions matter? Comparing deliberative governance initiatives for climate change adaptation in Dutch corporatism and British pluralism', *Journal of Water and Climate Change*, 6(1): 71-88.
- Wezel, A., S. Bellon, T. Dore, C. Francis, D. Vallod & C. David (2009), 'Agroecology as a science, a movement, and a practice', *Agronomy for Sustainable Development*, 29(4): 503-515.
- World Commission on Environment and Development (WCED) (1987), *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press.
- WRR (2014), *Naar een voedselbeleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

www.pbl.nl
[@leefomgeving](https://twitter.com/leefomgeving)

mei 2018