



Planbureau voor de Leefomgeving

VERDUURZAMING VAN LANDBOUW VIA DE KETEN

PBL

Verduurzaming van landbouw via de keten

De kracht en beperkingen van
private sturing in de aardappel-
en de zuivelketen

Michiel de Krom en Anne Gerdien Prins

**Verduurzaming van landbouw via de keten.
De kracht en beperkingen van private sturing
in de aardappel- en de zuivelketen**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2019
PBL-publicatienummer: 2634

Contact

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

Auteurs

Michiel de Krom en Anne Gerdien Prins

Met dank aan

Onze dank gaat uit naar Peter Oosterveer (Wageningen Universiteit) en Martijn Vink en Mark van Oorschot (beide PBL) voor hun kritische en constructieve reviews van eerdere versies van dit rapport. Daarnaast bedanken we Daan Boezeman en vele andere collega's voor hun hulp en waardevolle suggesties.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: M. de Krom & A.G. Prins (2019), *Verduurzaming van landbouw via de keten. De kracht en beperkingen van private sturing in de aardappel- en de zuivelketen*, 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.

Speciale dank gaat ten slotte uit naar alle geïnterviewden voor hun bereidheid om hun kennis en ervaringen met ons te delen.

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie

Uitgeverij PBL

Inhoud

BEVINDINGEN

Samenvatting	8
---------------------	----------

Verduurzaming van landbouw via de keten	10
--	-----------

VERDIEPING

1 Inleiding	22
--------------------	-----------

1.1 Leeswijzer	25
----------------	----

2 Sturing in ketens en netwerken	26
---	-----------

2.1 Conceptueel kader	26
-----------------------	----

2.2 Onderzoeksmethode	29
-----------------------	----

3 De zuivel- en aardappelketen in beeld	32
--	-----------

3.1 De zuivelketen	32
--------------------	----

3.2 De consumptieaardappelketen	35
---------------------------------	----

4 Motieven voor verduurzaming	38
--------------------------------------	-----------

4.1 Het risico op reputatieschade managen	38
---	----

4.2 Het risico op grondstofschaarste managen	39
--	----

4.3 Verdienkansen verzilveren	40
-------------------------------	----

4.4 Redenen om niet bovenwettelijk te verduurzamen	41
--	----

5 Operationalisering van duurzaamheid	42
--	-----------

5.1 Goed te communiceren, goed te implementeren: generiek en context-specifiek	42
--	----

5.2 De internationale markt vraagt: diversiteit in maatschappelijke zorgen en consumentenwensen	44
---	----

5.3 Meetbaarheid en certificering	45
-----------------------------------	----

6	Wie zit aan het stuur?	48
6.1	De verdeling van economische machtsbronnen tussen ketenactoren	48
6.2	De verdeling van discursieve machtsbronnen tussen ketenactoren en niet-ketenactoren	50
6.3	De verdeling van macht om keteninitiatieven vorm te geven: wie 'programmeert' bovenwettelijke duurzaamheidsprogramma's?	53
7	Van concept naar praktijk	57
7.1	Economische coördinatie	57
7.2	Sociaal-culturele en discursieve coördinatie	60
8	De rol van de overheid bij private ketensturing	64
8.1	De kracht van bovenwettelijke verduurzaming via de keten	64
8.2	Beperkingen van bovenwettelijke verduurzaming via de keten	65
8.3	De rol van de overheid	68
	Literatuur	71
	Bijlage 1	75

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

Samenvatting

De productie van voedsel voorziet in een eerste levensbehoefte en zorgt voor velen voor een inkomen. Voedselproductie heeft echter ook ongunstige effecten op de leefomgeving. Deze effecten treden grotendeels op tijdens het primaire productieproces op het landbouwbedrijf. Overheden proberen om deze effecten te beperken via nationaal en Europees landbouw- en milieubeleid. Daarnaast zetten bedrijven uit de voedselketen – zoals supermarkten, voedselverwerkende bedrijven en bedrijven uit de toeleverende industrie – ook zelf in op verduurzaming van landbouw, waarbij ze soms verdergaan dan wat de wet voorschrijft; de zogenoemde bovenwettelijke verduurzaming via private ketensturing.

In dit rapport bestuderen we dergelijke private sturing in de zuivel- en de consumptie-aardappelketen. We bekijken welke motieven bedrijven hebben om bovenwettelijke duurzaamheidsinitiatieven te nemen, en we kijken naar de mogelijkheden en beperkingen van dergelijke private sturing voor verduurzaming van de landbouw in deze twee ketens. We beschouwen private sturing hierbij niet als een alternatief voor overheidsbeleid, maar verkennen juist hoe overheden bovenwettelijke verduurzaming van landbouw kunnen faciliteren en versnellen.

Om de werking en dynamiek van private ketensturing te begrijpen, is tot op heden veel aandacht uitgegaan naar de rol en verdeling van economische machtsbronnen binnen de keten. Hierbij is veelal aangenomen dat een hoge mate van marktconcentratie bij één bedrijf (of groep van bedrijven) zich vertaalt in de mogelijkheid voor dit bedrijf (of deze bedrijven) om eisen op te leggen aan andere bedrijven.

In dit rapport wijzen we naast de rol van economische machtsbronnen op die van 'discursieve machtsbronnen' in ketensturing. Discursieve machtsbronnen zijn bijvoorbeeld het bezit van onbetwiste kennis, een goede reputatie, steun van een grote achterban en toegang tot een groot publiek. Bedrijven en andere organisaties kunnen deze machtsbronnen inzetten om bepaalde onderwerpen en ideeën te agenderen en te legitimeren en andere juist buiten de discussie te plaatsen, om zodoende ketenstandaarden en duurzaamheidsprogramma's van bedrijven te beïnvloeden.

Niet enkel bedrijven in de zuivel- en consumptieaardappelketens bezitten deze discursieve machtsbronnen, maar ook partijen die zich buiten de keten bevinden, zoals maatschappelijke organisaties (zoals milieu- en andere belangenorganisaties) en kennisinstellingen. In dit onderzoek naar ketensturing in de zuivel- en consumptieaardappelketens, hebben we dan ook met zowel bedrijven uit deze twee ketens gesproken, als met een aantal partijen om de twee ketens heen, zoals brancheorganisaties en maatschappelijke organisaties.

Aandacht voor de rol van discursieve machtsbronnen brengt andere mogelijkheden en beperkingen van private sturing in beeld dan wanneer primair naar de economische verhoudingen binnen de keten wordt gekeken. In de twee onderzochte ketens speelt de inzet van discursieve machtsbronnen door bedrijven en andere partijen een belangrijke rol bij de totstandkoming van bovenwettelijke duurzaamheidsinitiatieven. Onze studie laat zien dat ketensturing in de twee onderzochte ketens zich voornamelijk richt op duurzaamheidsthema's die relatief gemakkelijk te communiceren zijn naar – en resoneren bij – consumenten en het grote publiek; die goed vertaalbaar zijn naar de belevingswereld en bedrijfsvoering van boeren; en waarvoor betrouwbare indicatoren bestaan. Denk aan weidegang en de uitstoot van broeikasgassen. Hiermee adresseren de private initiatieven niet noodzakelijk de voor beleid en maatschappij meest relevante opgaven en doelen.

Om te komen tot een initiatief waar een breed draagvlak voor bestaat en waar verschillende ketenactoren aan deel willen nemen, is overleg nodig tussen bedrijven uit verschillende schakels in de consumptieaardappel- en zuivelketen. Deze noodzaak tot overleg zorgt er (samen met wederzijdse economische afhankelijkheden tussen bedrijven in de keten) voor dat een schakel in de keten niet individueel grote stappen kan zetten, maar dit enkel in samenspraak met bedrijven uit andere schakels van de zuivel- en consumptieaardappelketens kan doen.

Tijdens de vormgeving van keteninitiatieven worden echter lang niet altijd alle relevante (keten- en overige) actoren betrokken, wat het draagvlak voor – en de effectiviteit van – keteninitiatieven kan beperken. Partijen zullen immers eerder geneigd zijn om zich actief voor een initiatief in te zetten als zij zich gehoord voelden tijdens de vormgeving en uitwerking van dit initiatief.

Gezien deze bevindingen uit de zuivel- en consumptieaardappelketens, kan de overheid bovenwettelijke verduurzaming via deze ketens, en mogelijk ook in andere ketens, faciliteren door in te spelen op discursieve machtsdynamieken. Hierbij kan gedacht worden aan: (i) het opstellen van een duidelijke overheidsvisie op een duurzaam landbouw- en voedselsysteem, die voor bedrijven in de keten helder maakt welke duurzaamheidsthema's maatschappij en overheid belangrijk vinden, zodat ze hun bovenwettelijke inspanningen specifiek op die thema's kunnen richten; en (ii) het ondersteunen en faciliteren van strategische stakeholderdialogen over de uitwerking van bovenwettelijke keteninitiatieven waaraan alle relevante keten-, kennis- en overige partijen deel kunnen nemen.

Verduurzaming van landbouw via de keten

Private sturing en de rol van de overheid: lessen uit twee ketens

In dit rapport verkennen we de kracht en beperkingen van private sturing op verduurzaming van landbouw, en hoe overheidsbeleid hierop in kan spelen om verduurzaming via de keten te bevorderen. We nemen daarvoor twee Nederlandse ketens onder de loep: de zuivelketen (koemelk; melkveehouderij) en de consumptieaardappelketen (exclusief tafelaardappelen; akkerbouw). De bedrijven in deze ketens gebruiken in Nederland het grootste areaal landbouwgrond. De resultaten zijn gebaseerd op deskresearch en twintig interviews die we hebben gehouden met partijen op verschillende posities in de voedselvoorzieningsketen: retail, verwerker, boer, toeleverende industrie; en met een aantal spelers om de twee ketens heen: brancheorganisaties, maatschappelijke organisaties, en een financier.

We bestuderen de betrokkenheid van bedrijven en andere organisaties in private sturing op verduurzaming van landbouw die verder gaat dan wat wettelijk verplicht is. We kijken hierbij naar de motieven van deze partijen om op dergelijke sturing in te zetten. Daarnaast onderzoeken we welke sturingsdynamiek bepaalt welke duurzaamheidsdoelen via ketensturing kunnen worden behaald. Daarmee richten we ons op twee aangrijpingspunten om het voedselsysteem te verduurzamen (PBL 2019), namelijk:

- efficiënter produceren: minder hulpbronnen en grondstoffen gebruiken tijdens de productie van voedsel;
- zorgvuldiger produceren: de wijze van productie veranderen om negatieve effecten op dierenwelzijn en de lokale leefomgeving te verminderen.

De vraag in hoeverre concrete initiatieven erin slagen om gestelde doelen, zoals de klimaatdoelstelling van Parijs of de Europese biodiversiteitsdoelstelling, dichterbij te brengen, valt buiten de scope van dit onderzoek. De empirische resultaten uit dit rapport zijn specifiek voor de zuivel- en aardappelketen en kunnen dan ook niet zomaar worden gegeneraliseerd. De wijze waarop ketensturing in de praktijk vorm krijgt hangt namelijk mede af van de historisch gegroeide structuur van een keten en van de specifieke eigenschappen van de producten die binnen een keten worden geproduceerd en verhandeld. Het belang van analytische en beleidsmatige aandacht voor de rol van discursieve machtsbronnen in ketensturing – zoals we dat in dit rapport aantonen – is echter niet beperkt tot de twee onderzochte ketens, maar ook voor andere ketens geldig.

Voorbeelden van bovenwettelijke initiatieven uit de zuivel- en de consumptieaardappelketen

In de zuivelketen is de Duurzame Zuivelketen een belangrijk bovenwettelijk initiatief. Dit is een samenwerkingsverband tussen de NZO (de brancheorganisatie voor zuivelverwerkers) en LTO (de grootste brancheorganisatie voor boeren). Andere bedrijven uit de keten en actoren van buiten de keten (waaronder maatschappelijke organisaties) zitten als stakeholders aan tafel. In de Duurzame Zuivelketen zijn vier thema's benoemd, die alle terugkomen in de duurzaamheidspakketten van de aangesloten zuivelondernemingen: klimaatneutraal ontwikkelen, continu verbeteren dierenwelzijn, behoud van weidegang en behoud biodiversiteit en milieu.

Het 'convenant weidegang' is in 2012 geïnitieerd door de Duurzame Zuivelketen en inmiddels door 82 partijen ondertekend, waaronder door zuivelverwerkers, handelaren, supermarkten, erfbetreders (partijen die boerenbedrijven bezoeken en daarbij advies geven, waaronder ook adviseurs van de toeleverende en verwerkende industrie), en verschillende overheden. Het doel van het convenant is om het aandeel bedrijven dat koeien in de wei laat naar het niveau van 2012 terug te brengen (81,2 procent). Dat doel is in 2018 gehaald. Doordat de Duurzame Zuivelketen dit convenant ondersteunt, bereikt het een groot deel van de Nederlandse melkveebedrijven. Alle zuivelverwerkers die zijn aangesloten bij de Duurzame Zuivelketen geven een weidegangpremie aan boeren die koeien minimaal voor een bepaalde duur per jaar laten grazen.

Het 'Deltaplan Biodiversiteit' is er gekomen op initiatief van een aantal bedrijven uit de agro-foodsector, wetenschappelijke instellingen en maatschappelijke organisaties. Doel is om te laten zien dat er door samenwerking en het stimuleren en waarderen van grondgebruikers het biodiversiteitsverlies kan worden omgebogen naar herstel (www.samenvoorbiodiversiteit.nl). Op dit moment krijgt het Deltaplan handen en voeten onder de leiding van de kwartiermakers. Er zijn drie werkroutes benoemd: natuur, landbouw en openbare ruimte. De Biodiversiteitsmonitor, ooit gestart als gezamenlijk initiatief van Royal FrieslandCampina, Rabobank en het Wereld Natuur Fonds, is in het Deltaplan Biodiversiteit omarmd als monitoringstool, en zal daarin worden uitgebreid naar andere terreinen dan de melkveehouderij, waaronder de akkerbouw en natuurterreinen.

'Stichting Veldleeuwerik' is een initiatief waarin akkerbouwers samen met toeleveranciers, adviseurs en afnemers werken aan een duurzame teelt en bedrijfsvoering. Binnen het project worden akkerbouwers uitgedaagd om mee te denken over de teelt van duurzame gewassen en breder gezien over duurzame landbouw. Tegelijkertijd zijn meerdere verwerkers van akkerbouwproducten bezig om duurzaamheidsthema's mee te nemen in hun eisen naar – en monitoring van – aanleverende boeren.

Om een beeld te geven van wat private sturing op verduurzaming van landbouw behelst, geven we in het tekstkader enkele voorbeelden van bovenwettelijke initiatieven uit de zuivel- en consumptieaardappelketens. Het tekstkader is illustratief; we bieden geen volledig overzicht.

Drie motieven voor verduurzaming via de keten

Uit onze interviews met bedrijven uit de zuivel- en de consumptieaardappelketen blijkt dat bedrijven drie belangrijke redenen hebben om in te zetten op een bovenwettelijke verduurzaming van landbouw. Deze redenen zijn: reputatiemanagement voor het eigen bedrijf, de lange-termijn grondstofaanvoer veiligstellen, en verdienkansen verzilveren. Deze redenen lichten we hieronder toe. Uit de interviews blijkt verder dat andere, in de wetenschappelijke literatuur beschreven, motieven zoals het anticiperen op of voorkomen van veranderingen in wetgeving op dit moment een beperktere rol spelen in de Nederlandse consumptieaardappel- en zuivelketens.

1. *Reputatiemanagement voor het eigen bedrijf*

Het motief om de eigen reputatie te managen is vooral leidend bij bedrijven die een consumentenmerk bezitten en veel naamsbekendheid genieten bij consumenten en het brede publiek (zoals supermarkten en verwerkers met een eigen merk). Door in te zetten op verduurzaming werken deze bedrijven aan een goede reputatie – en willen ze voorkomen dat ze het mikpunt worden van negatieve publiekscampagnes van maatschappelijke organisaties zoals natuur- en milieuorganisaties en organisaties die opkomen voor dierenwelzijn.

2. *Grondstofaanvoer op de lange termijn waarborgen*

Het motief om de grondstofaanvoer op de lange termijn veilig te stellen, komt vooral voor bij bedrijven die hun melk en aardappelen direct van boeren betrekken. Aandacht voor grondstofzekerheid impliceert een focus op de ecologische en economische volhoudbaarheid van landbouwproductie én op het veilig stellen van maatschappelijk en politiek draagvlak voor de primaire sector (de zogenaamde *license to produce*). Naast de afnemers van landbouwproducten (zoals voedingsmiddelenfabrikanten en in mindere mate ook supermarkten), hebben financiers die in Nederlandse boeren en voedselbedrijven hebben geïnvesteerd alsook bedrijven met boeren als klant (bedrijven uit de toeleverende industrie) een belang in het veilig stellen van de ecologische en maatschappelijke volhoudbaarheid van deze bedrijven.

3. *Verdienkansen verzilveren*

Een derde belangrijk motief om in te zetten op bovenwettelijke verduurzaming, is om verdienkansen te verzilveren. Deels ontstaan deze verdienkansen door een marktvrage van consumenten of andere bedrijven naar producten met een duurzaamheidskeurmerk. Daarnaast kan een grotere eco-efficiëntie in het productieproces (meer opbrengst verkrijgen met minder grondstoffen) op het landbouwbedrijf leiden tot een daling in de kostprijs en zo een economische en ecologische win-winsituatie opleveren.

Duurzaamheidsthema's en hun uitwerking in keteninitiatieven

De verschillende motieven om bovenwettelijk te verduurzamen leiden tot verschillende invullingen en uitwerkingen van het concept 'duurzaamheid' in concrete initiatieven die bedrijven ondernemen. Vanuit het oogpunt van reputatiemanagement en het inspelen op een (latente) consumentenvraag (verdienkansen), ontstaat een focus op thema's die leven bij – en eenvoudig te communiceren zijn naar – het brede publiek. Denk aan generieke, 'aajibare' en gemakkelijk te begrijpen onderwerpen als 'koeien in de wei' (weidegang) en weidevogelbeheer. Hierbij is het belangrijk om te beseffen dat maatschappelijke zorgen en consumentenwensen per land verschillen, waardoor maatregelen in verschillende landen verschillend kunnen worden gewaardeerd. Zo wordt weidegang in Nederland gewaardeerd vanwege onder andere dierenwelzijn en landschappelijke redenen; in landen buiten Europa wordt weidegang volgens geïnterviewden juist geassocieerd met een voedselveiligheidsrisico.

De motieven om grondstofzekerheid te waarborgen en om de eco-efficiëntie van de landbouwproductie te vergroten, impliceren een focus op technische aanpassingen of veranderingen in het management van het teelt- of veehouderijsysteem. Denk aan maatregelen die ingrijpen op energieverbruik, bodembeheer en diergezondheidsmanagement.

Om de kans te vergroten dat boeren gemotiveerd zijn om deze maatregelen uit te voeren, hechten geïnterviewde bedrijven er belang aan dat de maatregelen goed inpasbaar zijn in de specifieke biofysische, economische en sociaal-culturele context van de dagelijkse landbouwpraktijk. De maatregelen worden, met andere woorden, toegespitst op verschillende biofysische omstandigheden waarin boeren werken (bijvoorbeeld op het telen van aardappelen op zandgrond dan wel kleigrond); en er wordt gezocht naar maatregelen die passen in een economisch gezonde bedrijfsvoering en in het (sociaal-culturele) beeld dat boeren hebben van hoe een goede en duurzame bedrijfsvoering eruitziet. Dit beeld dat boeren hebben van een goede en duurzame bedrijfsvoering verschilt vaak van het beeld dat consumenten en het brede publiek hiervan hebben. Waar het brede publiek bijvoorbeeld denkt dat dierenwelzijn gewaarborgd is als dieren 'natuurlijk gedrag' kunnen vertonen, lezen boeren het welzijn van hun dieren eerder af door naar de groei en voederconversie (de efficiëntie waarmee dieren hun voer omzetten naar lichaamsgewicht) bij hun dieren te kijken.

Voor alle duurzaamheidseisen die bedrijven uit de keten aan boeren stellen, geldt dat de meetbaarheid van deze eisen van groot belang is. Dit om eventuele duurzaamheidsclaims te kunnen onderbouwen, negatieve (media)aandacht te voorkomen (reputatieschade), en om zich er, als bedrijf zelf, van te verzekeren dat de maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan een volhoudbare voedselproductie (grondstofzekerheid).

De verdeling van macht om keteninitiatieven vorm te geven: meer dan economische machtsbronnen alleen

Wetenschappelijke en beleidsmatige aandacht voor de sturingsdynamiek van private initiatieven om landbouw te verduurzamen, richt zich tot nu toe vooral op de verdeling van economische machtsbronnen binnen ketens. In het bijzonder wordt gekeken naar de relatieve marktposities van bedrijven in de keten ten opzichte van elkaar, waarbij vaak wordt aangenomen dat een hoge mate van marktconcentratie bij één (groep van) ketenactor(en) zich vertaalt in het vermogen van deze actoren om hun (duurzaamheids) eisen op te leggen aan andere bedrijven.

Uit ons onderzoek blijkt dat deze redenering voor de zuivel- en consumptieaardappelketens enigszins genuanceerd zou moeten worden. In de praktijk is er overleg nodig tussen bedrijven uit verschillende schakels van de voedselproductieketen om tot een werkbaar keteninitiatief te komen, omdat twee bedrijven waarvan de een aan de ander levert, afhankelijk zijn van elkaar. Zo treden bedrijven met een consumentenmerk, en bedrijven die direct van boeren afnemen vaak in overleg om de generieke wensen en zorgen van burgers en consumenten te vertalen naar maatregelen die inpasbaar zijn in de specifieke contexten van de dagelijkse landbouwpraktijk. Hierbij vindt een discussie en soms een 'strijd' plaats over welke duurzaamheidsthema's een plaats verdienen in duurzaamheidsinitiatieven en hoe deze thema's kunnen worden uitgewerkt in concrete maatregelen en indicatoren.

Bedrijven die direct van boeren afnemen overleggen en experimenteren met (een selectie van) boeren om te komen tot een pakket aan maatregelen die effectief en inpasbaar zijn in de dagelijkse landbouwbedrijfsvoering: zijn boeren bijvoorbeeld geneigd om een bepaalde maatregel uit te voeren of roept deze maatregel eerder weerstand op; en is een maatregel die relevant is voor aardappelteelt op zandgrond ook relevant voor aardappelteelt op kleigrond? De machtsverhoudingen tussen actoren in degelijke overleggen worden niet enkel bepaald door de verdeling van economische machtsbronnen tussen bedrijven in de keten. Ook zogenoemde discursieve machtsbronnen spelen een belangrijke rol.

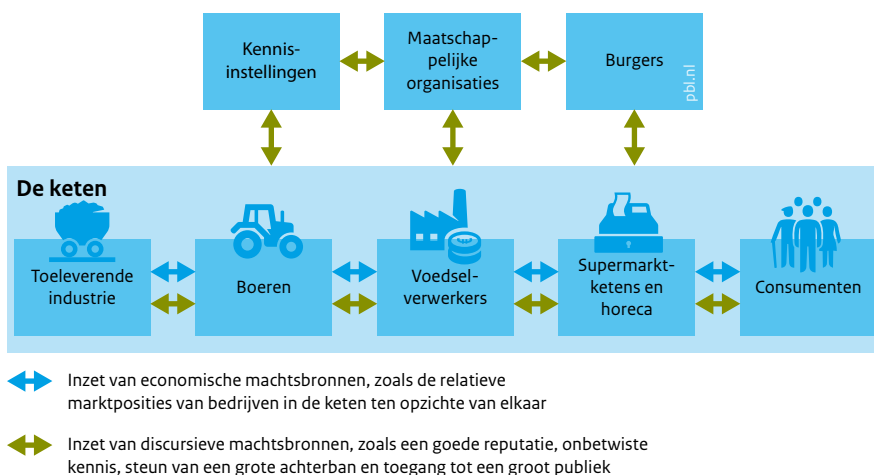
De rol van discursieve machtsbronnen in de vormgeving van keteninitiatieven

Discursieve machtsbronnen zijn bijvoorbeeld het bezit van specialistische en onbetwiste kennis en een goede reputatie, steun van een grote achterban, en toegang tot een groot publiek. Bedrijven en organisaties kunnen deze machtsbronnen inzetten om bepaalde onderwerpen en ideeën op de maatschappelijke of bedrijfsagenda te zetten en te legitimeren, en om andere juist buiten de discussie te plaatsen. De inzet van discursieve machtsbronnen speelt dan ook een belangrijke rol bij de totstandkoming en uitwerking van bovenwettelijke initiatieven van bedrijven.

Niet enkel bedrijven in de keten en hun brancheorganisaties bezitten discursieve machtsbronnen en zetten deze in, maar ook maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen doen dit (figuur 1). Maatschappelijke organisaties (zoals milieu- en natuurorganisaties en andere ngo's) steunen bijvoorbeeld op hun goede reputatie en

Figuur 1

Inzet van economische en discursieve machtsbronnen in ketensturing



Bron: PBL

Ketensturing krijgt vorm door de inzet van economische machtsbronnen (door actoren in de keten) en van discursieve machtsbronnen (door actoren in de keten en door andere partijen).

grote achterban en zetten publiekscampagnes in (*naming and shaming*) om specifieke problemen en oplossingen te agenderen (de 'plofkipcampagne' van Wakker Dier is hier een bekend voorbeeld van; een voorbeeld van een op de zuivelketen gerichte campagne is de 'eerlijke melk'-campagne van Milieudefensie). Maatschappelijke organisaties werken ook regelmatig actief mee aan – en initiëren soms – de ontwikkeling van keteninitiatieven (zoals de bijdrage van het WNF aan de totstandkoming van de biodiversiteitsmonitor – zie tekstkader). Kennisinstellingen kunnen specialistische kennis aanleveren in keteninitiatieven die helpen om deze initiatieven effectief en meetbaar te maken.

Zowel maatschappelijke organisaties als kennisinstellingen genieten in het algemeen een redelijk groot vertrouwen bij het brede publiek, waardoor hun betrokkenheid bij een bovenwettelijk initiatief de legitimiteit van dit initiatief kan vergroten. De discussie over de invulling van bovenwettelijke duurzaamheidsinitiatieven vindt dan ook niet enkel plaats tussen bedrijven uit de keten onderling, maar ook partijen van buiten de keten spelen hierbij vaak een belangrijke rol.

Van keteninitiatief naar landbouwpraktijk

Bedrijven uit de keten kunnen op verschillende manieren boeren ertoe aanzetten om de maatregelen die in een keteninitiatief zijn vastgelegd, uit te voeren. Hiervoor gebruiken zij zowel economische als discursieve sturingsmechanismen. De inzet van economische sturingsmechanismen kan verschillende vormen aannemen: afnemers betalen een

meerprijs voor duurzamere producten, leggen basiseisen op waaraan boeren moeten voldoen om te kunnen leveren, of sluiten langetermijncontracten af met boeren zodat deze er zeker van kunnen zijn dat ze hun duurzaamheidsinvestering terug kunnen verdienen.

De economische haalbaarheid van duurzaamheidsinitiatieven is een voorwaarde om boeren mee te nemen in deze initiatieven en verzet te voorkomen. Maar alleen economische haalbaarheid is niet voldoende; verduurzaming van landbouwproductie vergt ook een leerproces bij een deel van de boeren. Deze moeten immers (meer) inzicht krijgen in waar (verdere) verduurzaming op hun bedrijven gewenst is en hoe deze vorm kan krijgen. Dit leerproces is gebaat bij een gedeeld doel en gezamenlijk gevoel van urgentie voor verandering, en vraagt om de inzet van sociaal-culturele en discursieve sturingsmechanismen. Deels kan hierbij worden gedacht aan de overdracht van feitelijke kennis (bijvoorbeeld welke broeikasgassen komen in welke mate vrij op het bedrijf); deels betreft het praktijkkennis die voor een belangrijk deel via het faciliteren van sociaal leren door boeren onderling wordt verspreid, bijvoorbeeld in praktijkcursussen, netwerken of bezoeken aan elkaars bedrijf. Dan gaat het om de vraag hoe bepaalde veranderingen geïntegreerd kunnen worden in de dagelijkse gang van zaken (bijvoorbeeld weidevogelbeheer).

Om boeren aan te zetten tot verduurzaming in lijn met een bovenwettelijk initiatief is het cruciaal om bij de vormgeving van een initiatief tot gedeelde duurzaamheidsdoelstellingen ('gedeelde betekenissen') te komen – die niet enkel aansluiten bij de biofysische en sociaal-culturele realiteit op het landbouwbedrijf, maar ook stroken met de adviezen van verschillende erfbetreders (zoals van de toeleverende industrie en dierenartsen). Wanneer deze erfbetreders adviezen geven en producten aanbevelen die verduurzaming tegenwerken, wordt het voor boeren moeilijker en minder voor de hand liggend om stappen richting verduurzaming te zetten.

De kracht van verduurzaming via de keten

Een belangrijke kracht van verduurzaming via de keten is dat zodra alle partijen uit een keten zich achter het behalen van een bepaalde duurzaamheidsdoelstelling scharen, zij relatief snel en effectief naar dit doel toe kunnen bewegen. Bedrijven hoeven zich in tegenstelling tot overheden niet te houden aan tijdrovende bureaucratische stappen die bij het wetgevingsproces komen kijken. Ook zullen zij geneigd zijn om actief bij te dragen aan deze initiatieven wanneer zij deze ondersteunen en legitiem achten, wat de uitvoering ten goede komt.

Een andere kracht is dat bedrijven uit de keten kunnen inzetten op verduurzaming waar de overheid dit niet kan of wenst te doen. Overheden kunnen, door bijvoorbeeld internationale handelsverdragen, beperkte mogelijkheden hebben om te sturen op verduurzaming, of overheden willen dit niet doen om de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw en agrifoodsector in zijn algemeenheid niet nadelig te beïnvloeden. Vanwege de drie eerder genoemde motieven om bovenwettelijke initiatieven te ontplooiën, kan het voor individuele bedrijven juist aantrekkelijk zijn en

voor henzelf concurrentievoordeel opleveren wanneer zij inzetten op bovenwettelijke verduurzaming van landbouw.

Een laatste belangrijke kracht van verduurzaming via de keten is dat bij deze vorm van sturing gesteund kan worden op de kennis en kunde van bedrijven uit de keten. Retailers en bedrijven die een consumentenmerk bezitten hebben ervaring met het verleiden van consumenten om bepaalde producten aan te schaffen. Deze ervaring kunnen zij ook inzetten om duurzamere producten in de markt te zetten. Bedrijven die producten afnemen van boeren bezitten veel kennis en praktijkervaring met betrekking tot hoe boeren kunnen worden meegenomen in veranderingsprocessen, en in het (economisch) efficiënt vormgeven van (eco-)innovatieprocessen.

Beperkingen van verduurzaming via de keten

Naast voordelen kent private ketensturing ook verschillende beperkingen. Zo richt private ketensturing zich enkel op boeren die deel uitmaken van de betreffende keten en komen daardoor regionale en landschappelijke en ruimtelijke vraagstukken nauwelijks in beeld, uitzonderingen daargelaten.

Bovendien richt private ketensturing op verduurzaming zich voornamelijk op de aard van de landbouwproductie, oftewel op de wijze waarop landbouwers produceren. Van private partijen kan niet worden verwacht dat zij vanuit duurzaamheidsoverwegingen zullen sturen op een andere optie om de impact van de landbouwproductie op de leefomgeving te verminderen: het verkleinen van de omvang van de productie. Het sturen op deze optie gaat in veel gevallen in tegen hun private belang. Daar komt bij dat bedrijven geen reden hebben om een groter deel van de productie te verduurzamen dan dat voldoende is om aan de marktvrage te voldoen, tenzij de *license to produce* van een sector onder druk staat. In dit laatste geval – zoals wordt gevoeld door bedrijven uit de zuivelketen en in mindere mate uit de aardappelketen – bestaat er wel een prikkel om een groter deel van de productie te verduurzamen dan waar de markt om vraagt. De vraag is echter hoe sterk deze prikkel is en in hoeverre deze opweegt tegen prikkels uit de markt.

Binnen de duurzaamheidsthema's die aan de aard van de landbouwproductie raken, bestaat een bias in de keuze van thema's die voortvloeit uit de eerder genoemde motieven waarom private partijen verduurzamen. Private ketensturing focust namelijk primair op duurzaamheidsthema's die gemakkelijk te communiceren zijn naar – en resoneren bij – consumenten en het grote publiek, zoals weidegang; die vertaalbaar zijn in maatregelen die passen in de dagelijkse landbouwpraktijk; en waarvoor betrouwbare indicatoren bestaan, zoals emissiebeperkende maatregelen. Hiermee adresseren de private initiatieven niet noodzakelijk alle maatschappelijk relevante opgaven en doelen. Een kwestie die bijvoorbeeld gemakkelijk van de radar van keteninitiatieven valt, is de bescherming van 'niet-aanbare' biodiversiteit waarvan de waarde voor agrarische productie (nog) niet eenduidig bewezen is, zoals akkerranden voor functionele plaagbestrijding.

Bedrijven in de keten bezitten niet altijd de sturingscapaciteit om alle relevante stakeholders te betrekken bij de totstandkoming van keteninitiatieven, om zo tot een breed gedragen initiatief te komen. Zij hebben er ook niet altijd belang bij om iedereen overal bij te betrekken; bedrijven worden geconfronteerd met soms tegenstrijdige waarden en belangen van andere ketenactoren en maatschappelijke actoren zoals belangenorganisaties. Zo kan een inzet op een efficiëntere productie en een daling van de broeikasgasuitstoot het dierenwelzijn onder druk zetten; en zijn de tijd en middelen die bedrijven kunnen besteden aan verduurzaming beperkt, waardoor aandacht voor het ene thema ten koste zal gaan van aandacht voor andere duurzaamheidsthema's.

In de praktijk komt de in- en exclusie van actoren en hun waarden en belangen in de operationalisering van keteninitiatieven vaak *ad hoc* tot stand. Dit kan de legitimiteit van en het draagvlak voor keteninitiatieven beperken. Meerdere malen is in de wetenschappelijke literatuur dan ook gewezen op het risico op een democratisch deficit dat private ketensturing met zich meebrengt. Bovendien is het juist bij keteninitiatieven van belang dat alle betrokken ketenactoren deze initiatieven legitiem achten, omdat ze bovenwettelijk zijn – dus in essentie steunen op de vrijwillige deelname van actoren. Een gebrek aan breed draagvlak uit zich ten slotte ook op het landbouwbedrijf, waar boeren worden geconfronteerd met informatie en economische prikkels die verschillende, lang niet altijd verenigbare richtingen op wijzen. Dit bemoeilijkt en beperkt het verduurzamingsproces op het landbouwbedrijf.

De rol van de overheid

Het huidige overheidsbeleid dat ingrijpt op de dynamiek van ketensturing, richt zich vooral op het beïnvloeden van de verdeling van economische machtsbronnen tussen partijen uit de keten en de mogelijkheden die deze partijen hebben om deze machtsbronnen in te zetten. Denk aan mededingingswetgeving, subsidies en fiscale instrumenten. Uit onze studie blijkt dat ook discursieve machtsbronnen een belangrijke rol spelen tijdens de vormgeving en uitwerking van private keteninitiatieven. De overheid heeft een aantal mogelijkheden om bovenwettelijke verduurzaming verder te faciliteren door meer aandacht te hebben voor de rol van discursieve machtsbronnen in private ketensturing:

- *Het formuleren van een duidelijke overheidsvisie op en doelstellingen voor duurzame voedselketens.* Bij gebrek aan een duidelijke overheidsvisie wordt de afweging tussen duurzaamheidsthema's die worden meegenomen in bovenwettelijke initiatieven telkens aan bedrijven overgelaten – in meer of minder intensieve interactie met partijen van buiten de keten. De kans is dan groot dat de uitkomsten van deze afwegingen niet altijd stroken met beleidsdoelen. Met een duidelijke overheidsvisie kunnen private verduurzamingsinitiatieven beter aansluiten bij wat de overheid – en de samenleving die zij vertegenwoordigt – als belangrijke publieke vraagstukken ziet. Uit onze interviews blijkt dat bedrijven behoefte hebben aan een heldere overheidsvisie, omdat die een zekerder investeringsklimaat biedt en hen een basis biedt om afwegingen tussen duurzaamheidsthema's en waarden te maken en legitimeren.

- *Het ondersteunen en faciliteren van strategische stakeholderdialogen over de uitwerking van keteninitiatieven.* Ons onderzoek laat zien dat bovenwettelijke keteninitiatieven in de consumptieaardappel- en zuivelketen het resultaat zijn van discussie en overleg tussen boeren en andere bedrijven in de keten, en partijen van buiten de keten. De in- en exclusie van bepaalde partijen en hun zienswijzen en kennis in het overleg over de uitwerking van bovenwettelijke initiatieven zijn bepalend voor welke maatregelen en indicatoren een plaats krijgen in een bovenwettelijk initiatief. Uit de interviews blijkt dat in meerdere gevallen de contacten tussen bedrijven die een keteninitiatief opstarten en andere betrokkenen waaronder boerenvertegenwoordigers, financiers, kennisleveranciers en maatschappelijke organisaties, min of meer toevallig tot stand zijn gekomen. De in-/exclusie van bepaalde zienswijzen en kennisvormen is daarmee ook min of meer toevallig bepaald. Door te waarborgen dat alle relevante keten- en andere partijen deel kunnen nemen aan de dialoog over invulling en uitwerking van een keteninitiatief, kan het draagvlak voor het initiatief binnen en buiten de keten worden vergroot. Ook kan op deze wijze in de dialoog alle relevante kennis worden ingebracht. Zo kan rekening worden gehouden met de inpasbaarheid van concrete maatregelen in de bedrijfsvoering van boeren en andere relevante partijen zoals erfbetreders, hetgeen de uitvoerbaarheid van het initiatief ten goede zal komen.
- *Het ondersteunen en faciliteren van leer- en veranderprocessen op het landbouwbedrijf.* De overheid zou meer kunnen inzetten op het faciliteren van sociale leerprocessen tussen boeren onderling. Op die manier faciliteert ze de verspreiding van praktijkkennis en vaardigheden rond verduurzaming op het landbouwbedrijf. Geïnterviewden hebben ook behoefte aan kennisopbouw omtrent veranderprocessen op het landbouwbedrijf. Naast onderzoek naar technologische innovaties, is er volgens hen onderzoek nodig naar effectieve veranderprocessen op het landbouwbedrijf en hoe die vormgegeven kunnen worden. De overheid kan hiermee rekening houden bij het toekennen van onderzoeks- en innovatiegelden. Ten slotte is het aan te bevelen om oog te hebben voor de rol van erfbetreders en na te denken over de inzet van niet door bedrijven maar door de overheid gefinancierde – en daardoor onafhankelijke – bedrijfsadviseurs, die andere afwegingen in hun adviezen zullen maken aangezien zij geen bedrijfsbelang vertegenwoordigen.

Naast bovenstaande opties om bovenwettelijke keteninitiatieven te faciliteren en te versnellen, kan wetgeving die bedrijven verplicht om openheid te bieden over de bedrijfsvoering bijdragen aan verduurzaming van de landbouw. Volgens de Europese transparantierichtlijn moeten grote bedrijven – waaronder grote retailers en voedselverwerkende bedrijven – al verplicht informatie ontsluiten over onderwerpen als de effecten van productie op natuur en milieu. Door dergelijke rapportage krijgen maatschappelijke organisaties en consumenten inzicht in de mate van duurzaamheid van een bedrijf. Deze informatie kan worden gebruikt om bedrijven gericht te beïnvloeden via bijvoorbeeld *naming and shaming* door maatschappelijke organisaties en (oproepen tot) veranderingen in aankoopgedrag van consumenten. Transparantie-eisen zijn dan ook een manier om private ketensturing te richten op specifieke doelstellingen, aangezien verwacht mag worden dat bedrijven hun inspanningen zullen richten op doelstellingen

waarover zij publiekelijk moeten rapporteren. Mogelijk kan het beleid zowel het aantal bedrijven uitbreiden als het aantal onderwerpen waarover publiekelijk gerapporteerd dient te worden.

Om uiteindelijk alle bedrijven in de keten mee te krijgen in verduurzamingsinitiatieven, kan ten slotte de mogelijkheid worden verkend om wet- en regelgeving – of Algemeen Verbindendverklaringen – in te zetten, die als stok achter de deur kunnen dienen om achterblijvers aan te zetten tot verduurzaming. Aangezien private sturing bovenwettelijk is, is deze niet wettelijk afdwingbaar en ligt freerider-gedrag binnen branches en ketens op de loer. De (aankondiging van de) invoering van wet- en regelgeving en Algemeen Verbindendverklaringen kunnen dergelijk freerider-gedrag onaantrekkelijk dan wel onmogelijk maken en ervoor zorgen dat ook bedrijven die weinig prikkels hebben om te verduurzamen eerder geneigd zijn om in verduurzaming te investeren.

VERDIEPING

VERDIEBING

1 Inleiding

De productie van voedsel voorziet in een eerste levensbehoefte en is voor velen een bron van inkomsten. Voedselproductie heeft echter ook ongunstige effecten op de leefomgeving, zoals verlies van biodiversiteit, uitstoot van broeikasgassen en bodem- en waterverontreiniging. Het merendeel van deze effecten treedt op tijdens het primaire productieproces in de landbouw. Boeren maken keuzes in de wijze waarop zij produceren – vanuit eigen motieven, waarden en bedrijfsomstandigheden – en worden in hun keuzes gestuurd door nationaal of Europees landbouw- en milieubeleid. Daarnaast sturen andere actoren in de voedselproductieketen wat en hoe boeren produceren; door hun vragen en eisen (in het geval van voedselverwerkende bedrijven en supermarkten) en door hun aanbod en advies (toeleverende bedrijven). In de naoorlogse decennia stuurden deze private actoren, die we in dit rapport samenbrengen onder de noemer ‘ketenpartijen’, vooral op een stijging van de productie en een verlaging van de kostprijs – en, sinds grofweg de jaren negentig, ook sterk op het waarborgen van de voedselveiligheid (Ansell & Vogel 2006; PBL 2018). In de laatste twee decennia zijn ketenpartijen in toenemende mate gaan sturen op een verduurzaming van de landbouwproductie (Islailovic & Pattberg 2016; PBL 2013a,b).

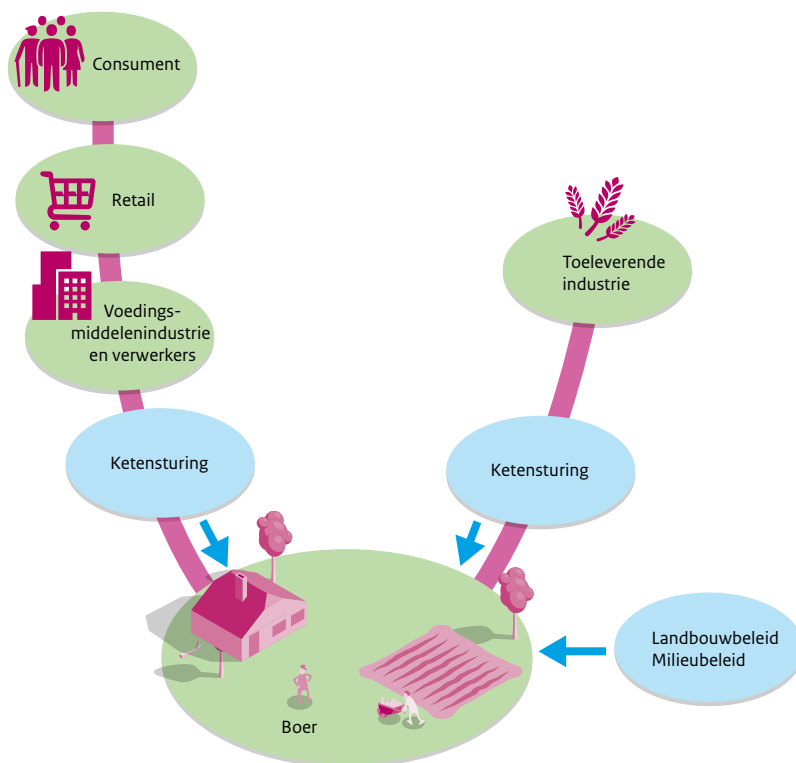
In dit rapport verkennen we hoe en waarom Nederlandse ketenpartijen inzetten op een verduurzaming van de landbouwproductie via zogenoemde ketensturing (figuur 1.1). We doen dit op basis van onderzoek naar bovenwettelijke verduurzaming in twee Nederlandse voedselproductieketens: de zuivelketen en de consumptieaardappelketen. In een andere PBL-studie zijn vier aangrijpingspunten onderscheiden om negatieve effecten van de voedselproductie op de leefomgeving te verminderen. Twee daarvan zijn gericht op verduurzaming van de landbouwproductie¹, namelijk:

- efficiënter produceren (minder hulpbronnen en grondstoffen gebruiken tijdens de productie van voedsel) en
- zorgvuldiger produceren (de wijze van productie veranderen om negatieve effecten op dierenwelzijn en de lokale leefomgeving te verminderen) (PBL 2019).

In dit rapport bestuderen we de inzet van ketenpartijen op deze twee aangrijpingspunten. Uiteindelijk reflecteren we op de rol die de overheid kan spelen om verduurzaming via ketensturing te faciliteren.

Wanneer ketenpartijen duurzaamheidseisen stellen aan leveranciers die verder gaan dan wettelijk noodzakelijk is, spreken we van ‘bovenwettelijke verduurzaming’. Bij bovenwettelijke verduurzaming sturen private actoren economische activiteiten op een wijze die bijdraagt aan de levering van publieke goederen en die het publieke belang dient, zoals het reguleren van de sociale en milieu-impact van economische activiteiten (Büthe 2010;

Figuur 1.1
Sturing van milieu-impact van landbouwproductie



Bron: PBL

Mayer & Gereffi 2010; Vogel 2008). Een dergelijke sturing kan verschillende vormen aannemen, zoals standaarden, gedragscodes, certificering of keurmerken.

Het aantal private initiatieven om Nederlandse en internationale voedselproductieketens te verduurzamen is in de laatste twee decennia als gezegd sterk toegenomen (Isailov & Pattberg 2016; PBL 2013a). Die toename wordt vaak in verband gebracht met economische globalisering en het gebrek aan mogelijkheden van overheden om te sturen in complexe, internationale ketens: ketensturing speelt een regulerende rol waaraan de samenleving behoefte heeft, maar die de overheid niet adequaat weet te vervullen (Isailov & Pattberg 2016; Mayer & Gereffi 2010). Daarnaast heeft de ideologische verschuiving in de politiek richting deregulering en privatisering bijgedragen aan de groei in het aantal private ketensturinginitiatieven (Falkner 2003; PBL 2018).

Op basis van voorgaande redeneringen, worden bovenwettelijke keteninitiatieven vaak beschouwd als een alternatief voor – en vervanger van – overheidsbeleid. Sturing door ketenpartijen kan echter niet los worden gezien van overheidssturing: in de praktijk krijgen keteninitiatieven juist veelal vorm in reactie en anticipatie op overheidsbeleid (Boström 2015; Isailov & Pattberg 2016; Mayer & Gereffi 2010). We beschouwen bovenwettelijke verduurzaming door ketenpartijen dan ook niet primair als een alternatief voor overheidsbeleid, maar verkennen juist hoe overheidsbeleid zulke initiatieven van grotendeels Nederlandse ketens kan faciliteren.

De *doelstelling* van deze studie is tweeledig. Allereerst willen we bijdragen aan het inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van bovenwettelijke keteninitiatieven: welke duurzaamheidsdoelen kunnen via deze private initiatieven worden behaald en welke niet – en waar is overheidssturing dus eventueel wenselijk of noodzakelijk? Daarnaast verkennen we hoe overheidsbeleid verduurzaming in de keten kan bevorderen. Daarom staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Waarom zetten ketenpartijen in op een bovenwettelijke verduurzaming van landbouw? (hoofdstuk 4)
- Hoe definiëren de ketenpartijen hierbij duurzaamheid: welke duurzaamheidsdoelen zijn leidend in sturing via de keten en welke aspecten zijn minder of geheel niet in beeld? (hoofdstuk 5)
- Welke ketenpartijen en overige partijen bepalen de duurzaamheidseisen of standaarden waaraan landbouwproductie moet voldoen? (hoofdstuk 6)
- Hoe sturen ketenpartijen de aan hen leverende boeren richting een duurzamere voedselproductie? (hoofdstuk 7)
- Welke uitdagingen komen partijen tegen bij ketensturing richting een duurzamere landbouwproductie en welke rol kan de overheid spelen om bovenwettelijke verduurzaming te faciliteren? (hoofdstuk 8)

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden, analyseren we twee cases die we hebben geselecteerd omdat deze binnen Nederland het grootste areaal landbouwgrond gebruiken: de koemelkketen (melkveehouderij; verder in dit rapport als zuivelketen benoemd) en de consumptieaardappelketen (akkerbouw). Binnen deze ketens hebben we ons gericht op sturing door grote, gevestigde actoren, wier vragen en eisen een relatief grote invloed hebben op de wijze waarop boeren produceren. De wijze waarop in ketens wordt gestuurd en afspraken tot stand komen, is deels afhankelijk van de historisch gegroeide structuur en organisatie van de keten en van de eigenschappen van het product dat binnen de keten wordt geproduceerd (zie ook Baltussen 2018; PBL 2018). Dit betekent dat de bevindingen uit dit rapport niet zonder nader onderzoek naar andere ketens en andere ketenactoren kunnen worden gegeneraliseerd. Het primaire doel is om de sturingsdynamiek te verkennen waarmee ketenpartijen proberen duurzaamheid te bevorderen – en waar overheidsbeleid een dergelijke verduurzaming kan versnellen dan wel kan aanvullen.

1.1 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreken we het conceptuele kader en de onderzoeksmethode van deze studie. In hoofdstuk 3 introduceren we de twee casestudies: de zuivelketen en de consumptieaardappelketen en de private initiatieven die binnen deze ketens zijn genomen om de landbouwproductie te verduurzamen. In hoofdstuk 4 tot en met hoofdstuk 8 beantwoorden we vervolgens onze onderzoeksvragen. In hoofdstuk 4 gaan we in op de vraag waarom ketenpartijen uit de zuivel- en consumptieaardappelketens inzetten op bovenwettelijke verduurzaming. In hoofdstuk 5 bespreken we de operationalisering van duurzaamheid in bovenwettelijke keteninitiatieven. In hoofdstuk 6 analyseren we welke actoren invloed uitoefenen op de invulling van keteninitiatieven en in hoofdstuk 7 leggen we uiteen hoe ketenpartijen boeren aanzetten tot verduurzaming. In hoofdstuk 8, ten slotte, bespreken we de kracht en beperkingen van private sturing op verduurzaming en gaan we in op de rol die de overheid kan spelen om bovenwettelijke verduurzaming te faciliteren.

Noot

- 1 De andere twee aangrijpingspunten zijn duurzamer eten (kiezen voor een eetpatroon met lagere milieubelasting) en minder voedsel verspillen. Deze aangrijpingspunten zijn niet of slechts in beperkte mate gericht op verduurzaming van de landbouwproductie en vallen daarom buiten de scope van dit rapport.

2 Sturing in ketens en netwerken

2.1 Conceptueel kader

Wetenschappelijke aandacht voor sturing via de keten is vaak gericht op governance-processen *binnen* de keten, waarbij het vooral gaat over de rol en verdeling van *economische machtsbronnen* in de structurering van relaties tussen ketenactoren (Gereffi et al. 2005; Gibbon, et al. 2008; Gosling et al. 2016; Mayer & Gereffi 2010). Vooral de relatieve marktposities van ketenactoren ten opzichte van elkaar krijgen daarbij aandacht. Dat gebeurt vaak onder de aanname dat een hoge mate van marktconcentratie bij een of meerdere ketenactoren zich vertaalt in het vermogen om eisen op te leggen aan andere ketenactoren. Hiervan uitgaande is veel onderzoek verricht naar de actor die de meeste 'marktmacht' bezit (de zogenoemde *lead firm*) en de wijze waarop en redenen waarom dit leidende bedrijf zijn marktmacht aanwendt (Mayer & Gereffi 2010). Binnen het voedseldomein hebben dergelijke aannames geleid tot aandacht voor de invloed van supermarkten binnen ketens. Door marktconcentratie en hun positie als 'poortwachter' voor consumenten zouden supermarkten veel macht hebben in onderhandelingen met andere ketenpartijen over prijzen en eisen waaraan producten en productieprocessen moeten voldoen (zie bijvoorbeeld PBL 2013b).

Hoewel marktconcentratie een belangrijke machtsbron is, verdient deze benadering van invloed in de keten enige nuancering. Allereerst, omdat economisch onderzoek naar de marktmacht van supermarkten een 'eenvoudig noch eenduidig' (Baltussen et al. 2014: 11) beeld laat zien: supermarkten blijken hun positie in de keten niet automatisch te kunnen vertalen in voor hen gunstige uitkomsten, zoals gunstige prijsvormingen (zie ook WRR 2014: 102-104). Dit kan deels worden verklaard door verschillen tussen ketens in de ketenstructuur (waarbij in het algemeen geldt dat hoe meer actoren er bij een keten zijn betrokken, hoe complexer sturing wordt), en in de wijze waarop andere ketenactoren strategieën ontplooiën om hun economische belangen te behartigen, bijvoorbeeld door zich te organiseren (Gereffi et al. 2005; Mylan et al. 2015; Omta 2001; PBL 2018). Ook het feit dat leveranciers van supermarkten ook internationaal actief zijn en dus niet alleen aan in Nederland gevestigde supermarkten leveren, nuanceert het beeld van supermarkten als *lead firms*.

Een tweede reden voor nuancering zijn de relaties tussen ketenactoren en actoren die zich *buiten* de keten bevinden. Door de focus op de machtsdynamieken binnen de keten komen

deze niet (afdoende) in beeld. Zodoende worden de rollen die actoren zoals overheden, maatschappelijke organisaties (bijvoorbeeld milieu- en andere belangenorganisaties), wetenschappers en de media spelen in de sturing via de keten, niet of nauwelijks meegenomen. Om deze rollen goed te kunnen analyseren, is het belangrijk om nog eens naar de definitie van macht in voedselketens te kijken – of, liever, de macht in voedselnetwerken, die naast ketenactoren ook uit actoren zoals overheden, maatschappelijke organisaties en wetenschappers bestaan (Castells 2011; Oosterveer 2015; WRR 2014).

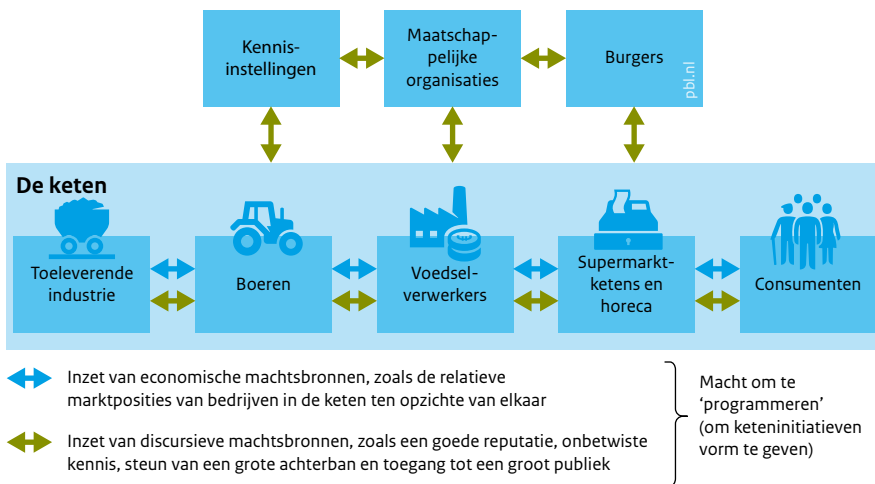
De Spaanse socioloog Manuel Castells (2011) heeft gewezen op een belangrijke vorm van macht in dergelijke netwerken, die hij de *macht om te programmeren* noemde. Deze macht uit zich in het bepalen van de eisen en standaarden waaraan producten en productieprocessen binnen een bepaalde keten of netwerk moeten voldoen – oftewel het bepalen van het '(duurzaamheids)programma' dat actoren in een keten of netwerk moeten uitvoeren.

De macht om te programmeren steunt deels op economische machtsbronnen: zo hebben supermarkten hun marktpositie aangewend en versterkt door verschillende standaarden (bijvoorbeeld GLOBALGAP) te ontwikkelen, waaraan toeleveranciers moeten voldoen wanneer ze aan de supermarkten willen leveren (Havinga 2018; Oosterveer & Sonnenfeld 2012). Maar deze macht steunt echter ook op culturele en discursieve hulpbronnen: 'All networks [...] share a common trait: ideas, visions, projects and frames generate the programs. These are cultural materials' (Castells 2011: 776). De invloed die van dergelijke ideeën, visies en frames uitgaat, hangt nauw samen met percepties van de legitimiteit ervan – en dus van de autoriteit van de actoren die deze ideeën, visies en frames uiten en onderbouwen (Fuchs & Lederer 2007). De macht om te programmeren steunt dus niet enkel op toegang tot economische middelen, maar ook tot sociaal-culturele en discursieve middelen, zoals onbetwiste (wetenschappelijke) kennis, een goede reputatie (van bijvoorbeeld onafhankelijke wetenschappers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en merken), steun van een achterban (maatschappelijke organisaties) of toegang tot een groot publiek (media, bedrijven). Toegang tot deze sociaal-culturele en discursieve middelen staat actoren toe om bepaalde onderwerpen en ideeën op de agenda te zetten en te legitimeren, en andere juist buiten de discussie te plaatsen, om zodoende ketenstandaarden en duurzaamheidsprogramma's te beïnvloeden (figuur 2.1).

De voorgaande discussie over macht in de keten heeft implicaties voor onze analyses van de motieven van ketenpartijen om te sturen op bovenwettelijke verduurzaming van landbouw, en van welke actoren er aan het stuur zitten bij de vormgeving van keteninitiatieven. Naast economische relaties tussen ketenactoren dienen immers ook de sociaal-culturele en discursieve relaties tussen ketenpartijen en overige actoren in ogenschouw genomen te worden. Hierbij komen kwesties naar voren als de positie van de landbouw en voedselproductieketens in het maatschappelijke en politieke debat, de ruimtelijke en symbolische positie van de landbouw in lokale landschappen en gemeenschappen, en de vertaling van dergelijke kwesties in door de maatschappij en overheden 'vergunde' *licenses to produce*.

Figuur 2.1

Inzet van economische en discursieve machtsbronnen in ketensturing



Bron: PBL

De inzet van economische en discursieve machtsbronnen vertaalt zich in macht om keteninitiatieven vorm te geven (macht om te 'programmeren').

Daarnaast heeft deze discussie ook implicaties voor de analyse van hoe bedrijven in de keten boeren sturen richting een verduurzaming van hun productie. In lijn met de focus op economische machtsbronnen, bestaat een eerste sturingsmechanisme uit het aanwenden van deze machtsbronnen om boeren tot verduurzaming aan te zetten. Zulke 'economische coördinatie' kan verschillende vormen aannemen. Zo kunnen afnemers zoals supermarkten en voedselabrikanten een meerprijs betalen voor duurzamere producten; langetermijncontracten afsluiten met boeren zodat deze er zeker van zijn dat ze hun investering in verduurzaming van de productie terug zullen verdienen; of bepaalde duurzaamheidsstandaarden opleggen, waardoor enkel leveranciers die aan de voorwaarden voldoen nog zullen kunnen leveren (Van den Bergh et al. 2006; Mylan et al. 2015).

Een tweede sturingsmechanisme bestaat uit het inzetten van sociaal-culturele en discursieve vormen van coördinatie. Een eerste vorm van dergelijke 'sociaal-culturele en discursieve coördinatie' is het creëren van gedeelde visies op en ideeën over welke verduurzaming wenselijk is. Door de neuzen van boeren en andere actoren van zowel binnen als buiten de keten dezelfde kant op te krijgen en een gedeeld duurzaamheidsdoel te definiëren, wordt innovatie gestimuleerd door onzekerheid en verzet te reduceren en door inspanningen om duurzaam te innoveren te richten op een gezamenlijke stip op de horizon. Het opbouwen van gedeelde betekenissen en visies kan worden gestimuleerd via de organisatie van overleg en debat tussen verschillende belanghebbenden (Van Bommel 2011; Hajer 2011; Muilwijk et al. 2018; Mylan et al. 2015).

Een tweede vorm van ‘sociaal-culturele en discursieve coördinatie’ is het faciliteren van de verspreiding van informatie die partijen helpt om gestelde duurzaamheidsdoelstellingen te bereiken. Hierbij kan binnen het kader van dit onderzoek worden gedacht aan het faciliteren van informatie-uitwisseling en interactief leren tussen boeren onderling en tussen boeren en andere actoren. Een dergelijke sturing kan bijvoorbeeld via ‘benchmarking’, demonstratieprojecten, het organiseren van netwerken waarin boeren onderling ervaringen kunnen uitwisselen, en het verspreiden van informatie via bijvoorbeeld adviseurs (erfbetreders), websites en nieuwsbrieven (Mylan 2015; Westerhoff et al. 2016). Deze informatie-uitwisseling is ook noodzakelijk om tot een gedeelde visie te komen die recht doet aan de werkelijkheid van alle partijen.

2.2 Onderzoeksmethode

Om de sturingsdynamiek van bovenwettelijke verduurzaming van de landbouwproductie in Nederland te analyseren, hebben we twee cases geselecteerd: de zuivelketen (melkveehouderij) en de consumptieaardappelketen (akkerbouw). Deze twee cases zijn gekozen omdat zij binnen Nederland de grootste gebruikers van landbouwgrond zijn en daarmee een grote invloed hebben op de Nederlandse leefomgeving.

Om de sturingsdynamiek in deze twee ketens te onderzoeken, zijn we begonnen met deskresearch om een beeld te krijgen van: (i) welke bovenwettelijke verduurzamings-initiatieven er in de twee ketens worden ondernomen; (ii) wie er bij deze initiatieven zijn betrokken; (iii) welke duurzaamheidsthema's in deze initiatieven aan bod komen; en (iv) in welke maatregelen en indicatoren deze duurzaamheidsthema's zijn geoperationaliseerd. We hebben hierbij voornamelijk gebruikgemaakt van websites en rapporten van ketenpartijen en andere belanghebbenden.

Vervolgens hebben we een serie interviews gehouden om inzicht te krijgen in de sturingsdynamiek die achter de keteninitiatieven schuilgaat. We hebben interviews gehouden met partijen op verschillende posities in de keten: retail, verwerker, boer, toeleverende industrie; en een aantal spelers om de twee ketens heen: branche-organisaties, maatschappelijke organisaties, en een financier (zie bijlage 1). We hebben ons bij de selectie van ketenpartijen gericht op grote, gevestigde spelers wier vragen en eisen door hun omvang relatief veel invloed uitoefenen op de landbouwproductie. Dit betekent dat ketensturing door niche-spelers, wier initiatieven mogelijk op termijn het Nederlandse voedselregime kunnen veranderen (Geels 2010; Van Kampen & Visser 2018; Van Lienen et al. 2016), niet binnen de scope van dit onderzoek valt. Om een ongewenste bias in de selectie van geïnterviewden te voorkomen, hebben we waar mogelijk minstens twee actoren per stakeholder-categorie geïnterviewd; binnen ketens hebben we getracht om per schakel minstens twee actoren te spreken. Zo hebben we getracht om verschillende manieren van kijken naar bovenwettelijke verduurzaming aan bod te laten komen, alsook verschillen in de mate waarin geïnterviewden zich actief bezighouden met bovenwettelijke verduurzaming. In totaal hebben we 18 interviews afgenomen.

Daarnaast hebben we dankbaar gebruikgemaakt van 2 interviews (met maatschappelijke organisaties) die in het kader van een onderzoek naar natuur-inclusieve landbouw zijn afgenomen (Farjon et al. 2018). We maken in onze studie dus gebruik van in totaal 20 interviews (tabel 2.1).

De interviews zijn afgenomen in de periode augustus 2017 tot en met oktober 2018. Tijdens de interviews is een door onszelf ontworpen interviewleidraad gebruikt. Deze leidraad werd voor elk interview aangepast aan de positie van (de organisatie van) de geïnterviewde binnen of buiten de zuivel- dan wel consumptieaardappelketen. De leidraad was mede gebaseerd op informatie die we hadden vergaard tijdens het desk-research over de betrokkenheid van de geïnterviewden bij bovenwettelijke initiatieven. De overkoepelende thema's die tijdens elk interview aan de orde kwamen, kwamen voort uit de onderzoeksvragen en het conceptuele kader. Deze thema's waren:

- de betrokkenheid van de geïnterviewden en andere partijen in het tot stand brengen en uitvoeren van bovenwettelijke duurzaamheidsinitiatieven;
- de motieven van de geïnterviewden om al dan niet betrokken te zijn bij de duurzaamheidsinitiatieven;
- de partijen waarmee geïnterviewden samenwerk(t)en om duurzaamheidsinitiatieven tot stand te brengen, en de wijze van samenwerking;

en de uitdagingen die geïnterviewden tegenkomen bij ketensturing en hun visie op de wijze waarop de overheid bovenwettelijke verduurzaming zou kunnen faciliteren.

De door de auteurs afgenomen interviews zijn opgenomen en volledig uitgeschreven; van de overige interviews hadden de auteurs van de andere studie een samenvattende tekst gemaakt (Farjon et al. 2018). Zowel de uitgewerkte als de samengevatte interviews zijn teruggelegd bij de geïnterviewden om fouten te voorkomen. Om de betrouwbaarheid van de analyse van de interviews te vergroten – en te voorkomen dat de opvattingen en denkrant van één individuele onderzoeker de analyse kleurt – hebben beide auteurs de uitgeschreven interviews geanalyseerd. De analyse van de interviews was – in lijn met de onderzoeksvragen en het conceptuele kader – gericht op: de motieven van geïnterviewden om in te zetten op bovenwettelijke verduurzaming; de wijze waarop 'verduurzaming' hierbij wordt ingevuld; indicaties van de verdeling van economische machtsbronnen en discursieve machtsbronnen – en daarmee de macht om te programmeren – tussen verschillende belanghebbenden; de wijze waarop ketenpartijen boeren aanzetten tot verduurzaming; en de uitdagingen die rond ketensturing spelen en de mogelijke rol van de overheid.

Tabel 2.1

Aantal interviews per stakeholder-categorie en keten

Stakeholder-categorie	Zuivelketen	Consumptie-aardappelketen	Algemeen¹	Totaal (N=20)
Toeleverende industrie	1		1	2
Boeren	2	2		4
Boerenvertegenwoordigers			1	1
Verwerkers/fabrikanten	2	3		5
Brancheorganisatie verwerkers/fabrikanten	1			1
Retailers			3	3
Maatschappelijke organisaties		1	2	3
Financiële instelling			1	1

¹ Algemeen betekent dat het bedrijf of de organisatie van de geïnterviewde in beide ketens actief is.

3 De zuivel- en aardappelketen in beeld

3.1 De zuivelketen

3.1.1 De structuur van de zuivelketen

In Nederland waren er in 2016 ruim 16.000 melkveehouders die als hoofdtak koeien hielden (CBS.nl). De meeste melk wordt verwerkt door 25 ondernemingen, met 53 productielocaties. De helft hiervan behoort tot coöperaties. Van de melk wordt (in volume) 95 procent verwerkt door 6 ondernemingen. Royal FrieslandCampina is veruit de grootste verwerker. Ongeveer 75 procent van het totale volume melk wordt er verwerkt, wat zich ook laat zien in het aantal productielocaties van deze onderneming (21 van de 53, zie figuur 3.1).

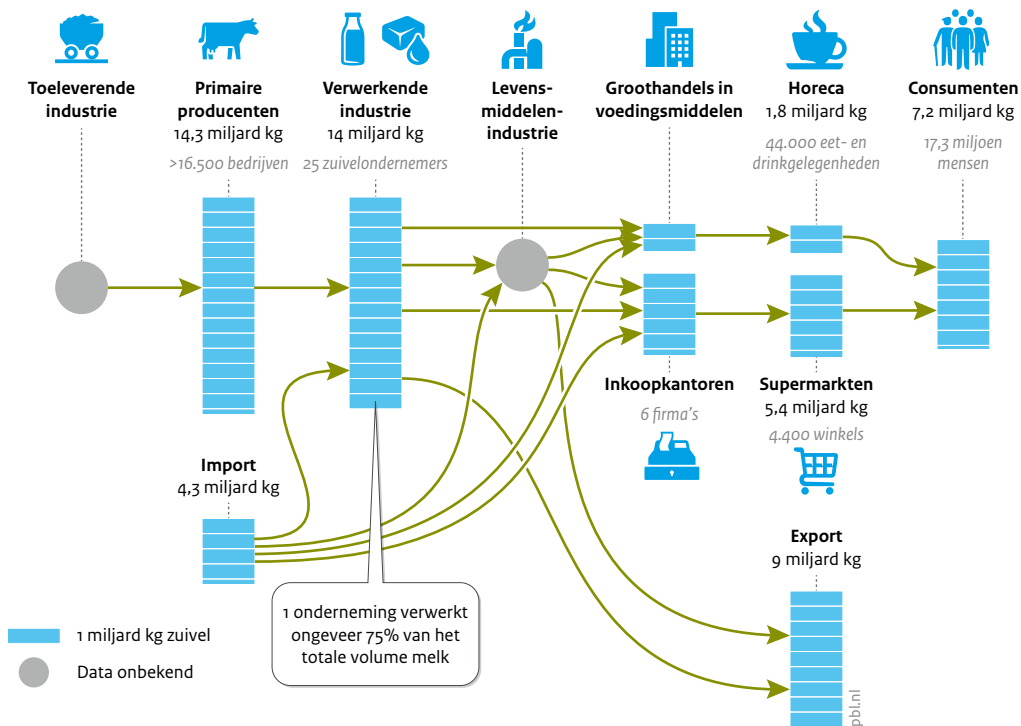
Meer dan 60 procent van de geproduceerde melk wordt geëxporteerd, vooral in de vorm van melkpoeder en kaas. Ook internationaal speelt Royal FrieslandCampina een rol van betekenis, het bedrijf staat qua omzet op de vijfde plek in de mondiale top 20 van zuivelbedrijven. Tegelijkertijd wordt nog eens een behoorlijke hoeveelheid melk geïmporteerd, vergelijkbaar met 30 procent van het in Nederland geproduceerde volume. Hoe de zuivelstromen binnen de verwerkingsindustrie precies lopen en welk deel uiteindelijk in Nederland wordt geconsumeerd, is niet te achterhalen (PBL 2019; WEcR 2018). Van de zuivel die op de Nederlandse consumptiemarkt wordt gebracht, wordt 75 procent via de supermarkt aan consumenten verkocht, de rest via de horeca.

De zuivelindustrie is in Nederland goed georganiseerd in de Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO). Hierin zitten 12 ondernemingen die samen 98 procent van de melk verwerken. Samen met de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) is in 2008 de Duurzame Zuivelketen opgericht. In dit samenwerkingsverband zijn voor de sector richtingen voor verduurzaming afgesproken (zie paragraaf 3.1.2). Internationaal biedt het *Sustainable Dairy Framework* een platform om de productie te verduurzamen.

Door de bederfelijkheid van melk zijn melkveehouders zeer afhankelijk van snelle verwerking of afzet van hun product. Van oudsher hebben velen zich daarom verenigd in coöperaties om deze verwerking en afzet te organiseren. Het grootste deel van de melkveehouders levert nog steeds aan coöperaties. Hierdoor is, in vergelijking met andere sectoren, de integratie tussen verwerker en primaire producent in de zuivelketen groot. Ook wordt de onderlinge afhankelijkheid breed gevoeld.

Figuur 3.1

Structuur van de zuivelketen 2015–2016



Bron: Agrimatie 2018; Wageningen Economic Research; Jaarverslag 2017 Zuivelcoöperatie FrieslandCampina u.a.; ZuivelNL; CBS

Een groot deel van de in Nederland geproduceerde zuivel wordt onbewerkt of bewerkt geëxporteerd naar het buitenland. Niet alleen het aantal inkoopkantoren voor supermarkten is in deze keten sterk geconcentreerd, dit geldt ook voor de verwerkende industrie.

De ketenintegratie lijkt nog verder vorm te krijgen in de keten. Eind 2017 kondigden Albert Heijn en Royal Aware aan om een gesloten keten voor de dagverse zuivel op te zetten. Dit betekent dat 300 melkveehouders exclusief, via Royal Aware, voor Albert Heijn gaan produceren, waarbij extra eisen aan de productie worden gesteld. Een ander voorbeeld van verregaande ketenintegratie is Weide Weelde Zuivel, waar een Gilde van 12 boeren de melk voor produceert. Deze zuivelproducten zijn bij verschillende supermarkten en horeca te koop. Maar afgezien van deze voorbeelden gaat een groot deel van de in Nederland geproduceerde melk als verwerkt product de grens over richting buurlanden, Azië en de rest van de wereld.

3.1.2 Bovenwettelijke initiatieven ter verduurzaming van zuivelproductie

De Duurzame Zuivelketen is in 2008 opgericht door LTO en NZO, met als doel een toekomstbestendige en verantwoorde zuivelketen te ontwikkelen (Jaarverslag 2009 Duurzame Zuivelketen). In de Duurzame Zuivelketen zijn vier thema's benoemd (klimaatneutraal ontwikkelen, het continu verbeteren van dierenwelzijn, het behoud van weidegang en behoud van biodiversiteit en het milieu), die alle op hun eigen manier terugkomen in de duurzaamheidspakketten van de aangesloten zuivelondernemingen. De Duurzame Zuivelketen heeft een adviesraad waarin verschillende belanghebbenden zijn vertegenwoordigd, variërend van natuurbeschermingsorganisaties tot aanleverende bedrijven in de melkveehouderij, en de overheid. Voor elk van de vier thema's zijn in 2011 doelen afgesproken (Duurzame Zuivelketen 2011), die deels zijn gebaseerd op bestaande doelen uit beleid of sectorafspraken. Zo wordt voor klimaatneutraal ontwikkelen het Convenant Schone en Zuinige Agrosectoren (2008) als uitgangspunt genomen, en voor het continu verbeteren van dierenwelzijn onder andere de richtlijnen voor verantwoord antibioticagebruik naar de standaarden van de autoriteit Diergeneesmiddelen. Elk jaar evalueert Wageningen Economic Research (WEcR) in hoeverre de doelen binnen bereik zijn. De Duurzame Zuivelketen heeft een publiek-private samenwerking die valt onder de topsector Agri & Food, waarin verschillende projecten gezamenlijk worden opgepakt.

In 2012 is op initiatief van de Duurzame Zuivelketen het Convenant Weidegang gesloten, dat inmiddels is ondertekend door 82 partijen, waaronder zuivelverwerkers, handelaren, supermarkten, erfbetreders, onderwijs en verschillende overheden. Doel van dit convenant is om het aantal bedrijven dat weidegang toepast naar het niveau van 2012 terug te brengen (81,2 procent). Elk jaar komt er een voortgangsrapportage beschikbaar waarin alle partijen vermelden welke acties zij hebben ondernomen en van plan zijn te ondernemen in het komende jaar. In 2017 waren er verzoeken vanuit de Tweede Kamer om wettelijke verankering van weidegang te onderzoeken. In de huidige kabinetsperiode is dit (nog) niet aan de orde. In 2017 weidde ruim 80 procent van de melkveebedrijven, die leveren aan zuivelverwerkers die zijn aangesloten bij het Convenant Weidegang, hun koeien in meer of mindere mate (Doornewaard et al. 2017), meer dan 70 procent deed dat in 2016 volledig (meer dan 120 dagen per jaar, 6 uur per dag). Het CBS rapporteert ook het aantal melkkoeien dat in Nederland wordt geweid; dit aandeel bedroeg 68 procent in 2017.

De Biodiversiteitsmonitor is een gezamenlijk initiatief van Royal FrieslandCampina, Rabobank en het Wereld Natuur Fonds. De monitor is een instrument dat de inspanningen van de boer met betrekking tot het verlagen van de druk op en het stimuleren van biodiversiteit weergeeft in indicatoren. In de monitor gaat het daarbij om landschappelijke diversiteit, functionele agrobiodiversiteit, diversiteit van soorten en regionale biodiversiteit. Deze monitor speelt ook een belangrijke rol als instrument om voortgang te meten in het Deltaplan Biodiversiteit, wat in 2018 is gepresenteerd door een groep van maatschappelijke organisaties, bedrijven en kennisinstellingen.

Weide Weelde Zuivel is een initiatief van Royal Aware, de coöperatie Noorderlandmelk en het Boerengilde, een vereniging van 12 boeren. Deze boeren produceren met extra eisen ten bate van weidevogels. Een bedrag van 2 cent van de consumentenprijs gaat direct naar een weidefonds. De bestedingen hieruit worden mede door de Vogelbescherming bepaald. In 2018 heeft Noorderlandmelk het merk Weide Weelde van Royal Aware gekocht, en sindsdien wordt de melk verwerkt bij Den Eelder (Boerenbusiness 2018).

3.2 De consumptieaardappelketen

3.2.1 De structuur van de consumptieaardappelketen

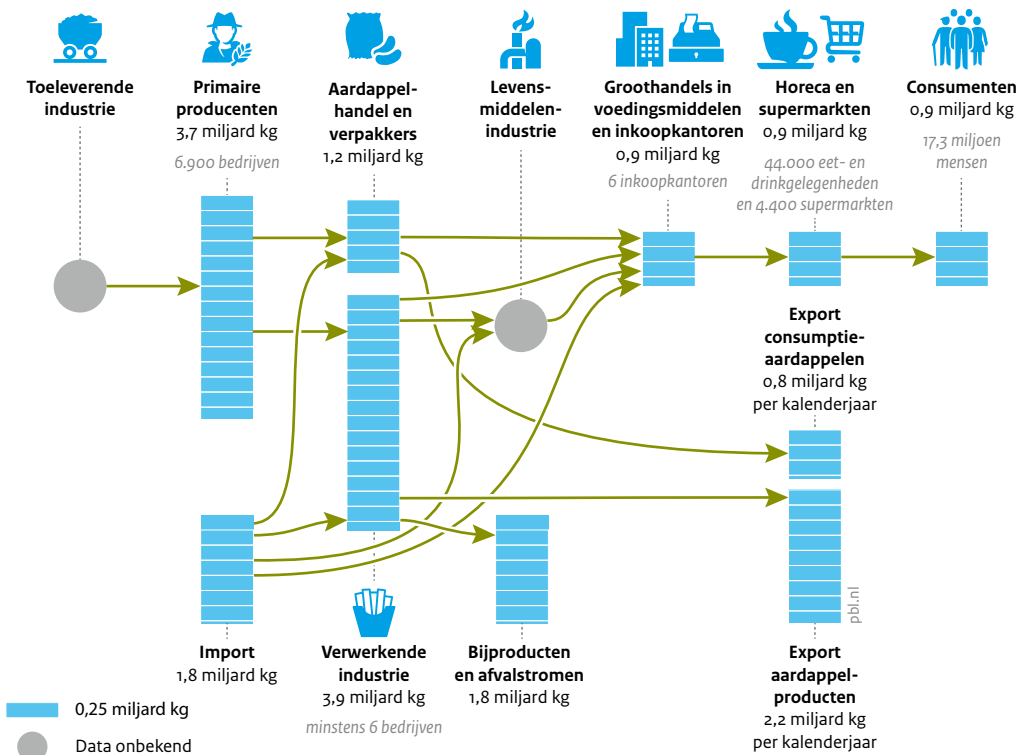
In 2017 waren er ruim 6.900 akkerbouwbedrijven in Nederland die consumptieaardappelen teelden (Agrimatie.nl 2018; figuur 3.2). Nederland is na Duitsland en Frankrijk de grootste producent van aardappelen in de Europese Unie (Van Galen et al. 2018). Ongeveer 80 procent van de consumptieaardappelen wordt verwerkt tot afgeleide voedingsproducten, zo'n 3,8-4 miljoen ton (Van Galen et al. 2018). De rest wordt als tafelaardappel direct aan de consument verkocht via de retail. In dit rapport focussen we alleen op de bedrijven die aardappelen voor de industrie telen, en de industrie die deze verwerkt. In de verwerking van consumptieaardappelen tot frites, vlokken of andere aardappelproducten spelen vier bedrijven een grote rol: Aviko, Farm Frites, McCain en Lamb Weston/Meijer.

De verwerkende consumptieaardappelindustrie in Nederland speelt een grote rol binnen de Europese markt (Rabobank, z.d.). De aardappelverwerkers betrekken hun aardappelen niet alleen uit Nederland, maar ook uit de buurlanden. In het algemeen geldt dat een afstand van 150-200 kilometer tot de fabriek kostentechnisch haalbaar is (Janssens et al. 2006). Samen met industriële schilbedrijven verwerkten de aardappelverwerkende bedrijven in 2016 bijna 4 miljoen ton aardappelen tot 2 miljoen ton verwerkt product en bijna een half miljoen ton aan geschilde aardappelen. Van de verwerkte consumptieaardappelen wordt zo'n 75 procent wereldwijd geëxporteerd, waarvan het grootste deel (bijna 70 procent) naar het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en België. Geschat wordt dat meer dan de helft van de frites uiteindelijk via het foodservice-kanaal bij de Nederlandse consument terecht komt (Janssens et al. 2006). Het foodservice-kanaal omvat fastfoodketens, horeca, en ook bedrijfsrestaurants en catering.

Een groot deel van de consumptieaardappelen worden op contractbasis geteeld (80 procent aldus Janssens et al. 2006). Van de consumptieaardappel telers blijft volgens schattingen circa 75 procent bij dezelfde afnemer (Baltussen et al. 2018). Daarbij is het van belang dat consumptieaardappel telers – akkerbouwers – meerdere gewassen telen, en dus ook meerdere afnemers hebben. Dit is een groot verschil met de zuivelketen, waar de meeste melkveehouders aan één coöperatie of afnemer leveren en de wederzijdse afhankelijkheid dus groter is. Telen op contractbasis betekent ook dat de afnemer de aardappelen bij afname controleert op voldoende bakkwaliteit en deze kan afkeuren. Vooral voor de verwerking tot frites en chips is een hoge kwaliteit nodig.

Figuur 3.2

Structuur van consumptieaardappelketen, 2016



Bron: Agrimatie 2018; CBS; VAVI

Een groot deel van de in Nederland geproduceerde consumptieaardappelen wordt geëxporteerd. Geschat wordt dat meer dan de helft van de aardappelproducten via de horeca zijn weg naar de consument vindt.

3.2.2 Bovenwettelijke initiatieven ter verduurzaming van akkerbouwproductie

Veldleeuwerik is een voorbeeld van innovatieve en duurzame toepassingen in de akkerbouw. Dit project is in samenwerking met Heineken in 2002 gestart. Het doel is samen zoeken naar duurzame teelt via een duurzame bedrijfsvoering. Binnen het project worden akkerbouwers uitgedaagd om mee te denken over de teelt van duurzame gewassen, en breder gezien over duurzame landbouw.

Andere initiatieven ter verduurzaming in de consumptieaardappelteelt krijgen vooral vorm in (vrijwillige) eisen vanuit individuele verwerkers en hun afnemers. Deze eisen worden vaak (nog) niet aan consumenten gecommuniceerd. Binnen de Vereniging voor de Aardappelverwerkende industrie (VAVI) is er een gezamenlijke commissie waar duurzaamheidsaspecten aan bod komen. Dit platform heeft echter bij lange na niet de organisatiegraad zoals de Duurzame Zuivelketen die in de zuivelsector heeft.

4 Motieven voor verduurzaming

In dit hoofdstuk analyseren we op basis van de interviews of, en zo ja, waarom partijen uit de zuivel- en de consumptieaardappelketen inzetten op een bovenwettelijke verduurzaming van landbouwproductie. We structureren het hoofdstuk aan de hand van drie belangrijke redenen die uit de interviews naar voren kwamen: de risico's op reputatieschade (paragraaf 4.1) en op grondstofschaarste managen (paragraaf 4.2), en verdienkansenzilveren (paragraaf 4.3). Daarnaast blijkt uit de wetenschappelijke literatuur (zie bijvoorbeeld Isailovic & Pattberg 2016) dat redenen zoals het anticiperen op en het voorkomen van ongewenste veranderingen in wetgeving een belangrijk motief kunnen vormen, maar deze werden in de interviews niet of nauwelijks genoemd. In paragraaf 4.4, ten slotte, gaan we in op genoemde redenen om niet bovenwettelijk te verduurzamen.

4.1 Het risico op reputatieschade managen

Verschillende geïnterviewde ketenpartijen willen bovenwettelijk verduurzamen om de risico's op reputatieschade en op grondstofschaarste te managen. Welke van deze risico's het meest relevant wordt geacht, is sterk afhankelijk van de positie van het bedrijf in de keten en van de naamsbekendheid van het bedrijf. Voor bedrijven die een consumentenmerk bezitten, zoals FrieslandCampina of de supermarkten, staat het risico op reputatieschade hoog op de agenda (zie ook Mayer & Gereffi 2010; Seuring & Müller 2008; WRR 2012 & 2014). Voedselschandalen in de land- en tuinbouw (zoals het paardenvleeschandaal), maar ook ngo-campagnes zoals die rond de plofkip, hebben het bewustzijn vergroot dat 'alles' tot diep in de keten op orde moet zijn om negatieve aandacht te voorkomen (Ansell & Vogel 2006; Havinga 2018). Voedselveiligheid is voor de verkoop in Nederland op een hoog niveau gegarandeerd (NVWA 2018). Dit geldt (nog) niet voor duurzaamheidsaspecten, zoals de invloed van productie op het milieu. Bijna alle geïnterviewden geven aan dat er druk vanuit de maatschappij wordt gevoeld om te verduurzamen en om te voorkomen dat bedrijven die een consumentenmerk bezitten van niet-duurzame praktijken worden beticht. Zoals een geïnterviewde, wiens bedrijf aan een grote multinational levert, aangaf:

'[De multinational] eist dat wel [een hoge duurzaamheidsstandaard], maar vermarkt dat nu niet. [...] Als [de multinational] wordt aangesproken, kunnen ze nu aantonen dat het risico in de keten heel laag is. Het is vooral om de kwetsbaarheid van het merk te verlagen' (Verwerker akkerbouwproducten 1).¹

Aangezien bedrijven die een consumentenmerk bezitten vaak klanten zijn van de verwerkers, sijpelt de vraag naar duurzame productie bij deze partijen door.

4.2 Het risico op grondstofschaarste managen

Het risico op grondstofschaarste is een aandachtspunt bij zowel de verwerkende industrie als bij de retailers. Bij verwerkers staat dit wel prominenter op de agenda en raakt het ook meer aan hun businessmodel. Het is voor hen van belang om de productie in de buurt (een straal van ongeveer 100 kilometer voor zowel zuivel als consumptieaardappelen) van de verwerkende fabriek op de lange termijn overeind te houden. Deze zorg vertaalt zich in aandacht voor aspecten als bodemvruchtbaarheid, maar ook voor de economische situatie van de grondstofleveranciers (de melkveehouders en telers):

‘Als de bodemgezondheid verder achteruitgaat, dan zullen de opbrengsten ook verder achteruitgaan. En dan hebben we hier straks fabrieken staan waarvoor we de aardappelen bij wijze van spreken uit Oost-Duitsland of nog verder moeten halen, wat qua duurzaamheid en qua kosten niet uit kan. [...] Dus dat is eigenlijk waar het duurzaamheidsprogramma van het bedrijf uit geboren is. Je zou kunnen zeggen: er zit een riskmanagement-component in. We kijken naar wat we nu moeten doen om te zorgen dat we over tien, twintig jaar nog bestaan. Wat moeten we nu doen om te zorgen dat we straks ook nog gewoon aardappelen kunnen telen – waarbij die telers ook nog een boterham kunnen verdienen? Dus rendabele teelt is ook heel belangrijk’ (Verwerker akkerbouwproducten 3).

Voor de coöperatieve verwerkers is het waarborgen van de rentabiliteit van de zuivel- en aardappelproductie op de lange termijn logischerwijs een gedeeld belang. Ook voor niet-coöperatieve verwerkers geldt echter dat kwaliteit vaak gepaard gaat met lange-termijncontacten en -contracten. Ook hier bestaat er dus een wederzijds belang van een ecologisch en economisch volhoudbare productie.

‘Aardappelteelt is een heel specialistische teelt. Je moet er veel investeringen voor doen. [...] Dat betekent dat wij ook afhankelijk zijn van die telers die zich daarop gespecialiseerd hebben. Je wilt dus een langjarige relatie om zeker te stellen dat je ook [de komende jaren] aardappelen hebt. Dat is één. Twee is, we willen een goede kwaliteit aardappelen hebben. Die kwaliteit heeft een heel grote correlatie met de teler. Sommige telers hebben het gewoon goed in de hand, die produceren altijd een goede kwaliteit aardappelen. En anderen niet. Dus wij selecteren ook op telers die ons goede kwaliteit leveren en die willen we behouden’ (Verwerker akkerbouwproducten 3).

De wens om de grondstofzekerheid te waarborgen vertaalt zich ook in aandacht voor het politieke en maatschappelijke draagvlak – oftewel de *license to produce* – voor de aanleverende landbouwsectoren. Naast aandacht voor de biofysische en economische volhoudbaarheid van de landbouw, is er dus ook expliciet aandacht voor de maatschappelijke volhoudbaarheid van de landbouw. Maatschappelijk draagvlak voor een landbouwsector is sterk afhankelijk van de reputatie van deze sector; op dit punt bestaat er dus een belangrijke overlap tussen de motieven om de risico's op reputatieschade en op grondstofschaarste te

managen. Vooral bij verwerkers uit de zuivelsector is veel aandacht voor de maatschappelijke inbedding van landbouwbedrijven. Het schrikbeeld is hier dat het imago van de melkveehouderij die van de intensieve veehouderij achterna gaat en dat willen zij graag voorkomen:

'De bedrijven [zuivelverwerkers] vinden de doelen ook echt belangrijk en zien in dat ze hun maatschappelijke license to produce kunnen verliezen als ze niet met deze onderwerpen bezig zijn. Dus het is in het gemeenschappelijke belang om je er voor in te zetten' (Koepel 2).

4.3 Verdienkansen verzilveren

Ketenactoren sturen niet enkel vanwege risicomanagement op een verduurzaming van landbouw, maar ook omdat verduurzaming directe verdienkansen met zich brengt (Harms et al. 2013; Seuring & Mülller 2008). Zo gebruiken verwerkers in veel gevallen het argument dat een duurzame productie hand in hand gaat met lagere kosten, bijvoorbeeld in het geval van minder gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of een gezondere bodem waardoor een hogere opbrengst in kilo's mogelijk is. Dergelijke 'eco-efficiëntie' geeft een win-winsituatie voor zowel de bedrijfseconomische situatie als de biofysische volhoudbaarheid van de aan hen leverende landbouwbedrijven:

'Duurzame besluitvorming gaat vaak hand in hand met financiële prestatie: hoge opbrengst, minder kosten, beter voor het milieu' (Verwerker akkerbouwproducten 1).

Daarnaast kan het voor bedrijven een competitievoordeel opleveren wanneer zij kunnen voldoen aan de eisen van gerenommeerde spelers:

'Ik ben vrij veel in het buitenland. En wij zijn [in Nederland] al dermate gewend om om te gaan met milieu-uitdagingen dat we daar echt een "competitive edge" hebben [ten opzichte van buitenlandse concurrenten]. We zien op dit moment een hele snelle marktkanteling plaatsvinden, waardoor de maatschappelijke uitdagingen niet alleen maar bedreigend zijn, maar ook steeds meer "markt-opportunities" gaan opleveren' (Toeleverende industrie 1).

Vooroplopen met duurzaamheid in de teelt wordt dan ook voor sommigen een *unique selling point*. Bedrijven kiezen er soms ook voor om de potentiële duurzaamheidseisen van handelspartners voor te blijven door zelf een duurzaamheidsprogramma op te zetten. Zo proberen ze te waarborgen dat de duurzaamheidseisen goed implementeerbaar zijn in de teelt of veehouderij. De wens om voorop te lopen in verduurzaming leeft in mindere mate ook bij de retail: ook zij willen graag als duurzaamste supermarkt te boek staan. Tegelijkertijd wordt hun marktaandeel tot op heden voornamelijk bepaald door hun prijsbeleid en bestaat er een weliswaar groeiende, maar beperkte consumentenvraag naar producten met een duurzaamheidskenmerk (Logatcheva et al. 2017):

‘Er zijn heel veel verschillende type klanten. Er zijn klanten die bereid zijn om ergens meer voor te betalen, maar er is ook een hele grote groep die zegt: ik wil dat het beter geproduceerd is, maar die “in the end” toch voor een goedkoper product kiest’ (Retailer 1).

4.4 Redenen om niet bovenwettelijk te verduurzamen

Niet alle geïnterviewden vinden het anno 2018 noodzakelijk om de teelt via de keten te verduurzamen. Deels voelen deze respondenten weinig maatschappelijke druk om te verduurzamen. Daarnaast leidt de focus op het behalen van bedrijfsdoelstellingen op de korte termijn ertoe dat zij geen oog hebben voor bedreigingen van de grondstofzekerheid op de lange termijn. Zoals een verwerker van akkerbouwproducten stelde:

‘We zijn natuurlijk sterk winstgedreven. En natuurlijk moet je ook de winst voor de lange termijn borgen. Maar het is ook vaak kortetermijngedreven. Als je zegt: zijn er voor de korte termijn echte bedreigingen, dan valt dat eigenlijk wel mee’ (Verwerker akkerbouwproducten 2).

Bovendien blijkt verduurzaming voor sommige bedrijven moeilijk te verwaarden, omdat de consumentenvraag naar verduurzaming beperkt is en afnemers duurzaamheidscriteria maar in beperkte mate laten meewegen in hun aankoopbeslissingen:

‘Wat je ziet in “klantenland”: er komen wel eens vragen over duurzaamheid. En sommige grote afnemers hebben ook wel eisenpakketten. Maar dat vertaalt zich eigenlijk nooit terug naar grondstofeisen. Heel vaak zoeken we dingen uit en dan zeggen we dat kan wel, maar dat kost dan X en dan hoor je niks meer’ (Verwerker akkerbouwproducten 2).

Ten slotte leiden conflicterende maatschappelijke ideeën over welke vormen van verduurzaming wenselijk zijn tot een onzeker investeringsklimaat, die verschillende partijen in de keten ervan weerhoudt om een verduurzaming in gang te zetten. Een zuivelfabrikant zegt hierover:

‘Veehouders willen van alles. Maar ze willen wel minimaal vijf jaar vooruit kunnen kijken. Dan weten zij ook waar zij op moeten investeren. En nu is het een beetje ad hoc: vandaag is het zo en over twee weken is het weer anders. Dat resulteert in de tendens dat een boer denkt: ik doe maar even niets. Want dat is vaak het beste op dit moment’ (Zuivelverwerker 2).

Noot

- 1 Om de privacy van de geïnterviewde personen en de organisaties waarvoor zij werken te beschermen, zijn de namen van de geïnterviewden niet openbaar beschikbaar (zie ook bijlage 1). Om inzicht te geven in de herkomst van de gebruikte quotes, hebben we iedere geïnterviewde een code gegeven die duidelijk maakt vanuit welke positie (binnen of buiten de consumptie-aardappel- en/of zuivelketen) hij of zij spreekt.

5 Operationalisering van duurzaamheid

In dit hoofdstuk bespreken we hoe het begrip 'duurzaamheid' wordt ingevuld in bovenwettelijke keteninitiatieven. Er bestaan in de samenleving verschillende interpretaties van wat 'duurzaam' is in relatie tot landbouw en voedsel (De Krom & Muilwijk 2018). Bovendien kunnen in verschillende landbouwgebieden andere maatregelen effectiever zijn om een specifiek duurzaamheidsprobleem het hoofd te bieden. In de volgende drie paragrafen bespreken we hoe 'duurzaamheid' wordt geoperationaliseerd in duurzaamheidsprogramma's van ketenpartijen – en hoe de diversiteit aan denkbeelden over duurzame landbouw en voeding in deze operationalisering terug zijn te vinden.

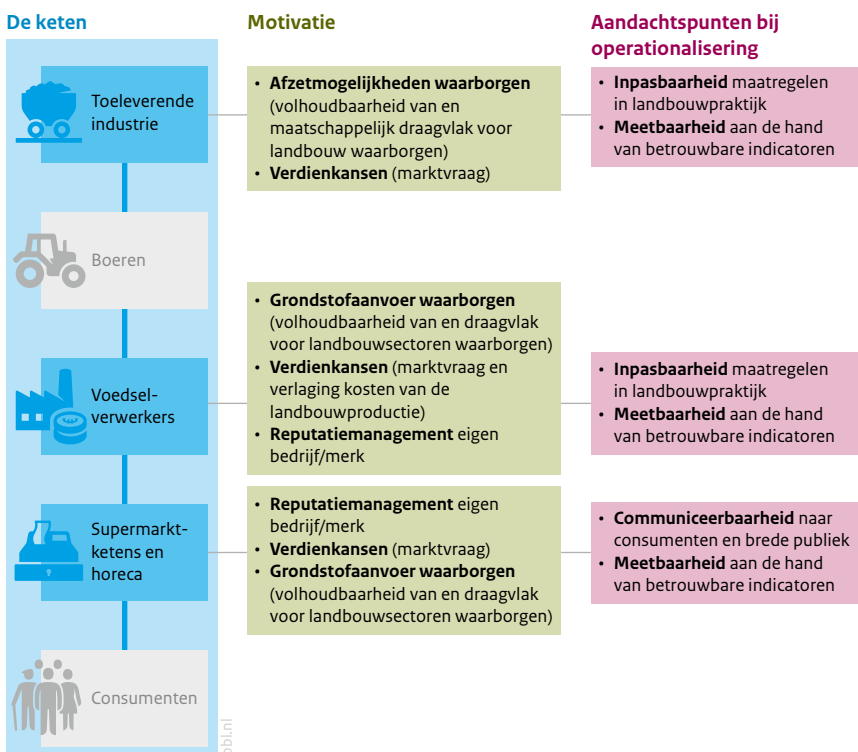
5.1 Goed te communiceren, goed te implementeren: generiek en context-specifiek

De invulling van het begrip 'duurzaamheid' in keteninitiatieven volgt grotendeels logisch uit de redenen om tot verduurzaming over te gaan (hoofdstuk 4). Zo leidt verduurzaming vanuit de motieven om reputaties te managen en om 'groene' consumenten te bedienen, tot een focus op onderwerpen die (al dan niet door toedoen van ngo's en andere maatschappelijke actoren) hoog op de maatschappelijke agenda staan en die gemakkelijk richting het brede publiek zijn te communiceren. Welke onderwerpen dit zijn, verschilt deels voor de twee ketens. In de melkveehouderij krijgen thema's als dierenwelzijn en de weidevogels maatschappelijk veel aandacht. In de akkerbouw staan vooral het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de publieke belangstelling. Voor beide sectoren geldt dat klimaat een onderwerp is dat sterk in de aandacht staat. Typische voorbeelden van invullingen van 'duurzaamheid' die aansluiten bij maatschappelijke zorgen en consumentenwensen zijn: 'weidegang', 'draagt bij aan de bescherming van weidevogels' of 'aardappelen zonder bestrijdingsmiddelen'.

De wensen om de grondstofzekerheid op de lange termijn veilig te stellen en om de eco-efficiëntie van de landbouwproductie te vergroten, leiden tot een focus op management-technische kwesties die de volhoudbaarheid van de landbouw bepalen en de opbrengst per hectare of koe waar mogelijk zelfs verhogen. Denk hierbij aan onderwerpen als energieverbruik, bodembeheer, diergezondheidsmanagement en functionele biodiversiteit. Cruciaal hierbij is dat maatregelen relevant en inpasbaar zijn in de context-

Figuur 5.1

Ketenpartijen en hun motieven voor verduurzaming en aandachtspunten bij operationalisering van duurzaamheid



Bron: PBL

Zowel de motieven voor verduurzaming als de belangrijkste aandachtspunten bij het operationaliseren van duurzaamheid verschuiven door de keten heen. Daarbij bestaan er spanningsvelden tussen verschillende motieven en operationalisering van duurzaamheid, zoals tussen operationalisering van duurzaamheid die goed communiceerbaar zijn naar consumenten en het grote publiek, en operationalisering die in de eerste plaats zijn gericht op de inpasbaarheid in de landbouwpraktijk.

specifieke werking van het boerenbedrijf. Zo benadrukte een aardappelverwerker de noodzaak om rekening te houden met de verschillende biofysische kenmerken van de omgeving waarin een landbouwbedrijf opereert:

‘Per regio wordt er een bodemlabel gemaakt. Als je er een maatregel in hebt zitten die op kleigrond niet toepasbaar is, dan zal die teler die op kleigrond zit daar natuurlijk niet mee werken. Die teler moet zich erin herkennen en alleen dan gaat het werken’ (Verwerker akkerbouwproducten 3).

Naast de biofysische inpasbaarheid, is ook de sociaal-culturele inpasbaarheid van belang. Dit uit zich bijvoorbeeld in woordgebruik:

'Akkerleven als term is beter dan biodiversiteit, die staat dicht bij de telers' (Verwerker akkerbouwproducten 1).

Volgens verschillende geïnterviewden bestaat er een spanningsveld tussen definities van duurzaamheid die goed communiceerbaar zijn richting het grote publiek, en definities die in de eerste plaats op de relevantie voor en inpasbaarheid binnen de landbouwpraktijk zijn gericht. De wens om bondig en helder richting het grote publiek te kunnen communiceren, leidt veelal tot generieke eisen, terwijl een focus op de inpasbaarheid op het boerenbedrijf juist tot context-specifieke eisen leidt. Deze verschillen komen pregnant naar voren in relaties tussen bedrijven die een consumentenmerk bezitten, en voedselverwerkers die duurzaamheidsvragen van deze bedrijven dienen te vertalen richting de boeren (zie ook figuur 5.1). Zoals een verwerker aangaf:

'Dat is dan soms toch wel een beetje te veel – dat klinkt oneerbiedig – “symboolpolitiek”. Ze proberen om het te over-simplificeren [...]. Anders kunnen ze er niet goed over communiceren, want dan snappen consumenten het niet. Dat is waar wij dan soms tegen aanlopen [...]. Ze willen het liefste dat er bijvoorbeeld een top drie of een top vijf van maatregelen is die je voor alle boeren doorvoert. Wij zeggen in zo'n geval dat een boer een zelfstandig ondernemer is, die je ook een keuze moet laten. Stel dat er tien maatregelen zijn, dan werken twee maatregelen bijvoorbeeld wel voor de ene boer maar niet voor een ander, vanwege de grondsoort of het klimaat waar hij woont. Het is zo af en toe een beetje die “ivoren toren”, terwijl dat in de praktijk niet werkt' (Verwerker akkerbouwproducten 3).

5.2 De internationale markt vraag: diversiteit in maatschappelijke zorgen en consumentenwensen

Een factor die de vertaalslag van maatschappelijke zorgen en consumentenwensen naar concrete maatregelen op het landbouwbedrijf verder compliceert, is dat veel verwerkers uit de zuivel- en consumptieaardappelketens in verschillende landen opereren. In deze landen voeren verschillende duurzaamheidsthema's de boventoon in het maatschappelijke debat en worden consumenten door verschillende wensen en zorgen gedreven:

'Mensen definiëren het [duurzaamheid] anders. Sommigen zien duurzaam als “non-GMO” [zonder genetically modified organisms]. Als je naar Duitsland gaat of naar Oostenrijk of Zwitserland, dan is “non-GMO” een duurzaamheidsissue. Voor anderen is duurzaam “geen soja erin”, “meer ruimte voor de beesten” of “biologisch” – wat meer ruimte geeft, maar ook een hogere voetafdruk heeft als je kijkt naar grondstofgebruik. Dus waar we mee te maken hebben, is dat mensen duurzaamheid op allemaal verschillende manieren interpreteren' (Toeleverende industrie 2).

Een dergelijke verscheidenheid in zorgen en wensen maakt dat verwerkers terughoudend zijn om generieke duurzaamheidseisen aan hun aanleverende boeren te stellen:

‘Wat betreft [de verwerker waarbij de geïnterviewde werkt] hoeven niet alle koeien in de wei te lopen. Voor melk zonder weidegang is ook een markt. In Duitsland en België begint iets rond weidekaas te ontstaan. De rest vraagt er niet om. Amerikanen vinden de norm voor weidegang veel te laag, Chinezen en Japanners vragen zich af of koeien buiten laten grazen wel veilig is, onder andere vanwege de luchtkwaliteitsproblemen bij hen’ (Zuivelverwerker 2).

5.3 Meetbaarheid en certificering

Tijdens het formuleren van duurzaamheidseisen waaraan de landbouwproductie moet voldoen, wordt veel waarde gehecht aan de meetbaarheid van behaalde resultaten. Meetbaarheid wordt om verschillende redenen van belang geacht. Allereerst zijn meetbare resultaten belangrijk in de communicatie richting boeren. Het opleggen van duurzaamheidseisen die in de praktijk niet het beoogde resultaat opleveren, zal de bereidheid van boeren verkleinen om in de toekomst mee te werken aan verduurzamingsinitiatieven. Meetbare resultaten staan het ook toe om boeren op financiële of andere wijze te belonen, en ze zo aan te zetten tot verduurzaming van hun productie. In deze gevallen is het extra belangrijk dat de duurzaamheidseisen zijn vertaald in betrouwbare indicatoren om het vertrouwen van boeren te behouden:

‘Je moet wel zeker weten dat de feiten kloppen voordat je een boer gaat afrekenen op [...] getallen. Als je feiten niet kloppen, dan krijg je een fout; je kunt het maar één keer doen’ (Zuivelverwerker 2).

Ten tweede is het voor marktpartijen die keteninitiatieven ontplooien om grondstof-schaarste te voorkomen van groot belang om te kunnen meten of hun initiatieven daadwerkelijk bijdragen aan een volhoudbare landbouwproductie. Deze partijen proberen om Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) in hun initiatieven op te nemen die de ecologische en economische (on)volhoudbaarheid van de productie in beeld brengen. Tegelijkertijd hechten deze partijen waarde aan de praktische inpasbaarheid van metingen in de landbouwpraktijk. Zo wordt aandacht geschonken aan het beperken van de administratieve last voor boeren en wordt gezocht naar manieren om boeren (tijdelijk) te vergoeden voor het aanleveren van data.

Ten derde zijn meetbare resultaten van belang in de communicatie van duurzaamheidsinitiatieven richting afnemers en andere geïnteresseerde partijen, zoals financiers, maatschappelijke organisaties en consumenten. Zonder goede waarborging van duurzaamheidsclaims kan de reputatie van een bedrijf immers aanzienlijke schade oplopen.

Uit het oogpunt van de communicatie van duurzaamheidsclaims wordt niet enkel belang gehecht aan indicatoren die voortgang in verduurzaming meten; verschillende partijen hechten er ook aan om inzichtelijk te maken wat boeren al langere tijd doen op duurzaamheidsvlak:

'Het is ook uitdragen van: zie, de sector doet al hartstikke veel' (Koepel 2).

Marktpartijen willen voorkomen dat zij kwetsbaar worden voor reputatieschade doordat zij slecht onderbouwde duurzaamheidsclaims maken. Hierdoor hechten zij veel belang aan de waarborging en legitimering van hun duurzaamheidsinspanningen. Deels doen marktpartijen dit door aan te sluiten bij bestaande certificeringsschema's. Deze strategie heeft voordelen voor bedrijven, omdat de certificeringsschema's en de bijbehorende KPI's al zijn uitgedacht en dus geen ontwikkelingskosten met zich brengen. Bovendien vergroot de betrokkenheid van een derde, onafhankelijke partij de legitimiteit van toegepaste duurzaamheidsstandaarden. Het nadeel van het overnemen van bestaande certificeringsschema's is dat deze schema's niet altijd zijn toegesneden op de duurzaamheidskwesaties die bedrijven trachten te tackelen.

Sommige certificeringsschema's worden via labels gecommuniceerd richting consumenten. Daarnaast hebben certificaten waarde in het handelsverkeer tussen bedrijven onderling. De strategie om zich in te schrijven in een bestaand certificeringsschema wordt veel toegepast door bedrijven die internationaal handel drijven. In de internationale handel is de laatste jaren gewerkt aan een harmonisering van duurzaamheidseisen, bijvoorbeeld binnen het Sustainable Agriculture Initiative (SAI) Platform (<http://www.saiplatform.org/>) waarin verschillende certificeringen en standaarden vergelijkbaar zijn gemaakt. Dit heeft als groot voordeel dat bedrijven meerdere partijen met hetzelfde duurzaamheidscertificaat kunnen bedienen:

'Aanvankelijk – tien á vijftien jaar geleden – hadden verschillende afnemers [...] ieder hun eigen duurzaamheidsaanpak. Het was voor ons ondoenlijk om al die partijen te bedienen met hun specifieke eisen. Met de SAI-certificering is een gezamenlijk schema afgesproken. We hebben onze aanpak en ons verbeterplan laten toetsen en nu de status van SAI Gold gekregen' (Verwerker akkerbouwproducten 1).

De SAI Gold-status volstaat om verschillende internationaal opererende afnemers tevreden te stellen – en verstevigt hierdoor de internationale marktpositie van het bedrijf.

Meerdere geïnterviewden geven echter aan dat een dergelijk generiek duurzaamheids-schema niet goed aansluit bij de duurzaamheidsuitdagingen waarvoor de Nederlandse landbouw staat, omdat zo'n schema voor een belangrijk deel is gericht op kwesaties die in Nederland al wettelijk geregeld zijn. Zo zei een vertegenwoordiger van een aardappelverwerker:

‘Het SAI Platform heeft een “farm sustainability assessment” ontwikkeld. Daar sluiten wij bij aan [...]. Dat is met name gedreven door klanten die daar ook bij aangesloten zijn. Maar uiteindelijk is dat een afvinklijst waaruit blijkt of op een bedrijf alles aanwezig is om duurzaam te kunnen zijn – en zegt het eigenlijk weinig over of je nu duurzaam bent of niet. Het is een leuke tool om te kunnen vergelijken op mondiaal niveau, maar richting de teelt kun je er heel weinig mee’ (Verwerker akkerbouwproducten 3).

Naast bij internationale certificeringsschema’s, sluiten sommige partijen zich ook aan bij schema’s die in Nederland zijn ontstaan, zoals On the way to PlanetProof of het Beter Leven-keurmerk. On the way to PlanetProof is beschikbaar voor consumptieaardappelen en zuivel; er wordt nog gewerkt aan een Beter Leven-keurmerk voor zuivel (Farjon et al. 2018).

Versillende ketenpartijen (en dan vooral partijen die direct met boeren te maken hebben, zoals verwerkers en bij versproducten ook retailers) zijn dan ook actief bezig om zelf duurzaamheidsinitiatieven te ontwikkelen. Hierdoor kunnen ze zo veel mogelijk inspelen op die duurzaamheidsproblematiek die speelt bij aan hen leverende landbouwbedrijven. Om de betrouwbaarheid en legitimiteit van deze initiatieven te waarborgen, wordt de input gezocht van onafhankelijke wetenschappelijke experts en consultants. De wens om met wetenschappelijk onderbouwde en goed meetbare KPI’s te werken, zorgt voor een ‘bias’ richting duurzaamheidsaspecten die relatief veel onderzocht en relatief simpel te meten zijn – bijvoorbeeld de kwestie klimaatproblematiek en de vertaling hiervan in de KPI ‘uitstoot van CO₂-equivalenten’. De impact van de primaire productie op de (lokale) biodiversiteit is in vergelijking complex en lijkt mede daardoor minder aandacht te krijgen in duurzaamheidsinitiatieven (Reinhard et al. 2016). Zoals een geïnterviewde uit de zuivelketen het verwoordde:

‘Biodiversiteit zelf is gewoon lastig [...] dat ligt aan het onderwerp. Weidegang is [bijvoorbeeld] een stuk eenvoudiger dan biodiversiteit. Biodiversiteit is alles. Hier is de discussie meer van: hoe meet je dat nou? [...] Hier is de worsteling hoe je er handen en voeten aan kunt geven’ (Koepel 2).

En ook een vertegenwoordiger van een supermarktketen benadrukte de moeilijkheid om biodiversiteitsmaatregelen meetbaar te operationaliseren:

‘We zijn ook bezig met biodiversiteit [...]. Het is moeilijk om heel duidelijk vast te leggen van: hoe gaan we dat nu echt controleren? Eerst criteria vastleggen en dan later het hele proces van monitoren en controleren. Dat is bij het ene thema makkelijker dan bij het andere’ (Retailer 2).

6 Wie zit aan het stuur?

Zoals we in hoofdstuk 2 bespraken, is de invloed van actoren in ketensturing tot op heden vaak begrepen vanuit een focus op de rol en verdeling van economische machtsbronnen tussen ketenactoren – zoals deze zich vooral uit in de relatieve marktposities van ketenactoren ten opzichte van elkaar. In het Nederlandse voedselsysteem is er relatief veel marktconcentratie rond inkoopkantoren van supermarkten. Uit onze analyse blijkt dat deze marktconcentratie niet een-op-een te vertalen is naar macht om eisenpakketten aan andere ketenpartijen op te leggen (oftewel, naar macht om voedselketens en -netwerken te ‘programmeren’). Zoals we hierna bespreken, is de macht van supermarkten aanzienlijk, maar dient de invloed van deze spelers in ketenstuuringsarrangementen om verschillende redenen te worden genuanceerd.

6.1 De verdeling van economische machtsbronnen tussen ketenactoren

Om te beginnen, verschilt de marktpositie van supermarkten per keten (zie ook Baltussen et al. 2014). Zo is de macht van supermarkten om hun eisen aan andere partijen op te leggen afhankelijk van de mate waarin deze andere partijen zich hebben georganiseerd en al dan niet zelf een oligopolie en daarmee economische tegenmacht vormen (Omta 2001). In de zuivelketen hebben de verwerkers door hun hoge organisatiegraad een economisch machtige positie verworven (zie paragraaf 3.1). In de consumptieaardappelketen hebben vier grote verwerkers een economisch machtige positie, waardoor ze tegenwicht kunnen bieden aan de inkoopmacht van supermarkten (paragraaf 3.2).

De inkoopmacht van Nederlandse supermarkten over Nederlandse leveranciers wordt tevens bepaald door de mate waarin deze leveranciers ook andere vragende partijen bedienen. Verschillende geïnterviewden merken op dat Nederlandse supermarkten niet de enige afnemers zijn van Nederlandse zuivel en consumptieaardappelen (zie ook CBL z.d.). Zo is een deel van de Nederlandse productie bestemd voor de horeca en speciaalzaken. Daarnaast leveren Nederlandse zuivelbedrijven en aardappelverwerkers ook aan buitenlandse partijen (paragraaf 3.1 en 3.2):

‘De discussie gaat altijd over marktmacht en over dat supermarkten heel veel bepalen, maar dat is dus niet altijd zo. Vooral niet als je kijkt naar de exportbelangen die er ook daadwerkelijk zijn in de sectoren. [Bijvoorbeeld] FrieslandCampina is een hele grote coöperatie. Die behartigt de belangen van haar achterban en heeft gewoon 70 procent export’ (Retailer 1).

Een een-op-eenvertaling van marktconcentratie naar macht om eisen en standaarden op leggen dient verder te worden genuanceerd, omdat er binnen de zuivel- en aardappelketens sprake is van een wederzijdse afhankelijkheid tussen supermarkten, verwerkers en boeren.

De wederzijdse afhankelijkheid tussen aardappelverwerkers en -telers komt deels voort uit de huidige krapte op de aardappelmarkt die het gevolg is van de groeiende mondiale vraag naar frites en andere verwerkte aardappelproducten. In deze markt is het voor supermarkten en verwerkers van belang om goede, langdurige relaties met aardappeltelers aan te gaan om zodoende hun toegang tot voldoende aardappelen te waarborgen:

‘Voor supermarkten is de “core business” het aanbieden van producten, dus de schappen moeten gevuld zijn. [...] Ook in het buitenland merken we gewoon dat de beschikbaarheid van voedings- en levensmiddelen onder druk staat. Dus voor ons wordt die relatie met toeleveranciers eigenlijk alleen maar belangrijker. Dat telers, boeren en tuinders zich aan ons binden en dat ze het product aan ons leveren en niet bijvoorbeeld aan een andere supermarkt of een industriële verwerker, die er misschien mee naar China wil’ (Retailer 2).

Aardappeltelers zijn dus niet enkel afhankelijk van supermarkten en verwerkers om hun aardappelen af te zetten; supermarkten en verwerkers zijn ook afhankelijk van boeren om hun grondstofzekerheid te waarborgen. Omdat zowel voor zuivel als voor consumptie-aardappelen de transportkosten hoog zijn, is het gebied beperkt waaruit verwerkers hun grondstoffen met lage transportkosten kunnen betrekken. Als eenmaal ergens een verwerkende fabriek is opgebouwd, is het bedrijf dat deze fabriek heeft gebouwd vanaf dat moment afhankelijk van de boeren in de ‘directe’ omgeving (straal van 100-150 kilometer) van de fabriek.

De wederzijdse afhankelijkheid tussen akkerbouwers enerzijds en retailers en verwerkers anderzijds wordt verder versterkt doordat het voor deze laatste twee partijen ook van belang is om de kwaliteit van de aangekochte aardappelen te waarborgen. Vooral rond aardappelrassen die veel kennis vergen om ze te telen, speelt dat retailers en verwerkers er belang bij hebben om telers aan zich te binden:

‘We hebben echt die telers nodig die bewezen hebben dat ze goede kwaliteit kunnen telen’ (Verwerker akkerbouwproducten 3; zie ook paragraaf 4.2).

Deze wens om zich te binden aan boeren die aan specifieke kwaliteitseisen kunnen voldoen, speelt ook in de zuivelketen een rol – zoals blijkt uit verschillende initiatieven om tot verregaande ketenintegratie te komen (paragraaf 3.1).

In de zuivelsector spelen daarnaast twee andere belangrijke redenen waarom er wederzijdse afhankelijkheden bestaan tussen boeren, en retailers en verwerkers. Allereerst leidt het feit dat veel verwerkers een coöperatieve structuur hebben ertoe dat deze verwerkers en de boeren die lid zijn van de coöperatie in het algemeen hetzelfde belang hebben.

Ten tweede is de druk die de zuivelsector voelt om de maatschappelijke *license to produce* te waarborgen een bron van wederzijdse belangen. De sector wil voorkomen dat het maatschappelijke draagvlak voor de melkveehouderij in Nederland wegvalt (paragraaf 4.1). Om de toegang tot melk uit de buurt van bestaande fabrieken te waarborgen, is het voor zuivelverwerkers van belang dat de melkveehouderij gewenst blijft in Nederland en niet te veel aan banden wordt gelegd. Dus proberen deze ketenpartijen melkveehouders bereid te krijgen om hun productie te verduurzamen, op een wijze die tegemoet komt aan de maatschappelijke vraag.

Wanneer er zoals in de zuivel- en consumptieaardappelketens onderlinge afhankelijkheden zijn tussen boeren en hun afnemers, dan zullen afnemers terughoudend zijn om eenzijdig eisen en standaarden aan boeren op te leggen. Om boeren niet tegen zich in het harnas te jagen, is overleg met boeren over de haalbaarheid en betaalbaarheid van eisen en standaarden geboden. In de woorden van een supermarkt-vertegenwoordiger:

‘Vanuit [Retailer 1] vinden wij het heel belangrijk dat wij het samen doen met de keten. Dus dat we niet, bij wijze van spreken, iets over de schutting gooien. Ik durf bijna zeker te stellen dat dit voor elke supermarkt zo werkt, want je bent afhankelijk van leveranciers en je bent afhankelijk van boeren – of zij mee willen werken. Zij kunnen ook zeggen: dat gaan wij niet doen en dan hebben wij ook geen producten meer. Wij gaan altijd de dialoog aan en wij zullen altijd de samenwerking aangaan en wij zullen ook altijd leveranciers raadplegen van: wat is haalbaar en wat is betaalbaar?’ (Retailer 1).

De dichtheid aan supermarkten is hoog in de meeste regio's in Nederland (ABN 2018; CBS 2018) en retailers zijn al jarenlang in een gevecht om de consument verward te krijgen. Dit drijft de supermarktketens ertoe om klanten met lage prijzen naar de winkel te lokken, en de prijzen die zij aan hun leveranciers betalen te drukken. Als een supermarkt overweegt om producten voor een hogere prijs dan gebruikelijk in te kopen en vervolgens te verkopen, is de wil bij consumenten om deze meerprijs te betalen dus een zeer belangrijke afweging. Overigens spelen supermarkten met de marge die ze op producten maken. Producten waarvoor consumenten zeer prijsgevoelig zijn, zoals bier en vlees, worden soms onder de inkoopprijs verkocht, op andere producten zit een marge. De totale marge van het gemiddelde winkelmandje producten moet voldoende zijn om alle andere kosten naast de inkoop te dekken (onder andere voor winkelruimte, logistiek, personeel).

6.2 De verdeling van discursieve machtsbronnen tussen ketenactoren en niet-ketenactoren

In ketensturing spelen naast economische machtsbronnen ook discursieve machtsbronnen een belangrijke rol. Deze discursieve machtsbronnen – zoals het bezit van onbetwiste kennis, een goede reputatie, steun van een grote achterban en toegang tot een groot publiek – kunnen worden ingezet om bepaalde frames, onderwerpen en ideeën te agenderen en legitimiteit te verschaffen, en andere juist buiten de discussie te houden

(Castells 2011; Lukes 2005). Bedrijven in de keten kunnen deze machtsbronnen in meer of mindere mate bezitten en inzetten; daarnaast kunnen deze machtsbronnen ook door actoren die zich buiten de keten bevinden worden ingezet, zoals bijvoorbeeld 'maatschappelijke organisaties (onder andere natuur- en milieuorganisaties, organisaties die opkomen voor dierenwelzijn), belangenvertegenwoordigers van ketenpartijen en kennisinstellingen.

Het belang dat ketenpartijen hechten aan hun reputatie bij consumenten en aan hun maatschappelijke *license to produce* toont aan dat de (door maatschappelijke organisaties, politieke partijen en andere actoren vertegenwoordigde) zorgen en wensen van burgers en consumenten een factor van betekenis zijn bij de invulling van duurzaamheidsprogramma's. Deze zorgen en wensen worden op hun beurt actief beïnvloed en vertegenwoordigd door verschillende partijen die hun belangen en waarden proberen te agenderen en verdedigen in het publieke debat. De publieke arena is daardoor een belangrijk 'strijdveld' waarin partijen proberen om kwesties waar zij belang en waarde aan hechten prominent voor het voetlicht te brengen en andere kwesties naar de achtergrond te bewegen of te de-legitimeren.

Alle ketenpartijen zijn in meer of mindere mate actief in de 'discursieve strijd' die gevoerd wordt in de publieke arena. Duidelijke voorbeelden van dergelijke activiteiten zijn boodschappen die verspreid worden via reclames en, in het geval van supermarkten, de magazines die zij onder hun klanten verspreiden. Daarnaast zijn lobby-activiteiten en deelnames aan debatten in de media en elders belangrijke instrumenten die worden ingezet om de publieke opinie te informeren en te vormen. Ketenactoren trachten dus niet enkel om tegemoet te komen aan consumentenwensen en maatschappelijke vragen, maar proberen ook om deze wensen en vragen actief te beïnvloeden en zo hun belangen te behartigen en hun kennis en inzichten voor het voetlicht te brengen. Dat dit geldt voor alle ketenpartijen – van supermarkten tot aan de toeleverende industrie – blijkt wel uit de volgende quote van een vertegenwoordiger van een toeleverend bedrijf:

'Men reageert naar supermarkten natuurlijk op consumentenpercepties en die worden ergens door gevoed. Die worden vaak vanuit maatschappelijke "framing" gevoed. [...] Dat is ook een van de redenen waarom wij hebben gezegd: we gaan niet meer wachten tot dat soort percepties of vragen bij ons komen, we gaan nu ook proactief [...] dat soort dingen op onze website zetten en naar voren "duwen". Of die code of variant die we voorstaan er precies van komt, dat maakt mij niks uit, zolang we maar gesprekspartner worden' (Toeleverende industrie 1).

Naast ketenpartijen, spelen ook niet-ketenactoren een belangrijke rol bij het vormgeven van duurzaamheidsprogramma's vanwege de discursieve machtsbronnen die zij bezitten. Zo spelen maatschappelijke organisaties – en vooral ngo's die milieu-, natuur- en dierenwelzijnsbelangen vertegenwoordigen – vaak een rol in de vormgeving van keteninitiatieven. Enerzijds doen zij dit door actief mee te werken aan het 'programmeren' van duurzaamheidsprogramma's. Zo zijn ngo's betrokken geweest bij het opzetten van verschillende monitorings- en certificeringsprogramma's (zoals de Biodiversiteitsmonitor

en Weide Weelde)' en ook in de adviesraad van de Duurzame Zuivelketen zitten verschillende natuur- en milieu-ngo's (zie paragraaf 3.1.1). Ngo's bezitten vaak relevante expertise die door andere partijen gewenst is tijdens de vormgeving van een duurzaamheidsprogramma. Daarnaast genieten ook ngo's in het algemeen veel vertrouwen bij het brede publiek wanneer het gaat om milieu- en voedselgerelateerde kwesties (Eurobarometer 2010; 2014). Bovendien steunen zij veelal op een behoorlijke achterban, waardoor hun betrokkenheid bij een initiatief de legitimiteit van dit initiatief kan vergroten. Hierdoor is het voor ketenpartijen interessant om met ngo's samen te werken. Ngo's willen op hun beurt met ketenpartijen samenwerken om aan te tonen dat verduurzaming via de keten mogelijk is:

'Wij zien dit [voorbeelden van certificeringsprogramma's waarin de ngo van de geïnterviewde betrokken is] als stimulerende producten, waarmee je aantoont dat het kan!' (Maatschappelijke organisatie 1).

Ngo's gebruiken hun discursieve machtsbronnen niet alleen in samenwerkingen met ketenpartijen, maar ook om druk te zetten op deze partijen om bepaalde productie-methoden en inkooppraktijken te verduurzamen. Via gerichte publieke campagnes en mobilisatie van hun achterban, kunnen ngo's de publieke druk op ketenpartijen opvoeren (*naming and shaming*) en deze partijen aanzetten tot verduurzaming van hun praktijken.² In de zuivelketen is de Eerlijke Melk-campagne van Milieudefensie hier een recent voorbeeld van. Deze campagne heeft drie grote supermarktketens aangezet tot een verduurzaming van de melk van hun huismerk.³ Opvallend bij dit soort ngo-campagnes is dat deze vaak op supermarkten worden gericht (zie ook Oosterveer 2012). Vanwege hun grote marktaandeel in de Nederlandse markt en hun directe contact met consumenten – en dus relatief grote gevoeligheid voor reputatieschade – vormen de supermarkten een interessante doelgroep voor ngo-campagnes:

'Waar richten wij onze campagnes op? Daar waar onze achterban in zit of sturend op kan zijn. In de afgelopen jaren waren dat de supermarkten, want onze achterban koopt bij de supermarkt. We zoeken natuurlijk naar de gevoelige plek; naar waar we weten dat we het meeste effect kunnen hebben' (Maatschappelijke organisatie 2).

Dit is een indicatie dat supermarkten – ondanks het feit dat ze economische en discursieve macht met andere actoren moeten delen – nog altijd op een sleutelpositie zitten in veel ketens en daardoor invloedrijke actoren zijn in ketensturingsarrangementen.

Naast ngo's hebben ook onafhankelijke wetenschappelijke experts discursieve machtsbronnen die zij kunnen inzetten in de vormgeving van duurzaamheidsprogramma's in ketens. Net als ngo's, genieten ook deze actoren in het algemeen een redelijk groot vertrouwen bij het brede publiek (Eurobarometer 2010; 2014). Hun betrokkenheid bij de vormgeving van duurzaamheidsprogramma's kan dan ook de legitimiteit en het draagvlak voor deze initiatieven vergroten:

‘Ons bedrijf mengt zich, meer dan vroeger, in het publieke debat. Toch wordt je inbreng als bedrijf, als het over een breder publiek debat gaat, vaak als gekleurd gezien. Iemand van een universiteit wordt eerder als neutraal of objectief gezien dan een bedrijf dat altijd een inherent belang heeft’ (Toeleverende industrie 2).

Daarnaast spelen wetenschappelijke experts vaak een belangrijke rol bij het agenderen van duurzaamheidskwesties – en dan vooral van kwesties die gespecialiseerde kennis en apparatuur vergen om te worden opgemerkt, zoals kennis over klimaatverandering, antibioticaresistentie en bodemdegradatie.

6.3 De verdeling van macht om keteninitiatieven vorm te geven: wie ‘programmeert’ bovenwettelijke duurzaamheidsprogramma’s?

De hiervoor beschreven verdelingen van economische en discursieve machtsbronnen tussen verschillende actoren binnen en buiten de zuivel- en consumptieaardappelketens impliceren dat de macht om bovenwettelijke keteninitiatieven vorm te geven – oftewel de macht om te ‘programmeren’ (Castells 2011; zie hoofdstuk 2) – is verdeeld tussen de verschillende keten- en niet-ketenactoren. Met andere woorden, bij het opstellen van de eisen en standaarden waaraan boeren in een bovenwettelijk duurzaamheidsinitiatief moeten voldoen, is er geen sprake van een of meerdere economisch machtige actoren die alles bepalen. Duurzaamheidsprogramma’s in de zuivel- en consumptieaardappelketens komen veelal tot stand op basis van onderhandeling en overleg tussen verschillende belanghebbenden van binnen en buiten de keten.

Een dergelijke interactie vindt voor een belangrijk deel plaats tussen ketenactoren, waaronder tussen boeren en hun afnemers die duurzaamheidsprogramma’s ontwikkelen en richting boeren ‘uitrollen’. Het is voor deze ketenpartijen van belang dat boeren bereid zijn om de maatregelen uit te voeren en dat ingevoerde duurzaamheidsmaatregelen effectief bijdragen aan het behalen van beoogde duurzaamheidsdoelen. Om een dergelijke inpasbaarheid en effectiviteit van een maatregel te waarborgen, overleggen ketenpartijen vaak met (een selecte groep) boeren en hun belangenorganisaties en worden experimenten opgezet op een aantal landbouwbedrijven. Hiermee kan inzicht worden verkregen in welke maatregelen in de praktijk leiden tot de beoogde efficiëntere of zorgvuldigere productiewijze en ook op draagvlak onder boeren kunnen rekenen:

‘Wat we met name willen, is met de telers samenwerken. [...] We gaan met de teler aan de slag met het maken van de plannen. En dan moeten we goed kijken naar wat de teler wil, naar welke problemen de teler op zijn bedrijf heeft. En daar moeten we bij aansluiten. Van daaruit volgt met welke technieken [...] we aan de slag gaan. Dat spreekt waarschijnlijk ook de andere telers weer het meest aan, want dan heb je het probleem te pakken dat in die regio speelt. Je zoekt echt aansluiting bij wat gebeurt er in dat veld’ (Verwerker akkerbouwproducten 3).

Wanneer boeren niet akkoord gaan met ingevoerde duurzaamheidsmaatregelen, dan kan dit leiden tot weinig draagvlak voor het meewerken aan een verduurzamingsinitiatief - of zelfs tot verzet ertegen. Een voorbeeld van dergelijk verzet betreft de grote weerstand onder aardappeltelers tegen een plotseling verbod op het gebruik van bepaalde insecticiden dat aardappelverwerker McCain in 2016 oplegde. McCain zag zich door deze weerstand genoodzaakt om het verbod weer in te trekken (Boerderij 2016). Het voorbeeld van McCain onderstreept voor verschillende geïnterviewden uit de consumptieaardappelketen het belang van overleg met telers.

Een andere groep van actoren waarmee ketenpartijen die duurzaamheidsprogramma's ontwikkelen in overleg en onderhandeling treden, zijn de erfbetreders die boeren adviseren en via hun vraag en productaanbod de bedrijfsvoering op het landbouwbedrijf beïnvloeden. Boeren krijgen naast advies van erfbetreders afkomstig van afnemers die duurzaamheidsprogramma's uitrollen, ook adviezen van verschillende andere erfbetreders, zoals adviseurs van de toeleverende industrie (fabrikanten van gewasbeschermingsmiddelen, veevoer, en dergelijke), dierenartsen en accountants. Wanneer deze erfbetreders adviezen geven die de duurzaamheidsprogramma's van afnemers niet ondersteunen en er eventueel zelfs tegenin werken, wordt het voor boeren moeilijker en minder voor de hand liggend om deze programma te implementeren (Westerhof et al. 2016). Voorheen waren er door de overheid gefinancierde erfbetreders die boeren adviseerden (PBL 2018). Door veranderend overheidsbeleid zijn deze erfbetreders niet langer actief; momenteel vertegenwoordigen alle erfbetreders partijen met een economisch belang:

'Nu zijn het vooral voorlichters van veevoederbedrijven, zaad- en gewasbeschermingsmiddelenbedrijven die advies geven aan boeren. En niet meer zoals vroeger DLV met onafhankelijke voorlichters' (Koepel 1).

Dit leidt ertoe dat zij enkel in lijn met duurzaamheidsdoelstellingen van (andere) ketenpartijen zullen adviseren als zij hieraan kunnen verdienen. Verwerkers die duurzaamheidsinitiatieven ontwikkelen, overleggen dan ook met verschillende erfbetreders over een invulling van duurzaamheidsprogramma's die binnen ieders bedrijfsmodel past:

'Dus wij zoeken echt juist samenwerking met andere partijen. Het zuivelbedrijf is niet de enige die invloed heeft. Voeradviseurs hebben ontzettend veel invloed op wat er op het boerenbedrijf gebeurt. Wij werken daarom ook samen met erfbetreders in de zin van: hoe gaan we dat dan doen en hoe dragen we dat dan uit? Dus dat samenwerken is zowel in het vaststellen als in het realiseren van het duurzaamheidsprogramma' (Koepel 2).

Binnen de ketens wordt tevens overlegd en gediscussieerd tussen partijen die in directe relatie staan tot consumenten (bijvoorbeeld retailers) en ketenpartijen die hun producten van boeren betrekken (verwerkers). In dit overleg wordt gezocht naar mogelijkheden om duurzaamheidsideeën die resoneren bij consumenten te vertalen naar haalbare en betaalbare maatregelen op het landbouwbedrijf – en omgekeerd. Dit impliceert vaak een vertaalslag tussen gemakkelijk communiceerbare en generieke wensen en vragen, en

context-specifieke maatregelen die inpasbaar zijn op het landbouwbedrijf (paragraaf 5.1). Ook deze vertaalslag kan de nodige complexiteit en conflicten met zich brengen – die zich op economisch vlak kunnen concentreren (wie betaalt welke rekening voor het verduurzamen van landbouwproductie?), alsook op discursief vlak (bijvoorbeeld welke duurzaamheidsthema's dienen prioritair te worden aangepakt en welke niet?). Een manier om deze complexiteit en de kans op conflicten te reduceren, is om de keten van boer tot retailer zo kort mogelijk te maken:

'We hebben in de jaren geprobeerd hele korte ketens te maken. We hebben onnodige schakels eruit gehaald zodat we én onnodige kosten eruit kunnen halen, maar ook een veel betere communicatiestructuur hebben. Op het moment dat jij product X uit Bulgarije koopt, en het komt via de tussenhandel in Duitsland naar Nederland, dan wordt het al veel moeilijker. Dus hele pragmatische dingen helpen soms om dat samenwerkingsmodel goed te krijgen en om uiteindelijk kleine stapjes te zetten' (Retailer 2).

Consumenten hebben lang niet altijd een goed beeld van de management-technische en economische werkelijkheid op het landbouwbedrijf, en de maatregelen die management-technisch goed inpasbaar zijn op het landbouwbedrijf – en waarvoor draagvlak bestaat onder boeren en verwerkers – sluiten niet altijd goed aan bij de wensen en zorgen van consumenten en retailers. Informatie-uitwisseling en wederzijds inzicht krijgen in de verschillende ideeën en werkelijkheden die in verschillende schakels van de keten bestaan, is daarom vaak een eerste belangrijke stap naar de formulering van een breed gedragen duurzaamheidsinitiatief (Gosling et al. 2016).

Naast ketenpartijen, spelen ook andere actoren een belangrijke rol bij het opstellen van duurzaamheidsprogramma's (Castells 2011; Oosterveer 2015). Ketenactoren en andere belangengroepen zoals ngo's vertegenwoordigen verschillende waarden en belangen die rond het concept van duurzaamheid leven. Deze verschillende waarden en belangen gaan over verschillende thema's, zoals de uitstoot van broeikasgassen, biodiversiteit, dierenwelzijn, menselijke gezondheid en de bestaanszekerheid voor boeren. Tussen (operationalisering van) deze thema's kunnen afruilen bestaan (Muilwijk et al. 2018). Dit zorgt ervoor dat het debat over hoe een duurzame voedselproductie en -consumptie eruit ziet en bereikt kan worden niet enkel op basis van 'objectieve', natuurwetenschappelijke informatie geslecht kan worden, maar in essentie ook een waarde-geladen en maatschappelijk en politiek debat betreft (De Krom & Muilwijk 2018). Dit debat wordt deels gevoerd tijdens het overleg en de onderhandelingen tussen verschillende partijen over de invulling van keteninitiatieven. Hierbij bestaan er geen geïnstitutionaliseerde processen die bepalen welke actoren aan het debat deel kunnen nemen en hoe tot beslissingen wordt gekomen. De in- en exclusie van bepaalde belangen en actoren komt zodoende eerder ad hoc tot stand. Belangenvertegenwoordigers spelen hier deels op in door te proberen om hun krachten strategisch te bundelen in de strijd om programmeermacht:

'Wij hebben wel met twee grote supermarkketens gesproken. We worden daar gezien als een één-issue organisatie. De retail heeft honderden mensen die langskomen, van de Vlinderstichting tot aan Greenpeace. Dus ze zeggen: alleen als je bundelt, kunnen we iets doen. Daarom zijn wij nu, samen met anderen, bezig met één keurmerk dat meerdere thema's omvat' (Maatschappelijke organisatie 1).

Ketenpartijen blijven echter geconfronteerd worden met een pluriformiteit aan vragen en belangen die het moeilijk maken om tot een breed gedragen en legitiem geacht duurzaamheidsprogramma te komen. Sommige vertegenwoordigers van ketenpartijen dachten tijdens de interviews dan ook hardop na over mogelijkheden om het maatschappelijke draagvlak voor hun bovenwettelijke verduurzamingsinspanningen te vergroten:

'Wat wel lastig is bij duurzaamheid en het doorrekenen van duurzaamheid, is dat er veel verschillende kampen zijn en dat maakt het natuurlijk wel complex. Op een gegeven moment moet je een keuze maken. Dat wil niet zeggen dat de overheid daar een scheidsrechter in zou moeten zijn, maar je kunt eindeloos blijven door-discussiëren over duurzaamheid. Er zou eigenlijk een soort stakeholdersgroep moeten zijn die zegt: dit gaan we voor de komende vijf jaar doen. Dat zou misschien kunnen helpen' (Retailer 2).

Noten

- 1 Andere bekende voorbeelden van certificeringsprogramma's die (mede) zijn opgericht door ngo's, zijn het Beter Leven-keurmerk (dat is opgericht door de Dierenbescherming) en het Marine Stewardship Council-keurmerk (MSC, dat mede is opgericht door het Wereld Natuur Fonds).
- 2 De 'plofkipcampagne' van Wakker Dier is hier een van de bekendste voorbeelden van (<https://www.wakkerdier.nl/campagnes/plofkip/>, bezocht: 30 oktober 2018).
- 3 Zie: <https://milieudefensie.nl/actueel/eerlijke-melk-terugblik-op-een-succesvolle-campagne>, gepubliceerd: 27 februari 2018.

7 Van concept naar praktijk

In dit hoofdstuk bespreken we hoe ketenpartijen de aan hen leverende boeren aanzetten tot het uitvoeren van bovenwettelijke duurzaamheidsprogramma's. We doen dit aan de hand van de twee sturingsmechanismen die we in hoofdstuk 2 analytisch hebben onderscheiden, namelijk 'economische coördinatie' (paragraaf 7.1) en 'sociaal-culturele en discursieve coördinatie' (paragraaf 7.2).

7.1 Economische coördinatie

Bij economische coördinatie wenden marktpartijen hun economische machtsbronnen aan om een marktvraag te creëren die het voor aanbieders aantrekkelijk maakt om bepaalde producten en productiewijzen aan te bieden en andere niet. Deze marktvraag kan verschillende vormen aannemen. Zo kunnen afnemers, zoals supermarkten en voedselabrikanten, een meerprijs betalen voor duurzamere producten; basiseisen opleggen waaraan alle aanleverende producenten moeten voldoen; en langetermijncontracten afsluiten met boeren zodat deze er zeker van kunnen zijn dat ze hun investering in verduurzaming van de productie terug zullen verdienen (Van den Bergh et al. 2006; Mylan et al. 2015). Uit ons onderzoek bleek dat ketenpartijen uit de twee onderzochte ketens vooral sturen op een verduurzaming van de landbouw via prijsprikkels en een aanpassing van basiseisen; we gaan in deze sectie dan ook op deze twee vormen van economische coördinatie in.

Een meerprijs voor duurzamere productie kan op verschillende manieren tot stand komen. Een eerste optie is dat consumenten een meerprijs betalen die uiteindelijk (deels) bij de boeren terecht komt. Welk deel van de meerprijs in de winkel uiteindelijk naar de boeren vloeit, is een onderdeel van de onderhandelingen die partijen voeren over de invulling van specifieke bovenwettelijke duurzaamheidsprogramma's:

'Dan komt ook de vraag op tafel hoe de keten zo georganiseerd kan worden dat er ook echt meer teruggaat naar de boer. Hoe ga je met elkaar waarde creëren als ketenpartijen, maar ook hoe ga je dat eerlijk verdelen over de partijen in de keten die waarde toevoegen?' (Zuivelverwerker 1 – zie ook paragraaf 6.3).

Een andere optie is dat ketenpartijen (tijdelijk) zelf de meerprijs betalen, om de aanleverende boeren te stimuleren om te investeren in duurzamere productiemethoden. Ook kunnen ketenpartijen hun eigen financiële middelen (bijvoorbeeld het ‘melkgeld’ bij zuivelcoöperaties) herverdelen en dus de meerprijs voor duurzamere productie compenseren met een lagere prijs voor producten die niet aan het duurzaamheidsinitiatief voldoen.

Zuivel- en aardappelverwerkers die een meerprijs betalen aan boeren om een duurzamere landbouwproductie te stimuleren, bieden vaak een palet aan maatregelen aan waarbinnen boeren keuzes kunnen maken. Een meerprijs wordt uitgekeerd wanneer boeren een minimumaantal van de maatregelen uitvoeren, of wordt berekend op basis van de specifieke maatregelen die boeren implementeren. Door boeren keuzevrijheid aan te bieden, houden de verwerkers rekening met de biofysische diversiteit tussen aanleverende landbouwbedrijven en ook met verschillen in preferenties en vaardigheden van aanleverende boeren:

‘Het is een cafetaria-model, dus een boer kan kiezen wat bij hem of haar past. Boeren zijn gedwongen om uit alle [...] categorieën iets te kiezen om aan de [meerprijs] te komen, maar ze mogen zelf kiezen wat bij hen past. Het leuke is dat de meeste melkveehouders die [meerprijs] willen hebben’ (Zuivelverwerker 2).

Het palet aan maatregelen waaruit boeren kunnen kiezen om een meerprijs te verkrijgen, is niet noodzakelijk gericht op één duurzaamheidsthema, maar omvat vaak verschillende thema’s, zoals de reductie van de broeikasgasuitstoot, middelengebruik, diergezondheid en landschapsonderhoud. De economische prikkels die verwerkers afgeven, kunnen dus diffuus zijn en ruimte laten voor verschillende ontwikkelingsrichtingen binnen de landbouw. Hierbij geldt als kanttekening dat verwerkers terughoudend zijn om te betalen voor lastig te monitoren maatregelen waarvan de effectiviteit niet onomwonden vaststaat, en dus een voorkeur hebben voor maatregelen en bijbehorende indicatoren die al veel zijn onderzocht (zoals maatregelen die bijdragen aan een reductie van CO₂-equivalenten in plaats van biodiversiteitsmaatregelen – zie ook paragraaf 5.3).

Een meerprijs biedt een duidelijke prikkel aan boeren om te verduurzamen. In het verleden is echter meermaals gebleken dat boeren slechts tijdelijk een meerprijs voor duurzamere productie ontvangen en dat de aangeboden meerprijs niet kostendekkend is:

‘Spelers in de keten zijn nog niet echt van inzicht veranderd ten aanzien van de prijsverdeling binnen de keten. Er is vaak een golfbeweging. Dat betekent dat er in het begin extra betaald wordt voor een nieuw concept [...]. En vervolgens zie je dat toch weer afkalven. Afnemers hebben niet altijd voldoende inzicht in het effect op de kostprijs van gestelde eisen, waardoor een betaalde meerprijs niet altijd resulteert in een beter rendement voor de producent’ (Toeleverende industrie 2).

Hierbij maken de afnemers de maatregelen die aanvankelijk financieel werden vergoed soms tot eis – hetgeen de ecologische volhoudbaarheid van de landbouw ten goede kan komen, maar de economische volhoudbaarheid onder druk kan zetten. Wanneer de

meerprijs wegvalt en de maatregelen waarvoor deze meerprijs werd betaald niet worden geëist, neemt de welwillendheid onder boeren om de maatregelen nog uit te voeren vaak af:

‘Hoe hoger [de meerprijs] is, hoe meer mensen [boeren] er aan mee gaan doen, denk ik. Dan doe je het weer voor die financiële prikkel en je doet het natuurlijk ook omdat het financieel een goede beslissing is. Maar of de mindset er anders van wordt, dat denk ik niet’ (Melkveehouder 1).

Dit is vooral het geval wanneer boeren wordt gevraagd om maatregelen te nemen die niet direct passen bij hun beeld van hoe een goede bedrijfsvoering eruitziet en het duurzaamheidsprogramma ook niet voorziet in prikkels die boeren uitnodigen om hun idee van een goede bedrijfsvoering bij te stellen (Burton & Paragahawewa 2011; De Krom 2017; Sutherland 2013).

Een manier om bij een tijdelijke betaling van een meerprijs wel een langdurige verandering bij boeren te bewerkstelligen, is om maatregelen te ontwikkelen en te stimuleren die op de lange termijn de rendabiliteit van het landbouwbedrijf te vergroten:

‘We gaan ook met telers aan de slag om allerlei technieken te testen. Als dat niet tot een economische verbetering leidt, of als die teler daar linksom of rechtsom geen winst bij behaalt, dan gaat hij er misschien één of twee jaar mee aan de slag, maar dan stopt het. Op de een of andere manier moet er een economische haalbaarheid in zitten. Zo leggen we het ook aan de telers uit: we willen dat jullie over twintig jaar ook nog op een rendabele manier aardappelen kunnen telen’ (Verwerker akkerbouwproducten 3).

Een voorbeeld van een duurzaamheidsmaatregel die vrijwel direct zichtbaar economisch rendabel is, is energiebesparing:

‘Alles wat je aan energie kunt besparen op een boerenbedrijf, telt direct door in de portemonnee. Daar waren boeren enthousiast over’ (Zuivelverwerker 1).

De economische haalbaarheid van de uitvoering van maatregelen is een voorwaarde om boeren aan te zetten tot een duurzamere landbouwproductie. Tegelijkertijd zijn economische redenen niet de enige redenen die boeren doen besluiten om al dan niet (langdurig) verduurzamingsmaatregelen toe te passen. Zoals de volgende quote van een geïnterviewde melkveehouder aangeeft, spelen ook andere – sociaal-culturele en discursieve – processen een belangrijke rol:

‘Aan dit gedeelte van de weg [...] zijn we in een tijd van een paar jaar van één weidegang-bedrijf naar vijf gegaan. Er zit nog maar één melkveebedrijf tussen die het niet doet. Wanneer je het er met elkaar over hebt, dan motiveert dat toch. Het is toch het leren van elkaar, het zien van elkaar. [...] De verduurzaming stimuleren met extra financiën, zoals we nu in de zuivel ook wel doen, dat helpt wel. Maar het belangrijkste blijft voor mij toch die workshops, het leren van elkaar, het zien bij elkaar. Toch even wakker geschud worden van: oh ja, maar zo kan het ook nog eens. Uiteindelijk, die halve of hele cent die je extra

krijgt [...] op je rekening-courant, die zie je wel maar die valt ook niet hard op. Het leren van elkaar maakt je in ieder geval wakker en dat komt je ten goede” (melkveehouder 2).

Ketenpartijen erkennen deze sociaal-culturele en discursieve processen en proberen er op verschillende manieren op in te spelen. Op deze sociaal-culturele en discursieve coördinatie-mechanismen gaan we in de volgende paragraaf in.

7.2 Sociaal-culturele en discursieve coördinatie

Sociaal-culturele en discursieve coördinatie is gericht op het faciliteren van de opbouw van gedeelde duurzaamheidsdoelstellingen onder verschillende belanghebbenden, en op het faciliteren van sociale leerprocessen die actoren helpen om de gestelde duurzaamheidsdoelstellingen te behalen. Gedeelde duurzaamheidsdoelstellingen tussen verschillende ketenpartijen en ook andere belanghebbenden worden voor een belangrijk deel gecreëerd tijdens het overleg en de onderhandeling over de invulling van bovenwettelijke duurzaamheidsprogramma's (paragraaf 6.3). Hier richten we ons specifiek op sociaal-culturele coördinatie waarop ketenpartijen inzetten om boeren te stimuleren om aan de duurzaamheidsprogramma's mee te werken.

De verduurzaming van landbouwproductie vergt een leerproces bij de boer: deze moet immers meer inzicht krijgen in waar verduurzaming op zijn of haar bedrijf gewenst is en hoe deze vorm kan krijgen. Een belangrijke onderdeel van dit leerproces betreft het vergroten van kennis over waarom verduurzaming op de agenda van de afnemer staat en waarom het duurzaamheidsprogramma is ingevuld zoals dit ingevuld is. Wanneer een boer niet begrijpt waarom een maatregel of programma wordt voorgesteld, is de kans immers reëel dat deze op weerstand stuit.

Volgens verschillende geïnterviewden ontbreekt bij een groep boeren kennis over de aard en omvang van bepaalde duurzaamheidskwesties waarop de duurzaamheidsprogramma's trachten te sturen. Een thema dat meerdere keren als voorbeeld is gebruikt, is de klimaatproblematiek:

'Je moet ook bedenken dat men [boeren] het deels gewoon niet weet. Een paar jaar geleden was er een enquête onder de boeren over klimaat en broeikasgassen. Een groot deel kon geen broeikasgassen benoemen. Er is al bijna regelgeving met betrekking tot broeikasgassen, dat landt natuurlijk slecht' (Koepel 1).

Ketenpartijen proberen om relevante kennis aan boeren over te dragen via informatievoorziening, zoals in nieuwsbrieven, vakbladen en andere media. Daarnaast gebruiken ketenpartijen (tijdelijke) economische prikkels, zoals besproken in de vorige sectie, om boeren bekend te maken met de maatregelen die zij kunnen nemen om hun bedrijfsvoering te verduurzamen – en met de onderliggende problematiek die met deze maatregelen wordt aangepakt. Economische prikkels, zoals een financiële vergoeding

voor genomen duurzaamheidsmaatregelen, worden in dit geval dus primair ingezet om een leerproces bij boeren op gang te brengen:

‘We lopen er nog wel eens tegenaan dat er niet overal de juiste kennis aanwezig is – bijvoorbeeld bij melkveehouders, op het gebied van ammoniak en broeikasgassen zoals CO₂ en lachgas. De uitgangssituatie moet kloppen. We maken nu best heel snelle stappen. Sommige onderwerpen staan al heel lang op de agenda en de werkgroepen zijn er al twee jaar mee bezig, maar de veehouder nog niet zo. Het is eerst een stukje bewustwording. Daarvoor moet je het duurzaamheidsprogramma gebruiken en daarin stimuleren – en op een gegeven moment wordt het misschien een verplichting. Nu gaat het wel eens zo in één keer van niets naar een verplichting, zonder het heel goed uit leggen’ (Zuivelverwerker 2).

Ketenpartijen maken niet enkel gebruik van informatievoorziening en (tijdelijke) economische vergoedingen om leerprocessen bij boeren op gang te brengen. Zij zetten ook in op het faciliteren van sociaal leren bij boeren onderling. Hiermee sluiten zij aan bij een belangrijke manier waarop boeren leren, namelijk door te kijken naar welke maatregelen en managementtechnieken hun collega’s gebruiken en met welk resultaat zij dit doen (Marchand et al. 2010; Saunders 2016; Siebert et al. 2006). Ketenpartijen faciliteren dergelijk sociaal leren door workshops te organiseren bij boeren die bepaalde maatregelen succesvol in hun bedrijfsvoering hebben opgenomen, en door netwerken op te zetten waarin boeren hun ervaringen met elkaar kunnen delen:

‘Als je heel concreet en praktisch kunt laten zien wat er kan in de praktijk - vooral boeren bij boeren brengen en toegepaste kennis laten zien en delen – dan spreekt dat aan’ (Zuivelverwerker 1).

Op deze wijze kunnen boeren relatief gemakkelijk inzicht krijgen in hoe een maatregel op het landbouwbedrijf kan worden geïmplementeerd en uitwerkt.

Daarnaast maken verschillende ketenpartijen gebruik van benchmarking, waarbij ze stimuleren dat boeren zich onderling gaan vergelijken en inzicht verwerven in management-technische aspecten die ze op hun landbouwbedrijf kunnen verbeteren. De onderlinge competitie die hierbij kan worden aangewakkerd, kan voor boeren een extra stimulans zijn om te gaan innoveren op duurzaamheidsvlak:

‘Als iets een thema gaat worden de komende jaren dan is het volgens mij het kenbaar maken van de prestatie van de telers ten opzichte van de collega’s, waardoor hij getriggerd wordt van hé, ik doe het niet goed of ik doe het juist heel goed’ (Verwerker akkerbouwproducten 2).

‘Via benchmarks kunnen we extra attenderen op verbeteringen in de teelt: andere telers in de buurt doen dit of de beste 25 procent doet dit. [...] Iemand die dat ziet, gaat nadenken’ (Verwerker akkerbouwproducten 1).

Boeren kijken ook onderling naar elkaar om te bepalen hoe een ‘goede boer’ handelt (De Krom 2017; Saunders 2016; Silvasti 2003; Sutherland 2013). Wanneer een boer die binnen een bepaalde boerengemeenschap of sector zeer gerespecteerd wordt bepaalde maatregelen neemt, is de kans groter dat andere boeren deze maatregel ook zullen implementeren dan wanneer een minder gerespecteerde boer als eerste een dergelijke maatregel neemt. In het verleden heeft deze sociaal-culturele dynamiek soms een vorm van landbouwproductie in de hand gewerkt die heden ten dage ter discussie staat:

‘Er is wel een groep boeren die opstallen makkelijker vindt. Vanuit dat argument zijn er veel boeren aan het opstallen gegaan. Dat was bijna kuddebewustzijn. Boeren kijken dan naar elkaar en als er één goede boer in een streek het doet, dan wordt dat zo overgenomen en wordt er weinig over nagedacht’ (Zuivelverwerker 1).

Het feit dat boeren voor een belangrijk deel van andere boeren leren, kan er ook toe bijdragen dat er een zeker conservatisme in de landbouwsector lijkt te zitten en innovaties niet altijd even gemakkelijk hun weg vinden naar het landbouwbedrijf:

‘Boeren leer je in principe van je vader en in de jaren tachtig en negentig was het normaal om heel veel mest te gebruiken. En bodemkennis was er nauwelijks – dat was ook niet nodig. Nu doet het er weer toe dat je kennis hebt van de bodem, met de strikte mestnormen. Soms lijkt het of veel van de boeren conservatief zijn. [Ik, de geïnterviewde] heb een praktijknetwerk opgezet rondom bodemschade door engerlingen [...] en daar waren ongeveer drie van de twintig boeren die zeiden: we willen gewoon spuiten. Dat is niet om alle risico’s uit te sluiten, dat is gewoon het ouderwetse idee van één oplossing: je spuit een middel en het is goed. Nieuwe ideeën en vaardigheden zullen langzaam in de sector moeten groeien, alleen voorlichting helpt niet’ (Koepel 1).

Tegelijkertijd kan deze sociaal-culturele dynamiek juist worden ingezet om verduurzaming van de landbouw te stimuleren. Dit kan bijvoorbeeld door er zorg voor te dragen dat demonstratieprojecten plaatsvinden op bedrijven van boeren die door collega’s zeer worden gewaardeerd, en door bedrijven die goed bezig zijn met verduurzaming in het zonnetje te zetten via bijvoorbeeld economische bonussen, media-aandacht of het anderszins verlenen van publiekelijk zichtbare waardering (Burton & Paragahawewa 2011; De Krom 2017; Siebert et al. 2006).

Een andere belangrijke vorm van sociaal-culturele en discursieve coördinatie betreft het zorgen dat erfbetreders kennis nemen van de doelstellingen en maatregelen die in bovenwettelijke duurzaamheidsprogramma’s staan – en deze zoveel mogelijk onderschrijven. Zoals eerder ook al werd besproken (in paragraaf 6.3), spelen erfbetreders zoals adviseurs van toeleverende bedrijven, veeartsen en accountants en financieel adviseurs een belangrijke rol bij de beslissingen die boeren uiteindelijk nemen:

‘Erfbetreders vormen een speciale groep die erg in de belangstelling staat [...]. Die moet je mee hebben. Als zij een heel ander verhaal vertellen dan wij, dan gaat de boer niks doen’ (Zuivelverwerker 2).

Verschillende geïnterviewde verwerkers zetten bij de implementatie van hun duurzaamheidsprogramma's, naast op het faciliteren van leerprocessen bij boeren, ook expliciet in op educatie van erfbetreders, waaronder hun eigen adviseurs.

Ten slotte is het van belang dat het 'programmeren' van een duurzaamheidsinitiatief (paragraaf 6.3) en het uitrollen van het initiatief via economische en sociaal-culturele coördinatie niet een strikt lineair proces is. In de praktijk wordt het duurzaamheidsinitiatief veelal constant aangepast op basis van praktijkervaringen en feedback van onder anderen boeren en erfbetreders. Via dit iteratieve proces wordt gezocht naar een invulling en uitvoering van duurzaamheidsinitiatieven die tegemoetkomen aan de motieven en doelstellingen van ketenpartijen en die passen in de biofysische, economische en sociaal-culturele context van het palet aan boerenbedrijven dat er aan meedoet.

8 De rol van de overheid bij private ketensturing

In dit afsluitende hoofdstuk reflecteren we op de inzichten uit de voorgaande hoofdstukken. We benoemen de kracht van bovenwettelijke verduurzaming via de keten en zetten de beperkingen van deze sturingsvorm op een rij. We eindigen met een discussie over de rol die de overheid zou kunnen spelen om verduurzaming via ketensturing te faciliteren en te versnellen.

8.1 De kracht van bovenwettelijke verduurzaming via de keten

Een eerste belangrijke kracht van ketensturing is dat wanneer alle ketenpartijen zich achter het behalen van een bepaalde duurzaamheidsdoelstelling scharen, zij relatief snel en effectief naar dit doel toe kunnen bewegen. Dit kan bijvoorbeeld omdat zij zich niet hoeven te houden aan de verschillende, vaak tijdrovende bureaucratische stappen die bij het wet- en regelgevingsproces komen kijken. Ook zullen partijen bij wie draagvlak bestaat voor een duurzaamheidsinitiatief meer geneigd zijn om actief bij te dragen aan dit initiatief dan wanneer er van ‘bovenaf’ wetten en regels worden opgelegd die op minder draagvlak – en mogelijk zelfs verzet – kunnen rekenen. Bij keteninitiatieven is het in het bijzonder van belang dat deelnemers deze initiatieven legitiem achten, juist omdat ze bovenwettelijk zijn en dus in essentie voortbouwen op de vrijwillige deelname van actoren (Isailovic & Pattberg 2016). Zoals een geïnterviewde van een koepelorganisatie stelde:

‘Op het moment dat iets wet- en regelgeving wordt, gaat iedereen vooral zijn best doen om daaronder uit te komen, of om op het randje te gaan zitten. Dat is natuurlijk compleet anders dan wanneer je het beloont, en als je het zelf trekt en vanuit de eigen identiteit van je bedrijf neer kunt zetten’ (Koepel 2).

Een tweede, hieraan gerelateerde kracht van ketensturing is dat bij deze vorm van sturing kan worden gesteund op de kennis en kunde van ketenpartijen wat betreft het ‘meenemen’ van consumenten en boeren in nieuwe concepten. Zo hebben retailers en andere bedrijven die producten aan consumenten leveren veel ervaring in het verleiden van consumenten om bepaalde producten aan te schaffen. Deze ervaring kunnen zij ook

toepassen om producten met een duurzaamheidsclaim in de markt te zetten. Bedrijven die producten afnemen van boeren, hebben veel kennis over en praktijkervaring met het ‘meenemen’ van boeren in veranderingsprocessen. Zo zijn de geïnterviewde verwerkers veelal bekend met het belang van sociaal leren onder boeren en faciliteren zij dergelijke leerprocessen ook actief.

Een derde kracht van ketensturing is dat deze mogelijk een antwoord kan bieden op de beperkte mogelijkheden die overheden hebben – of willen aanwenden – om te sturen in internationale ketens en markten. Daar waar overheden door bijvoorbeeld internationale handelsverdragen weinig mogelijkheden hebben om te sturen op verduurzaming van ketens, of dit niet wensen te doen om de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw en agrifoodsector in het algemeen niet nadelig te beïnvloeden, biedt ketensturing kansen om een antwoord te bieden op dit ‘sturingsdeficit’ (Isailovic & Pattberg 2016). Het kan voor individuele bedrijven immers juist aantrekkelijk zijn en mogelijk ook een concurrentievoordeel opleveren wanneer zij inzetten op bovenwettelijke verduurzaming van landbouw.

Deze drie voordelen van private sturing impliceren dat deze vorm van sturing een belangrijke bijdrage kan leveren aan een verduurzaming van de productie van voedsel. Kán, want hierbij geldt als kanttekening dat empirische studies naar de effectiviteit van ketensturing (dat wil zeggen de mate waarin met ketensturingsarrangementen de gestelde doelen worden behaald) geen eenduidige resultaten laten zien (Isailovic & Pattberg 2016). Het bepalen van de effectiviteit van bovenwettelijke verduurzamings-initiatieven in de zuivel- en consumptieaardappelketens viel buiten de scope van deze studie, we kunnen hier dan ook geen uitspraken over doen. Het ontbreken van eenduidige resultaten in de internationale literatuur toont echter aan dat ketensturing geen panacee is en verschillende beperkingen kent. Op de beperkingen van ketensturing gaan we in de volgende paragraaf dieper in.

8.2 Beperkingen van bovenwettelijke verduurzaming via de keten

Een eerste beperking van ketensturing vloeit voort uit de economische realiteit van bedrijven in de hedendaagse voedselmarkt. Om bestaanszekerheid te creëren, is het doel van bedrijven veelal om zoveel mogelijk producten of diensten met een zo hoog mogelijke marge te verkopen. Indien er geen (verwachte) marktvraag voor duurzamere producten bestaat en als het rendement op investeringen in verduurzaming te klein of te onzeker is, dan zullen bedrijven niet tot verduurzaming overgaan (Ingram et al. 2016). Zo kan van ketenpartijen niet worden verwacht dat zij vanuit duurzaamheidsoverwegingen gaan sturen op een verkleining van de *omvang* van de totale productie – hetgeen naast sturing op een verandering van de *aard* van de productie een analytisch te onderscheiden optie is om de voedselproductie te verduurzamen (PBL 2019). Bij een groeiende wereldmarkt is het

vanuit bedrijfseconomisch perspectief zelfs verstandig om te sturen op een groter grondstofaanbod. Daarnaast is er – zolang de politieke en maatschappelijke *license to produce* niet onder druk staat – geen reden om een groter deel van de productie te verduurzamen dan dat voldoende is om aan de marktvrage te voldoen. Staat de *license to produce* van een sector wel onder druk – zoals wordt gevoeld door actoren uit de zuivelketen en in mindere mate uit de aardappelketen –, dan bestaat er voor ketenpartijen een prikkel om een groter deel van de productie te verduurzamen dan waar de markt om vraagt. De vraag is echter hoe sterk deze prikkel is en in hoeverre deze opweegt tegen prikkels uit de markt. Ten slotte kan van ketenpartijen enkel worden verwacht dat zij inzetten op een verduurzaming van de productie van hun leveranciers. Vanuit dit ketenperspectief komen regionale vraagstukken in hun landschappelijke en ruimtelijke samenhang dus niet of nauwelijks in beeld.

Een tweede beperking van bovenwettelijke verduurzaming via ketensturing is de reikwijdte van de duurzaamheidsthema's die binnen ketensturingsarrangementen aan bod komen. De verschillende motieven van partijen om bovenwettelijk te verduurzamen (reputatiemanagement, grondstofzekerheid waarborgen, verdienkansenzilveren) impliceren een specifieke focus op duurzaamheidsthema's. Deze thema's sluiten veelal aan bij de zorgen van consumenten en het brede publiek, of betreffen kwesties die de volhoudbaarheid van de landbouw mede bepalen en die relevant en inpasbaar zijn binnen de landbouwpraktijk. De thema's moeten bovendien gemakkelijk te communiceren zijn. Hiermee omvatten ketenprogramma's niet noodzakelijk alle duurzaamheidsthema's die maatschappelijk en wetenschappelijk van belang worden geacht. Een thema dat bijvoorbeeld gemakkelijk buiten het zichtveld van keteninitiatieven lijkt te blijven, is de bescherming van 'niet-aabare' biodiversiteit waarvan de waarde voor agrarische productie (nog) niet is bewezen is, zoals akkerranden voor functionele plaagbestrijding. Daarnaast is er door de nadruk op goed meetbare kwesties vooral aandacht voor kwesties waarvoor betrouwbare indicatorsets bestaan. Zo zijn emissies van broeikasgassen inmiddels tot op het individuele landbouwbedrijf relatief goed in kaart te brengen, maar voor biodiversiteit gaat dit lang niet altijd op. Naast bedrijfsspecifieke maatregelen spelen hier ook regionaal genomen maatregelen een rol (zoals die in het kader van de grondwaterstand, verstedelijking en emissies van andere bronnen). Ketenpartijen zijn dan ook terughoudend om biodiversiteitsthema's in hun duurzaamheidsprogramma's op te nemen (zie ook Reinhard et al 2016). Met de start van het Deltaplan Biodiversiteit zou hier verandering in kunnen komen.

Een derde beperking volgt uit de wederzijdse afhankelijkheden die tussen ketenpartijen, boeren en consumenten bestaan. Deze wederzijdse afhankelijkheden impliceren dat iedere schakel in de keten maar een beperkte vrijheid heeft bij het formuleren van extra duurzaamheidseisen zolang de andere schakel zich daar nog niet volledig achter schaaft. Door onhaalbare eisen of eisen die zonder overleg worden opgelegd, bestaat het risico dat leveranciers zoals boeren niet kunnen leveren – of in opstand komen tegen de opgelegde eisen (zie Boerderij 2016). Aan de andere kant van de keten is de concurrentie tussen supermarkten in Nederland erg groot, waardoor supermarktketens beducht zijn voor een

verlies van consumenten aan concurrenten en dus van marktaandeel. De strijd tussen supermarkten wordt grotendeels via concurrentie op de prijs gevoerd. Hierdoor zijn supermarkten terughoudend om hun assortiment te verduurzamen wanneer dit gepaard gaat met prijsverhogingen. Dit alles draagt ertoe bij dat verduurzaming via ketensturing in de praktijk veelal met voorzichtige stappen gaat, zolang er geen breed gedragen doelstelling is overeengekomen waar de verschillende partijen hun energie en kracht op willen richten (zie ook Hajer 2011).

Een vierde beperking hangt samen met het feit dat ketenpartijen veelal niet de sturingscapaciteit bezitten of willen aanwenden om tot een sociaal-inclusieve vormgeving van keteninitiatieven te komen. Ketenpartijen worden geconfronteerd met een veelheid aan vragen en belangen van andere ketenactoren en maatschappelijke actoren zoals ngo's. Dit maakt het voor hen ingewikkeld om tot een breed gedragen en legitiem geacht duurzaamheidsprogramma te komen. Tussen verschillende vragen en belangen kunnen afruilen bestaan, waardoor het voor ketenpartijen lastig dan wel onmogelijk wordt om tegemoet te komen aan de vragen van alle belanghebbenden. Hierdoor maakt het private belang van ketenpartijen het vaak niet opportuun – want te complex en te veel transactiekosten meebrengend – om alle belanghebbenden aan tafel te krijgen en hun waarden, belangen en kennis mee te wegen in de vormgeving van een duurzaamheidsprogramma. In de praktijk zijn concrete, historisch gegroeide verdelingen van economische en discursieve machtsbronnen vaak bepalend voor welke actoren en belangen worden in- en uitgesloten bij het opstellen van keteninitiatieven, alsook aspecten als de mate waarin publieke en private belangen 'van nature' al samen opgaan. Verschillende beleidsanalisten hebben dan ook gewezen op het risico van een democratisch deficit dat private ketensturing met zich brengt (bijvoorbeeld Fuchs et al. 2011; Isailovic & Pattberg 2016).

Een vijfde beperking, ten slotte, is dat ketensturing richting het landbouwbedrijf in de praktijk veelal niet eenduidig is. Boeren worden geconfronteerd met informatie en economische prikkels die verschillende, lang niet altijd verenigbare richtingen op wijzen. Het advies en productaanbod van erfbetreders zijn bijvoorbeeld gekleurd door de vaak verschillende economische belangen van deze adviseurs, alsook door hun historisch opgebouwde kennis en voorkeuren. Hoewel verschillende ketenpartijen die duurzaamheidsinitiatieven ontwikkelen proberen om erfbetreders van andere bedrijven mee te nemen in de ontwikkeling en uitvoering van het initiatief, valt niet te verwachten dat alle private belanghebbenden zich achter hetzelfde duurzaamheidsbeeld en -programma zullen scharen. In de markt is productdifferentiatie immers vaak de basis van het verdienmodel. En zoals hiervoor is besproken, kan niet van ketenpartijen worden verwacht dat zij hun duurzaamheidsprogramma's sociaal-inclusief vormgeven. Het bestaan van de verschillende prikkels richting landbouwbedrijf bemoeilijkt en beperkt het leer- en veranderproces op het landbouwbedrijf.¹

8.3 De rol van de overheid

De voorgaande bespreking van de kracht van bovenwettelijke verduurzaming door ketenpartijen laat zien dat ketensturing een bijdrage kan leveren aan de verduurzaming van de productie van zuivel en consumptieaardappelen die Nederlanders consumeren. Tegelijkertijd hebben we een aantal beperkingen geschetst die aan ketensturing zijn verbonden. In deze slotparagraaf reflecteren we op de rol die de overheid kan spelen om bovenwettelijke verduurzaming door ketenpartijen te faciliteren en eventueel te versnellen – en dus om gebruik te maken van de bij ketenpartijen bestaande ‘energie’ en wil om te verduurzamen (zie ook Hajer 2011). We richten ons hierbij specifiek op de vraag hoe overheidsbeleid kan inspelen op de blootgelegde beperkingen van ketensturing.

In lijn met de dominante analytische focus op de rol van economische machtsbronnen en coördinatie in ketensturing, heeft overheidsbeleid gericht op ketensturing tot op heden voornamelijk ingespeeld op economische ketendynamiek (De Krom & Muilwijk 2018; EZ & VWS 2016, 2017). Een belangrijk voorbeeld hiervan is het mededingingsbeleid, dat door het al dan niet toestaan van bepaalde organisatievormen tussen actoren, zoals boeren, de marktmacht van deze actoren sterk kan beïnvloeden (LNV 2018a). Ook zijn andere economische instrumenten in beeld, zoals het meenemen van milieukosten in de prijs van voedsel (*true pricing*) (LNV & VWS 2018: 6). Ons onderzoek toont aan dat naast economische dynamieken, ook discursieve dynamieken een belangrijke rol spelen tijdens de vormgeving en operationalisering van private keteninitiatieven. De overheid kan bovenwettelijke verduurzaming mogelijk verder faciliteren door meer aandacht te hebben voor de rol van discursieve machtsbronnen in private ketensturing.

De overheid speelt bij een aantal thema's al actief in op discursieve machtsdynamieken en coördinatiemechanismen. Voorbeelden hiervan zijn het bestrijden van voedselverspilling, het verduurzamen van gewasbescherming en de klimaatagenda. De Taskforce Circular Economy in Food, die zich vooral richt op het terugdringen van verspilling van voedsel, bestaat bijvoorbeeld uit bedrijven, maatschappelijke organisaties, een kennisinstelling en het ministerie van LNV. De agenda is samen opgesteld en de Tweede kamer wordt geïnformeerd over de voortgang van het proces. Transparantie wordt ingezet als sturingsinstrument: door rapportering op bepaalde indicatoren te vragen, stuurt de overheid waar bedrijven hun aandacht en inzet op gaan richten en krijgen andere actoren middelen in handen om bijvoorbeeld discursieve (en economische) druk op ketenpartijen te zetten als ze onderpresteren. In deze lijn is er ook ruimte om meer in te spelen op discursieve dynamieken die spelen rond ketensturing op verduurzaming van de landbouwproductie. Op basis van de discursieve dynamieken die we in deze studie hebben blootgelegd, kunnen we hiertoe de volgende aanbevelingen formuleren.

Een eerste aanbeveling is om tot een duidelijke overheidsvisie op en doelstellingen voor duurzame voedselketens te komen (zie ook PBL 2019). Zo'n visie biedt bedrijven helderheid en kan leiden tot een zekerder investeringsklimaat. Ook kunnen keteninitiatieven worden getoetst aan de hand van die duidelijke visie en kan worden afgewogen welke initiatieven het

verdienen om door overheden te worden ondersteund en gefaciliteerd. Met een visie in de hand kunnen bedrijven in de keten hun bovenwettelijke initiatieven richten op wat de overheid – en de samenleving die zij vertegenwoordigt – als belangrijke publieke vraagstukken ziet. Bij gebrek aan overheidsvisie zal de afweging tussen verschillende waarden, belangen en duurzaamheidsthema's telkens aan private actoren worden overgelaten – in meer of minder intensieve interactie met actoren uit het maatschappelijke middenveld. De kans is dan groot dat de uitkomsten van deze afweging niet altijd stroken met beleidsdoelen.

Ook kan dan niet worden verwacht dat de (bijvoorbeeld ruimtelijke) samenhang tussen verschillende keteninitiatieven in ogenschouw wordt genomen. De overheidsvisie dient vooral helderheid te verschaffen over de prioritering van duurzaamheidsthema's waar-tussen uitruilen bestaan. De visie van de huidige minister van LNV op kringlooplandbouw creëert richting, maar vooral voor ontwikkelingen in de landbouw en minder in andere delen van het voedselsysteem. Ook kan meer duidelijkheid worden verschaft over de prioritering in het geval van afruilen (LNV 2018b).

Een tweede aanbeveling is om strategische dialogen tussen belanghebbenden te ondersteunen en te faciliteren waar de operationalisering van bovenwettelijke duurzaamheidsprogramma's op de agenda staat. Ons onderzoek laat zien dat de operationalisering van bovenwettelijke keteninitiatieven in de consumptieaardappel- en zuivelketen het resultaat is van discussie en overleg tussen bedrijven in de keten, boeren en partijen van buiten de keten. De in- en exclusie van bepaalde partijen, zienswijzen en vormen van kennis in dit overleg zijn bepalend voor welke maatregelen en indicatoren een plaats krijgen in een bovenwettelijk initiatief. Door te waarborgen dat alle relevante ketenpartijen en andere partijen deel kunnen nemen aan de dialoog over de operationalisering van een keteninitiatief, kan het draagvlak voor het initiatief binnen en buiten de keten worden vergroot. Ook kan op deze wijze alle relevante kennis in de dialoog ingebracht worden. Zo kan dan rekening worden gehouden met de inpasbaarheid van concrete maatregelen in de bedrijfsvoering van boeren en andere relevante partijen zoals erfbetreders, hetgeen de uitvoerbaarheid van het initiatief ten goede zal komen. Aangezien partijen eerder geneigd zullen zijn om mee te werken aan een initiatief wanneer zij zich gehoord voelden tijdens de operationalisering van dit initiatief en dit initiatief dus legitiem achten, kunnen dialogen tussen belanghebbenden zoals hiervoor besproken mogelijk ook bijdragen aan de effectiviteit van bovenwettelijke duurzaamheidsinitiatieven.

Een derde aanbeveling is om als overheid aandacht te hebben voor de dynamiek van leer- en veranderprocessen op het landbouwbedrijf. Hierbij is het wijselijk om oog te hebben voor de rol van erfbetreders en na te denken over de (aanvullende) inzet van onafhankelijke bedrijfsadviseurs, zoals beschreven in de recent verschenen Kamerbrief over de uitvoering van de LNV-visie 'Waardevol en verbonden' (LNV 2019). Daarnaast is het aan te bevelen om onderzoeks- en innovatiegelden van overheidswege deels te besteden aan onderzoek en experimenten naar een effectieve vormgeving van sociale leerprocessen op het landbouwbedrijf. Naast onderzoek naar technologische innovaties, is er in het veld vraag naar onderzoek naar de vormgeving van effectieve veranderprocessen op het

landbouwbedrijf. De overheid kan ook inzetten op het faciliteren van sociale leerprocessen tussen boeren onderling, om zo de disseminatie van praktijkkennis en vaardigheden rond verduurzaming op het landbouwbedrijf te ondersteunen.

Naast de voorgaande opties om bovenwettelijke keteninitiatieven te faciliteren en te versnellen, kan de overheid via wet- en regelgeving omtrent transparantie ingrijpen in de discursieve machtsverhoudingen tussen verschillende partijen van binnen en buiten de keten. In overeenstemming met de Europese Transparantierichtlijn bestaat er Nederlandse regelgeving die een 120-tal grote bedrijven – waaronder grote retailers en voedselverwerkende bedrijven – verplicht informatie te ontsluiten over onderwerpen als arbeidsomstandigheden en effecten op natuur en milieu (Van Oorschot et al. 2018). Verplichte rapportage over dergelijke effecten door ketenpartijen geeft andere belanghebbenden, zoals ngo's en consumenten, inzicht in de mate waarin ketenpartijen maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dit kan tot een groeiend maatschappelijk vertrouwen in ketenpartijen leiden, maar ook een bron van kritiek zijn – en leiden tot pogingen om ketenpartijen te beïnvloeden via bijvoorbeeld *naming en shaming* door ngo's en (oproepen tot) veranderingen in het aankoopgedrag van consumenten. Transparantie-eisen zijn een manier om private ketensturing te richten op specifieke doelstellingen, aangezien mag worden verwacht dat bedrijven hun inspanningen zullen richten op doelstellingen waarover zij publiekelijk moeten rapporteren (zie ook PBL 2019). Het verdient dan ook aanbeveling om de mogelijkheden te onderzoeken van een uitbreiding van de huidige Transparantiewetgeving met betrekking tot zowel het aantal bedrijven dat onder deze regelgeving valt als het aantal onderwerpen waarover publiekelijk gerapporteerd dient te worden. Hierbij moet wel in ogenschouw worden genomen dat meer transparantie niet per se tot 'empowerment' van maatschappelijke actoren leidt. Een overvloed aan informatie leidt bijvoorbeeld niet direct tot meer inzicht en niet alle informatie is voor iedere partij even begrijpelijk (Mol 2015).

Om uiteindelijk duurzaamheidsinitiatieven uit te breiden tot alle bedrijven in de keten kan ten slotte de mogelijkheid worden verkend om wet- en regelgeving – of Algemeen Verbindendverklaringen – in te zetten die als stok achter de deur kunnen dienen om achterblijvers aan te zetten tot verduurzaming. Aangezien private sturing bovenwettelijk is, is deze niet wettelijk afdwingbaar en ligt freerider-gedrag binnen branches en ketens voor de hand. De aankondiging van de inzet van wet- en regelgeving en Algemeen Verbindendverklaringen kan dergelijk freerider-gedrag onaantrekkelijk maken en ervoor zorgen dat ook bedrijven die weinig prikkels hebben om te verduurzamen eerder geneigd zijn om in verduurzaming te investeren (zie ook PBL 2018).

Noot

- 1 Daar komt bij dat (investerings)keuzes die boeren in het verleden hebben gemaakt, hun vrijheid om in het heden al dan niet bepaalde duurzaamheidsmaatregelen te nemen zeer kunnen beperken (PBL 2018).

Literatuur

- ABN Amro (2018), *Supermarkten*, 28-11-2018.
- Agrimatie.nl (2017), Keten in beeld: de zuivelketen, <https://www.agrimatie.nl/PublicatiePage.aspx?subpubID=2525&themaID=3577&indicatorID=3591§orID=2423> (15-3-2018).
- Agrimatie.nl (2018), Areaal en aantal bedrijven akkerbouw, 10-09-2018, <https://www.agrimatie.nl/SectorResultaat.aspx?subpubID=2232§orID=2233&themaID=2286> (22-10-2018).
- Ansell, C. & D. Vogel (2006), 'The Contested Governance of European Food Safety Regulation', in Christopher Ansell & David Vogel (eds.), *What's the beef? The Contested Governance of European Food Safety*, Cambridge Mass./London: The MIT Press, pp. 3-32.
- Baltussen W.H.M. et al. (2014), *Prijsvorming van voedsel: Ontwikkelingen van prijzen in acht Nederlandse ketens van versproducten*, LEI Nota 14-112, Wageningen: LEI Wageningen UR.
- Baltussen, W.H.M. et al. (2018), *Positie primaire producent in de keten: Samenwerking en prijsvorming*, Wageningen: Wageningen Economic Research.
- Bergh, J. van den, A. Faber, A. Idenburg & F. Oosterhuis (2006), Survival of the greenest: evolutionary economics and policies for energy innovation, *Environmental Sciences* 3 (1): 57-71.
- Boerderij (2016), McCain komt terug op besluit middelen te verbieden, 12 juli 2016, <https://www.boerderij.nl/Akkerbouw/Nieuws/2016/7/McCain-komt-terug-op-besluit-middelen-te-verbieden-2834041W/> (10-12-2018).
- Boerenbusiness (2018), Weide Weelde volledig naar Noorderlandmelk, 3 juli 2018, [https://www.boerenbusiness.nl/melk/artikel/10879136/weide-weelde-volledig-naar-noorderlandmelk\(14-02-2019\)](https://www.boerenbusiness.nl/melk/artikel/10879136/weide-weelde-volledig-naar-noorderlandmelk(14-02-2019)).
- Bommel, H. van (2011), A conceptual framework for analysing sustainability strategies in industrial supply networks from an innovation perspective, *Journal of Cleaner Production* 19; 895-904.
- 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.
- Burton, R. & U. Paragahawewa (2011), Creating culturally sustainable agri-environmental schemes, *Journal of Rural Studies* 27 (1): 95-104.
- Büthe, T. (2010), Private Regulation in the Global Economy: A (P)Review. *Business and Politics* 12 (3): 1-38.
- Castells, M. (2011), A Network Theory of Power, *International Journal of Communication* 5: 773-787.
- CBL (zonder datum), De keten in beeld, <http://www.cbl.nl/activiteiten/wetgeving/prijsvorming-en-ketenrelaties/de-keten-in-beeld/> (12-09-2018).
- CBS (2018), *Nabijheid voorzieningen; afstand locatie, regionale cijfers*, Den Haag/Heerlen, Centraal Bureau voor de Statistiek.

- Duurzame Zuivelketen (2011), Duurzame Zuivelketen: Verslag 2011, <https://www.duurzame-zuivelketen.nl/resources/uploads/2017/12/duurzame-zuivelketen-jaarserlag-2011.pdf>.
- Duurzame Zuivelketen (zonder datum), www.duurzamezuivelketen.nl, 14-2-2019.
- Eurobarometer (2010), *Food-related risks*, Special Eurobarometer 354, Brussel: Eurobarometer.
- Eurobarometer (2014), *Attitudes of European citizens towards the environment*, Special Eurobarometer 416, Brussel: Eurobarometer.
- EZ & VWS (2016), *Voortgang Voedselagenda voor veilig, gezond en duurzaam voedsel*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- EZ & VWS (2017), *Slotverklaring Nationale Voedseltop*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Falkner, R. (2003), Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links, *Global Environmental Politics* 3 (2): 72-87.
- Farjon, J., A. Gerritsen, J. Donders, F. Langers & W. Nieuwenhuizen (2018), *Conditie voor natuurinclusief handelen. Analyse van vier praktijken van natuurinclusief ondernemen*, WOT-technical report 121, Wageningen: Wageningen University & Research.
- Fuchs, D. & M. Lederer (2007), The Power of Business, *Business and Politics* 9 (3): 1-17.
- Fuchs, D., A. Kalfagianni & T. Havinga (2011), Actors in private food governance: the legitimacy of retail standards and multistakeholder initiatives with civil society participation, *Agriculture and human values* 28 (3): 353-367.
- Galen, M. van, G. Doornwaard, P. van Horne, R. Hoste, B. Janssens, R. van der Meer, G. Splinter & R. Stokkers (2018), *Positie primaire producent in de keten*; Bijlage 1: Sectorbeschrijvingen, Wageningen, Wageningen Economic Research.
- Geels, F. (2010), Ontologies, socio-technical transitions (to sustainability), and the multi-level perspective, *Research policy* 39 (4): 495-510.
- Gereffi, G., J. Humphrey & T. Sturgeon (2005), The governance of global value chains, *Review of International Political Economy* 12 (1): 78-104.
- Gibbon, P., J. Bair & S. Ponte (2008), Governing global value chains: An introduction, *Economy and Society* 37 (3): 315-338.
- Gosling, J., F. Jia, Y. Gong & S. Brown (2016), The role of supply chain leadership in the learning of sustainable practice: Toward an integrated framework, *Journal of Cleaner Production* 137: 1458-1469.
- Hajer, M. (2011), *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Harms, D., E. Hansen & S. Schaltegger (2013), Strategies in sustainable supply chain management: An empirical investigation of large German companies, *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* 20 (4): 205-218.
- Havinga, T. (2018), Private food safety standards in the EU. In H. Bremmers & K. Purnhagen (eds.), *Regulating and managing food safety in the EU*, Berlin: Springer.
- Isailovic, M., & P. Pattberg (2016), Private governance. In C. Ansell & J. Torfing (eds.), *Handbook on theories of governance*, pp. 468-475, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Janssens, S., A. Netjes & C. Verdouw (2006), *Visie op de aardappelkolom*, Rapportnummer 228, Wageningen: Wetenschapswinkel Wageningen UR.
- Kampen, S. van & Y. Visser (2017), *Voer – vaart maken met de voedseltransitie*, Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel.

- Krom, M. de (2017), Farmer participation in agri-environmental schemes: Regionalisation and the role of bridging social capital, *Land Use Policy* 60: 352-361.
- Krom, M. de & H. Muilwijk (2018), *Perspectieven op duurzaam voedsel. Pluriformiteit in debat en beleid*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Lienen, F. van, P. van Egmond en C. Veldhuis (2016), Ondernemen met natuurlijk kapitaal in de voedselsector. Innovatieve ondernemers als inspiratiebron, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- LNV & VWS (2018), *Accenten in het voedselbeleid voor de komende jaren*, Den Haag: Ministerie van LNV.
- LNV (2018a), *Kamerbrief over de positie van de boer in de keten*, Den Haag: Ministerie van LNV.
- LNV (2018b), *Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, Den Haag: Ministerie van LNV.
- LNV (2019), *Realisatie LNV-visie 'Waardevol en verbonden'*, Den Haag: Ministerie van LNV.
- Logatcheva, K., R. Hovens & W. Baltussen (2018), *Monitor Duurzaam Voedsel 2017*, Den Haag: Wageningen Economic Research.
- Lukes, S. (2005), *Power: A Radical View*, second edition, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Marchand, F., K. de Mey, L. Debruyne, K. Haene & M. Meul (2010), From individual behaviour to social learning: Start of a participatory process towards sustainable agriculture. In: I. Darnhofer & M. Grötzer (eds.), *Proceedings of the 9th European International Farming Systems Association (IFSA) Symposium: Building Sustainable Rural Futures*, Vienna, Austria, 4-7 July 2010, IFSA Europe Group, Vienna, Austria, pp. 670-682.
- Mayer, F. & G. Gereffi (2010), Regulation and economic globalization: Prospects and limits of private governance, *Business and Politics* 12 (3): 1-25.
- Muilwijk, H., H. Westhoek & M. de Krom (2018), *Voedsel in Nederland. Verduurzaming bewerkstellingen in een veelvormig systeem*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Mylan, J., F.W. Geels, S. Gee, A. McMeekin & C. Foster (2015), Eco-innovation and retailers in milk, beef and bread chains: Enriching environmental supply chain management with insights from innovation studies, *Journal of Cleaner Production* 107: 20-30.
- NVWA (2018), *De eerste Staat van voedselveiligheid*, Utrecht: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.
- Omta, S.W.F. (2001), Chain and network science: a research framework, *Chain and network science* 1 (1): 1-6.
- Oorschoot, M., A. Sewell & S. van der Esch (2018), *Transparantie verplicht. Verwachtingen over het instrument transparantie om maatschappelijk verantwoord ondernemen te stimuleren*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Oosterveer, P. (2012), Restructuring food supply: Sustainability and supermarkets, in: G. Spaargaren, P. Oosterveer & A. Loeber (eds.), *Food practices in transition: Changing food consumption, retail and production in the age of reflexive modernity*, pp. 153-176, London: Routledge.
- Oosterveer, P. (2015), Promoting sustainable palm oil: viewed from a global networks and flows perspective, *Journal of Cleaner Production* 107: 146-153.
- Oosterveer, P. & D. Sonnenfeld (2012), *Food, Globalization and Sustainability*, London: Earthscan.
- PBL (2013a), *Verduurzaming van internationale handelsketens. Voortgang, effecten en perspectieven*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- PBL (2013b), *De macht van het menu. Opgaven en kansen voor duurzaam en gezond voedsel*, Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2018), *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering*, Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2019), *Dagelijkse kost. Hoe overheden, bedrijven en consumenten kunnen bijdragen aan een duurzaam voedselsysteem*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Rabobank (zonder datum), https://www.rabobank.nl/images/q559-tu-poot aardappelen_29868091.pdf (25-10-2018),
- Reinhard, S., R. Verburg, E. Steingröver, V. Linderhof, C. Vos, C. Grashof-Bokdam & R. Michels (2016), *Het meetbaar maken van natuurinclusieve economie*, Rapport 2016-077, Wageningen: Wageningen Economic Research.
- Saunders, F. (2016), Complex shades of green: gradually changing notions of the 'good farmer' in a Swedish context, *Sociologia Ruralis* 56 (3): 391-407.
- Seuring, S. & M. Müller (2008), From a literature review to a conceptual framework for sustainable supply chain management, *Journal of cleaner production* 16 (15): 1699-1710.
- Siebert, R., M. Toogood & A. Knierim (2006), Factors affecting European farmers' participation in biodiversity policies, *Sociologia Ruralis* 46 (4): 318-340.
- Silvasti, T. (2003), The cultural model of 'the good farmer' and the environmental question in Finland, *Agriculture & Human Values* 20 (2): 143-150.
- Sutherland, L. (2013), Can organic farmers be 'good farmers'? Adding the 'taste of necessity' to the conventionalization debate, *Agriculture and Human Values* 30 (3): 429-441.
- Trouw (2018), Supermarkten zetten telers onder druk met nieuw keurmerk groente en fruit, 02-03-2018.
- Vogel, D. (2008), Private Global Business Regulation, *Annual Review of Political Science* 11 (1): 261-282.
- WEcR (2018), Verkoopkanalen en omzet in voeding, 30-11-2018.
- Westerhoff, R., R. de Graaf, L. Joosten, M. Thijssen, B. Regeer, L. Verwoerd & H. Muilwijk (2016), *Nutriënten op hun plek: Arrangementen van waarde voor voedselproductie, bodem en water*, ORG-ID, Athena Institute, VU University Amsterdam, Planbureau voor de Leefomgeving: ORG-ID.
- WRR (2012), *Publieke zaken in de marktsamenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2014), *Naar een voedselbeleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zuivelcoöperatie FrieslandCampina u.a (2017), *Jaarverslag 2016*, Amersfoort: Zuivelcoöperatie FrieslandCampina u.a.

Bijlage 1

Organisaties die hebben deelgenomen aan interviews

Een lijst met geïnterviewde personen van de desbetreffende organisaties is in het kader van de AVG niet openbaar beschikbaar. Naast deze 16 organisaties zijn ook twee aardappeltelers en twee melkveehouders geïnterviewd; ook de namen van deze geïnterviewden zijn om privacy-redenen niet openbaar beschikbaar.

- Ahold Delhaize
- Aviko Potato
- De Duurzame Zuivelketen
- For Farmers Group
- Jumbo Supermarkten
- Lamb Weston / Meijer
- McDonald's
- Milieudefensie
- Rabobank
- Royal Agrifirm Group
- Royal A-ware
- Royal FrieslandCampina
- Stichting Veldleeuwrik
- Suiker Unie
- Vogelbescherming
- ZLTO

Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

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

April 2019