



Eten van waarde

Voedselkwaliteit in Nederland

Voorwoord

Dit rapport beschrijft de recente ontwikkelingen op het gebied van voedselkwaliteit in Nederland. De belangstelling voor voedsel lijkt steeds meer toe te nemen, en dat is op zich een verheugende zaak, want voedsel is van levensbelang voor ons allemaal. Naast belangstelling is er ook veel onrust. Deze betreft de kwaliteit van ons voedsel. Sommigen menen dat die bedroevend slecht is, anderen bestrijden dat. Een feit is dat er veel onbegrip heerst. Dat begint al bij het omschrijven van wat voedselkwaliteit eigenlijk is. In heel algemene zin kun je kwaliteit omschrijven als: voldoen aan de verwachtingen van de gebruiker. Wat verwacht de Nederlandse consument dan van voedsel? Allereerst, maar dat lijkt al vanzelfsprekend, dat er genoeg is en dat het veilig is en voldoende voedingswaarde heeft. Dan komen geur, smaak, uiterlijk, textuur, kortom de sensorische aspecten naar voren. Verder gaat de consument voor natuurlijk voedsel, al is het niet zo duidelijk wat dat nu eigenlijk inhoudt. Veelal denkt men dan aan onbewerkt voedsel waar alleen de hand van de boer aan te pas gekomen is. Toch zijn veel voedselbewerkingen er juist op gericht om voedselveiligheid en voedingswaarde te verhogen. Daarnaast moeten we helaas ook constateren dat, ondanks de vaak goede voedingswaarde van het beschikbare voedsel, er volop gezondheidsproblemen zijn die met voeding te maken hebben, zoals kanker, hart- en vaatziekten, obesitas. Deze zijn echter ook sterk gerelateerd aan onze levensstijl. De vraag over voedselkwaliteit gaat echter nog verder dan dat. We hebben ook te maken met milieuproblematiek in relatie tot voedselproductie, en met werkgelegenheid en de benutting van de groene ruimte. Voedsel staat ook steeds meer in verband met de alsmaar toenemende globalisering, en de daarmee gepaard gaande afhankelijkheid van wereldwijde agrofoodketens.

Dit alles overziende is het eigenlijk niet zo gek dat de consument vervreemd is geraakt van zijn voedsel, en dat er veel onduidelijkheid heerst over voedselkwaliteit. Het is dus van belang om hier aandacht aan te besteden. Er zijn gelukkig ook allerlei initiatieven zoals de introductie van smaaklessen op scholen, en de invoering van logo's zoals 'Ik kies bewust' om de consument weer meer te betrekken bij zijn voedsel.

Kortom, de vraag naar de stand van zaken betreffende de voedselkwaliteit in Nederland is heel complex, en niet zo eenduidig te beantwoorden. Ik ben daarom verheugd te constateren dat dit rapport een uitputtende inventarisatie geeft van alles wat er speelt rond voedselkwaliteit, en het doet dit, naar mijn smaak, op een gebalanceerde manier. Ik ben er dan ook van overtuigd dat dit rapport een goed startpunt vormt voor de broodnodige discussie over voedselkwaliteit en ik beveel het rapport daarom van harte aan bij een ieder die professioneel of als consument zich met voedsel bezig houdt.

Februari 2007

Prof.dr. M. van Boekel
Hoogleraar Productontwerpen en Kwaliteitskunde
Departement Agrotechnologie en Voedingswetenschappen
Wageningen Universiteit

Inhoud

Samenvatting.....	7
1 Inleiding.....	9
1.1 Aanleiding.....	9
1.1.1 Voedsel als maatschappelijke kwestie.....	9
1.1.2 Strategische Dialoog Voedselkwaliteit.....	10
1.1.3 Achtergrond van dit rapport.....	11
1.2 Doelstelling.....	12
1.3 Aanpak en opbouw van het rapport.....	12
1.3.1 Bronnen.....	12
1.3.2 Methoden.....	13
2 Waarden rondom voedsel.....	15
2.1 Inleiding.....	15
2.2 Ordening.....	15
2.3 Verheldering van waarden rondom voedselkwaliteit.....	16
2.3.1 Voedselzekerheid.....	16
2.3.2 Economie.....	17
2.3.3 Productkwaliteit.....	18
2.3.4 Voedselveiligheid.....	19
2.3.5 Gezondheid.....	21
2.3.6 Milieu.....	23
2.3.7 Dierenwelzijn.....	24
2.3.8 Rechtvaardigheid.....	26
2.3.9 Ambachtelijkheid.....	27
3 Voedselkwaliteit in beleid.....	29
3.1 Inleiding.....	29
3.2 Beleidskader voedselkwaliteit.....	29
3.2.1 Mondiaal niveau.....	29
3.2.2 Europees niveau.....	30
3.2.3 Nationaal niveau.....	31
3.2.4 LNV-beleid.....	32
3.3 Beleid per waarde van voedselkwaliteit.....	33
3.3.1 Voedselzekerheid.....	33
3.3.2 Economie.....	34
3.3.3 Productkwaliteit.....	35
3.3.4 Voedselveiligheid.....	35
3.3.5 Gezondheid.....	37
3.3.6 Milieu.....	39
3.3.7 Dierenwelzijn.....	42
3.3.8 Rechtvaardigheid.....	43
3.3.9 Ambachtelijkheid.....	44
3.4 Beleidsuitvoering.....	45
3.5 Synthese.....	45
3.5.1 Raakvlakken in beleid op waarden.....	46
3.5.2 Conclusies.....	48

4	Voedselkwaliteit in de maatschappij	49
4.1	Inleiding	49
4.2	Voedselproductieketen.....	49
4.2.1	Primaire productie	50
4.2.2	Verwerking.....	52
4.2.3	Detailhandel.....	56
4.3	Consumenten.....	58
4.4	Publiek debat.....	62
4.5	Samenvatting.....	64
5	De balans rondom voedselkwaliteit	67
5.1	Inleiding	67
5.2	Evaluatie van waarden van voedselkwaliteit	67
5.2.1	Voedselzekerheid	67
5.2.2	Economie	68
5.2.3	Productkwaliteit.....	69
5.2.4	Voedselveiligheid.....	69
5.2.5	Gezondheid	70
5.2.6	Milieu	71
5.2.7	Dierenwelzijn.....	71
5.2.8	Rechtvaardigheid	72
5.2.9	Ambachtelijkheid.....	72
5.3	Discussie en reflectie.....	73
5.3.1	Waarden en hun samenhang	73
5.3.2	Rol overheid	75
5.3.3	Rol van de maatschappij.....	75
5.3.4	Tot slot	76
6	Objectiveren in perspectief	79
	Bijlage I Informanten.....	83
	Bijlage II Bronnen	85
	Dankbetuiging	89
	Over de auteurs.....	91

Samenvatting

Met het aantreden van het kabinet Balkenende II heeft het ministerie van LNV een nieuwe naam: Landbouw, Natuur en *Voedselkwaliteit*. Om zich op deze nieuwe rol te oriënteren heeft LNV in 2005 een Strategische Dialoog Voedselkwaliteit georganiseerd. Naar aanleiding van de uitkomsten van deze Strategische Dialoog ontstond bij LNV de behoefte aan een samenhangende rapportage over de stand van zaken in Nederland met betrekking tot de uiteenlopende waarden rond voedselkwaliteit. Achterliggende vraag is hoe beleidsdoelen, beleidseffecten en maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van voedselkwaliteit te evalueren zijn en wat dan de stand van zaken is. Doelstelling van het rapport is inzicht te bieden in hoe de diverse, door LNV geïdentificeerde waarden van voedselkwaliteit een plaats hebben gekregen in beleidsdoelstellingen en -maatregelen, en hoe dit zich verhoudt tot de maatschappelijke discussies over voedselkwaliteit. Binnen het beleidsondersteunende programma Voedselkwaliteit, door Wageningen UR uitgevoerd in opdracht van het ministerie van LNV, is een project ingericht om dit vorm te geven. In het onderhavige rapport worden de resultaten van deze studie belicht.

Achtereenvolgens wordt in dit rapport onderzocht en vastgesteld welke waarden worden gerekend tot het domein van voedselkwaliteit en worden omschrijvingen van deze waarden gepresenteerd. Tevens wordt daarbij per voedselkwaliteitswaarde gereflecteerd op de beschikbaarheid van data en methodieken die een objectieve rapportage van de stand van zaken rondom de betreffende voedselkwaliteitswaarde in Nederland op microschaal (per eenheid) en op macroschaal (op landelijk niveau) mogelijk zou kunnen maken. Daarnaast wordt de aandacht voor verschillende waarden onderzocht, zowel in beleid als in de maatschappij. Dit resulteert in een evaluatie van de beleidsmatige en maatschappelijke aandacht en acties rondom de afzonderlijke waarden van voedselkwaliteit.

Tot slot wordt in dit rapport de balans opgemaakt van het ontwikkelingsperspectief voor een objectieve beoordeling van elk van de afzonderlijke voedselkwaliteitswaarden in het licht van de beschikbaarheid van data en methoden enerzijds en de maatschappelijke behoefte aan een grotere beleidsinspanning anderzijds. Tevens worden daarbij aanbevelingen gedaan voor prioritering in de volgende editie van deze periodieke rapportage rondom Voedselkwaliteit in Nederland.

1 Inleiding

“Wie zijn voedsel verwaarloost, heeft veel te verliezen, terwijl we door het serieus te nemen en gewetensvol te handelen juist veel te geven hebben”
(Louise Fresco, 2006)

1.1 Aanleiding

1.1.1 Voedsel als maatschappelijke kwestie

Van oudsher is Nederland een voedselproducerend land bij uitstek. In 2005 telde Nederland 81.830 boerenbedrijven en nog eens 4.585 bedrijven in de voedings- en genotmiddelenindustrie, met een totale productiewaarde van 69,7 miljard Euro (CBS, 2005). De teelt en productie van voedsel per hoofd van de bevolking overstijgt daarmee de consumptie. Nederland is dan ook netto exporteur van voedingsproducten: 19 miljard Euro import versus 32,6 miljard Euro export in 2005. Voedsel in Nederland is bovendien veiliger dan ooit en in verhouding tot de koopkracht ook nog eens relatief goedkoop: in 2002 ging 11,3% van de huishoudbudgetten op aan voedsel (Bijman et al., 2003).

Voedselzekerheid en productiviteitsverhoging

Na de Tweede Wereldoorlog was de eerste zorg de voedselvoorziening weer op te bouwen en al snel was Nederland weer in staat voldoende voedsel te produceren om de eigen bevolking te kunnen voorzien.

De volgende uitdaging in het landbouwbeleid was schaalvergroting. In de afgelopen decennia heeft de Nederlandse voedselsector veel succes gehad met het grootschalig produceren van voedingsmiddelen. De Europese landbouwpolitiek, die mede onder invloed van Nederland is vormgegeven, heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld. Mede door deze schaalvergroting werd voedsel relatief goedkoop. Het systeem van subsidiëring van landbouwproducten, vooral door de EU, en het duurder worden van de factor arbeid hebben geleid tot een verregaande mechanisering en uitstoot van arbeidskracht uit de landbouw. De voortgaande verhoging van productie en efficiëntie leidde zelfs tot een overproductie aan voedsel binnen de EU. Schaalvergroting leidt tot een efficiëntere productie en de gesignaleerde lage kosten van voedsel hangen daar sterk mee samen.

Schaalvergroting heeft vele positieve effecten, zoals de garantie van voldoende en veilig voedsel voor alle inwoners van Nederland, maar zij heeft ook de kwetsbaarheid van de landbouwsector vergroot. Schaalvergroting leidt er ook toe, dat relatief dure teelten voor een deel wegvloeien naar landen met een gunstiger klimaat en lagere (arbeids)kosten. Andere negatieve effecten zijn een verminderde diversiteit in genetische bronnen en landschappen (verarming van het landbouwecosysteem), aantasting van het dierenwelzijn, de opkomst van overgewicht en andere welvaartsziekten. Bovendien lijkt althans bij een deel van de bevolking onzekerheid en onrust te zijn ontstaan over wat mag gelden als verantwoorde voeding (Fresco, 2006).

Productkwaliteit en meerwaarde

Vanaf het einde van de jaren zestig van de vorige eeuw is de (publieke) aandacht langzaam maar zeker verschoven van voedselzekerheid naar een bredere interpretatie van voedselkwaliteit: voedselveiligheid, diervriendelijkheid, milieuvriendelijkheid. Voedselveiligheid kwam mede in de aandacht door een serie incidenten, zoals de besmetting van Iglo diepvriesproducten met nitriethoudende koelvloeistof in 1980, de eerste gevallen van BSE in Engeland vanaf 1985, en de besmetting van Brinta met salmonella in 1994. Dierenwelzijn werd belangrijk door bijvoorbeeld publieke onrust rond kistkalveren en legbatterijen. Milieu speelde bijvoorbeeld een belangrijke rol in de discussie over de mestproblematiek.

Tegelijkertijd bleven echter ook lage prijzen voor voedselproducten de gemoederen bezighouden. Het lijkt er zelfs op dat Nederlandse consumenten meer oog hebben voor de prijs dan voor de kwaliteit van voedselproducten. Het gevolg van het hoge prijsbewustzijn onder Nederlandse consumenten is dat er veel goedkoop voedsel in de schappen van de supermarkt ligt. Tegelijkertijd roept dit echter de tegenreactie op dat er steeds meer speciaalzaken komen met hoogwaardige streekproducten, terwijl ook supermarkten zelf ruimte maken voor bijvoorbeeld biologische producten (Fresco, 2006).

1.1.2 Strategische Dialoog Voedselkwaliteit

Bij het aantreden van het kabinet Balkenende II kreeg het ministerie van LNV een nieuwe naam: Landbouw, Natuur en *Voedselkwaliteit*. Van oudsher hield het ministerie zich bezig met de basiskwaliteit van voedsel. Daarbij ging het om voedselzekerheid en voedselveiligheid. Daar kwam in 2002 de kwaliteit van voedsel in bredere zin bij. Om zich op deze nieuwe rol te oriënteren organiseerde LNV een Strategische Dialoog Voedselkwaliteit:

“Nu voedselzekerheid en –veiligheid nauwelijks maatschappelijke thema’s meer zijn omdat ze goed geregeld zijn, is voedsel met meerwaarde steeds meer in opkomst. Gezondheid springt hierbij het eerst in het oog” (LNV, 2006: 3).

Ook de beleving van voedsel (smaak, gemak, genot) is steeds belangrijker geworden. Daarnaast zijn maatschappelijke waarden zoals dierenwelzijn, milieuvriendelijkheid, eerlijke handel en ambachtelijkheid een toenemende rol gaan spelen in de waardering en beoordeling van de kwaliteit van voedsel. De samenleving kent LNV een steeds grotere verantwoordelijkheid toe op het gebied van voedselkwaliteit. Tegelijkertijd streeft LNV naar een minder regulerende rol van de overheid en naar overdracht van verantwoordelijkheden aan burgers en bedrijven. Op een aantal terreinen zorgt de consument voor zichzelf. Zo hoeft de overheid zich niet bezig te houden met zaken als gemak, genot en smaak. Andere waarden vragen echter om een actievere opstelling van de overheid. Veilig voedsel, gezond voedsel, dierenwelzijn, milieu en eerlijke handel vereisen een stimulerende, regulerende of controlerende overheid (LNV, 2006: 6). In de Strategische Dialoog Voedselkwaliteit zijn de volgende waarden van voedselkwaliteit geïdentificeerd:

- Voedselzekerheid
- Economie
- Productkwaliteit
- Voedselveiligheid
- Gezondheid
- Milieu
- Dierenwelzijn

- Rechtvaardigheid
- Ambachtelijkheid

Ambities voedselkwaliteit

De ambities van LNV op het gebied van de basiskwaliteit van voedsel (voedselzekerheid, voedselveiligheid en gezondheid) zijn om de voedselzekerheid te bewaken en het huidige hoge niveau van voedselveiligheid te garanderen. LNV wil daarbij voorkomen dat voedselveiligheidsnormen onnodige belemmeringen vormen, bijvoorbeeld voor ambachtelijke producten en import uit ontwikkelingslanden. Daarnaast wil LNV voedselproducenten stimuleren om het aanbod aan gezonde voedselproducten te vergroten. LNV wil ten slotte de informatievoorziening aan consumenten verbeteren opdat zij vaker voor gezonde producten kiezen. De ambitie op het gebied van voedsel met maatschappelijke meerwaarde is om met regelgeving en stimuleringsbeleid verbeteringen te realiseren rond dierenwelzijn en diergezondheid, natuur en milieu, en eerlijke handel. Daarnaast hecht LNV groot belang aan het eenvoudig kunnen achterhalen van de herkomst van ingrediënten met het oog op voedselveiligheid (traceerbaarheid) en het herkenbaar zijn hoe voedsel wordt voortgebracht met het oog op bewuste keuzes door consumenten (transparantie). Ten slotte wil LNV aan politiek en samenleving laten zien op welke manier de verschillende waarden van voedselkwaliteit zijn gewogen bij het formuleren van beleidsdoelen en -maatregelen (LNV, 2006: 7-10).

Maatschappelijke inbedding van voedselkwaliteitsbeleid

Belangrijke ontwikkelingen waar het ministerie van LNV op wil inspelen hebben te maken met:

- Globalisering: internationale handel, productie en consumptie; snelle veranderingen; flexibiliteit.
- Diversificatie: vergroting van het productaanbod; herkomst en productiewijze; transparantie van ketens.

Tegelijkertijd geldt ook voor LNV de bestuurlijke tendens richting vermindering van overheidsbemoeienis: minder regels, minder administratieve lasten, verantwoordelijkheden verschuiven naar producenten en consumenten. In deze context wil LNV bijdragen aan een kwalitatief hoogwaardig voedselaanbod en consumenten stimuleren in hun keuze voor verantwoorde voedselconsumptiepatronen.

1.1.3 Achtergrond van dit rapport

De Strategische Dialoog Voedselkwaliteit, zoals door het ministerie van LNV in 2005 gevoerd en in paragraaf 1.1.2 beschreven, heeft de behoefte blootgelegd het beleid van het ministerie op het gebied van voedselkwaliteit te spiegelen aan een aantal expliciete maatschappelijke waarden. Binnen het beleidsondersteunende programma Voedselkwaliteit, door Wageningen UR uitgevoerd in opdracht van het ministerie van LNV, is een project ingericht om dit vorm te geven. In het voorjaar van 2006 is vervolgens de opdracht als volgt gedefinieerd:

Geef in een rapport een inventarisatie van de mate van invulling van de beleidsdoelen ten aanzien van de voedselkwaliteitswaarden en onderzoek de mogelijkheden voor het objectiveren van voedselkwaliteitswaarden ten behoeve van evaluatie van beleid.

Het rapport is primair bedoeld voor beleidsmakers. Secundair zal het rapport een publieke functie vervullen. Als peildatum geldt 1 januari 2006, maar in een aantal gevallen zijn ook relevante ontwikkelingen in de loop van 2006 in deze inventarisatie meegenomen. De scope van het onderzoek is Nederland; waarden van voedselkwaliteit in relatie tot voedselproducten die vanuit het buitenland worden geïmporteerd zijn in dit rapport niet meegenomen.

1.2 Doelstelling

Vanuit het ministerie van LNV is er behoefte aan een samenhangende rapportage over de stand van zaken in Nederland met betrekking tot de uiteenlopende waarden rond voedselkwaliteit. Achterliggende vraag is hoe beleidsdoelen, beleidseffecten en maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van voedselkwaliteit te evalueren zijn en wat dan de stand van zaken is. Doelstelling van het rapport is inzicht te bieden in hoe de diverse, door LNV geïdentificeerde waarden van voedselkwaliteit een plaats hebben gekregen in beleidsdoelstellingen en -maatregelen, en hoe dit zich verhoudt tot de maatschappelijke discussies over voedselkwaliteit. Overigens is het van belang op te merken dat dit rapport als een eerste, oriënterende studie moet worden gezien die onderdeel uitmaakt van een periodieke reeks. De nadruk ligt in deze eerste editie op het in kaart brengen van de globale stand van zaken rond voedselkwaliteit, zowel in beleid als in de maatschappij. In de volgende edities van deze periodieke rapportage gaat de aandacht uit naar de inhoudelijke meting van de onderscheiden waarden van voedselkwaliteit.

1.3 Aanpak en opbouw van het rapport

Om te komen tot de beoogde inventarisatie zoals in de opdracht is geformuleerd (zie paragraaf 1.1.3) is bij het schrijven van dit rapport gebruik gemaakt van een diversiteit aan bronnen van verschillende herkomst. Deze bronnen omvatten niet alleen schriftelijke documenten, maar ook een aantal personen werkzaam bij ministeries en diverse niet-overheidsorganisaties die op basis van hun expertise nuttige informatie konden verschaffen. In een aantal gevallen waren deze personen ook behulpzaam bij het identificeren van relevante documenten ter aanvulling op het reeds samengestelde bronnenbestand. Ten slotte is ook gebruik gemaakt van op internet beschikbare informatie. Er zijn enkele terugkoppelingen geweest met het ministerie van LNV als opdrachtgever voor deze rapportage. Hierbij is vooral de afbakening van het rapport besproken: welke waarden, mate van diepgang, en structuur van de rapportage.

1.3.1 Bronnen

Een belangrijke basis van dit rapport bestaat uit informatie verkregen uit bestaande natuur- en sociaalwetenschappelijke publicaties, beleidsrapporten, -nota's en factsheets, publicaties in de pers en voorlichtende publicaties. Alle bronnen tezamen hebben het mogelijk gemaakt om informatie over de aandacht voor voedselkwaliteit in beleid en maatschappij te koppelen. Er is voor dit rapport geen nieuw empirisch onderzoek verricht.

Relevante instanties voor het vinden van informatie waren in de eerste plaats de ministeries van LNV, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Economische Zaken (EZ) en Binnenlandse Zaken (BiZa). Daarnaast is informatie in de vorm van rapporten en publicaties gevonden bij organisaties die aan de overheid gelieerd zijn, zoals de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA),

het Voedingscentrum (VCN), de Gezondheidsraad (GR), het Rathenau Instituut, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de Sociaal Economische Raad (SER), het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), het InnovatieNetwerk, en het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP). Voor het rapport is ook gebruik gemaakt van persoonlijke mededelingen door diverse personen. De meesten hiervan bevonden zich bij de diverse directies van LNV en een enkeling bij EZ. De namen van deze personen en hun affiliatie staan vermeld in bijlage I.

Ook is gebruik gemaakt van diverse waardevolle documenten over voedselkwaliteit bij universiteiten zoals Wageningen Universiteit, Universiteit van Tilburg, Erasmus Universiteit en Universiteit Maastricht. Belangrijke bronnen kwamen van de onderzoeksinstituten TNO-Kwaliteit van Leven, het RIVM en het Louis Bolk Instituut. Ook zijn publicaties van de Consumentenbond en Platform Biologica geraadpleegd, evenals publicaties van organisaties zoals Milieudefensie en Greenpeace. Diverse publicaties in de dagbladen Trouw, Algemeen Dagblad, Volkskrant en NRC Handelsblad en in het weekblad Intermediair bleken nuttige informatie te bevatten. De onderzoeksdatabase van de KNAW is op de trefwoorden voedselkwaliteit en voedselveiligheid benaderd en geraadpleegd via de ingang Wetenschappelijk Landschap in NL. Publicaties in boekvorm van diverse auteurs waaronder Van Boekel en Fresco zijn de revue gepasseerd. Tot slot zijn een groot aantal open bronnen geraadpleegd. Alle bronnen staan verzameld in het bronnenoverzicht dat als bijlage II aan dit rapport is toegevoegd.

1.3.2 Methoden

De beschikbare informatie is omgewerkt tot een vorm die overzicht geeft over de waarden gezien vanuit de perspectieven van de overheid en de maatschappij. Hierbij is gekeken naar intenties ten aanzien van de geselecteerde waarden rondom voedselkwaliteit en naar de acties die genomen worden om deze intenties waar te maken.

In hoofdstuk 2 wordt vastgesteld welke waarden in dit rapport worden gerekend tot het domein van voedselkwaliteit, worden omschrijvingen van deze waarden gepresenteerd en worden de negen geselecteerde voedselkwaliteitswaarden (voedselzekerheid, economie, productkwaliteit, voedselveiligheid, gezondheid, milieu, dierenwelzijn, rechtvaardigheid en ambachtelijkheid) geordend in drie typen waarden: omgevingswaarden (voedselzekerheid, economie), productwaarden (productkwaliteit, voedselveiligheid, gezondheid) en proceswaarden (milieu, dierenwelzijn, rechtvaardigheid, ambachtelijkheid). Tevens wordt de beschrijving van elke afzonderlijke voedselkwaliteitswaarde afgesloten met enige reflecties op de beschikbaarheid van data en methodieken die een objectieve rapportage van de stand van zaken rondom de betreffende voedselkwaliteitswaarde in Nederland op microschaal (per eenheid) en op macroschaal (op landelijk niveau) mogelijk zou kunnen maken. Deze reflecties vormen belangrijk basismateriaal voor het afsluitende hoofdstuk 6 van deze rapportage.

In hoofdstuk 3 is het beleidskader uitgewerkt zoals dat op verschillende niveaus bestaat (mondiaal, Europees, nationaal). Hierbij zijn op nationaal niveau tevens concreet meetbare beleidsdoelen geïdentificeerd. Dit is per waarde verder uitgewerkt en tot een synthese samengevat, waarbij ook de raakvlakken van het beleid (doelen en maatregelen) ten aanzien van diverse waarden zijn geïdentificeerd en geïnventariseerd en waarbij een analyse gemaakt is van de mogelijke interacties tussen waarden.

Hoofdstuk 4 onderzoekt de aandacht voor de verschillende waarden in de diverse schakels van de voedselproductieketen: primaire productie, verwerking en handel, en consument. Hierbij wordt ook informatie gepresenteerd over het debat dat over verschillende waarden tussen betrokken organisaties vanuit overheid, voedselproductieketen en burgers/consumenten plaatsvindt. De mate waarin bepaalde waarden in debatten onderwerp van gesprek zijn reflecteert de publieke belangstelling voor deze waarden.

Op basis van de verzamelde informatie in de hoofdstukken 3 en 4 is in hoofdstuk 5 de stand van zaken met betrekking tot de individuele waarden geëvalueerd. Daarbij worden de beleidsmatige en maatschappelijke aandacht en acties rondom de afzonderlijke waarden van voedselkwaliteit in beeld gebracht. Het betreft hier een eerste beschrijvende en kwalitatieve evaluatie van voedselkwaliteit; het daadwerkelijk objectief meten van waarden van voedselkwaliteit is onderwerp van volgende edities van deze periodieke rapportage.

Het afsluitende hoofdstuk 6 maakt ten slotte de balans op van het ontwikkelingsperspectief voor een objectieve beoordeling van elk van de afzonderlijke voedselkwaliteitswaarden in het licht van de beschikbaarheid van data en methoden enerzijds (op basis van hoofdstuk 2) en de maatschappelijke behoefte aan een grotere beleidsinspanning anderzijds (op basis van hoofdstuk 5).

2 Waarden rondom voedsel

2.1 Inleiding

Om een balans te kunnen opmaken van de kwaliteit van voedsel in Nederland, moet duidelijk worden gemaakt wat het begrip voedselkwaliteit omvat. Dit hoofdstuk presenteert deze nadere begripsbepaling van voedselkwaliteit door eerst in te gaan op een aantal mogelijke ordeningen van de uiteenlopende waarden rondom voedselkwaliteit (2.2) en vervolgens aan te geven wat de betekenis is van de voedselkwaliteitswaarden (2.3). De beschrijving van elke afzonderlijke voedselkwaliteitswaarde in paragraaf 2.3 eindigt met enige reflecties over de beschikbaarheid van data en methodieken die een objectieve rapportage van de stand van zaken rondom de betreffende voedselkwaliteitswaarde in Nederland op microschaal (per eenheid) en op macroschaal (op landelijk niveau) mogelijk zou kunnen maken. Deze reflecties worden beschreven onder het kopje ‘methode voor objectivering’ en zijn belangrijk basismateriaal voor het afsluitende hoofdstuk 6 van deze rapportage.

2.2 Ordening

In dit rapport is een ordening gemaakt van de uiteenlopende waarden van voedselkwaliteit die uit de Strategische Dialoog Voedselkwaliteit volgen (zie figuur 2.1).

Niveau

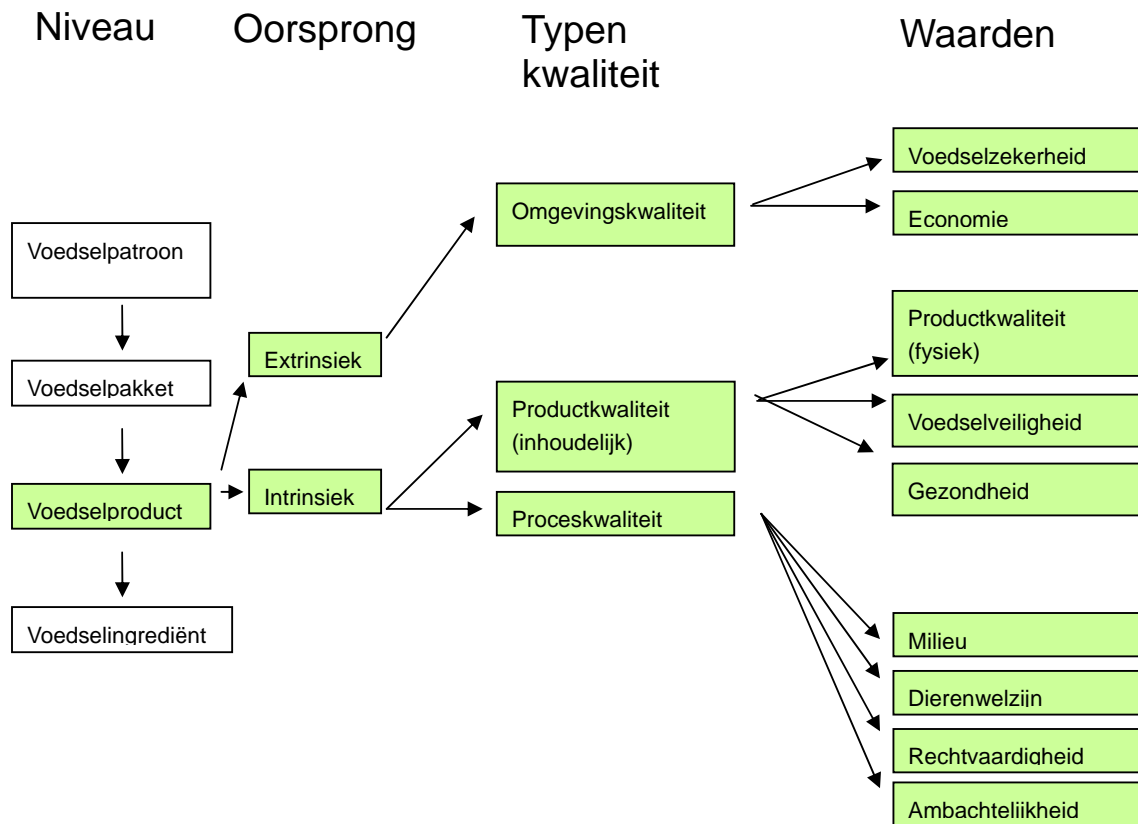
Vanuit wetenschappelijk en beleidsmatig perspectief is het mogelijk om voedselkwaliteit in te delen in verschillende niveaus, aflopend van *voedingspatroon* via *voedselpakket* en *voedselproduct* naar *voedselingrediënten*. De aandacht van dit rapport zal zich vooral richten op de niveaus van *voedselproduct* en *voedselingrediënt*, waar de primaire beleidsverantwoordelijkheid van LNV ligt.

Oorsprong

Vanuit het perspectief van deze verschillende niveaus kunnen waarden in hun oorsprong *intrinsiek* gerelateerd zijn aan het voedselproduct of *extrinsiek* gerelateerd zijn aan de maatschappelijke omgeving van de voedselproductie.

Typen kwaliteit

Het is mogelijk om *intrinsieke* waarden te onderscheiden in *productkwaliteit* en *proceskwaliteit*. De waarden van *extrinsieke* oorsprong hebben vooral betrekking op omgevingskwaliteit. De paragrafen 2.3.1 en 2.3.2 richten zich op de verheldering van omgevingswaarden. De paragrafen 2.3.3, 2.3.4 en 2.3.5 richten zich op productkwaliteitswaarden. De paragrafen 2.3.6, 2.3.7, 2.3.8 en 2.3.9 bespreken proceskwaliteitswaarden.



Figuur 2.1 Waarden rondom voedselkwaliteit

De aparte waarden van voedselkwaliteit zijn niet altijd scherp te onderscheiden. Zo kan een maatschappelijke kwestie betrekking hebben op diverse waarden. De discussie over genetische modificatie en biotechnologie gaat bijvoorbeeld over waarden als voedselveiligheid, economie, milieu en rechtvaardigheid.

2.3 Verheldering van waarden rondom voedselkwaliteit

2.3.1 Voedselzekerheid

Voedselzekerheid heeft twee betekenissen. Ten eerste houdt voedselzekerheid in dat ieder lid van de bevolking de mogelijkheid heeft om voldoende voedsel tot zich te nemen. In Nederland lijkt deze waarde op het eerste oog niet meer van groot belang te zijn. De grote sociale zekerheid impliceert immers dat een ieder toegang heeft tot een voedselpakket van voldoende omvang. Het bestaan van voedselbanken duidt er echter op dat er bevolkingsgroepen zijn die aan de ondergrens van deze waarde leven. De tweede betekenis van voedselzekerheid heeft betrekking op de vraag of, in tijden van onverhoopte crisis, de (Nederlandse of Europese) overheid in staat is de voedselvoorziening aan de gehele bevolking te garanderen. Deze vorm van voedselzekerheid was een belangrijke pijler onder het Europese landbouwbeleid, zoals ontwikkeld in de periode direct na de Tweede Wereldoorlog. Na het einde van de koude oorlog en met de verschuiving van een situatie van schaarste naar een

situatie van overvloed is deze waarde in Europa op de achtergrond geraakt. In grote delen van de wereld (ontwikkelingslanden) is een gegarandeerde voedselzekerheid echter nog steeds één van de belangrijkste uitdagingen in het landbouw- en voedselbeleid.

Voorbeeld

Voedselbanken zamelen bij producenten van en handelaren in levensmiddelen voedselproducten in die om één of andere reden niet verkocht kunnen worden, maar kwalitatief wel goed zijn. De ingezamelde producten worden wekelijks verdeeld onder gezinnen en organisaties die aan door de Voedselbank geformuleerde criteria voldoen. De door de Voedselbank ter beschikking gestelde voedselpakketten zijn bedoeld als noodhulp voor mensen die voor kortere of langere tijd financieel niet rond kunnen komen (zie www.voedselbank.nl).

Methode voor objectivering

Voedselzekerheid als waarde van voedselkwaliteit omvat zoals gezegd twee dimensies:

- de macro-economische zelfvoorzieningsgraad van Nederland met betrekking tot voedsel;
- de micro-economische betaalbaarheid van voedsel voor alle lagen van de Nederlandse bevolking.

Voor beide dimensies geldt dat al voldoende data en geschikte methoden beschikbaar zijn om de balans rond voedselzekerheid objectief te rapporteren en dit gebeurt dan ook al periodiek. De macro-economische zelfvoorzieningsgraad is te objectiveren als de balans tussen de totale jaarlijkse binnenlandse voedselproductie en de totale jaarlijkse binnenlandse voedselconsumptie. Deze data worden verzameld door CBS en LEI en worden door hen ook periodiek gerapporteerd. De micro-economische betaalbaarheid van voedsel is te objectiveren als de balans tussen het totale jaarlijkse huishoudbudget van de laagste inkomensgroepen en de totale jaarlijkse kosten van een voedselpakket van voldoende omvang per huishouden. Ook deze data worden verzameld en periodiek gerapporteerd door CBS. Voor een objectieve beoordeling van voedselzekerheid zijn dus data en methodieken beschikbaar.

2.3.2 Economie

Economie gaat in de eerste plaats over de waarde die de voedselproductie heeft voor de Nederlandse economie. Deze relatie is zeer direct: een slecht seizoen en dus een slechte oogst heeft gevolgen voor zowel individuele voedselproducenten als de gehele landbouw als de economische sector. Economie was en is één van de pijlers onder het Europese landbouwbeleid en draait om de balans tussen redelijke prijzen voor consumenten en fatsoenlijke inkomens voor producenten.

Voorbeeld

Door de stijging van de gasprijzen met gemiddeld 40% daalde, ondanks hogere opbrengsten, in 2005 het inkomen op Nederlandse glastuinbouwbedrijven. Vooral voor glasgroentetelers geven de ramingen een forse inkomensdaling aan. Dit geldt zeker voor de telers van paprika, die ook nog eens lagere opbrengstprijzen ontvingen. Door de verslechtering van de inkomens moesten veel glastuinbouwbedrijven in 2005 interen op hun vermogen. De vooruitzichten voor 2006 waren bovendien niet gunstig. De gestegen olieprijs leidden naar verwachting tot een verdere stijging van de energiekosten (zie www.lei.wur.nl).

Methode voor objectivering

Economie als waarde van voedselkwaliteit omvat zoals gezegd twee dimensies:

- de rentabiliteit van de Nederlandse voedselproductie;
- de betaalbaarheid van de Nederlandse voedselconsumptie.

Voor beide dimensies geldt dat al voldoende data en geschikte methoden beschikbaar zijn om de balans rond economie objectief te rapporteren en dit gebeurt deels ook al periodiek. De rentabiliteit van de Nederlandse voedselproductie is te objectiveren met neoklassiek economische kosten-baten analyse van de totale jaarlijkse kosten en baten van de voedselproductie. Met betrekking tot de primaire agrarische productie worden deze data door LEI verzameld en ook periodiek gerapporteerd in het Landbouw Economisch Bericht (LEB). Met betrekking tot verwerking van en detailhandel in voedselproducten zijn deze data eenmalig verzameld voor de LEI-publicatie *Wie voedt Nederland?* (Bijman et al, 2003). Dit zou periodiek herhaald kunnen worden. De betaalbaarheid van de Nederlandse voedselconsumptie overlapt sterk met de onder ‘voedselzekerheid’ besproken micro-economische betaalbaarheid van voedsel. Voor opmerkingen over dataverzameling en – rapportage wordt dan ook verwezen naar de voorgaande paragraaf. Voor een objectieve beoordeling van economie zijn data en methodieken beschikbaar.

2.3.3 Productkwaliteit

Productkwaliteit gaat over de fysieke eigenschappen van voedselproducten zoals uiterlijk, geur, smaak en textuur. De verantwoordelijkheid voor productkwaliteit ligt primair bij producenten, verwerkers en detailhandelaren. Deze marktpartijen zijn echter wel gehouden aan nationale en Europese wet- en regelgeving. Zo schrijft de Warenwet voor aan welke voorwaarden voedselproducten moeten voldoen. Daarnaast leggen productschappen per branche normen vast waaraan voedselproducten moeten voldoen om kwalitatief volwaardig te zijn voor de verkoop. Overigens kan een gaaf en aantrekkelijk ogend voedselproduct een lagere voedingswaarde hebben dan een fysiek minder aantrekkelijk product. In een aantal gevallen komt dit doordat fabrikanten stoffen aan producten toevoegen die het uiterlijk verbeteren. Of dergelijke manipulaties de productkwaliteit ten goede komen is afhankelijk van subjectieve kwaliteitsdefinities van betrokken partijen.

Voorbeeld

Vleeswaren worden soms ‘getumbeld’ of geïnjecteerd met waterbindende eiwitten, wat het productvolume vergroot. Hierbij zou overigens onduidelijkheid kunnen ontstaan over de inhoud van het product. Zo zou bijvoorbeeld bij kippenvlees kunnen gebeuren dat het niet duidelijk is dat er varkens- of melkeiwit is toegevoegd, iets wat van belang is voor ‘halal’ etende mensen of mensen met een melkeiwitallergie.

Methode voor objectivering

Productkwaliteit als waarde van voedselkwaliteit omvat dimensies als uiterlijk, geur, smaak en textuur van voedselproducten. Op al deze dimensies bestaat Europese en nationale wet- en regelgeving, zoals de Warenwet, en kwaliteitssystemen van het bedrijfsleven. De controle of voedselproducten op microschaal voldoen aan geldende richtlijnen is belegd bij de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). Daarnaast voeren brancheorganisaties eigen monitoring uit. Data van deze controles over de jaren heen zijn dus in principe aanwezig. Een mogelijke methodiek om op macroschaal de balans rond productkwaliteit objectief te rapporteren zou gebaseerd kunnen zijn op trendanalyse van deze data. Een complicatie hierbij is dat data van de VWA

vaak gebaseerd zijn op een gerichte (ad-hoc) monsternamen, waardoor vergelijking in de tijd niet zomaar mogelijk is en dus een interpretatieslag behoeft. Daarnaast is het twijfelachtig of dit de best mogelijke indicator van dimensies als uiterlijk, geur, smaak en textuur is. Het is dus van belang om ten behoeve van volgende edities van deze rapportage ten aanzien van productkwaliteit verder door te denken over data en methoden die kunnen bijdragen aan objectivering van deze waarde.

2.3.4 Voedselveiligheid

Voedselveiligheid gaat over de mate van aanwezigheid van fysische, chemische en microbiologische gevaren in voedselproducten die een bedreiging zouden kunnen vormen voor de volksgezondheid. Voedselveiligheid is een basisvoorwaarde voor het bereiken van een acceptabele voedselconsumptiekwaliteit. Als een voedselproduct niet veilig is, dan mag het niet vermarkt worden. De verantwoordelijkheid van overheid, producenten, verwerkers en detailhandelaren voor voedselveiligheid gaat tot het aankopen van het product. Instructies voor bewaren en bereiden op het etiket kunnen volgens wet- en regelgeving verplicht zijn, maar het juist uitvoeren van deze handelingen valt hoe dan ook onder de verantwoordelijkheid van de consument.

Op basis van risicoanalyse (risicobeoordeling, -beheersing en -communicatie) worden normen vastgesteld voor bedoelde en onbedoelde aanwezigheid van stoffen of micro-organismen in voedselproducten. Nationale wetgeving rond deze normen is veelal afgeleid van Europese richtlijnen of verordeningen. Belangrijke Europese wetgeving op dit gebied is de General Food Law (GFL), effectief sinds 1 januari 2005. Deze heeft tot doel de traceerbaarheid van voedsel en voedsel ingrediënten te vergroten. Sinds 1 januari 2006 is daar een drietal hygiëneverordeningen aan toegevoegd, het zogenaamde hygiënepakket. Dit pakket bevat algemene en specifieke hygiënevoorschriften, die ten doel hebben om een hoog niveau van consumentenbescherming te garanderen op het gebied van voedselveiligheid (zie hoofdstuk 3 voor een volledige beschrijving van het wetgevingskader).

Voedsel kan zowel positieve als negatieve effecten op de gezondheid hebben. Een voorbeeld hiervan is vette vis. In het vetweefsel van vis kunnen verontreinigingen als PCBs zitten opgehoopt die nadelig kunnen zijn voor de gezondheid. Daar tegenover staat dat tegenwoordig wordt aangenomen dat omega-3 vetzuren in vis een positief effect op de gezondheid hebben. In risk-benefit analyses wordt in dergelijke gevallen getracht voedselveiligheid en gezondheid in hun samenhang te bekijken, en tot een oordeel te komen over de mogelijke uiteindelijke effecten van het voedsel op de consument.

Voorbeeld

Begin 2006 is tijdens een routinecontrole op een mengvoederbedrijf in varkensvet een zeer hoog gehalte aan dioxines gesignaleerd (meer dan 200 keer de norm). Dit varkensvet was gebruikt als ingrediënt voor veevoeder. Door een goede traceerbaarheid zijn de bron en de bedrijven geïdentificeerd die het verontreinigde veevoeder gevoederd hebben. Aan de hand van proefslachtingen en risicobeoordeling is besloten om van een aantal van deze bedrijven varkens uit de handel te nemen. Hierdoor is een te hoge inname van dioxine door consumenten voorkomen.

Box 2.1 ***Gevaren in voedselproducten***

Gevaren

Fysisch

In het voedsel kunnen radio-actieve resten aangetroffen worden, bijvoorbeeld als gewassen op grond met verhoogde activiteit geteeld zijn. Ook kunnen door storings in het productieproces er zaken als glassplinters in voedselproducten terechtkomen. Dit kan grote risico's voor de gezondheid met zich mee brengen.

Chemisch

Chemische verontreinigingen kunnen optreden in voedsel door vervuiling van de voedselproductieketen. Daarnaast komen chemische stoffen in voedselproducten voor ter verbetering van productie, houdbaarheid of toonbaarheid. Het verbeteren van productie, of het voorkomen van vermindering van productie door ziekte en ongedierte, gebeurt door gewasbeschermingsmiddelen en diergeneesmiddelen. Voor het verbeteren van houdbaarheid of toonbaarheid van voedsel wordt gebruik gemaakt van additieven. Deze stoffen worden beoordeeld op veiligheid bij gebruik voor mens, dier en milieu alvorens zij worden toegelaten.

Microbiologisch

In eerste instantie valt hier te denken aan voedselinfecties veroorzaakt door virussen en bacteriën (zoals Salmonella en Campylobacter). Volgens het rapport "Ons eten gemeten" (RIVM) is de gezondheidsschade door deze infecties op populatieniveau aanzienlijk. Bacteriën kunnen zowel tijdens de productie als tijdens de bereiding van producten in het voedsel terechtkomen. Naast bacteriële infecties kan schade voor de gezondheid optreden door de aanwezigheid van schimmels in voeding. In veel gevallen zijn niet zozeer de schimmels zelf schadelijk, maar wel de stoffen die zij uitscheiden (mycotoxinen).

Methode voor objectivering

Voedselveiligheid als waarde van voedselkwaliteit omvat de mate van afwezigheid van chemische en microbiologische gevaren in voedsel zodat geen nadelige effecten op de volksgezondheid kunnen optreden. Hiertoe is een uitgebreid stelsel van nationale en Europese normstelling ontwikkeld. Idealiter zijn voedselveiligheidsnormen gebaseerd op een risicobeoordeling die een bepaald maatschappelijk gewenst beschermingsniveau van de volksgezondheid vertaalt in een bepaalde maximale aanwezigheid van gevaren in voedsel. Bij normstelling spelen ook andere factoren dan voedselveiligheid een rol. Zo zijn sommige normen bij gebrek aan toxicologische data uit voorzorg vastgesteld op detectie- of 0-niveau, en zijn normen voor gewasbeschermingsmiddelen gebaseerd op het residugehalte na gebruik volgens *good agricultural practice* (GAP). Data over de aanwezigheid van residuen in voedsel worden verzameld door RIKILT uit monitoring door VWA, tuinbouworganisaties en productschappen en jaarlijks gerapporteerd via de website van het Kwaliteitsprogramma Agrarische Producten (KAP). Voedselveiligheid kan op microschaal beoordeeld worden door de gemeten gehalten aan contaminanten te vergelijken met productnormen en toxicologische normen. Voor een objectieve beoordeling van de veiligheid van het totale voedselpakket op macroschaal kan door middel van het combineren van de residu-data met gegevens van de Voedsel Consumptie Peiling (VCP), en met behulp van probabilistisch modelleren van inname, geëvalueerd worden of er toxicologische grenswaarden worden overschreden. RIKILT en RIVM hebben voor deze objectiverings-slag het model Monte Carlo Risk Assessment (MCRA) beschikbaar.

Voor een nauwkeuriger objectivering zijn nog wel specifieke punten van aandacht te noemen:

- het gevaar van cumulatieve blootstelling (stapeling van gevaren in voedselproducten en/of voedingspatronen) en verdere ontwikkeling van methoden voor innameberekeningen;
- risk-benefit beoordeling (gelijktijdige aanwezigheid van ongezonde en gezonde ingrediënten in voedselproducten en voedingspatronen);
- up-to-date informatie over consumptie van voedsel door de Nederlandse bevolking inclusief specifieke groepen zoals kinderen en ouderen.

Het tweede punt raakt aan de balans tussen voedselveiligheid en gezondheid als waarden van voedselkwaliteit. In onder andere een ander deelproject binnen het beleidsondersteunende programma Voedselkwaliteit, *Verbreiding risicobeoordeling*, wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een methodiek om deze balans in objectieve zin op te kunnen opmaken. Ook in Europees verband wordt – geïnitieerd door de European Food Safety Authority (EFSA) – aan risk-benefit beoordeling en beoordeling van cumulatieve effecten gewerkt. Voor volgende edities van deze rapportage is het van belang om de methodische ontwikkelingen rond cumulatieve en risk-benefit beoordeling op de voet te blijven volgen.

2.3.5 Gezondheid

Gezondheid gaat in eerste instantie over de voedingswaarde van voedselproducten en hun bijdrage aan de gezondheid of te behalen gezondheidswinst van het menselijke lichaam. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) definieert gezondheid als: *“een staat van compleet lichamelijk, geestelijk en sociaal welzijn/welbevinden en niet alleen de afwezigheid van ziekte of gebreken”*. Onder te behalen gezondheidswinst wordt volgens de Gezondheidsraad (GR) verstaan: *“in ieder geval verminderen van ziekterisico’s”* (GR, 2003).

Voedsel draagt optimaal bij aan de gezondheid als macronutriënten (koolhydraten, eiwitten en vetten) en micronutriënten (vitamines en mineralen) in voldoende mate en goede verhoudingen aanwezig zijn. Ook de vorm waarin de bouwstoffen aanwezig zijn, is van belang. Zo zijn meervoudig onverzadigde vetten gezonder dan verzadigde en transvetten, en hebben langzaam verteerbare koolhydraten (in volkoren producten) de voorkeur boven snel verteerbare koolhydraten (suiker). Daarnaast is de biobeschikbaarheid (de mate waarin een vitamine opgenomen kan worden door het lichaam) van micronutriënten in het ene voedingsmiddel hoger dan in het andere. Positieve effecten van voedselproducten voor de gezondheid zijn moeilijker aan te tonen dan negatieve effecten. Van belang is hier ook de plaats die voedingsmiddelen innemen in de levensstijl van consumenten. Een gezond voedselproduct kan bijdragen aan de humane gezondheid. Het RIVM stelt echter in ‘Ons eten gemeten’ dat de bijdrage van specifiek gezondheidsbevorderende voedingsmiddelen aan de gezondheid zeer beperkt is, en dat gezondheidswinst nu vooral te behalen is met de samenstelling van het totale voedselpakket. Hieronder wordt verstaan een patroon van gevarieerd eten met veel groenten en fruit.

De beleidsverantwoordelijkheid voor de bijdrage van voedsel aan de gezondheid ligt bij de ministeries van LNV en VWS met een belangrijke (communicatieve) rol voor het Voedingscentrum. Hierbij draagt de minister van VWS de verantwoordelijkheid voor de normen aan eindproducten en productieprocessen, de voorlichting aan de consument via het Voedingscentrum, en de regelgeving voor speciale behandelwijzen van producten zoals conservering. De verantwoordelijkheid voor wetgeving met betrekking tot grondstoffen en de primaire productie tot en met de eerste verwerkingsstap en vleeskeuring, en het

diergeneesmiddelenbeleid ligt bij LNV. Beide ministeries zijn verantwoordelijk voor de bestrijdingsmiddelenwetgeving en de overige vleesregelgeving.

Voorbeeld

Fytosterolen (plantensterolen) die aan margarines en sommige zuivelproducten mogen worden toegevoegd om het cholesterolgehalte in bloed te verlagen. Deze gezondheidsclaim is wetenschappelijk onderbouwd verklaard, en de stof en toepassing zijn op Europees niveau toegelaten. Ook is het product toegestaan binnen de Europese richtlijn voor Novel Foods.

Box 2.2 *Functionele voeding*

Functionele voeding

Verrijking

Onder verrijking wordt verstaan het actief verhogen van componenten in voeding gedurende het productieproces. Het gaat hierbij om bioactieve stoffen en microvoedingsstoffen. Bioactieve stoffen zijn in principe alle stoffen die een bepaalde biologische of fysiologische activiteit of functie hebben en daarmee mogelijk gezondheidsbeschermende eigenschappen hebben. Onder de noemer microvoedingsstoffen vallen vitamines, mineralen en sporenelementen. Fabrikanten voegen bioactieve stoffen steeds vaker toe aan voedingsmiddelen. Hiervoor is nog geen specifieke regelgeving in de Warenwet van toepassing. Wel gelden allerlei (Europese) voorschriften ten aanzien van de veiligheid van zulke stoffen. Het toevoegen van microvoedingsstoffen aan levensmiddelen is gereguleerd volgens de Warenwet. Het kan bij verhoogde gehalten aan bioactieve stoffen ook gaan om de introductie van nieuwe primaire producten met een verhoogd gehalte verkregen door veredeling. Het is onduidelijk in hoeverre een hoger gehalte aan bioactieve en microvoedingsstoffen daadwerkelijk goed is voor de gezondheid en vooral wat optimale gehalten zijn. Sterker nog, sommige microvoedingsstoffen hebben een vrij smalle marge tussen de hoeveelheid die de mens nodig heeft en die voor de mens mogelijk schadelijk is. Veelvuldige inname van verrijkte voedingsmiddelen kan dus een risico inhouden.

Claims

Voedselproducten kunnen intrinsieke of toegevoegde componenten bevatten waarvan geclaimd wordt dat deze bijdragen aan de gezondheid. Er bestaan verschillende typen claims:

- 1) Voedingsclaims – deze hebben betrekking op bepaalde voedingseigenschappen van een levensmiddel (zoals energetische waarde of gehalte van een bepaalde voedingsstof);
- 2) Gezondheidsclaims – deze geven aan de gezondheid te bevorderen en in stand te houden;
- 3) Medische claims – deze hebben betrekking op preventie, behandelen en genezen van ziekte en zijn strikt voorbehouden aan geneesmiddelen (GR, 2003).

Tot op heden mogen gezondheidsclaims gedaan worden zonder verplichting om de wetenschappelijke onderbouwing aan te tonen. De enige beperking is dat volgens de Warenwet de claim niet misleidend mag zijn. Momenteel ligt nieuwe Europese regelgeving, waarmee een aantal criteria voor het gebruik van voedings- en gezondheidsclaims worden vastgelegd, ter accordering bij de Raad van Europa. De verwachting is dat de regelgeving najaar 2006 van kracht is. De intentie is dat de regelgeving een verantwoorde productkeuze door consumenten mogelijk maakt en de concurrentiepositie van aantoonbaar 'gezonde' voedingsmiddelen bevordert.

Methode voor objectivering

Gezondheid als waarde van voedselkwaliteit omvat de bijdrage van voedselingredienten en voedselproducten aan de volksgezondheid. De mate van gezondheid van een product zou op microschaal geëvalueerd kunnen worden door het meten van het gehalte aan voedingsstoffen waarvan bekend is dat ze de gezondheid bevorderen, en dit te vergelijken met (voor zover bekend) de aanbevolen dagelijkse hoeveelheid. Door probabilistisch modelleren van inname

van de gehalten van deze stoffen in voedselproducten zou met behulp van MCRA (Monte Carlo Risk Assessment) analyse, analoog aan voedselveiligheid, op macroschaal een objectieve uitspraak over de gezondheid van het Nederlandse voedselpakket gedaan kunnen worden. De meeste ambitieuze Nederlandse poging om gezondheid als voedselkwaliteitswaarde te koppelen aan de betekenis voor de volksgezondheid is door het RIVM gedaan in haar publicatie *Ons eten gemeten* (RIVM, 2004). In deze rapportage worden de eenheden DALY (disability adjusted life years) en QALY (quality adjusted life years) gehanteerd om aan te kunnen geven in hoeverre voedselconsumptie een negatieve of positieve bijdrage levert aan het aantal sterfte- en ziektegevallen in Nederland. Deze objectiveringsmethodiek heeft daarmee vooral betrekking op de effecten van voedingspatronen op bevolkingsniveau en is nog niet direct inzetbaar om meer specifieke uitspraken te doen over de gezondheid van voedselproducten. Het objectiveren van positieve gezondheidseffecten van bioactieve stoffen in voedselproducten is op dit moment in ontwikkeling, maar is nog niet zover gevorderd als het objectiveren van negatieve gezondheidseffecten van residuen/contaminanten (voedselveiligheid). Het is dus van belang om ten behoeve van volgende edities van deze rapportage ten aanzien van gezondheid verder door te denken over data en methoden die kunnen bijdragen aan objectivering van deze waarde.

2.3.6 Milieu

Milieu als waarde van voedselkwaliteit gaat over de gevolgen van voedselproductieprocessen op de natuurlijke omgeving op de korte en de lange termijn (duurzaamheid, toekomstige generaties). Met verantwoorde productieprocessen kunnen nadelige effecten op ecologische systemen voorkomen worden. Het gaat hierbij niet alleen om effecten van chemische stoffen (bijvoorbeeld gewasbeschermingsmiddelen) op het milieu, ook biologische bestrijding kan gevolgen hebben voor het ecologische evenwicht.

Landbouw-milieubeleid is een gedeelde verantwoordelijkheid van LNV en VROM en milieu speelt een belangrijke rol in de beleidsmatige stimulering van de biologische landbouw. In het beleid zien we thans weer een verschuiving in de aandacht van stimulering van producten van 100% biologische oorsprong naar productiewijzen die weliswaar niet volledig biologisch zijn maar wel belangrijke stappen zetten in de richting van een milieuvriendelijke landbouw. Ook is milieu één van de waarden die centraal staan in de maatschappelijke discussie rond genetische modificatie. Vaak spelen in deze discussie ook uiteenlopende opvattingen van natuurlijkheid een cruciale rol.

Voorbeeld

De viswijzer is een initiatief van Stichting De Noordzee in Utrecht dat het consumenten makkelijker wil maken om te kiezen voor milieuvriendelijk gevangen of gekweekte vissoorten. De beoordelingen worden uitgevoerd door de stichting zelf, een milieuorganisatie die zich inzet voor een milieuvriendelijk gebruik van de Noordzee. Omdat de hele visketen – van visser tot consument – pas aan het begin staat van een verandering in de richting van milieuvriendelijk vis eten, zijn de beoordelingen een middel om bewust te maken van de gevolgen van de visserij en kweek van vis op het milieu. Om de verschillende vissoorten te kunnen beoordelen is een methode gebruikt waarin relevante milieuaspecten aan de orde komen. De methode bestaat uit een vragenlijst voor wildgevangen vissoorten en een vragenlijst voor gekweekte vissoorten. Voor de beoordelingen worden de meest recente visbestandgegevens gebruikt. Daarnaast worden databases, wetenschappelijke publicaties, documenten en informatiebronnen van leveranciers gebruikt. Er wordt ook gesproken met

visserijexperts, vissers en kwekers en er worden werkbezoeken afgelegd (zie www.goedevis.nl).

Methodie voor objectivering

Milieu als waarde van voedselkwaliteit heeft betrekking op de geaggregeerde milieueffecten van de gehele Nederlandse voedselproductie en –consumptie. In generieke zin zijn in internationaal verband de belangrijkste (lange termijn) milieudoelstellingen vastgelegd in het rapport van de Verenigde Naties *Our common future* (Brundtland, 1987). In Nederland zijn deze doelstellingen geoperationaliseerd in de opeenvolgende Nationaal Milieubeleid Plannen (NMP) met behulp van de door Opschoor en Weterings (1994) ontwikkelde milieugebruiksruimte als objectiveringsmethodiek. Een voor de hand liggende manier om de balans rond milieu objectief te rapporteren zou dan ook kunnen bestaan uit de volgende tweetrapsmethodiek. Ten eerste inventariseren welke criteria voor milieukeurmerken op voedselproducten (zoals Milieukeur, EKO, Demeter) garanderen dat geen te grote aanspraak op de milieugebruiksruimte wordt gedaan. Hiermee kan dan per product (op microschaal) de mate van aanslag op het milieu geschat worden. Ten tweede kan op macroschaal het inventariseren van het relatieve aandeel van deze objectief als milieuvriendelijk te karakteriseren keurmerken in de totale voedselproductie en –consumptie gebruikt worden. Voor volgende edities van deze rapportage geldt dus dat rond milieu data en methodiek voor objectivering van deze waarde in principe beschikbaar zouden moeten zijn, maar dat de bruikbaarheid en mogelijkheid tot koppeling nog beoordeeld moeten worden.

2.3.7 Dierenwelzijn

Dierenwelzijn als waarde in de context van voedselkwaliteit gaat over de manier waarop met landbouwhuisdieren wordt omgegaan. Dit is een waarde die door maatschappelijke druk op de kaart is gezet. Sinds 1965 wordt vaak verwezen naar de zogenaamde vijf vrijheden (Brambell Committee):

- Vrijheid van angst en stress;
- Vrijheid van pijn, verwondingen en ziekten;
- Vrijheid van een gebrek aan comfort;
- Vrijheid van dorst, honger en ondervoeding;
- Vrijheid om normaal gedrag te vertonen.

De Europese Commissie heeft onlangs een actieplan dierenwelzijn voorgelegd aan het Europees Parlement en Raad van Ministers dat een stap verder gaat dan nationaal beleid in vele lidstaten. Nederland kent al jaren uitgebreide wet- en regelgeving op dit terrein, onder andere de gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Handhaving van deze wetgeving valt onder de verantwoordelijkheid van de VWA met een controletaak voor de Algemene Inspectiedienst (AID), terwijl het Voedingscentrum een belangrijke rol speelt in de communicatie. Naast wettelijke standaarden voor dierenwelzijn bestaan er diverse keurmerken die bovenwettelijke eisen stellen zoals vrije uitloop en biologisch. Een belangrijke discussie is of de monitoring van dierenwelzijn zou moeten plaatsvinden op basis van omgevingsvariabelen (dit leidt tot middelwetgeving) of op basis van parameters die het welzijn aan de dieren zelf meten (dit leidt tot doelwetgeving).

Voorbeeld

Alle in Nederland verkochte eieren zijn tegenwoordig voorzien van een eicode die een indicatie geeft van het niveau van dierenwelzijn bij de hennen die deze eieren hebben gelegd en waarbij geldt dat hoe lager het cijfer is hoe hoger het dierenwelzijn is (zie www.eicode.nl).

Box 2.3 *Dierenwelzijn in relatie tot eieren*

De vier onderscheiden niveaus van dierenwelzijn zijn:

3 Kooi ei

Binnen een grote stalruimte leven drie tot vijf legkippen per kooi. Ieder dier heeft de beschikking over minimaal 550 cm² vloeroppervlak. De vloer van de kooien bestaat uit een licht hellend draadgaas waarover de eieren na het leggen in de richting van een verzamelband rollen.

2 Scharrel ei

Scharreleieren komen van leghennen die worden gehouden in zogeheten scharrelstallen, waarbinnen de dieren zich vrij kunnen bewegen. Er ligt strooisel op de grond en ook zijn legnesten aanwezig, waarin de hen ongestoord haar ei kan leggen. In een scharrelstal mogen maximaal 9 legkippen per m² worden gehouden.

1 Vrije uitloop ei

Kippen met vrije uitloop hebben de hele dag toegang tot een buitenverblijf. Op de uitloopvlakte, die grotendeels begroeid moet zijn, staat ieder dier minimaal 4 m² ter beschikking. Voor de stal geldt als eis minimaal 1 m² per 9 leghennen.

0 Biologisch ei

Biologische eieren komen van hennen die in stallen worden gehouden met maximaal 6 dieren per m². De ruimte voor uitloop buiten moet minstens 4 m² per leghen zijn. Andere voorschriften zijn onder meer dat de kippen grotendeels biologisch voer moeten krijgen en dat het niet is toegestaan om de snavels te behandelen.

Methodie voor objectivering

De generieke principes van dierenwelzijn als waarde van voedselkwaliteit zijn al in 1965 geformuleerd in de zogenaamde vijf vrijheden (Brambell Committee, 1965):

- Vrijheid van angst en stress;
- Vrijheid van pijn, verwondingen en ziekten;
- Vrijheid van een gebrek aan comfort;
- Vrijheid van dorst, honger en ondervoeding;
- Vrijheid om normaal gedrag te vertonen.

Operationalisering en objectivering van deze dierenwelzijnsprincipes is echter een heikele kwestie gebleken. Weliswaar bestaan er allerhande dierenwelzijnskeurmerken die vooral eisen stellen aan omgevingsvariabelen (middelvoorschriften), maar de relatie met een objectieve maatstaf voor diervriendelijkheid aan de hand van diervariabelen (doelvoorschriften) is vaak ver te zoeken. Daarmee is een simpele inventarisatie van onder een dierenwelzijnskeurmerk geproduceerde en geconsumeerde voedselproducten een methodiek die onvoldoende betrouwbare gegevens genereert. Het Europese – en door WUR (ASG) gecoördineerde – project Welfare Quality (zie: www.welfarequality.net) zal echter naar verwachting voorjaar

2007 een operationele dierenwelzijnsindex opleveren die gebruikt kan worden om te inventariseren welke dierenwelzijnskeurmerken op microschaal in objectieve zin diervriendelijkheid garanderen. Gekoppeld met een inventarisatie van het relatieve aandeel van deze objectief als diervriendelijk te karakteriseren keurmerken in de totale voedselproductie en –consumptie levert dit op macroschaal voldoende data en een geschikte methodiek ter objectivering van dierenwelzijn als voedselkwaliteitswaarde die in volgende edities van deze rapportage gehanteerd kan worden.

2.3.8 Rechtvaardigheid

Bij rechtvaardigheid moet in eerste instantie vooral gedacht worden aan wat ook wel gevat wordt onder de noemer ‘fair trade’: de producent krijgt een eerlijke prijs voor zijn producten. Rechtvaardige handel, en dus het tegengaan van oneerlijke concurrentie, is echter niet alleen iets voor de nichemarkt van Max Havelaar, maar ook het centrale onderwerp van gesprek in de World Trade Organisation (WTO). In het licht van deze discussie moet ook het rechtvaardig inzetten van landbouwsubsidies worden gezien. Ook rechtvaardigheid speelt een centrale rol in maatschappelijke discussies over genetische modificatie, omdat door de daarmee samenhangende schaalvergroting bestaande afhankelijkheidsrelaties tussen (kleine) primaire producenten en (grote) multinationale (biotechnologie) bedrijven versterkt worden.

Voorbeeld

Het Max Havelaar keurmerk is een garantie dat producenten in ontwikkelingslanden een eerlijke prijs voor hun producten krijgen. In Nederland staat het Max Havelaar keurmerk op koffie, bananen, thee, sinaasappelsap, tropisch sap, honing, cacao, mango's, avocado's, druiven, sinaasappels en wijn. Een merk mag slechts het keurmerk van Max Havelaar voeren als de grondstoffen hiervoor volgens de handelsvoorwaarden van Max Havelaar zijn ingekocht (zie ook www.maxhavelaar.nl):

- Inkoop bij gecertificeerde producenten;
- Een kostendekkende minimumprijs;
- Een toeslag op de wereldmarktprijs;
- Voorfinanciering;
- Langdurige handelsrelaties.

Methode voor objectivering

Rechtvaardigheid als waarde van voedselkwaliteit heeft eerst en vooral betrekking op eerlijke handelsvoorwaarden tussen Nederland en andere welvarende landen enerzijds en ontwikkelingslanden anderzijds. Rechtvaardigheid is daarmee het voornaamste onderwerp van gesprek binnen de World Trade Organisation (WTO), maar heeft daarnaast ook aanleiding gegeven tot de ontwikkeling van de nichemarkt voor Max Havelaar en andere fair trade (voedsel)producten. Op macroschaal van verdelende rechtvaardigheid tussen landen wordt veelal het Bruto Nationaal Product (BNP) als maatstaf gehanteerd in analyses van bijvoorbeeld de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Op microschaal van fatsoenlijke prijzen voor producenten van voedsel in vooral ontwikkelingslanden gelden standaarden als ontwikkeld door Fair Trade Original als een belangrijke maatstaf. Dataverzameling rond rechtvaardigheid hoeft in principe geen probleem te zijn, maar er bestaat op dit moment nauwelijks zicht op één algemeen geaccepteerde objectiveringsmethodiek. Daarmee is het eigenlijk nauwelijks mogelijk om in volgende edities van deze rapportage op objectieve wijze de balans op te maken rond rechtvaardigheid.

2.3.9 Ambachtelijkheid

Ambachtelijkheid verwijst naar het onderscheid tussen ‘craft’ en ‘industrial’ voedselproductie (zie Lang & Heasman, 2004). Het kan gezien worden als de tegenbeweging van productiviteitsverhoging, intensivering en uniformering. Ambachtelijkheid kenmerkt zich door kleinschaligheid, extensiviteit en diversiteit. Internationaal is de Slow Food beweging een belangrijke drijvende kracht achter een herwaardering van ambachtelijke voedselproductie en veelal is dit streven gekoppeld aan een voorkeur voor regionalisering van voedselproductie en –consumptie.

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen traditionele producten met specifieke kenmerken en streekgebonden landbouwproducten of levensmiddelen. Voor traditionele voedselproducten is streekgebondenheid of een verband met de geografische oorsprong geen vereiste. Streekgebonden voedselproducten zijn producten waarvan de geografische oorsprong vaststaat en waarvan de kwaliteit onlosmakelijk is verbonden met de geografische oorsprong, omdat bijvoorbeeld specifieke kwaliteitseisen worden gesteld aan de gebruikte grondstoffen. In de Europese Unie wordt gesproken over traditionele specialiteiten (GTS), oorsprongsbenamingen (BOB) of geografische aanduidingen (BGA). BOB en BGA zijn intellectuele eigendomsrechten.

Voorbeeld

Bij het Ambachtelijk Korenmolenaars Gilde (AKG) zijn veertig korenmolenaars aangesloten. Deze molenaars moeten kennis hebben van de maalstenen en van het graan. Zij moeten kunnen omgaan met de molen en de molen moet voldoen aan de eisen van netheid en hygiëne. Het graan wordt tussen molenstenen gemalen, waardoor het zijn smaak en geur blijft behouden. Op deze manier hebben de natuurlijke eigenschappen van de korrel het minst te lijden (www.molenaarsgilde.nl)

Methode voor objectivering

Ambachtelijkheid als waarde van voedselkwaliteit heeft beslag gekregen in uitgebreide Europese regelgeving rond traditionele specialiteiten (GTS), oorsprongsbenamingen (BOB) en geografische aanduidingen (BGA). Een simpele objectiveringsmethodiek, waarvoor de beschikbaarheid van de data geen probleem hoeft te zijn, zou dan ook het aandeel van GTS, BOB en BGA in de totale Nederlandse voedselproductie en –consumptie kunnen becijferen. Het is echter zeer de vraag of dit een in maatschappelijke zin bevredigende objectiveringsmethodiek is, omdat ambachtelijkheid ook verwijst naar de vooral door Slow Food verwoordde zorgen over het verdwijnen van veel ambachtelijke voedselproducten als gevolg van onbekendheid, namaak of hygiënewetgeving. Ambachtelijkheid wordt volgens Slow Food gekarakteriseerd door de volgende criteria (zie ook www.slowfood.nl):

- op kleine schaal gemaakt door meerdere producenten;
- gastronomisch interessant (smaak, samenstelling, culinaire toepassing);
- historisch en cultureel gebonden aan een bepaalde streek of stad;
- op korte of middellange termijn met verdwijnen bedreigd;
- geen bestaand handelsmerk.

Deze criteria gaan verder dan die voor de Europese gereguleerde benamingen gelden. Voor het tweede en derde criterium worden op dit moment in het Europese project TRACE analytische methoden ontwikkeld voor indicatoren die op microschaal een bevestiging kunnen geven van een traditioneel of regionaal productieproces. Het is vooralsnog onduidelijk hoe de overige kwalitatieve criteria in objectieve zin beoordeeld zouden kunnen worden.

3 Voedselkwaliteit in beleid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is het huidige beleid van het ministerie van LNV ten aanzien van voedselkwaliteit in kaart gebracht. Hiervoor wordt allereerst in paragraaf 3.2 het internationale kader geschetst waarbinnen het voedselkwaliteitsbeleid is gepositioneerd. In paragraaf 3.3 wordt vervolgens het nationale beleid per waarde van voedselkwaliteit nader uitgewerkt. In paragraaf 3.4 wordt aangegeven hoe dit beleid in de praktijk vorm krijgt. Paragraaf 3.5 ten slotte presenteert een synthese van de gevonden informatie.

Het is zinvol om onderscheid te maken tussen beleid en wet- en regelgeving. Eenvoudig gezegd: beleid formuleert de randvoorwaarden voor en komt tot uitvoering in wet- en regelgeving. Andersom scheidt internationale wet- en regelgeving tevens op nationaal niveau de beleidscontext. Er kan bovendien onderscheid gemaakt worden tussen impliciet en expliciet beleid. Impliciet is niet vastgelegd beleid, beleid als algemeen gedachtegoed ('in de hoofden van beleidsmedewerkers'). Zulk impliciet beleid kan gaan over grote lijnen die op een ministerie bekend zijn, of over beleid dat nog in ontwikkeling is, maar waar al wel naar gehandeld wordt. Expliciet beleid is vastgelegd in beleidsnota's, kamerbrieven en begrotingen.

In dit hoofdstuk is in paragraaf 3.2 eerst een kader van wet- en regelgeving geschetst waarbinnen het LNV beleid vorm krijgt. In paragraaf 3.3 zijn per voedselkwaliteitswaarde het betreffende beleid van LNV weergegeven, waarbij een beschrijving van het beleid is gegeven, de activiteiten die LNV voor de uitvoering hiervan ontplooit, en de concrete (expliciete) beleidsdoelen die hiervoor gesteld zijn. Paragraaf 3.4 geeft een korte schets van hoe de beleidsuitvoering plaatsvindt, waarna in paragraaf 3.5 een analyse is weergegeven van het geïdentificeerde beleid.

3.2 Beleidskader voedselkwaliteit

3.2.1 Mondiaal niveau

Op mondiaal niveau wordt het voedselkwaliteitsbeleid ingekaderd door afspraken in de WTO. De WTO is opgericht in 1995 en is met 145 lidstaten de enige wereldwijde organisatie die regels ten aanzien van handel tussen staten formuleert en handhaaft. Deze regels hebben onder andere betrekking op landbouw, gezondheidseisen aan producten, en intellectueel eigendom (op bijvoorbeeld medicijnen en onderzoek). Ook houdt de WTO zich bezig met het oplossen van handelsconflicten tussen lidstaten en biedt het de mogelijkheid voor technische samenwerking met ontwikkelingslanden. De basis voor de WTO zijn de akkoorden. De volgende zijn van belang voor het voedselkwaliteitsbeleid (Lapperre, 2005; www.wto.org):

- Landbouwovereenkomst (Agreement on Agriculture): Deze overeenkomst bestaat uit gedetailleerde afspraken over reductie van invoertarieven, interne steun en exportsubsidies voor landbouwproducten en voedingsmiddelen.

- SPS-overeenkomst (Agreement on the application of Sanitary and PhytoSanitary measures), waarin is vastgelegd onder welke voorwaarden de bescherming van dier-, plant- en volksgezondheid een basis kan zijn om invoereisen te stellen.
- Dispute Settlement Understanding, een bindend WTO-mechanisme voor het beslechten van handelsgeschillen.

De WTO is voor het opstellen van de SPS-overeenkomst geadviseerd door zogenaamde standard setting bodies. Dit zijn onder andere de International Plant Protection Convention (IPPC) voor producten van plantaardige oorsprong, Organisation for Animal Health (OIE) voor producten van dierlijke oorsprong en Codex Alimentarius (Codex) voor voedsel. Al in 1962 is door de Verenigde Naties (VN) de Codex Alimentarius opgericht. De naam Codex Alimentarius komt uit het Latijn en betekent voedingsmiddelenwet. Binnen deze organisatie discussiëren 171 landen over het ontwikkelen van normen op het gebied van voedselveiligheid. De Codex wordt weer ondersteund door een aantal onafhankelijke wetenschappelijke adviesorganen die, evenals de Codex zelf, opereren onder de verantwoordelijkheid van de Internationale Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO) en de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Deze adviesorganen zijn het Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives (JECFA) en de Joint Meetings of the FAO/WHO Panel of Experts on Pesticide Residues in Food and Environment (JMPR). De JECFA en JMPR adviseren over de veiligheid en risico's van additieven, contaminanten, diergeneesmiddelen en gewasbeschermingsmiddelen (www.codexalimentarius.net, www.minlnv.nl/).

3.2.2 Europees niveau

Op Europees niveau is de productie van voedsel geregeld via het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) en het Levensmiddelenrecht. In het algemeen is in het GLB en GVB de productie en handel van landbouwproducten gereguleerd. In het levensmiddelenrecht wordt meer inhoudelijk de voedselproductie behandeld en aan welke kwalitatieve voorwaarden voedselproducten en het voedselproductieproces moeten voldoen. Alle beleidsterreinen dienen binnen de afspraken van de WTO opgesteld en uitgevoerd te worden, en hebben (mede daarom) ingrijpende processen van vernieuwing ondergaan. Het beleidskader van het voedselkwaliteitsbeleid volgt voor het overgrote deel uit de herziene levensmiddelenwetgeving (Meester, 2005; Kunst, 2005).

Levensmiddelenwetgeving

Het Europese levensmiddelenrecht heeft de laatste jaren ingrijpende veranderingen ondergaan. Directe aanleiding hiervoor was de BSE-crisis in 1997, die een vertrouwensbreuk en scherpe publieke kritiek op de overheid veroorzaakte. Hierop heeft de Europese Commissie gereageerd door een vernieuwingsproces op te starten, hetgeen begin 2000 geresulteerd heeft in het opstellen van het Witboek Voedselveiligheid. Doelstelling van het Witboek was om gelijkheid en duidelijkheid te krijgen in de regelgeving rondom voedselveiligheid. Dit heeft in 2002 geresulteerd in de vaststelling van verordening 178/2002, de General Food Law (GFL).

De GFL behoort tot het secundaire EG recht (gebaseerd op het primaire recht, het EG Verdrag), net als de andere richtlijnen en verordeningen, maar neemt daarbinnen een bijzondere plaats in. De GFL is de centrale wetgeving die impulsen geeft voor de vernieuwing van het levensmiddelenrecht in de EG en lidstaten. De verordening schrijft verschillende juridische benaderingen voor: wetgeving, het oprichten van de onafhankelijke Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA), en het opbouwen van een verbeterd systeem voor

snelle waarschuwingen en noodmaatregelen. Het wetgevende deel van de GFL bestaat uit beginselen en algemene voorschriften. De beginselen moeten in de EG en nationale wetgeving in acht worden genomen. De algemene voorschriften gelden voor handel in levensmiddelen en voor de levensmiddelenwetgeving. De beginselen liggen in lijn met wat al in het EG Verdrag is vastgelegd (Van der Velde en Van der Meulen, 2005; Steegmann, 2005):

- De levensmiddelenwetgeving streeft een hoog niveau van bescherming na van het leven, de gezondheid van de mens en de belangen van de consument. Voor zover mogelijk wordt daarbij rekening gehouden met de bescherming van de gezondheid en het welzijn van dieren, de gezondheid van planten en het milieu.
- De levensmiddelenwetgeving draagt bij tot het functioneren van de interne markt door te streven naar vrij goederenverkeer voor levensmiddelen en diervoeders die voldoen aan de vereisten van de verordening.
- De levensmiddelenwetgeving is gebaseerd op risicoanalyse en het voorzorgsprincipe.

De werkingssfeer van de algemene levensmiddelenwetgeving omvat levensmiddelen en diervoeders voor dieren die een rol spelen in de voedselproductieketen. De regelgeving omvat alle stadia van productie, verwerking en detailhandel. Dit is gedaan met het oogmerk om de gehele voedselproductieketen onder dezelfde wetgeving te laten vallen. Traceerbaarheid van voedsel- en diervoeding (ingrediënten) is hierbij een belangrijke doelstelling. De eerste schakels in de keten, landbouw en visserij, zijn onder deze wetgeving gebracht, omdat de ervaring heeft geleerd dat voedselcrises vaak daar hun oorsprong hebben. Uitgesloten van het bereik van de GFL is alleen de voedselverwerking en –bereiding voor eigen gebruik. Concreet omvat de levensmiddelenwetgeving de volgende onderdelen (Steegmann, 2005, <http://eur-lex.europa.eu/nl/index.htm>):

- De basisverordening rond voedselveiligheid GFL (178/2002);
- Drie hygiëneverordeningen voor levensmiddelen:
 - 852/2004 over levensmiddelenhygiëne;
 - 853/2004 met hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong;
 - 854/2004 met voorschriften voor de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong;
- Eén hygiëneverordening voor diervoeders (183/2005);
- Eén verordening (2160/2003) over bestrijding van zoönosen;
- Eén richtlijn (2003/99) over de monitoring van voedseloverdraagbare zoönosen;
- Eén verordening voor de overheid (882/2004) over officiële controles in de dierlijke sector.

3.2.3 Nationaal niveau

Naar schatting wordt ruim 85% van alle regelgeving van LNV direct of indirect (mede) bepaald of beïnvloed door Brussel. Dat geldt ook voor de nationale en regionale beleidsruimte van publieke en private organisaties. Omdat de GFL een verordening is, is deze direct geldig in Nederland. Vanaf de invoering van de GFL in 2005 is er eigenlijk niet zoveel veranderd. De verordening legt algemene principes en voorschriften vast die de praktijk al sinds jaar en dag hanteert. De belangrijkste wijzigingen voor de primaire sector zijn (Van der Velde en Van der Meulen, 2005; Steegmann, 2005; Nieuwsbank, 2005):

- Elke producent, verwerker en handelaar van levensmiddelen of diervoeder moet zich registreren bij de overheid.
- Elke producent, verwerker en handelaar van levensmiddelen of diervoeder moet kunnen aantonen van welke leverancier een grondstoffenpartij is betrokken en aan welke afnemers producten zijn afgeleverd. Dit betekent concreet dat de producent het product één stap voorwaarts en één stap achterwaarts moet kunnen traceren.
- Elke producent, verwerker en handelaar van levensmiddelen of diervoeder moet aan de VWA melden als men een onveilig levensmiddel of diervoeder in de handel heeft gebracht.
- Elke partij veevoer wordt qua controles gelijkgeschakeld met de controles op voedsel voor menselijke consumptie. Veevoer controleert men dus net zo streng als voeding.

In Nederland is de nationale voedselautoriteit de Voedsel- en Waren Autoriteit (VWA). De VWA is in Nederland de uitvoerende instantie die de GFL in het takenpakket heeft.

3.2.4 LNV-beleid

LNV implementeert EU-beleid en formuleert aanvullend specifiek nationaal beleid ten aanzien van het hele beleidsterrein van de voedselproductie. De verantwoordelijkheid voor voedsel wordt door LNV gedeeld met het Ministerie van VWS¹. Het huidige beleid van LNV is gericht op voedsel en groen van internationale klasse, ingezet door de visienota 'Voedsel en Groen' (2001) en verder vorm gegeven in de nota 'Vitaal en Samen' (2004). Binnen het LNV beleid zijn ook de algemene beleidsdoelstellingen van het kabinet herkenbaar, onder andere het principe 'van zorgen voor naar zorgen dat' waarmee de verantwoordelijkheid voor de veiligheid en kwaliteit van het voedsel wordt neergelegd bij de producerende en verwerkende partijen. LNV schept het kader waarbinnen dit kan plaatsvinden. Hierbij is het streven om te komen tot minder administratieve regels en lasten en een Europees 'level playing field' ten aanzien van belangrijke factoren voor een goede concurrentiepositie van de voedselproductieketen.

Daarnaast bestaat er het algemene streven naar transparantie. Inhoudelijk betekent dit dat LNV door inzicht te geven in de voedselproductie en -producten een verantwoorde keuze van de consument wil faciliteren. Daarnaast volgt het rijksoverheidsbeleid sinds 2002 het principe 'van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording'. Dit houdt in, dat bij de begroting en de verantwoording (het jaarverslag) de koppeling tussen beleid, prestaties en geld centraal staat. Heel concreet betekent dit dat het beleid geformuleerd wordt in termen van algemene, operationele en subdoelstellingen, (maatschappelijke) uitkomsten en (product) output, instrumenten, indicatoren en streefwaarden. Naast deze algemene ontwikkelingen is er een LNV specifieke ontwikkeling binnen het beleid, namelijk het streven naar toezicht op controle. Toezicht op controle legt de verantwoording bij de producenten, die ook voor traceerbaarheid zorg dienen te dragen. De overheid houdt toezicht op deze kwaliteitscontrole door de keten. Dit toezicht zal in de komende jaren stapsgewijs nog verder vorm gaan krijgen. Ten slotte is er nog de beweging 'nuchter omgaan met risico's', waarbij handhaven gebaseerd op risico in plaats van 0-tolerantie centraal staat.

¹ Het ministerie van LNV is in hoofdzaak verantwoordelijk voor voedselkwaliteit en de primaire productie, bijvoorbeeld voor de veiligheid van diervoeders, de productie op landbouwbedrijven en de schakels in de vleesproductieketen, maar ook voor maatschappelijke en/of wettelijke eisen en wensen die bestaan op het gebied van dierenwelzijn, milieu en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het ministerie van VWS is verantwoordelijk voor de volksgezondheid. Dit ministerie geeft de wettelijke kaders aan het bedrijfsleven om veilig voedsel te produceren en te verhandelen en draagt daarnaast ook verantwoordelijkheid voor de (volks)gezondheid, bijvoorbeeld voor informatie over gezonde voedingspatronen die bijdragen aan de humane gezondheid. (Kamerstukken II, 2004-2005, 26991/119).

3.3 Beleid per waarde van voedselkwaliteit

3.3.1 Voedselzekerheid

Beleid

Voedselzekerheid of zelfvoorzienendheid was en is een belangrijke pijler onder het Europese landbouwbeleid, zoals ontwikkeld in de periode direct na de Tweede Wereldoorlog. LNV heeft de verantwoordelijkheid voor het veiligstellen van de voedselvoorziening in Nederland. Momenteel is de Nederlandse voedselproductie voldoende om in de binnenlandse essentiële voedselbehoefte te voorzien.

De verantwoordelijkheid van LNV rond voedselzekerheid ligt tegenwoordig vooral op het terrein van crisissituaties. In de huidige economische wereldorde worden veel crises op voedselgebied op een commerciële en economische wijze opgelost. De aarde levert voldoende voedsel voor de gehele wereldbevolking en schaarste aan bepaalde levensmiddelen heeft vaak een meer politieke, militaire, economische en/of logistieke achtergrond. Vooral als het gaat om een crisis met gevolgen voor bepaalde essentiële voedingsstoffen binnen het totale voedselpakket is het niet waarschijnlijk dat binnen de Europese Unie alleen Nederland voedselproblemen zal hebben. Indien zich een voedselcrisis voordoet, dan is de crisis waarschijnlijk in geheel Europa of misschien wel wereldwijd voelbaar. In een dergelijke situatie zal zo lang mogelijk worden getracht om in internationaal verband tot een oplossing van de crisis te komen. Pas als dit niet lukt, kan in principe elke lidstaat van de Europese Unie maatregelen nemen die alleen het eigen grondgebied aangaan. Mocht de voedselcrisis een gevolg zijn van een militair conflict waarin de NAVO een rol speelt, dan bestaat internationaal de verplichting tot wederzijdse bijstand tussen de Europese en de Amerikaanse bondgenoten.

LNV draagt in crisistijden zorg voor de nationale voedselvoorziening volgens het Draaiboek Crisisbeheersing Voedselvoorziening. In dit draaiboek zijn verschillende crisisfasen gedefinieerd op basis van beschikbaarheid van één of meer basisvoedingsmiddelen of essentiële voedingsstoffen, waarbij specifieke acties per fase zijn vastgesteld. In bepaalde situaties heeft LNV het mandaat om de communautaire wetgeving buiten werking te stellen om zo de voedselvoorziening veilig te kunnen stellen. Het draaiboek wordt regelmatig geactualiseerd.

Activiteiten

De belangrijkste activiteit is het up-to-date houden van het Draaiboek Crisisvoorziening Voedselveiligheid. Daarnaast zijn tijdens de World Summit on Sustainable Development (WSSD)-Top van Johannesburg in 2002 afspraken gemaakt om het aantal ondervoede mensen wereldwijd te halveren tussen 1990 en 2015. Deze doelstelling vormt een onderdeel van de Millennium Development Goals uit 2000 die Nederland ook onderschreven heeft.

Beleidsdoelen

Het LNV doel is om in een crisissituatie te kunnen zorgen voor een doelmatige productie, en, indien nodig, een doelmatige rantsoenering en distributie van levensmiddelen. Dit laatste zal plaatsvinden in nauwe samenwerking met andere departementen (zoals de ministeries van Binnenlandse Zaken en Economische Zaken).

3.3.2 Economie

Beleid

De algemene LNV doelstelling is het stimuleren van een duurzame en concurrerende voedselproductieketen. Het LNV beleid is er op gericht, dat de voedselproductieketen zichzelf moet kunnen redden, maar met haar beleid stelt en schept het ministerie daarvoor wel de randvoorwaarden. Momenteel bedraagt de bijdrage van de voedselproductie aan het BNP ongeveer 10%. In de nota 'Groeien in concurrentie' (2004) is aangegeven dat het handhaven van deze positie niet zeker is en dat het dus van belang is dat de economische kracht van de sector en zijn bijdrage aan de economische groei behouden blijft. LNV wil in samenwerking met EZ de ondernemers in de voedselproductieketen ondersteunen in het verstevigen van hun sterke economische uitgangspositie aan de hand van drie thema's: versterking concurrentiekracht; ondernemerschap; en innovatie. De inzet is wegens het internationale karakter van de voedselproductie mede gericht op internationalisering. Dit is inhoudelijk verder vorm gegeven in de nota 'Grensverleggend ondernemen' (2005). De ondersteuning van de internationalisering van de voedselproductie is in deze nota onderverdeeld in vier pijlers: marktwerking; vernieuwing; overbrugging; en verduurzaming. Deze laatste pijler verwijst naar het streven van LNV naar duurzame ontwikkeling.

Activiteiten

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de belangrijkste activiteiten van LNV rond economie.

Beleidsdoelen

- Het verstevigen van de sterke economische uitgangspositie van de voedselproductieketen met een sterke internationale focus.
- Het verbeteren van de randvoorwaarden van internationale handel.

Tabel 3.1 *Activiteiten economie*

Concurrentiekracht
Verbetering fiscaal ondernemersklimaat (lastenverlichting)
Vermindering administratieve lasten (aansluiting bij private kwaliteitssystemen)
Slimmer organiseren en ICT toepassingen (versnelling handelingen)
Verbeteren markttoegang nieuwe afzetmarkten (specifieke ondersteuning met kennis en financiering)
Verbeteren agrologistiek (clusteren, verbinden, regisseren, Platform Agrologistiek)
Verbeteren publiek-private samenwerking (internationalisering, programma Bilaterale Economische Samenwerking)
Inzet Koopmansgelden (landschapsbehoud/ontwikkeling en extensivering rundveehouderij)
Ondernemerschap
Verlichten financieringsproblematiek voor verwerving van grond
Evaluatie fiscale ondernemersfaciliteiten
Vergemakkelijken bedrijfsovername (verhoging vrijstelling ondernemersvermogen in successie- en schenkingsrecht)
Vergroening fiscale stelsel (duurzame ondernemersactiviteiten, biobrandstoffen)
Vernieuwing groen onderwijs (betere aansluiting ondernemerschap)
Opheffen belemmerende regelgeving toeristisch-recreatieve ondernemers
Innovatie
<i>Kennisontwikkeling</i>
Innovatieplatform (versterking innovatiekracht Nederland, sleutelgebied Flowers & Food)
Oprichting Food & Nutrition Delta

Vergroten samenwerkingsmogelijkheden Wageningen UR en bedrijfsleven
Inzet ICES-KIS gelden voor transitie naar duurzame landbouw
Oprichting Platform Groene Grondstoffen (Biobased Economy)
<i>Ondersteuning innovaties</i>
Verbreding WBSO (fiscale ondersteuning R&D)
Verkenning behoefte aan ondersteuning voor innovaties
<i>Faciliteren van veelomvattende vernieuwingen</i>
Voortzetting InnovatieNetwerk
Instelling Innovatieplatform Aquacultuur
Internationaal
<i>Versterken bekendheid en imago Nederlandse voedselproductie door landbouweconomische diplomatie</i>
<i>Verbeteren randvoorwaarden internationale handel</i>
Verdere liberalisering van de wereldhandel
Tegengaan van internationale concurrentievervalsing ('level playing field', input in Codex Alimentarius, inbouwen 'non-trade concerns' in internationale handelspolitiek)

3.3.3 Productkwaliteit

Beleid

In het algemeen geldt als beleidsdoel ten aanzien van productkwaliteit: *“In Nederland worden betrouwbare en kwalitatief hoogwaardige producten voortgebracht en verhandeld”* (Rijksbegroting LNV, 2006). Omdat op EU-niveau de regeldichtheid voor wat betreft productkwaliteit behoorlijk hoog is, bestaat er weinig tot geen nationale in- of aanvulling op dit terrein. Wel strekt de nationale regelgeving uiteraard ter implementatie van de EU-voorschriften. Nederland zoekt bij andere EU lidstaten steun voor een sterkere rol van de markt zelf en voor het afbouwen van de rol van de overheid. Dit is een langdurig proces en de opvattingen verschillen van lidstaat tot lidstaat. Bovendien is er op het moment dat kwaliteitsnormen interfereren met voedselveiligheidsnormen natuurlijk wel een taak voor de overheid. In sommige gevallen geldt de overweging om (een deel van) het huidige beleid intact te laten, zodat voor handhaving en controle in het veld een kader staat waaraan gerefereerd kan worden.

Activiteiten

Voor productkwaliteit zijn geen beleidsactiviteiten geïdentificeerd.

Beleidsdoelen

Afgezien van het streven naar zo min mogelijk regelgeving zijn er in het kader van productkwaliteit geen concrete beleidsdoelstellingen.

3.3.4 Voedselveiligheid

Beleid

Regelgeving en standaarden voor voedselveiligheid komen in hoge mate tot stand of worden voorbereid in internationale gremia, zoals de EU, WTO, OIE en Codex. De nationale wet- en regelgeving wordt in hoge mate vastgesteld in EU-verband. Betrokkenheid bij

voedselveiligheidsdiscussies en standpuntbepaling in EU-gremia krijgen daarom veel aandacht. Op nationaal niveau deelt LNV de verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid met VWS (zie ook voetnoot 1). LNV is verantwoordelijk voor de voedselveiligheid in de keten tot aan de tweede verwerkingsstap.

Momenteel is de algemene beleidsdoelstelling ten aanzien van voedselveiligheid “*het blijven bieden van een hoog beschermingsniveau van de consument, zowel nationaal als internationaal*” (Beleidsnota ‘Veilig Voedsel voor iedereen: een gezamenlijke verantwoordelijkheid’, LNV/VWS). Binnen deze doelstelling worden drie hoofdlijnen onderscheiden:

1. Het huidige niveau van voedselveiligheid handhaven.
2. Voedselveiligheid alleen verbeteren daar waar nog gezondheidswinst te behalen valt.
3. Evalueren in hoeverre de investering in voedselveiligheid interfereert met andere voedselkwaliteitswaarden.

Voorbeelden van de tweede hoofdlijn zijn Campylobacter en Salmonella. Zo is bijvoorbeeld aangegeven in de Kamerbrieven van juni en oktober 2005 (26991, 121 en 123) dat de kosten van humane Campylobacter infecties jaarlijks 21 miljoen Euro bedragen, met een bijbehorend gezondheidsverlies van 1.200 DALYs (zie hoofdstuk 2 onder Gezondheid).

Een voorbeeld van de derde hoofdlijn is de zogenaamde 0-tolerantie (voorzorgsprincipe). Dit houdt in, dat een gehalte van een stof in een product onder de geldende norm voor die stof/product combinatie moet liggen, anders mag het niet geïmporteerd worden. Voor producenten uit landen met minder economische of technologische mogelijkheden is het echter niet altijd mogelijk om deze normen te halen. Dit kan er toe leiden dat de betreffende lading van het product teruggestuurd of zelfs vernietigd wordt. Dit kan erin resulteren dat teruggestuurde producten met ‘mindere veiligheid’ aangeboden worden aan de plaatselijke bevolking in het productieland. Dit interfereert met het streven naar rechtvaardigheid en geeft de betreffende producenten en consumenten een nadeel ten opzichte van die uit meer ontwikkelde landen. Hierbij is een belangrijke beleidsontwikkeling het nuchter omgaan met risico’s. Er wordt in plaats van een zo hoog mogelijk niveau van voedselveiligheid gestreefd naar een optimaal niveau van voedselveiligheid. Bepaling van wat optimaal is wordt dan bezien in relatie tot de economische investering en effecten op andere waarden.

Activiteiten

Tabel 3.2 presenteert de belangrijkste activiteiten van LNV rond voedselveiligheid.

Tabel 3.2 Activiteiten voedselveiligheid

Zoönosen
Normen voor de verkoop van met Campylobacter besmet pluimveevlees aan consumenten in 2007. De norm zal gericht zijn op het weren van (vlees van) koppels uit het verskanaal met een hoge besmettingsgraad. Uit recent onderzoek blijkt dat daarmee de grootste gezondheidswinst behaald kan worden bij infecties bij mensen.
Onderzoek naar specifieke zoönosen zoals Campylobacter, Salmonella en para-TBC.
Onderzoek naar de rol van virussen in de zoönosenproblematiek.
Onderzoek naar ‘emerging risks’ (zoönosen die een potentieel gevaar voor de volksgezondheid zouden kunnen vormen). De VWA werkt in samenwerking met het RIVM aan de oprichting van een Coördinatie Centrum Zoönosen.
Onderzoek naar gebruik van dierlijke bijproducten.
Onderzoek naar antibioticaresistentie.

Contaminanten en residuen
Onderzoek naar hormonen.
Onderzoek naar diervoeders en het gebruik van reststromen.
Onderzoek naar natuurlijke toxinen en ontstaan van stoffen tijdens bereiding van voedsel.
Internationaal
Harmonisatie van handhaving van voedselveiligheidsnormen binnen de EU.
Harmonisatie van voedselveiligheidsnormen op mondiaal niveau.
Ondersteuning van projecten voor het verhogen van de voedselveiligheid bij productie van voedsel in ontwikkelings- en transitielanden. Hiermee wordt een groter aanbod van veilige voedingsmiddelen ondersteund.
Overig
Onderzoek naar GGO levensmiddelen en diervoeders.
Onderzoek naar de risico's van toepassing van nanotechnologie in voedselproductie of -producten.
Beoordeling van risico's voor specifieke groepen mensen, zoals kinderen, ouderen en mensen met een allergie voor bepaalde stoffen.
Meer kennis van combinaties van blootstelling/effecten, geïntegreerde risicobeoordeling.

Beleidsdoelen

- Het behouden van het vertrouwen van consumenten in voedsel. Dit wordt door VWA gemeten en uitgedrukt in een waarde op een schaal van 1 tot 5. Het streven is om de referentiewaarde van 3,1 uit 2004 te blijven behouden (Rijksbegroting LNV, 2006).
- Het verlagen van het aantal normoverschrijdingen. Streefgetal is 50% in 2010 ten opzichte van het aantal in 2003 (Nota Duurzame gewasbescherming, 2004).
- Het verkrijgen van een normstelling met betrekking tot rauw pluimveevlees afkomstig van koppels dieren met een hoge besmettingsgraad van Campylobacter bacteriën.

3.3.5 Gezondheid

Beleid

Gezondheid is een beleidsterrein waarin momenteel veel ontwikkelingen gaande zijn. In 2003 verscheen de kabinetsnota 'Langer gezond leven: ook een kwestie van gezond gedrag'². Deze nota geeft het belang van een goede volksgezondheid voor de maatschappij aan en stelt preventiebeleid door het bevorderen van een gezonde leefstijl centraal. Het beleid rond gezondheid wordt in eerste instantie geformuleerd door het ministerie van VWS, echter LNV wil hier mede invulling aan geven door een bewuste keuze voor gezond voedsel te faciliteren. Hierbij schenkt LNV bijzondere aandacht aan de jeugd. Daarnaast is LNV zich aan het oriënteren op een actieve invulling aan de doelstellingen van het kabinet en het Convenant Overgewicht: geen verdere stijging van het aantal mensen (volwassenen) met overgewicht en vermindering van het aantal jongeren met overgewicht. LNV heeft de volgende algemene beleidsdoelstelling rond gezondheid geformuleerd (Rijksbegroting, 2006):

“Het stimuleren van een gezond en duurzaam agrofoodcomplex met een goede concurrentiepositie, voor de voortbrenging van een gezond voedselaanbod waaruit de consument gestimuleerd wordt om een bewuste keuze te maken”.

De verantwoordelijkheid van LNV voor een gezond voedselaanbod reikt van de primaire productie tot aan de tweede verwerkingsstap, waaronder ook het faciliteren van een gezonde

² In oktober 2006 verscheen een nieuwe preventienota 'Kiezen voor gezond leven'.

keuze door de consument wordt gezien. De beleidsactiviteiten op het gebied van gezondheid gaan vaak in samenwerking met de ministeries van VWS en EZ. LNV wil de algemene beleidsdoelstelling bereiken via de volgende onderverdeling:

- Het stimuleren van een groot aanbod aan gezonde voedselproducten;
- Het stimuleren van een bewuste keuze van voedsel door de consument;
- Het stimuleren van een goede internationale concurrentiepositie van de Nederlandse voedselproductieketen ten aanzien van gezonde voedselproducten.

Activiteiten

De LNV activiteiten ten aanzien van gezondheid zijn vooral als onderdeel verweven in grotere projecten, waardoor de activiteiten veelal een impliciet karakter hebben. De activiteiten rond gezondheid zijn weergegeven in tabel 3.3.

Tabel 3.3 Activiteiten gezondheid

Kennisoverdracht consument (voorlichting/educatie)
Basis- en projectsubsidie aan het Voedingscentrum (samen met VWS). Het Voedingscentrum heeft als doel het inzicht in de kwaliteit van voedsel te vergroten en te stimuleren dat de consument gezond en veilig eet.
Inzicht geven in de overvloed van keurmerken die momenteel op voedselproducten zitten. Overigens betreft dit tevens logo's die betrekking hebben op andere voedselkwaliteitswaarden. Op een LNV website zullen de keurmerken en criteria die de keurmerken stellen inzichtelijk worden gemaakt.
Jeugd (educatie)
Smaaklessen op basisscholen. Dit initiatief is opgestart met als doel om te komen tot (verplichte) voedingslessen in het basisonderwijs. Deze lessen moeten kinderen bewust maken van de keuzes die zij maken ten aanzien van voedsel. Het InnovatieNetwerk ondersteunt dit initiatief dat bestaat uit een samenwerking van o.a. Wageningen Universiteit, Pierre Windt, Voedingscentrum, Euro-Toques en de Agrarische Hogescholen (HAS Den Bosch, CAH Dronten, Hogeschool INHOLLAND Delft, Van Hall-Larenstein).
Ontwikkeling nieuw onderwijs voor bewustwording ten aanzien van voeding door WUR, HAS en PABOs.
Huidig onderwijs mede richten op voeding en gezondheid bij WUR en HAS.
Het uitreiken van een prijs 'Bewuste keuze' voor schoolkantines met een uitgebreid gezond voedselaanbod.
Onderzoek en innovatie
Opzetten van Food and Nutrition Delta, een samenwerkingsverband tussen overheid, kennisinstellingen en bedrijfsleven, gefinancierd in samenwerking met EZ (FES gelden).
Opzetten van het InnovatieNetwerk, TransForum Agro&Groen voor het vinden van nieuwe concepten die kunnen bijdragen aan gezond consumeren.
Wageningen Centre for Food Science (WCFS en WCFS+), in samenwerking met EZ (FES gelden). Onder andere wordt hier onderzoek gedaan naar functional foods.
Internationaal
Internationale agendering van de rol van economie in sturing van het voedingsgedrag. Hieronder valt ook de evaluatie van effecten van het GLB op aanbod van gezonde producten. LNV agendeert deze eventuele effecten en stuurt op maatregelen om inconsistenties in het GLB op te lossen.

Beleidsdoelen

- De kabinetsdoelstellingen uit het Convenant Overgewicht worden geëvalueerd met concrete indicatoren (geen stijging van aantal volwassenen met overgewicht/obesitas en daling van aantal jongeren met overgewicht).
- Het toetsen van het overige beleid op gezondheid zal niet worden uitgevoerd in de vorm van prestatie-indicatoren, omdat het beleid van LNV op gezondheid vooral impliciet is, dan wel indirect aangezet wordt. Het succes van dit beleid zal meer afgemeten worden aan het bestaan van verschillende initiatieven naar aanleiding van de beleidsdoelen.

- In het schooljaar 2006-2007 wil LNV minstens 500 basisscholen bereiken met smaaklespakketten. Vanaf het schooljaar 2007-2008 is de doelstelling om minstens 25 procent van de jongeren op basisscholen te bereiken met smaaklessen.

3.3.6 Milieu

Beleid

LNV heeft de verantwoordelijkheid om te zorgen voor een verantwoorde voedselproductie met zo min mogelijk schade aan het natuurlijke evenwicht. Uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor het terugdringen van de milieubelasting bij de partijen komt te liggen. Hierbij geldt de algemene beleidsdoelstelling waarin LNV streeft naar een vitaal en duurzame voedselproductie (Rijksbegroting, 2006):

- Het behouden en versterken van de nationale en internationale marktpositie van de voedselproductie.
- Het duurzaam gebruik maken van natuurlijke hulpbronnen.
- Het voortbrengen van betrouwbare en hoogwaardige producten.

LNV levert een bijdrage aan duurzame ontwikkeling via het beleidsthema maatschappelijk verantwoord ondernemen:

“De land- en tuinbouw dragen bij aan de belasting van het milieu en de intensivering is in een aantal sectoren ten koste gegaan van het dierenwelzijn en het aanzicht van ons platteland. Dit is een reden tot zorg voor het kabinet. Uit de Milieubalans die het RIVM jaarlijks uitbrengt, blijkt dat de land- en tuinbouw de afgelopen jaren belangrijke verbeteringen tot stand hebben gebracht op duurzaamheidsaspecten als nutriëntenverlies, gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, ammoniakuitstoot en energie-efficiëntie. De transitie naar een duurzame land- en tuinbouw is echter nog niet voltooid. De inzet van het kabinet is om met het beleid zowel bij te dragen aan de vitaliteit, als aan de duurzaamheid van de land- en tuinbouw” (Beleidsnota Biologische Landbouw 2005-2007).

Activiteiten

De aandacht rond milieu richt zich op de volgende onderwerpen:

1. Biologische landbouw;
2. Gewasbescherming;
3. Duurzame visserij;
4. Energieverbruik;
5. Mest en mineralen.

LNV voert een beleid om de productie van voedsel op een duurzame wijze te laten plaatsvinden. De ontwikkeling van de biologische landbouw is hierbij een belangrijke factor. Het streven is om de biologische landbouw te laten ontwikkelen naar een internationaal concurrerende sector. Om optimaal te kunnen bijdragen aan een duurzamere landbouw zal de biologische landbouw een stevige positie moeten innemen binnen de Nederlandse landbouw door vraagstimulering naar biologische producten (onder andere in combinatie met regionale aanpak), verder uitbouwen van de voorbeeldrol met inachtneming van de verantwoordelijkheid ten aanzien van invoeren, controleren en handhaven van vastgestelde EG-regelgeving (EG-verordening 2092/91 mede met betrekking tot het beleid rond coëxistentie) en het verbeteren van de markttoegang van biologische producten uit derde

landen. Dit beleid is mede gebaseerd op het Actieplan Biologische landbouw van de Europese Commissie uit 2004. Stimulering zal ook plaatsvinden via het verstrekken van subsidies voor het verder uitwerken van de hierboven genoemde beleidsopgaven en ten behoeve van de ontwikkeling en verspreiding van relevante kennis. Beleidsdoelen zijn:

- 10% biologisch landbouwareaal in 2010. In 2002 was dat nog maar 2,2%. Groei van het areaal blijft noodzakelijk voor de verdere ontwikkeling van de biologische landbouw en haar bijdrage aan de verduurzaming van de gehele voedselproductie.
- 5% van consumentenbesteding aan biologische producten in 2007. Een bestendige groei van het areaal biologische landbouw is alleen mogelijk als deze samen gaat met een toename van de vraag naar biologische producten. Het kabinet wil daarom de samenwerking met marktpartijen en maatschappelijke organisaties bij het ontwikkelen van de markt voor biologische producten voortzetten.
- Innovatieve kracht versterken. De komende jaren wil het ministerie van LNV de innovatieve kracht van de biologische sector op het gebied van duurzaamheid versterken. Hiertoe zal zij bevorderen dat de biologische sector zich blijft ontwikkelen op het gebied van duurzaamheid en dat tevens de innovaties worden overgedragen aan de gangbare landbouw (uitbouw voortrekkersrol).
- Opzetten van een kennisnetwerk dat alle betrokkenen bij de biologische landbouw omvat, de gangbare sector bereikt, en innovaties genereert.
- 'Kraamkamer van duurzaamheid'. Om te bepalen welke resultaten het kennisnetwerk heeft opgeleverd, zal in 2007 een actualisatie van het onlangs verschenen rapport 'Kraamkamer van Duurzaamheid' worden gemaakt.

Het gewasbeschermingsbeleid van LNV is gericht op een duurzame landbouw. Uit het oogpunt van duurzaamheid zijn vooral teelten kwetsbaar, waarbij de gewasbescherming in sterke mate steunt op het gebruik van kritische gewasbeschermingsmiddelen. De landbouw van de toekomst vraagt om een productiewijze die georiënteerd is op betrouwbaar voedsel, lage milieubelasting en minimale afhankelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen. Telers zullen zichtbaar moeten maken hoe ze werken. LNV ondersteunt onderzoekprogramma's gericht op een lagere milieubelasting door gewasbeschermingsmiddelen en geïntegreerde gewasbescherming op gecertificeerde bedrijven. Het kabinet wil met duurzame gewasbescherming primair een aanvaardbare milieukwaliteit bereiken. In de nota 'Zicht op gezonde teelt' (2001) waren daarvoor doelen vastgesteld. Het kabinet houdt daaraan onverkort vast (nota Duurzame Gewasbescherming, 2004). Dat wil zeggen dat de milieubelasting in 2010 met minstens 95% moet zijn afgenomen ten opzichte van die in 1998. Daarnaast wil het kabinet een blijvend economisch perspectief voor de plantenteelt bereiken. Het opzetten door het bedrijfsleven van een concurrerende teelt van een breed assortiment gewassen met duurzame gewasbescherming en laag residugehalte is daarvoor van wezenlijk belang. Dit is mogelijk via goede aansluiting van het toelatings- en milieubeleid bij de Europese regels, het realiseren van een gezamenlijke betrokkenheid van deelnemende partijen bij het toepassen van geïntegreerde bescherming, en het stimuleren van duurzaamheid met betrekking tot productie (inclusief middelenpakket) en consumptie.

Het visserijbeleid is gericht op duurzaamheid. Doel daarbij is gezonde visbestanden te verkrijgen door een verantwoorde visserij die is gebaseerd op zorgvuldige biologische advisering. De invloed van het ecosysteem moet hierbij betrokken worden. Onderdeel is het zoeken naar opties voor beheer van visbestanden met een hersteladvies, zodat op de lange duur daadwerkelijk een bestand op biologisch veilig niveau ontstaat. Hierbij speelt mee, dat onbekend is hoe de visserij zich zal aanpassen aan nieuwe maatregelen en of hierdoor de werking van getroffen maatregelen wel optimaal blijft (Directie Visserij, 2005; Task Force

Duurzame Noordzeevervisserij, 2006). Op Europees niveau is de doelstelling om de achteruitgang van de biodiversiteit in 2010 te stoppen. De mariene ecosystemen zullen behouden moeten blijven (MNP, 2006). Visserijbeleid wordt in grote mate vorm gegeven door het Europese GVB en bestaat uit een combinatie van beleidsmaatregelen gericht op bestandsbeheer en (vloot) structuurontwikkeling. Een groot gedeelte uit zich in zogenaamde technische maatregelen als maximaal motorvermogen, maaswijdtes en dergelijke.

Overheidsbeleid is gericht op een transitie naar een duurzame energievoorziening. Actief op dit terrein is de interdepartementale programmadirectie energietransitie IPE, waarin 6 departementen samenwerken (waaronder LNV). Vooral in de beschermde teelten is energiebesparing een belangrijk thema. Hiervoor is een convenant GLAMI (glastuinbouw) afgesloten dat financieel wordt ondersteund door het ministerie van LNV en tot doel heeft om de ontwikkeling van greenspots (glastuinbouwlocaties) met energiezuinige kassen en gekoppelde energievoorziening te stimuleren (www.glami.nl). Daarnaast ontwikkelt LNV beleid op het terrein van de 'biobased economy'. Een voorbeeldtraject is de productie van energiedragers uit biomassa reststromen (waterstof en ethanol).

Het mest- en mineralenbeleid van de rijksoverheid is er op gericht om de ontwikkeling van een milieuvriendelijke landbouw te stimuleren zodat de emissies van stikstof (N) en fosfor (P) naar het milieu verminderen en de bodem-, water- en luchtkwaliteit verbetert. Als gevolg van internationale afspraken die zijn gemaakt om milieudoelstellingen te realiseren (Nitraatrichtlijn, Kaderrichtlijn water, NEC-richtlijn, IPPC,-richtlijn, Kaderrichtlijn luchtkwaliteit) vindt er regelmatig toetsing plaats in hoeverre wordt voldaan aan de gemaakte internationale afspraken. Afhankelijk van de uitkomsten wordt de Nederlandse wet- en regelgeving indien nodig bijgesteld. Zo werd in 2006 door Nederland een stelsel van gebruiksnormen voor fosfaat, stikstof en dierlijke mest ingevoerd, omdat het Europese Hof de wijze waarop Nederland de Nitraatrichtlijn (1991) had geïmplementeerd, had afgewezen (2004). Met de Europese Commissie is toen afgesproken dat de gebruiksnormen in 2009 zullen worden afgestemd op het behalen van een norm van 50 mg nitraat per liter in het grondwater zoals in de Nitraatrichtlijn is vastgelegd. Met betrekking tot het gebruik van fosfaat is met de Europese Commissie afgesproken dat wordt gestreefd naar fosfaatevenwichtsbemesting in 2015.

Beleidsdoelen

De belangrijkste beleidsdoelen met betrekking tot bovenstaande vijf LNV activiteiten ten aanzien van milieu zijn samen te vatten als:

- In 2010 is 10% van het landbouwareaal biologisch.
- In 2007 betreft 5% van de consumentenbestedingen biologische producten.
- De innovatieve kracht van de biologische sector wordt versterkt.
- In 2010 is een reductie tot 20-30% van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ten opzichte van de jaren tachtig van de vorige eeuw (MJP-G-97) gerealiseerd.
- In 2010 is de milieubelasting door gewasbeschermingsmiddelen met 95% gereduceerd ten opzichte van 1998.
- In 2009 zal een gehalte van maximaal 50 mg nitraat per liter in het grondwater de norm zijn.
- In 2015 is de fosfaatevenwichtsbemesting gerealiseerd.

3.3.7 Dierenwelzijn

Beleid

In de jaren tachtig van de vorige eeuw is op Europees en nationaal niveau wetgeving tot stand gekomen ter bevordering van het welzijn voor dieren die door mensen gehouden worden, zowel voor voedselproductie als voor gezelschap. Dit heeft vorm gekregen in de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren (GWWD). Binnen deze wetgeving worden normen aangegeven waaraan het houden van dieren moet voldoen. Zoals bij alle EU-regelgeving worden deze normen in cycli van 6-8 jaar geëvalueerd en, indien nodig, aangepast aan nieuwe inzichten. De GWWD wordt momenteel herzien.

Momenteel is bij de uitvoering van de dierenwelzijnswetgeving op nationaal niveau een verschuiving zichtbaar van het formuleren van middelvoorschriften (een hok moet minimaal x m² zijn) naar doelvoorschriften (een dier moet binnen de huisvesting natuurlijk gedrag kunnen vertonen). Daarnaast geldt ook voor dierenwelzijn de algemene beleidstendens van het overdragen van de verantwoordelijkheid naar de markt, vermindering van regels en administratieve lasten. Tevens wordt het beleid aangepast naar niet meer regelen dan vanuit de EU is aangegeven. De voortrekkersrol die voor Nederland werd nagestreefd in de Beleidsnota Dierenwelzijn (2002) gaat hiermee verloren. Het streven naar een hoger dierenwelzijn wordt nu internationaal ingezet. Er wordt door LNV in internationale gremia gestreefd naar het formuleren van normen op het hoogst mogelijke niveau van dierenwelzijn en op handhaving van deze normen.

Activiteiten

De kennisactiviteiten van LNV rond dierenwelzijn worden gepresenteerd in tabel 3.4. Onderdeel van het ‘zorgen voor naar zorgen dat’ principe is dat maatschappelijke actoren mede worden ingeschakeld bij het ontwikkelen van nieuwe productiesystemen. In dit kader heeft LNV een samenwerkingsverband tussen wetenschap, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties opgezet. Binnen het project ‘Houden van Hennen’ zijn alternatieve huisvestingssystemen voor pluimvee opgezet door middel van de integratie van wetenschappelijke inzichten in dierenbeleving, de visies van boeren op de veehouderij en de wensen van consumenten. Twee resultaten van dit project zijn ‘De Plantage’ en ‘Het Rondeel’ (www.houdenvanhennen.nl). Eenzelfde exercitie bij varkens heeft de ‘comfort class’ stal tot stand gebracht die inmiddels in gebruik is genomen door onderzoekers.

Het creëren van een ‘level playing field’ voor bescherming van de concurrentiepositie van de Nederlandse veehouders is een andere activiteit van LNV. Als alle landen aan een hoge standaard voor dierenwelzijn dienen te voldoen, is er geen nadeel voor de Nederlandse producenten die al langere tijd duurere, diervriendelijkere productiewijzen (moeten) aanhouden. Hieronder valt ook het harmoniseren van nationale en internationale controlemethoden. De inzet van LNV heeft een accent op betere handhaving van de bestaande normen van Europese verordeningen en richtlijnen, waaronder de transportverordening. Het streven is om in alle landen een gelijke implementatie en sanctionering van de wetgeving tot stand te brengen.

Tabel 3.4 Kennisactiviteiten dierenwelzijn

LNV financiert onderzoek naar nieuwe inzichten rond dierenwelzijn in productiesystemen. Hierbij wordt gekeken naar het uitbreiden van kennis over alle gehouden landbouwhuisdieren. Op dit moment is alleen over een paar soorten informatie beschikbaar. Deze kennis kan dan toegepast worden bij de periodieke evaluatierondes van de EU-normen.
Stimulering van harmonisatie van onderzoek op internationaal niveau. LNV agendeert dit via de Europese Commissie door middel van expert meetings via het ERA (European Research Area) netwerk. Het doel is te voorkomen dat er dubbel onderzoek uitgevoerd wordt. Door middel van afstemming en beter inzetten van EU gelden is een snellere ontwikkeling binnen het dierenwelzijnsonderzoek te realiseren.
In EU-verband wordt gewerkt aan de validering van methoden voor het meten van dierenwelzijn. Het project 'Welfare Quality', getrokken door Nederland (WUR-ASG), gaat bruikbare welzijnsindicatoren leveren. Volgens het Community Action Plan on the Protection and Welfare of Animals 2006-2010 worden deze welzijnsindicatoren vervolgens ingezet voor de volgende activiteiten: 1) Inzetten van de welzijnsindicatoren voor het classificeren van productiemethoden; en 2) Weergeven van de classificatie via etikettering en door middel van communicatie hierover het koopgedrag proberen te beïnvloeden.

Beleidsdoelen

- Verhoging van het nalevingsniveau van de bestaande welzijnsnormen, waarbij als referentiewaarde het percentage naleving van 2005 wordt genomen.
- Harmonisatie van welzijnsnormen op EU-niveau.

3.3.8 Rechtvaardigheid

Beleid

Rond rechtvaardigheid speelt het beleid zich op internationaal en in mindere mate op nationaal niveau af. Binnen de WTO worden landbouwsubsidies ingedeeld in zogenaamde boxen (rood, amber, groen en blauw) om de handelsverstoringe invloed te classificeren. Het begrip fair trade omvat namelijk meer dan eerlijke prijzen. Het voornaamste kenmerk van fair trade is arbeidsomstandigheden. LNV heeft hier taken rond de afstemming van keurmerken in Europees verband en rond handhaving.

Tijdens de World Summit on Sustainable Development (WSSD)-Top in Johannesburg (2002) zijn speerpunten voor duurzame ontwikkeling vastgesteld. Eén van de geformuleerde speerpunten is: *“het verbeteren van marktwerking en markttoegang voor landbouwproducten naar westerse markten”*. Het idee hierachter is dat optimaal profiteren van handel pas mogelijk is als landen in staat zijn om aan hoge kwaliteitseisen te voldoen die aan voedselproducten worden gesteld. Nederland heeft dit actief opgepakt en tijdens de WSSD toegezegd om publiek-private partnerschappen met ontwikkelingslanden uit te werken. Inzet is om zo de markttoegang te vergroten voor een aantal specifieke producten uit een beperkt aantal landen die problemen hebben met het voldoen aan SPS- en milieueisen. Afgeleide doelstellingen zijn duurzamere productie en consumptie en bijdragen aan armoedebestrijding in landen waarmee een ontwikkelingssamenwerking bestaat. Daarnaast is er het beleid 'Policy and progress', gericht op de Zuid-Oost Aziatische landen (2006). Achterliggend document is de coherentienota van LNV en Ontwikkelingssamenwerking (OS) (2003) die allerlei tegenstrijdigheden tussen OS-beleid en overig beleid wil beperken, ten einde de rechtvaardigheid van het Nederlandse overheidsbeleid te vergroten. Het afschaffen van exportsubsidies is hierbij een belangrijk onderdeel.

LNV maakt zich ten slotte sterk binnen Europa voor het plaatsen van de 'consumer concerns' of 'non-trade concerns' (zoals dierenwelzijn en milieu) op de WTO-agenda. Door het ontbreken van internationaal geldende afspraken op een aantal terreinen wil LNV dat in het kader van de WTO onderhandelingen meer recht wordt gedaan aan deze zorgen. Probleem hierbij is, dat het stellen van hogere eisen aan non-trade concerns interfereert met de WTO afspraken over eerlijke handel, aangezien een aantal landen simpelweg niet aan deze normen kan voldoen.

Activiteiten

Belangrijke concrete acties van LNV op het terrein van rechtvaardigheid vormen in samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken de partnerschappen ‘Markttoegang’ als uitvloeisel van de WSSD-conferentie in Johannesburg. Daarnaast zet LNV zich in voor het plaatsen van ‘non-trade concerns’ op de Europese agenda.

Beleidsdoelen

LNV volgt de Europese doelstelling die erop gericht is meer derde landen toegang of afzetmogelijkheden te verschaffen binnen de EU.

3.3.9 Ambachtelijkheid

Beleid

Het LNV beleid rond ambachtelijkheid volgt rechtstreeks uit het EU-landbouwkwaliteitsbeleid. Met betrekking tot ambachtelijkheid (inclusief streekproducten) spreekt de EU van ‘Communautaire regelgeving om landbouw- en voedingsproducten te beschermen en er een meerwaarde aan te geven’. Deze regelgeving is sinds 1992 van kracht. Binnen deze regelgeving zijn drie verschillende beschermingscategorieën met bijbehorende keurmerken gedefinieerd (zie box 3.1). De verschillende beschermingscategorieën zijn door de EU in het leven geroepen, omdat landbouwproducten en levensmiddelen met bijzondere kenmerken werden nagemaakt en dan onder dezelfde naam als het eigenlijke product werden verkocht. Deze categorieën zijn:

- Beschermd Oorsprongs Benaming (BOB), omvat producten waarvan de productie, verwerking en bereiding plaats vinden binnen een bepaald geografisch gebied volgens een erkende en gecontroleerde werkwijze.
- Beschermd Geografische Aanduiding (BGA), waarbij minimaal één van de productie-, verwerkings- of bereidingsstadia toegeschreven moet kunnen worden aan de geografische oorsprong. Verder kan dit product een bepaalde faam genieten binnen een afgebakend geografisch gebied.
- Gegarandeerde Traditionele Specialiteit (GTS), die tot doel heeft de traditionele productsamenstelling of productiemethode te benadrukken (en niet verwijst naar de herkomst).

Het gaat hier ook om Verordening (EG) 510/2006 met betrekking tot de bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen van landbouwproducten en levensmiddelen en Verordening (EG) 509/2006 met betrekking tot gegarandeerde traditionele specialiteiten voor landbouwproducten en levensmiddelen (http://ec.europa.eu/agriculture/foodqual/quali1_nl.htm). Voor bescherming van kleinschalige voedselproductie is in de EU-hygiëneverordening opgenomen, dat ieder bedrijf zelf mag bepalen hoe de kwaliteit geborgd wordt, zo lang dit maar inzichtelijk en controleerbaar is.

Activiteiten

Op basis van de dereguleringsgedachte is eind negentiger jaren bewust afgezien van een nationale wettelijke regeling ter ondersteuning van de ontwikkeling van streekproducten. Gekozen is voor het bevorderen van de ontwikkeling van een privaatrechtelijk keurmerk dat beheerd wordt door de stichting Streekeigen Producten Nederland (SPN), een initiatief van de streekproducenten zelf. LNV stimuleert hiertoe de uitvoering van een SPN programma gericht op de zelfredzaamheid en professionalisering van deze sector. Deze financiële ondersteuning

is na 2003 niet voortgezet. De sector dient zich nu zelf te kunnen redden (Kamerbrief 2003/419 I&H).

Beleidsdoelen

LNV is momenteel haar rol op het gebied van streekproducten aan het herijken. Concrete LNV doelstellingen ten aanzien van ambachtelijkheid zijn momenteel niet geformuleerd.

Box 3.1 *Beschermde producten in Nederland*

Stand van zaken

De volgende Nederlandse producten hebben een Europese BOB erkenning: de kazen Noord-Hollandse Gouda, Noord-Hollandse Edam, Kanterkazen en Boeren-Leidse met sleutels, de aardappel Opperdoezer Ronde en de Westlandse Druif. Sinds 2003 zijn BGA-aanvragen voor Gouda Holland en Edam Holland bij de Europese Commissie in behandeling. Rauwmelkse Boerenkaas is bijna erkend als GTS.

Feiten en cijfers

In totaal zijn circa 740 Europese producten geregistreerd als BOB, BGA of GTS. Voor BOB en BGA geldt, dat kazen, groenten en fruit het sterkst vertegenwoordigd zijn, met ieder ruim 20%. Ook veel voorkomend zijn vers vlees, worsten, oliën en vetten. Bij GTS is bier de koploper met een aandeel van 6%. Lidstaten met de meeste geregistreerde producten zijn Frankrijk (21%), Italië (19%), Portugal (14%), Griekenland (13%) en Spanje (11%). Nederland is goed voor een krappe 1%.

3.4 Beleidsuitvoering

Onder beleidsuitvoering wordt verstaan het toepassen van instrumenten om de gekozen doeleinden te bereiken. Onder beleidsinstrumenten worden financiële instrumenten verstaan, zoals subsidies en boetes, maar ook het stimuleren van kennisontwikkeling door voorlichting en onderwijs is een instrument om op langere termijn een beleidsdoel te realiseren.

Het gericht inzetten van beleidsinstrumenten gebeurt door de uitvoerende diensten van LNV. Er zijn zes uitvoerende diensten:

- Dienst Landelijk Gebied (DLG)
- Algemene Inspectie Dienst (AID)
- Plantenziektenkundige Dienst (PD)
- Voedsel en Waren Autoriteit (VWA)
- Dienst Regelingen (DR)
- Dienst ICT Uitvoering (DICT)

Naast de beleidsuitvoering via de uitvoerende diensten van LNV worden een aantal taken via Wettelijke Onderzoek Taken (WOT) overeenkomsten door diverse instituten uitgevoerd.

3.5 Synthese

In deze paragraaf is een analyse gemaakt van het geïdentificeerde beleid. Hierbij is gekeken naar de raakvlakken in het beleid op alle waarden. Daar waar de beleidslijnen op verschillende waarden elkaar raken, kan dit resulteren in een tegengestelde, maar ook in een versterkende werking. Ten slotte zijn kansen voor koppeling van beleidslijnen van verschillende waarden benoemd.

3.5.1 Raakvlakken in beleid op waarden

Op dit moment is het beleid ten aanzien van de waarden rond voedselkwaliteit gescheiden van elkaar. Er bestaat nog geen integraal voedselkwaliteitsbeleid. In de tabellen 3.5 en 3.6 wordt een overzicht gepresenteerd van de onderwerpen waar interferentie zou kunnen plaatsvinden.

Tabel 3.5 *Mogelijke versterkingen tussen waarden*

Milieu	Gezondheid	Biologische melk bevat in het voorjaar en de zomer meer gezonde vetzuren dan reguliere melk.
	Dierenwelzijn	Stimuleren van biologische houderijsystemen gaat samen met diervriendelijkere vrije uitloop.
Ambachtelijkheid	Dierenwelzijn	Het stimuleren van kleinschalige productiewijzen voor ambachtelijke/streekproducten kan met diervriendelijke houderijsystemen samen gaan.
Voedselzekerheid	Rechtvaardigheid	Betere verdeling van grondstoffen zorgt tevens voor betere toegang tot voedsel.

Tabel 3.6 Mogelijke spanningen tussen waarden

Productkwaliteit	Voedselveiligheid	Producten uit relatief onveilige processen zijn niet verkrijgbaar, maar wel gewenst (rauwmelkse kazen).
	Gezondheid	Beleid gericht op uniformiteit en externe kwaliteit kan tegengesteld zijn aan het doel van smaaklessen en productdiversiteit.
	Milieu	Hoge eisen aan productkwaliteit kan leiden tot meer afval door afkeuren van partijen.
Productkwaliteit	Dierenwelzijn	Het streven naar blank kalfsvlees kan leiden tot minder diervriendelijker houderijsystemen.
	Rechtvaardigheid	EU-eisen over productkwaliteit beperken marktkans van kleine producenten/3 ^e landen.
	Ambachtelijkheid	Interferentie tussen GTS-status en hoge kwaliteitsvoorschriften.
	Voedselzekerheid	Hoge producteisen kunnen er voor zorgen dat er minder producten beschikbaar zijn.
Voedselveiligheid	Gezondheid	Onduidelijke rol van hoge hygiëne-eisen in toename van allergieën.
	Milieu	Meer afval door strenge THT data. Vernietiging van niet-toegelaten partijen aan de grens. Visteelt/aquacultuur kan zorgen voor hoger risico rond voedselveiligheid (visgrondstoffen voor voer, recycling/accumulatie van eventuele contaminanten).
	Ambachtelijkheid	Voorschriften voor voedselveiligheid kunnen ambachtelijke werkwijze tegengaan.
	Economie	0-tolerantie voor voedselveiligheidsnormen kan zorgen voor handelsbarrières.
Gezondheid	Milieu	Overheid geeft advies om twee keer in de week vette vis te eten vanwege gezondheidskundige effecten van omega-3 en -6 vetzuren, maar dit kan overbevissing bevorderen.
	Economie	Versterking van sector beïnvloedt het aanbod van voedselproducten, waardoor gezondheidsproblemen zoals obesitas in de hand gewerkt kunnen worden.
Milieu	Milieu	Het beleid gericht op toename van biologische producten kan leiden tot het invliegen van producten. Het gebruik van veevoedergrondstoffen als biomassa voor het opwekken van energie strookt niet met een duurzaam gebruik van grondstoffen. Kweek van vissen vraagt om veel (vis)eiwitrijk voer en dit kan interfereren met duurzaam visserijbeleid.
	Dierenwelzijn	Past beleid gericht op aquacultuur (dat overbevissing tegengaat) in het beleid voor dierenwelzijn. Hoger gehalte milieucontaminanten in biologische (vrije uitloop) eieren.
	Rechtvaardigheid	Markttoegang voor producenten uit (derde) landen met lagere milieunormen niet altijd mogelijk.
	Economie	Het belang van het instandhouden van het ecosysteem in zeeën is op korte termijn strijdig met economische belangen van de visserijsector.
Voedselzekerheid	Rechtvaardigheid	Het streven naar voedselzekerheid kan leiden tot overschotten, hetgeen voedselproductie in derde landen onder druk kan zetten.

Uit de tabellen 3.5 en 3.6 komt naar voren dat een aantal tegenstellingen in het beleid op afzonderlijke waarden een integraal voedselkwaliteitsbeleid in de weg kunnen staan. Daarnaast zijn er mogelijkheden om het beleid ten aanzien van verschillende waarden elkaar te laten versterken. Hierbij moet wel opgemerkt worden, dat de geïdentificeerde snijvlakken potentiële interferenties zijn. Er is niet onderzocht of deze tegenstellingen ook daadwerkelijk in de praktijk optreden.

3.5.2 Conclusies

De resultaten van dit hoofdstuk laten zien, dat niet alle waarden even goed vertegenwoordigd blijken te zijn in het beleid. Voor sommige waarden is dat met opzet het geval (productkwaliteit), terwijl bij andere waarden het onderwerp nog relatief nieuw is (gezondheid). Dit laatste leidt er toe, dat beleid soms nog vrij impliciet aanwezig en in ontwikkeling is. Waar wel beleid is, kunnen per waarde heel verschillende keuzes worden gemaakt (productkwaliteit versus voedselveiligheid). Dit leidt tot een heel verschillende invulling en uitvoering van beleid (geen activiteit versus strakke handhaving). Ten aanzien van een aantal waarden geldt, dat het huidige beleid vooral wordt gehandhaafd (maar mogelijk de maatregelen verbeterd worden): voedselzekerheid, productkwaliteit, voedselveiligheid en dierenwelzijn. Waarden die al langer in de aandacht zijn en waar ook nieuwe ontwikkelingen worden nagestreefd, zijn milieu en economie. Waarden die pas recent in de belangstelling staan, zijn gezondheid en rechtvaardigheid. Een waarde waarop thans slechts een oriëntatie plaatsvindt, is ambachtelijkheid. De oriëntatie betreft hier streekproductenbeleid.

De belangrijkste conclusie die uit dit hoofdstuk getrokken kan worden is dat er op dit moment nog geen integraal voedselkwaliteitsbeleid bestaat. De beleidslijnen voor de verschillende voedselkwaliteitswaarden lopen slechts op hoofdzaken ('level playing field', verantwoordelijkheid overdragen aan de markt) in dezelfde richting, terwijl op specifieke punten zelfs spanningen kunnen optreden. In een aantal gevallen kunnen raakvlakken tussen waarden ook een versterking van het beleid opleveren, zoals rond voedselzekerheid/rechtvaardigheid en ambachtelijkheid/dierenwelzijn. Deze versterking biedt zeker kansen voor de vorming van een meer integraal voedselkwaliteitsbeleid. In de meeste gevallen betekenen raakvlakken tussen waarden echter het ontstaan van spanningen. Voor de ontwikkeling van een integraal voedselkwaliteitsbeleid moeten deze spanningen worden aangepakt.

4 Voedselkwaliteit in de maatschappij

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is de stand van zaken beschreven met betrekking tot de beleidsmatige activiteiten op het gebied van uiteenlopende waarden rondom voedselkwaliteit. In dit hoofdstuk wordt de stand van zaken met betrekking tot de maatschappelijke aandacht voor deze waarden besproken. Naast de overheid hebben immers diverse andere maatschappelijke actoren invloed op de waarden rondom voedselkwaliteit: producenten, verwerkers, detailhandelaren, consumenten, maatschappelijke organisaties, media en wetenschappers. Dit hoofdstuk richt de aandacht vooral op actoren die direct betrokken zijn bij voedselproductie en –consumptie: primaire producenten (4.2.1), verwerkers (4.2.2), detailhandelaren (4.2.3) en consumenten (4.3). Daarnaast wordt aandacht besteed aan de rol van maatschappelijke organisaties in het publieke debat rond voedselkwaliteit (4.4). Per actor wordt een bespreking gegeven van hun aandacht voor en acties ten aanzien van de uiteenlopende waarden van voedselkwaliteit. Soms wordt een waarde niet besproken, omdat geen noemenswaardige aandacht of actie ten aanzien van deze waarde valt waar te nemen. Ook worden in de bespreking soms bepaalde waarden samengevoegd, omdat deze in het perspectief van de desbetreffende actor goeddeels samenvallen (zie tabel 4.1)

Tabel 4.1 *Relevante waarden per maatschappelijke actor (waarden met een gelijke kleur worden tegelijkertijd beschreven)*

	Omgeving		Product			Proces			
	Voedselzekerheid	Economie	Productkwaliteit	Voedselveiligheid	Gezondheid	Milieu	Dierenwelzijn	Rechtvaardigheid	Ambachtelijkheid
Primaire productie	✓	✓	✓	✓		✓	✓		
Verwerking		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Detailhandel incl. foodservice		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Consumenten	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Publiek debat	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

4.2 Voedselproductieketen

De voedselproductie in Nederland begint bij de primaire productie van land- en tuinbouwproducten. De primaire agrarische productie is nauw verweven met andere delen van de economie, hoewel deze relatie minder hecht wordt (zie box 4.1).

Zo is er een sterke relatie tussen de primaire productie en de voedings- en genotmiddelenindustrie (V&G-industrie). Zonder tussenkomst van de V&G-industrie zouden vele voedselproducten niet geschikt zijn voor consumptie. Daarnaast bestaan er relaties tussen

primaire productie en detailhandel en tussen V&G-industrie en detailhandel. De detailhandel betreft voedselproducten van zowel primaire producenten als V&G-industrie en zorgt vervolgens dat deze producten de consumenten bereiken (Post et al., 1987). Van de voedselproductieketen wordt verwacht, dat zij kwalitatief hoogwaardige producten levert en dat zij dit doet op maatschappelijk verantwoorde wijze. Zo stelt LNV dat verantwoord ondernemen en het zeker stellen van de maatschappelijke 'licence to produce' basisvoorwaarden zijn geworden voor de voedselproductieketen (www.minlnv.nl; www.nieuwsbank.nl).

Box 4.1 *Relatie Nederlandse landbouw met verwerkende industrie*

Relatie Nederlandse landbouw met verwerkende industrie minder hecht

De Nederlandse land- en tuinbouw zijn een belangrijke toeleverancier van de verwerkende industrie. De relatie tussen de Nederlandse primaire productie en de V&G-industrie wordt echter minder hecht. Een oorzaak is het sterk toegenomen aandeel van de sierteeltproductie. Sierteeltproducten vinden in onbewerkte vorm hun weg naar consumenten in binnen- en buitenland. Daarnaast dragen krimpende veestapels en toename van de verwerking van buitenlandse grondstoffen bij aan de daling van het verbruik van binnenlandse grondstoffen door de verwerkende industrie. In 2004 werd voor ruim 7 miljard Euro aan land- en tuinbouwproducten aan de verwerkende industrie geleverd. In datzelfde jaar werd voor ruim 11 miljard Euro aan grondstoffen uit het buitenland geïmporteerd. Door de trend naar globalisering kunnen verwerkers hun grondstoffen bijna overal ter wereld betrekken, afhankelijk van de prijs/kwaliteit verhouding. Mede hierdoor nemen de leveringen van de Nederlandse landbouwsector aan de voedingsindustrie bijna jaarlijks af. Er zijn echter ook redenen waarom deze trend beperkt blijft. Zo is er de kwaliteit en veiligheid van producten, waardoor de V&G-industrie hechte relaties moet aangaan met toeleveranciers van grondstoffen. Vaak kan men met lokale leveranciers betere afspraken maken dan met aanbieders verder van huis (Bijman et al., 2003). Ook de organisatie van de onderneming speelt een rol, zoals bij coöperatieve bedrijven. Deze coöperaties zullen in principe zoveel mogelijk grondstoffen van binnenlandse oorsprong blijven verwerken. Een aantal bedrijfsgroepen, waaronder slachterijen, zuivel- en suikerindustrie, is om die reden nagenoeg volledig afhankelijk van de Nederlandse landbouw. Door de aard van het productieproces is hoe dan ook een deel van de V&G-industrie afhankelijk van buitenlandse grondstoffen. Dit geldt onder andere voor koffie- en theebranderijen, cacao- en tabaksverwerkende industrie. Ook bedrijven die behoren tot veevoeder-, meel-, graanverwerkende en margarine- en vettenindustrie betrekken een substantieel deel van hun grondstoffen uit het buitenland.

4.2.1 Primaire productie

De Nederlandse land- en tuinbouw kenmerkte zich de afgelopen decennia door expansie, intensivering, productiviteitsstijging en bedrijfsvergroting. De land- en tuinbouw telde in 2005 nog maar 81.830 bedrijven, tegenover bijna 125.000 in 1990. De grootste groepen vormen de ruim 21.000 melkveebedrijven en de ruim 18.500 bedrijven met overige graasdieren zoals vleeskoeien, schapen en geiten. Het aantal akkerbouwbedrijven (vooral granen, suikerbieten en aardappelen) bedraagt ruim 12.000. De intensieve veehouderij (varkens of pluimvee) telt bijna 7.200 bedrijven en de tuinbouw circa 15.000 bedrijven. Daarnaast zijn er nog bijna 7.300 bedrijven die verschillende productietakken combineren.

De daling van het aantal bedrijven ging de laatste jaren sneller dan in de jaren negentig van de vorige eeuw. Dit was vooral een gevolg van de forse sanering in de intensieve veehouderij onder invloed van het mestbeleid. Daarnaast hebben de uitbraken van dierziekten, zoals varkenspest in 1997, MKZ in 2001 en vogelpest in 2003, hun sporen achter gelaten. Ook achterblijvende inkomens in land- en tuinbouw hebben ertoe bijgedragen dat een groot

aantal bedrijven is beëindigd (Silvis & De Bont, 2005). Het aantal megabedrijven³ in de land- en tuinbouw neemt toe. Tussen 1994 en 2004 is hun aantal verdrievoudigd. Een megabedrijf was in 2004 bijna zes maal groter dan het gemiddelde bedrijf. Nederland telde in 2004 circa 1.350 van dergelijke grote bedrijven, goed voor 17% van de productiecapaciteit, tegen 5% in 1994. Megabedrijven komen het meest voor in de glastuinbouw. Ondanks schaalvergroting zijn bedrijven in de primaire productie klein in omvang in vergelijking met bedrijven in de andere schakels van de keten. Hierdoor heeft de primaire sector een relatief zwakke onderhandelingspositie (LEB, 2006).

De specialisatie van de Nederlandse land- en tuinbouwbedrijven is in de afgelopen decennia toegenomen. Deze specialisatie is aantrekkelijk om schaalvoordelen te realiseren en de efficiëntie van productiefactoren te vergroten. Risicospreiding wordt wel als argument aangevoerd tegen specialisatie. Het effect van efficiëntie en schaalvoordelen lijkt echter vooralsnog te overheersen (Vrolijk, 2006).

Voedselzekerheid

Van een groot aantal land- en tuinbouwproducten is de productie meer dan toereikend om in de Nederlandse behoefte te voorzien. Dit betekent dat Nederlandse boeren en tuinders voor de afzet van hun producten afhankelijk zijn van de buitenlandse markt. Voor een aantal producten is de zelfvoorzieningsgraad in 2004/2005 gegeven in tabel 4.2. Voor de akkerbouwproducten aardappelen en suiker is de zelfvoorzieningsgraad relatief hoog. Voor granen was Nederland in dezelfde periode aangewezen op de importmarkt om in de eigen behoefte te voorzien. Vooral bij dierlijke producten zijn de zelfvoorzieningsgraden betrekkelijk hoog (Land- en Tuinbouwcijfers, 2006).

Tabel 4.2 *Zelfvoorzieningsgraad van diverse producten in 2004/2005*

Product	Zelfvoorzieningsgraad (%)
Aardappelen	134
Suiker	150
Granen	24
Rund- en kalfsvlees	114
Varkensvlees	227
Pluimveevlees	161
Consumptie-eieren	193
Kaas	208
Gecondenseerde melk	231

Economie

De productiewaarde van de totale land- en tuinbouw had in 2005 een omvang van 18,6 miljard Euro. Hiervan had in 2005 10,2 miljard Euro betrekking op akkerbouw- en tuinbouwproducten en 8,4 miljard Euro op veehouderijproducten. Binnen de akkerbouw- en tuinbouwproducten hebben de sierteeltproducten (bloemen en planten) een aandeel van ruim 50%, gevolgd door verse groenten met bijna 19%. Binnen de groep veehouderijproducten heeft de melkveehouderij een aandeel van 43% in de productiewaarde (Land- en Tuinbouwcijfers, 2006).

Productkwaliteit en voedselveiligheid

Vernieuwingen in of een veranderende aandacht voor productkwaliteit zijn binnen de primaire productie vooralsnog beperkt. Handelspartners van de primaire sector stellen wel eisen met

³ Een megabedrijf komt overeen met 320 melkkoeien, 12.500 mestvarkens, 160.000 legkippen, 340 hectare akkerbouw of 3,5 hectare glastuinbouw.

betrekking tot productkwaliteit en/of het gebruik van registratiesystemen, waarmee de primaire sector de productkwaliteit waarborgt en transparant maakt voor volgende schakels in de voedselproductieketen.

Ook rond voedselveiligheid wordt gebruik gemaakt van kwaliteits- en registratiesystemen, deels opgelegd door handelspartners en deels door wetgeving. De primaire productie heeft de afgelopen jaren regelmatig te kampen gehad met crises rondom voedselveiligheid: klassieke varkenspest, klassieke vogelpest, BSE en dioxine in pluimveevlees en eieren. Deze crises leidden in de meeste gevallen tot (preventieve) vernietiging van het product en het (tijdelijk) instellen van een door de overheid opgelegd exportverbod van producten (Bondt et al., 2006).

Milieu

De land- en tuinbouw neemt ruim 12% van de totale Nederlandse emissie aan broeikasgassen voor zijn rekening, terwijl het aandeel in het totaal van de verzurende emissies bijna 39% is. De totale afvalproductie (exclusief mest) van de land- en tuinbouw is met 2,4 miljard kilo de laatste jaren stabiel. In 2004 werd bijna 97% van het afval uit land- en tuinbouw hergebruikt (LEB, 2006).

Een beperkt deel van de primaire producenten produceert biologisch. De ontwikkeling van de biologische landbouw in Nederland heeft te maken met een vertraagde groei. In 2004 en 2005 was het areaal biologische landbouw in het totale areaal 2,5%. Dit is slechts 0,3% meer dan in 2003. Het areaal dat gecertificeerd was voor biologische productie was 48.800 hectare in 2005. Dit is slechts 1,3% meer dan in 2004. De vertraagde groei is wellicht te wijten aan het gegeven dat de Regeling Stimulering Biologische Productiemethode in 2005 niet open gesteld werd voor nieuwe deelnemers (LEB, 2006). Het aantal gecertificeerde biologische bedrijven is in 2005 vrijwel gelijk gebleven ten opzichte van 2004 en bedroeg 1.377.

Dierenwelzijn

Huisvestingssystemen bij de meeste veehouders voldoen aan de voor 2005 geldende wettelijke normen, terwijl een aantal veehouders al voldoet aan de voor 2008 geformuleerde normen (De Vlieger et al., 2005). Ten aanzien van dierenwelzijn volgt de primaire sector de wetgeving die door de overheid wordt opgelegd en de handelseisen die door andere schakels in de keten worden opgelegd.

Dierenwelzijn en crises in de veehouderij, waaronder vogelgriep, BSE en MKZ, houden Europa en ook Nederland regelmatig in hun greep. Naast de vernietiging van dieren, al dan niet preventief, eisen dierziekten ook slachtoffers op bedrijfsniveau in de primaire sector. Bedrijven moeten sluiten of gaan failliet, vooral als gevolg van een verminderde vraag naar vlees door consumenten in binnen- en buitenland. Ook leiden dierziektes vaak indirect tot fusies en overnames.

4.2.2 Verwerking

Een belangrijk deel van de grondstoffen voor de productie van voedselproducten komt uit het buitenland. Het betreft vooral producten van gewassen die niet in het Nederlandse klimaat kunnen worden geteeld, zoals soja (zie box 4.2).

Er is een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die gevolgen hebben voor het productassortiment van de voedselverwerkende industrie. De toenemende mobiliteit leidt tot andere voedselpatronen, er is een toenemende vraag te verwachten naar gemaksvlees, kleinere porties en verpakkingen, en individualisering zal meer minisegmenten in de markt oproepen. De vraag naar diervriendelijke producten zal mogelijk toenemen en er zal meer

aandacht uitgaan naar de gezondheidsaspecten van voedsel. Technische vernieuwingen leveren zowel mogelijkheden als risico's op, resulterend in een toegenomen vraag naar kwaliteitsborging en informatie over productiemethoden (Kornelis, 2005).

De toegenomen maatschappelijke aandacht voor waarden uit zich niet alleen rond productkwaliteit, voedselveiligheid en gezondheid, maar ook in productieprocessen. Zo hebben steeds meer ondernemingen een milieubeleid dat streeft naar continue verbetering van prestaties. Economische doelstellingen worden veelal afgewogen tegen sociale en milieudoelstellingen. De maatschappij kan hiervan kennis nemen in jaarverslagen. In het kader van de groeiende aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen zijn duurzaamheidsrapportages gemeengoed geworden.

Box 4.2 *Schone soja*

Import van schone soja in Nederland

Voor exporterende landen als Brazilië en Argentinië is soja van grote economische betekenis. Ook voor Nederland speelt soja een belangrijke rol in de voedselproductieketen. Soja zelf wordt gebruikt door bijvoorbeeld de margarine industrie. Het restproduct hiervan wordt onder meer gebruikt voor kwalitatief hoogwaardig veevoer. Het gebruik van soja in veevoer staat onder druk in Europa en Nederland. Dit is mede het gevolg van de discussie over genetische modificatie die leidt tot een verminderde vraag naar sojaolie door de voedings- en genotmiddelenindustrie (Van Berkum et. al., 2006). Soja wordt wel geassocieerd met ontbossing, sociale misstanden en erosie in landen als Brazilië. Ook vraagstukken als genetische modificatie, werkloosheid, honger en schuldenproblematiek worden hieraan gekoppeld. De verwerkende industrie is beducht voor de mogelijke gevolgen van dergelijke discussies op hun imago. Mede daarom stapt Campina over op maatschappelijk verantwoorde soja voor koeien. Deze soja, door Campina 'groene soja' genoemd, is een initiatief van Campina, Wereld Natuur Fonds, Solidaridad en Natuur & Milieu (Persbericht Campina, 2006).

Economie

De V&G-industrie maakt met een aandeel van ruim een derde in de totale toegevoegde waarde een substantieel deel uit van de voedselproductieketen. De V&G-industrie telt ongeveer 4.500 bedrijven, die werkgelegenheid bieden aan circa 144.000 personen. Ongeveer 66% van deze mensen is werkzaam in bedrijven met meer dan 100 werknemers. In 2003 omvatte de V&G-industrie 245 van dergelijke grote bedrijven, die in dat jaar een omzet behaalden van 42,3 miljard Euro. Van deze omzet werd ruim 19 miljard Euro (46%) in het buitenland behaald. De export door de V&G-industrie is voor circa driekwart gericht op de EU-landen.

Nederland herbergt relatief veel multinationale voedingsmiddelenconcerns, waarvan een aantal belangrijke spelers zijn op Europees en mondiaal niveau. Tot de grootste ondernemingen op dit terrein behoren Unilever, Heineken, Vion, Friesland Foods, Nutreco en Campina. De tien grootste Nederlandse voedingsmiddelenconcerns behaalden in 2005 een wereldwijde omzet van circa 80 miljard Euro. Opvallend is de positie van het vleesbedrijf Vion. In drie jaar tijd vertienvoudigde de omzet van dit in Best gevestigde bedrijf. Door overnames in Nederland en Duitsland behoort het tot de top van de varkensvleesbedrijven in Europa. Unilever is echter veruit de belangrijkste producent van voedings- en genotmiddelen. In 2005 werd een wereldwijde omzet behaald van bijna 40 miljard Euro, waarvan ruim 23 miljard Euro betrekking had op voedings- en genotmiddelen.

Productkwaliteit

Voor de verwerkende industrie zijn trends in de maatschappij van groot belang bij productontwikkelingen. Technische ontwikkelingen op het gebied van het conserveren van

levensmiddelen maken het mogelijk om producten te maken met een hoge voedingswaarde, korte bereidingstijd en hoge kwaliteit. De smaak en preferenties van consumenten worden echter niet alleen bepaald door inkomen, prijs, leeftijd, geslacht, opleiding en beroep, maar ook door verschillen in achtergrond, behoeften, betrokkenheid, persoonlijkheid en levensstijl.

Voedselveiligheid

Op het gebied van voedselveiligheid zijn diverse controlemechanismen geïntegreerd in het bedrijfsleven. Deze mechanismen zijn opgesteld door overheid of detailhandel. De verwerkende industrie neemt hierin zelf ook het initiatief, loopt soms voor op wetgeving en voorkomt daarmee formulering van strengere wetgeving. Gemeengoed is het gebruik van HACCP en regelmatige risicoanalyse van de keten. De hoge mate van industrialisering van productieprocessen maakt dat handhaving van veiligheid een geïntegreerd onderdeel van de productie is geworden. Calamiteiten zullen zich blijven voordoen in de voedselproductieketen en kunnen als gevolg van verbeterde detectiemethodieken en inspectiesystemen zelfs toenemen, omdat ze beter worden aangetoond. In 2003 had echter het overgrote deel van de Nederlandse consumenten vertrouwen in de veiligheid van voedingsmiddelen (Dagevos & Hansman, 2003).

De afgelopen decennia hebben zich een reeks van incidenten rond voedselveiligheid in de verwerking voorgedaan: glas in brood, benzeen in bronwater, aluminium in babyvoeding. Weliswaar waren deze incidenten tijdelijk van aard, maar ze brachten wel veel maatschappelijke beroering teweeg. Overigens zijn er grote verschillen in de omvang van de crises. Het vinden van glas in brood van een bepaalde fabrikant is van een heel andere orde dan bijvoorbeeld de BSE-crisis. Bij dierziekten is er sprake van een ongrijpbaar besmettingsgevaar dat ongecontroleerd om zich heen grijpt. Een gebrek aan controle levert onder consumenten in dat geval eerder onrust op dan bij beter beheersbare risico's (Kornelis, 2005).

Gezondheid

Het bedrijfsleven ziet gezondheid enerzijds als een verantwoordelijkheid van consumenten (Schilpzand, 2004), maar anderzijds biedt het diverse producten aan die passen bij een gezondere levensstijl. Het bedrijfsleven speelt hiermee in op een vraag van consumenten en gebruikt gezondheid in marketing. Productontwikkelingen zijn in twee categorieën te splitsen, te weten aanpassingen van bestaande producten en ontwikkeling van nieuwe producten. Een aantal voorbeelden van dergelijke producten staat in box 4.3.

Box 4.3 ***Bestaande en nieuwe producten***

Aanpassingen aan bestaande producten en ontwikkeling van nieuwe producten

De voedselverwerkende industrie gaat de strijd aan tegen overgewicht. De Europese producenten van frisdranken, verenigd in de UNESDA, ontwikkelen steeds meer suikervrije alternatieven en gaan bovendien hun marketing beperken. In verschillende media voor jonge kinderen zal niet meer worden geadverteerd en de verkoop van frisdranken op basisscholen wordt beperkt. Recentelijk zijn er diverse producten op de markt gekomen waarbij gezondheid voorop staat. Vooral de zuivelindustrie biedt een groot aantal gezondheidsdranken aan. De verkoop van deze producten heeft een omvang van circa 150 miljoen Euro op jaarbasis, terwijl de markt jaarlijks met 20 tot 25% groeit (IRI Nederland, 2005, zie <http://nl1.infores.com/>). Ook heeft Unilever Becel Pro-Activ op de markt gebracht dat cholesterolverlagend werkt en waarvan zorgverzekeraar VGZ de aankopen tot een bepaald bedrag vergoedt. Campina heeft een vleesvervanger, Valess, in de markt gezet, bereid uit magere melk en plantaardige voedingsvezels. Het bevat minder vet en relatief meer meervoudig onverzadigde vetzuren dan vlees. Andere voorbeelden zijn producten als Vifit van Campina, Fruit2Day van Hero en Knorr Vie van Unilever.

Uit een onderzoek onder de 25 grootste internationaal opererende voedingsmiddelenconcerns blijkt dat de meeste ondernemingen de bezorgdheid van consumenten over gezondheid niet serieus genoeg nemen. Unilever en Ahold, twee Nederlandse bedrijven die onder de loep zijn genomen, vormen hierop in vergelijking met hun internationale concurrenten een positieve uitzondering (Lang et al., 2006).

Op etiketten van levensmiddelen verschijnen steeds meer claims: beweringen met betrekking tot voedingswaarde, gezondheid en de gunstige plaats die het voedingsmiddel inneemt in het totale voedselpakket. Als stelregel geldt dat claims de consument niet mogen misleiden. Uit onderzoek van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA, 2006b) blijkt echter dat er momenteel diverse levensmiddelen op de markt zijn die niet voldoen aan de wettelijke eisen rondom misleiding. Op dit moment bestaat in Europees verband een voorstel voor een verordening met betrekking tot voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen, met als doel harmonisering van nationale wet- en regelgeving.

In 2005 is een eerste stap gezet om het probleem van overgewicht met maatschappelijke partners gezamenlijk aan te pakken. Hiertoe hebben overheid, diverse organisaties en het bedrijfsleven op initiatief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) het Convenant Overgewicht getekend (Convenant Overgewicht, 2005). Dit convenant stelt zich ten doel de balans tussen eten en bewegen te herstellen.

Drie voedingsmiddelenfabrikanten, Campina, Unilever en Friesland Foods, hebben op initiatief van Unilever in 2006 het nieuwe logo 'Ik Kies Bewust' ontwikkeld (Persbericht Campina, Unilever, Friesland Foods, 2006). Het logo wordt door een intensieve reclamecampagne onder de aandacht van de consument gebracht en zou consumenten moeten helpen een bewuste keuze te maken voor producten met een gezondere samenstelling. Het logo richt zich vooralsnog alleen op producten van de drie genoemde voedingsmiddelenproducenten. Wel wordt het logo ondersteund door nagenoeg alle leden van het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL), met uitzondering van Albert Heijn dat vorig jaar zijn eigen gezondheidslogo introduceerde ('het klavertje').

Milieu

De V&G-industrie wist de laatste jaren een daling van de milieubelasting te behalen bij een toenemende productie. Bij een stijgend energieverbruik is een vermindering van de emissie van broeikasgassen per eenheid product gerealiseerd (Brouwer et al., 2004). De V&G-industrie heeft met 10% een behoorlijk aandeel in de afvalproductie in Nederland. Voor correctie voor hergebruik bedraagt het aandeel zelfs 15 tot 20% (Van Blijswijk & Dutilh, 2003). Ongeveer driekwart van het afval dat door de V&G-industrie wordt geproduceerd, is organisch. De V&G-industrie droeg in 2004 voor respectievelijk 2,3%, 0,6% en 4,1 % bij aan het broeikas-effect, verzuring en vermesting (Milieu- en Natuurplanbureau, 2006). Verwerkers van biologische producten profileren zich expliciet op het gebied van milieu door middel van de logo's EKO en Demeter.

Dierenwelzijn

Nederlandse vleesverwerkende bedrijven volgen bij het slachten Europese richtlijnen die voorschrijven dat bedwelming voor doden verplicht is. De huidige keurmerken bevatten echter geen informatie over de slachtwijze. Ten aanzien van dierenwelzijn hebben door overheid en branche gestelde eisen geleid tot het ontstaan van diverse productiestandaarden die aandacht geven aan dierenwelzijn. Hiertoe behoort ook een aantal logo's dat producten positioneert in het schap.

Rechtvaardigheid

FairTrade, of de voorlopers daarvan, bestaat sinds 1959. FairTrade is de grondlegger van eerlijke handel, een initiatief dat wereldwijd navolging heeft gevonden. In eerlijke handel vinden producten van boeren, ambachtslieden en bedrijven met een goed sociaal beleid hun weg naar de exportmarkt. FairTrade was in 1988 één van de initiatiefnemers van het op de handel gerichte Max Havelaar keurmerk. FairTrade genereerde in 2005 met 120 werknemers een omzet van bijna 21 miljoen Euro. Dit is nog geen 1 promille van de omzet in de Nederlandse V&G-industrie. Een derde van deze omzet werd gehaald uit handnijverheid, een derde uit verkoop van koffie, en ook een derde uit andere levensmiddelen als thee, rijst, sauzen, vruchtensappen en wijn.

Kenmerkend voor de eerlijke handel is, naast de marginale bijdrage aan de economie, de ketenbrede aanpak. Productie tot en met distributie verloopt langs schakels die zich uitsluitend richten op rechtvaardigheid. In toenemende mate liggen deze producten echter ook bij de gangbare detailhandel in de schappen. Enkele reguliere verwerkers en handelaren zien eerlijke handel als groeimarkt. Zo is in 2005 Naturelle gecertificeerd om het Max Havelaar keurmerk te voeren voor verse groenten en fruit. Naturelle is het bedrijfs onderdeel van The Greenery dat zich bezighoudt met biologische producten. Het bedrijf importeert deze producten en voorziet het van het Fair Trade Organic logo.

Ambachtelijkheid

De ketenbrede aanpak is ook terug te vinden bij producten die ambachtelijkheid hoog in het vaandel hebben staan. Zo vindt de verkoop van streekproducten veelal plaats in de directe omgeving van het bedrijf dat ze heeft geproduceerd. Het gebruik van lokale grondstoffen is één van de meest kenmerkende elementen voor een streekproduct. De sector heeft een eigen keurmerk dat garant staat voor de herkomst van grondstoffen, de verwerking in de regio en een verantwoorde productiewijze. Streekproducten worden voornamelijk verkocht via boerderijwinkels. In 2004 werd voor ongeveer 90 miljoen Euro aan streekproducten verkocht (SPN, 2005, zie www.streekproducten.nl). Vooralsnog is dus het economische aandeel van deze producten marginaal ten opzichte van de totale Nederlandse omzet van de V&G-industrie.

Ambachtelijke producten beperken zich niet tot de streekproducten. Ook traditionele producten met specifieke kenmerken vallen hieronder. Dit kan ook meer gangbare producten betreffen zoals Parmaham. Ambachtelijkheid wordt door verwerkers ook gebruikt in de marketing van producten met behulp van termen als puur, ambachtelijk en natuurlijk. Ook het gebruik van afbeeldingen op verpakkingen kan ambachtelijkheid suggereren.

4.2.3 Detailhandel

In Nederland wordt tweederde van de levensmiddelen voor thuisgebruik gekocht bij de supermarkten en één derde bij de speciaalzaken. Het aandeel van de supermarkten in deze aankopen groeit. De consumenten kopen voedings- en genotsmiddelen ook in de foodservice kanalen (buitenhuishoudelijk verbruik). In 2001 werd voor 35% van de totale bestedingen aan voedings- en genotsmiddelen besteed in horeca en catering (Bijman et al., 2003). In deze paragraaf 4.2.3 ligt de nadruk op de acties met betrekking tot de waarden die plaats hebben in de kanalen voor thuisgebruik.

In de detailhandel is het afgelopen decennium sprake geweest van een enorme schaalvergroting die gepaard is gegaan met fusies en overnames. Nederland telde in 2004 bijna 5.600 supermarkten die werkgelegenheid boden aan bijna 101.000 werknemers (HBD, 2005). Deze supermarkten zijn grotendeels in handen van een relatief klein aantal supermarktketens, waarvan Albert Heijn (onderdeel van Ahold) de grootste is. Albert Heijn

realiseerde in 2005 met 675 winkels een omzet van 6,4 miljard Euro, omgerekend een marktaandeel van circa 27%. Schuitema, dat de winkelformule C1000 exploiteert, haalde in datzelfde jaar een marktaandeel van bijna 15%. Overigens is Schuitema voor 73% in handen van Ahold. Laurus had in 2005 met de formules SuperDeBoer, Konmar en Edah een marktaandeel van circa 12%. Inmiddels wordt Laurus als gevolg van een mislukt ombouwavontuur en door toedoen van de prijzenoorlog ontmanteld.

De prijzenoorlog heeft de concurrentieverhoudingen in de voedselproductieketen weer in de maatschappelijke belangstelling gebracht. De verharding in de verhoudingen tussen supermarkten en leveranciers roept hierbij net zoveel vragen op als de verharding in de verhouding tussen supermarkten onderling (LEB, 2006). In de detailhandel draait het veelal om inkoopmacht. Er zijn dan ook inkooporganisaties die voedings- en genotmiddelen inkopen ten behoeve van de eigen winkels of namens de aangesloten leden. De grootste inkooporganisaties zijn Ahold, Laurus, Schuitema en Superunie. Hun gezamenlijk marktaandeel bedraagt ongeveer 85% (Bijman et al., 2003). Zij hebben een sterke onderhandelingspositie tegenover producenten en andere leveranciers van voedings- en genotmiddelen.

Sinds 2000 is de omzet in supermarkten met 16% toegenomen. Deze stijging ging ten koste van de omzet in speciaalzaken. In Nederland daalde de omzet van speciaalzaken in 2004 met gemiddeld 6%. Deze trend is ook in de andere Europese landen waarneembaar. Dit is vooral te danken aan de toegenomen verkoop van versproducten in supermarkten. Steeds meer supermarkten breiden uit concurrentieoverwegingen hun versassortiment uit en dit geldt ook voor ketens als Aldi en Lidl die tot voor kort niet of nauwelijks versproducten voerden. Van aardappelen, verse groenten en vers fruit wordt 70% via het supermarktkanaal verkocht, van vlees en vleeswaren 70%, van vis 50% en van pluimveevlees 72% (LEB, 2006). Alleen bij biologische producten en buitenlandse levensmiddelen kan de speciaalzaak haar positie vooralsnog handhaven. Naast genoemde productgroepen worden brood, banket en vis nog het meest via de traditionele speciaalzaak verkocht.

Economie

In totaal werd er door consumenten in 2004 voor bijna 23 miljard Euro aan voedings- en genotmiddelen uitgegeven in supermarkten. Dit komt neer op 3.225 Euro per huishouden (HBD, 2005). Van de bestedingen in supermarkten had 15 miljard Euro betrekking op voedingsmiddelen en bijna 8 miljard Euro op genotmiddelen.

Productkwaliteit en voedselveiligheid

De detailhandel heeft verschillende standaarden ontwikkeld waaraan leveranciers moeten voldoen. Deze verschillen in strengheid en in aspecten waarop ze betrekking hebben (EurepGap, BRC, FQS). De eisen gelden niet alleen voor productkwaliteit en voedselveiligheid maar hebben ook betrekking op andere waarden. Zo moeten telers die aan betrokken detailhandelaren willen leveren in een certificatieproces aantonen dat zij aan de gestelde voorwaarden met betrekking tot voedselkwaliteit en -veiligheid voldoen (LEB, 2001).

De detailhandel is ook betrokken bij HACCP dat zich uitstrekt over de gehele voedselproductieketen. HACCP heeft een wettelijk karakter en verwijst naar de Europese General Food Law en de Nederlandse Warenwet. Er zijn ook bovenwettelijke eisen binnen HACCP, waaronder hygiënenormen. HACCP kent een stappenplan met betrekking tot risico-inschatting, risicobeoordeling en risicobeheersing van gevaren. Ook traceerbaarheid van grondstoffen en producten is in HACCP opgenomen, hoewel het systeem zich beperkt tot de voorliggende en navolgende schakel in de keten (Bondt et al., 2005a).

Gezondheid

In navolging van Unilever speelt de detailhandel in op de vraag van consumenten naar gezonde producten. Zo biedt ook Albert Heijn sinds medio dit jaar cholesterolverlagende producten aan onder huismerk. Daarnaast heeft Albert Heijn in september 2005 het gezonde keuze klavertje geïntroduceerd. Dit logo staat inmiddels op circa 1.100 huismerken van Albert Heijn en heeft betrekking op producten met een laag gehalte verzadigd vet, suiker en zout, en een hoog gehalte voedingsvezels.

Milieu

Hoewel biologische producten in de belangstelling staan bij de consument is het aandeel in de totale bestedingen aan voedings- en genotmiddelen met circa 2% voorsnog beperkt van omvang. De grote retailers lopen hierin niet voorop. In 2005 was de omzet aan biologische producten met 467 miljoen Euro fractioneel hoger dan het jaar ervoor. De 232 natuurvoedingswinkels realiseerden in 2005 een omzet van 180 miljoen Euro. De verkoop van biologische producten in supermarkten daalde in 2005 echter met 2,6% tot bijna 230 miljoen Euro (Biologica, 2006).

Dierenwelzijn

Supermarkten spelen een belangrijke rol in het creëren van behoeftes aan diervriendelijke producten, omdat naar verhouding een groot deel van de afzet van dierlijke producten via de supermarkten loopt. Net als bij biologische producten geldt echter, dat Nederlandse supermarkten hierin niet voorop lopen. Albert Heijn heeft in Nederland een relatief eenzame positie op het gebied van het aanbieden van producten met maatschappelijke meerwaarde zoals diervriendelijkheid, waardoor ook deze grootste supermarkt wordt meegezogen in de concurrentie op prijs (Ingenbleek et al., 2004).

Rechtvaardigheid

Verkoop van Fair Trade producten vond in eerste instantie alleen plaats in Wereldwinkels en Fair Trade Shops. Max Havelaar producten hebben al enige tijd een positie binnen de grotere supermarkten. Recentelijk maakte Fair Trade een doorbraak naar het grote publiek, omdat nu ook een deel van het assortiment verkocht wordt via Albert Heijn en Super De Boer. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft dit proces ondersteund door Fair Trade een subsidie van 1,1 miljoen Euro te geven om hun producten in de schappen van supermarkten te krijgen.

Ambachtelijkheid

Veel boerderijwinkels hebben zich verenigd in regionale formules, zoals Groene Hart Landwinkels, Vallei Landwinkels en Boerderij Plus winkels. Daarnaast is er een landelijk samenwerkingsverband (www.landwinkel.nl). De aangesloten winkels, die allemaal gevestigd zijn op de boerderij, profileren zich met een uitgebreid assortiment ambachtelijke producten uit de eigen regio en streekproducten uit andere regio's. Door gezamenlijke inkoop van producten en gezamenlijke promotie kunnen zij een verscheidenheid aan producten aanbieden tegen een scherpe prijs. In de regel betreffen het producten die niet in de supermarkt verkrijgbaar zijn (www.erkendstreekproduct.nl).

4.3 Consumenten

Een verbrede kijk op voedselkwaliteit heeft direct consequenties voor het beeld van consumenten. Een complementaire visie op consumenten gaat verder dan het beeld van de calculerende en gulzige mens die alleen oog heeft voor prijskaartjes, voedingswaarde, en

bevrediging van de andere zintuigen door smaak, textuur en geur. Dit beeld van consumenten die louter gericht zijn op persoonlijke bevrediging door voedselproducten tegen zo min mogelijk kosten en moeite dient gecorrigeerd te worden als de aandacht verschuift van de basiskwaliteiten naar de meerwaarde van voedsel. Afhankelijk van moment, gemoedsgesteldheid, situatie, beschikbaarheid, tijd en geld maken consumenten uiteenlopende keuzes.

Tegelijkertijd moet geconstateerd worden, dat wat consumenten belangrijk (zeggen te vinden (waarden) maar al te vaak niet correspondeert met hun handelen. Er gaapt niet zelden een kloof tussen principes en praktijk. Het standpunt dat gezondheid boven alles gaat, wordt vaak met verve verwoord, maar tegelijkertijd haalt slechts een fractie van de bevolking de aanbevolen dagelijkse consumptie van twee ons groente en twee stuks fruit per dag (zie box 4.4). Ook zeggen consumenten waarde toe te kennen aan milieu- of diervriendelijkheid, terwijl de vraag naar biologische voedselproducten de afgelopen jaren met pijn en moeite naar een marginaal marktaandeel van 2% is gestegen (LEB, 2006).

Box 4.4 *Consumptie van groente en fruit*

Consumptie van groente en fruit

De jongste voedselconsumptiepeiling geeft aan dat slechts 7% van de respondenten tussen 19 en 30 jaar de norm van twee stuks fruit per dag haalt, dat een schrille 2% anderhalf ons groente per dag eet en dat niet één van de jongvolwassenen in de onderzoekspopulatie voldoet aan de aanbevolen dagelijkse hoeveelheid van twee ons groente per dag (Hulshof & Ter Doest, 2006).

Voedselzekerheid en economie

Een Nederlands huishouden spendeert ongeveer 11.3% van het huishoudbudget aan voedsel (Bijman et al., 2003). Voedselzekerheid lijkt onder consumenten niet te boek te staan als een punt waaraan veel waarde en prioriteit wordt gehecht. Voedselzekerheid is voor hen in de hedendaagse wereld van overvloed nauwelijks tot geen kwestie, behalve voor diegenen die zich economisch aan de onderkant van de samenleving bevinden.

Productkwaliteit

Hoe voedselproducten smaken, eruit zien en aanvoelen is sinds jaar en dag van belang en betekenis voor consumenten. Voeding moet lekker zijn en dat is de absolute topprioriteit voor consumenten. De verhouding tussen prijs en productkwaliteit, evenals de prijs in absolute zin, is evenzeer een klassieke waarde rond voedsel. Productkwaliteit is een terrein waarop consumenten geen concessies wensen te doen. Dit betreft bijvoorbeeld aspecten als uiterlijk en smaak, maar ook aspecten die verband houden met variatie in aanbod, gemak in gebruik en genot horen hierbij.

De behoefte aan variatie in het productaanbod brengt allerhande convergerende bewegingen onder één noemer. Deze gevarieerde consumentenvraag wordt bediend en aangemoedigd door het even overvloedige als veelsoortige aanbod van voedselproducten. Om de grote bandbreedte in de variatie aan te geven, zijn diverse tweedelingen aan te wijzen die hedendaagse voedselconsumenten karakteriseren:

- mondialisering versus belangstelling voor streekproducten of voor het (biologische) aanbod in de natuur- of boerderijwinkel;
- bulkaankoop versus belangstelling voor bijzondere levensmiddelen;
- snacks die snai- en graaibehoeften bevredigen versus voedselproducten met op gezondheid of levensfase gerichte toevoegingen.

Gemaksvoeding heeft een enorme vlucht genomen. Consumenten zijn bereid tot het kopen van tijd. Gemaksvoeding sluit naadloos aan op de behoefte aan het verlichten van de tijdsdruk en het besparen van tijd. Dit doet zich ook gelden bij het boodschappen doen: vaak en graag worden alle boodschappen in één keer in de supermarkt gehaald en ook wordt er massaal gebruik gemaakt van allerlei mogelijkheden om snel en gemakkelijk aan eten te komen (restaurants, grand cafés, traiteurs, take-aways).

Genieten is in belangrijke mate een ondersteunende trend aan gemak en vaak een trend met negatieve gevolgen voor de gezondheid. Voor de gezondheid en de lijn zijn bepaalde producten immers vaak niet bevorderlijk, maar de verleiding is moeilijk te weerstaan. Toenemende aandacht voor genot onder consumenten blijkt onder meer uit de bloei van de betere restaurants, de interesse voor allerlei delicatessen, en het experimenteren met eten. Bovendien vinden de meeste mensen het belangrijkste aan eten dat het lekker is (Dagevos & Hansman, 2003).

Voedselveiligheid

Door de verschillende voedselcrises in de voorbije jaren is vooral het afgelopen decennium door consumenten de nodige aandacht geschonken aan voedselveiligheid. Nederlanders zijn weliswaar in overgrote meerderheid (vol) vertrouwen over de veiligheid van hun voedsel, maar tegelijkertijd bestaat er specifieke bezorgdheid over bepaalde productcategorieën als pluimveeproducten of kant-en-klaar producten (Dagevos & Hansman, 2003; VWA, 2005). Een algemeen vertrouwen in voedselveiligheid betekent dus niet automatisch dat consumenten zonder zorgen zijn. Ook zou het onterecht zijn te concluderen dat onrust of onbehagen onder consumenten zich laat peilen aan de hand van een veranderende vraag. Wanneer consumentenzorgen slechts serieus worden genomen als er sprake is van teruglopende vraag naar verdachte voedselproducten, dan is dit een weinig subtiele indicator die snel kan leiden tot de veronderstelling dat er niets veranderd hoeft te worden zolang de consumentenvraag op peil blijft. Omdat de voedselproductie ver van consumenten afstaat – zowel fysiek als mentaal – en ze veelal in het duister tasten over praktijken en procedures in voedselproductieketens, hoeft het geen verbazing te wekken dat consumenten vaak te kennen geven het belangrijk te vinden dat door de overheid verantwoordelijkheid wordt genomen voor het houden van toezicht en controle op het waarborgen van voedselveiligheid (Bock & Wiersum, 2003; Dagevos en Hansman, 2003; VWA, 2005). Overigens kunnen consumenten zelf ook een bron van onveiligheid zijn bij het verwerken van voedsel in de keuken.

Gezondheid

Wat betreft gezondheid vertonen consumenten ambivalent gedrag. De slagzin “*maak de gezonde keuze de gemakkelijke keuze*”, is geen overbodige luxe in de context van een consumptiemaatschappij die bovenal gericht is op het opvoeren van de consumptie. Enerzijds valt het in deze context niet mee om weerstand te bieden aan de alomtegenwoordigheid en de verleidelijkheid van het aanbod aan vetrijke snacks of suikerhoudende frisdranken. Anderzijds valt het niet mee tegemoet te komen aan de richtlijnen voor goede voeding (twee ons groenten, twee stuks fruit). Slechts een fractie van de consumenten slaagt hierin (zie box 4.4), terwijl het tegenovergestelde geldt voor de mate waarin naar hartelust gesnackt en gesnoept wordt.

Hedendaagse voedingspatronen dragen bij aan de toename van het aantal Nederlanders dat met overgewicht heeft te kampen. Dit leidt tot een stijging van ziektekosten en tot maatschappelijke en individuele aandacht voor deze waarde. De cijfers met betrekking toe overgewicht hebben recentelijk aanleiding gegeven om het uitdijende probleem van overgewicht, met bijbehorende gevolgen voor de volksgezondheid, als urgenter naar voren te schuiven dan voedselveiligheid (Lang & Heasman, 2004; Stuurgroep TA, 2003; Van Kreijl &

Knaap, 2004). Gezondheid bestaat echter niet zonder voedselveiligheid. Zo is het streven naar het weren van Salmonella, Listeria of Campylobacter ingegeven door voedselveiligheidsoverwegingen, maar ontstaat er ook direct een positief effect op gezondheid.

Milieu, dierenwelzijn, rechtvaardigheid en ambachtelijkheid

In de beleveniseconomie draait het in hoge mate om consumenten een goed gevoel te geven bij het productaanbod en de wijze van aanbieden (Pine & Gilmore, 1999; Wolf, 1999). Belevensconsumptie betekent echter ook meer aandacht voor sociale, ethische en politieke overwegingen die consumenten meenemen in hun denken en doen (Meulenbergh, 2003; Micheletti, 2003; Nicholls & Opal, 2006). Mede door crises als varkenspest en BSE zijn morele aspecten nadrukkelijker op de voorgrond komen te staan de laatste tijd. Onder de consumentenzorgen over de morele aspecten van de voedselproductie vallen de proceswaarden milieu, dierenwelzijn, rechtvaardigheid en ambachtelijkheid die onderdeel zijn van een verbrede visie op voedselkwaliteit.

Milieu, dierenwelzijn, rechtvaardigheid en ambachtelijkheid sluiten daarmee aan bij een visie op voedselconsumptie die naast economische wetmatigheden ook plaats biedt aan ethische en emotionele aspecten. Deze proceswaarden passen in het beeld van bepaalde consumenten die meer bewust omgaan met wat ze kopen en eten. Maatschappelijk verantwoord consumeren of ethisch consumeren zijn aanduidingen die tegenwoordig regelmatig opduiken om aan te geven dat sommige consumenten zich verantwoordelijk voelen voor het hoe, wat en waar van hun eten. Zij stellen belang in milieu- en diervriendelijke productiepraktijken, in eerlijke handel en in vakmanschap of authenticiteit van de producent of het product. Deze consumenten doen bij voorkeur milieu- en diervriendelijk boodschappen, kiezen ervoor fair trade producten in hun winkelwagentje te doen en nemen de moeite naar de boerenmarkt of de boerderijwinkel te gaan om regionale etenswaren te kopen.

Wensen dat dieren een plezierig leven hebben gehad of dat boeren in ontwikkelingslanden eerlijk beloond worden voor hun inspanningen is vrijblijvend idealisme als het geen verplichtingen schept. Dit geldt ook voor het nemen van verantwoordelijkheid om geïnformeerd te zijn over wat we eten en hoe en waar dat voedsel geproduceerd is. De aanwezigheid van consumenten die bereid zijn financieel en intellectueel te investeren in lekker, schoon en rechtvaardig eten betekent niet dat we te maken hebben met een enorm groot marktsegment. Als echter niet alleen de macht van het getal regeert, dan wordt de betekenis van de belangstelling voor deze waarden op waarde geschat. Kennelijk worden deze proceswaarden door reguliere producten en productiemethoden nog onvoldoende gegarandeerd.

Drie recent verschenen boeken hebben met elkaar gemeen dat ze aandacht vragen voor het keren van de trend waarin consumenten steeds verder op afstand komen te staan – én door producenten worden gehouden – van de wijze waarop er in de voedselproductieketen te werk wordt gegaan (Fresco, 2006; Pollan, 2006; Singer & Mason, 2006). Een dergelijke agendering spoort met de huidige overheidsaandacht voor transparantie en (ethische) traceerbaarheid ten behoeve van het vergroten van de herkenbaarheid voor consumenten van de manier waarop voedsel is geproduceerd.

4.4 Publiek debat

Het publieke debat op het gebied van voedselkwaliteit wordt gevoerd door maatschappelijke organisaties, consumentenorganisaties, vertegenwoordigers van de diverse schakels in de voedselproductieketen, wetenschappers, politici en vertegenwoordigers van de overheid. Vooral met betrekking tot waarden als milieu en dierenwelzijn zijn er actieve maatschappelijke organisaties die met instemming van veel burgers hun stem roeren in het publieke debat, terwijl tegelijkertijd deze instemming in beduidend mindere mate is terug te vinden in het aankoopgedrag van diezelfde mensen als consumenten op de markt. De overheid is over het algemeen niet de initiator van publieke debatten over de waarden van voedselkwaliteit, maar beperkt zich nog vaak tot het reageren op de bijdragen van andere maatschappelijke actoren. Het debat wordt met een grote verscheidenheid aan middelen gevoerd en gevoed. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan persberichten, publieksacties, internet, televisieprogramma's, open dagen, reclame en wetenschappelijk onderzoek. Een opkomend verschijnsel is zelforganisatie van consumenten met betrekking tot voeding. Over diverse aspecten van voedsel zoals smaak, ziektes, diëten en inhoudsstoffen bestaan bijvoorbeeld internetfora. In deze paragraaf wordt gekeken naar de invulling van de verschillende waarden door de uiteenlopende deelnemers aan het publieke debat over voedselkwaliteit. Per waarde wordt beschreven hoe het debat zich (grofweg) voltrekt, welke geluiden te horen zijn en welke acties er uitgevoerd worden.

Voedselzekerheid

Er is in het publieke debat geen aandacht voor voedselzekerheid in de betekenis van een gegarandeerde voedselvoorziening ten tijde van crises. Momenteel is er in het publieke debat wel meer aandacht voor de economische beschikbaarheid van voedsel. In dat licht is in 1999 zonder overheidssteun de voorloper van de Stichting Voedselbank Nederland opgericht. Momenteel voorziet deze organisatie een kleine 10.000 huishoudens van groenten en brood (www.voedselbank.nl).

Productkwaliteit

Het publieke debat rond productkwaliteit wordt slechts door een beperkt aantal organisaties gevoerd die consumenten bewust willen maken van diverse aspecten van productkwaliteit. Deze maatschappelijke organisaties wijzen er op dat de productkwaliteit van voedselproducten die niet door de gangbare voedselproductieketen zijn geproduceerd van minstens even goede kwaliteit zijn en dat dit dus de keuze voor dergelijke producten niet in de weg hoeft te staan.

Voedselveiligheid

Voedselveiligheid is voor veel maatschappelijke actoren van groot belang en dat is een belangrijke basis voor overeenstemming in het publieke debat over voedselveiligheid. De economische gevolgen van recente incidenten rond voedselveiligheid hebben laten zien, dat consumentenvertrouwen van zeer groot belang is en dat dit relatief snel geschaad kan worden. Woordvoerders van de biologische voedselproductie wijzen er vaak op dat de recente crises rond voedselveiligheid gerelateerd zijn aan de industriële grootschalige en intensieve productiemethoden in de gangbare voedselproductie. Ook maken maatschappelijke organisaties in discussies over bijvoorbeeld dierenwelzijn en milieu regelmatig gebruik van argumenten rond voedselveiligheid. Zo hebben de claims van Milieudefensie over risico's van bestrijdingsmiddelen niet alleen betrekking op het milieu, maar ook op consumenten.

Gezondheid

Hoewel de waarde van gezondheid duidelijk is, is het niet altijd even duidelijk welke maatschappelijke actoren daarvoor primair verantwoordelijk zijn. Illustratief voor deze situatie is de in het publieke debat veel gehoorde roep om overheidsingrijpen in de wildgroei van aan gezondheid appelerende logo's op voedselproducten. Maatschappelijke organisaties zetten de voedselproductieketen onder druk door gezondheidsclaims aan te vechten en roepen de overheid op tot het nemen van verantwoordelijkheid op dit belangrijke thema (Schilpzand, 2004). Vooral rond gezondheid is er sprake van zelforganisatie van consumenten. Zo zijn er diverse op informatie en discussie gerichte websites op het gebied van gezondheid.

Milieu en dierenwelzijn

Meer dan bij andere waarden is er rond milieu en dierenwelzijn sprake van een polarisatie in het publieke debat tussen enerzijds maatschappelijke organisaties en anderzijds overheid en bedrijfsleven. Milieu- en dierenwelzijnsorganisaties wijzen er voortdurend op, dat er alternatieven bestaan voor de gangbare voedselproductie die milieu en dieren schade berokkent en sporen consumenten aan tot ander aankoopgedrag. Het bespelen van consumenten door deze maatschappelijke organisaties dient ook een ander doel. Hiermee wordt namelijk druk gehouden op primaire producenten, verwerkers en detailhandelaren om tot hun veranderingen in gedrag te komen. De verschillen in opvattingen tussen dierenbeschermingsorganisaties en de voedselproductieketen over de manier waarop dierenwelzijn geïnterpreteerd moet worden, leidt tot een grote kloof tussen deze maatschappelijke actoren. Maatschappelijke organisaties zetten ook de overheid onder druk om op het gebied van milieu en dierenwelzijn haar verantwoordelijkheid te nemen.

Beelden van recente crises (MKZ, varkenspest, vogelpest) hebben de druk op voedselproducenten om verbeteringen rond dierenwelzijn door te voeren verder vergroot. Dierenwelzijn is door een aantal publicisten omarmd die het publieke debat over dierenwelzijn voeden met discussies over dierenrechten. In dit licht is ook het succes van de Partij voor de Dieren bij de recente verkiezingen voor de Tweede Kamer te zien. Overigens zijn er ook maatschappelijke organisaties die vraagtekens bij alle drukte rond waarden als milieu en dierenwelzijn plaatsen. Zo bepleit het Heidelberg Appeal Nederland (een neo-conservatieve denktank) dat te veel voorzichtigheid op milieugebied leidt tot stagnatie van de economie en technologische ontwikkeling (Hanekamp, 2001; Cornelissen, 1999). Rond de toepassing van genetische modificatie in de voedselproductie heeft in de jaren negentig van de vorige eeuw een fel publiek debat gewoed dat zich onder andere concentreerde op de milieuschade van moderne biotechnologieën (zie box 4.5).

Box 4.5 *Genetische modificatie*

Biotechnologie

Eén van de technologieën waartegen verschillende maatschappelijke organisaties ageren in het publieke debat is de toepassing van genetische modificatie in landbouw en voedselproductie. De belangrijkste argumenten tegen het gebruik van biotechnologie in dit debat zijn, dat kruisbesmettingen de zekerheden van biologische boeren afbreken en de biodiversiteit in gevaar brengen, terwijl de afhankelijkheid van multinationals als Monsanto voor zaaigoed niet goed is voor de positie van boeren. Daarnaast wijst een aantal maatschappelijke organisaties op de grotere milieubelasting door genetisch gemodificeerde gewassen als gevolg van een mogelijk toenemend gebruik van bestrijdingsmiddelen waartegen gewassen ongevoelig gemaakt zijn. Platform Biologica is van mening dat consumptie van GM-vrije voedselproducten een recht is.

Rechtvaardigheid

Een aantal van de organisaties dat zich inzet voor rechtvaardigheid en eerlijke handel heeft ook een belangrijke stem in het publieke debat rondom deze aspecten van voedselkwaliteit. Een bijzondere actie die niet onbesproken mag blijven is de aangifte die RVU-journalist Van de Keuken (Keuringsdienst van Waarde) enige tijd geleden heeft gedaan, waarbij hij zichzelf beschuldigde van het consumeren van met slavernij geproduceerde chocola.

Ambachtelijkheid

Over ambachtelijkheid is niet zozeer een publiek debat gaande, maar er is wel sprake van een toenemende belangstelling onder consumenten voor ambachtelijke producten. Internationaal is het vooral de Slow Food beweging die een centrale rol speelt in de herwaardering van ambachtelijke – traditionele en regionale – voedselproducten en productieprocessen (zie box 4.6).

Box 4.6 *Langzame voeding*

Slow Food

De Slow Food beweging is een herkenbare hedendaagse representant van mensen die zich voelen aangesproken tot het maken van verantwoorde voedingskeuzes. Slow Food combineert idealistische gevoelswaarden als integriteit en authenticiteit met hedonistische waarden als smakelijk en variatie. De Slow Food beweging is nu twintig jaar actief en uitgegroeid tot een beweging die in tal van landen vele tienduizenden leden kent. De Nederlandse afdeling telt ongeveer 1.500 leden en heeft verspreid over het land diverse regionale ledenkringen die tal van activiteiten en evenementen organiseren. Slow Food koestert bestaande eetculturen, regionale lekkernijen en aloude productiemethoden om de authenticiteit van gastronomische tradities te bewaren en te bewaken. De beweging keert zich tegen de uitholling en smaakvervalking van het voedselpakket die gepaard zouden gaan met de mondialisering van de voedselproductie.

4.5 Samenvatting

De aandacht voor voedselkwaliteitswaarden evolueert in de loop van de tijd. Direct na de Tweede Wereldoorlog was er veel aandacht voor voedselzekerheid. Begin jaren vijftig van de vorige eeuw is de schijf van 5 geformuleerd, waarmee gezondheid op de maatschappelijke agenda kwam. In de jaren zestig van de vorige eeuw stonden de gevolgen van de voedselproductie op het milieu hoog op de agenda en heeft het Brambell Committee (Engeland) een eerste invulling aan dierenwelzijn gegeven. In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw hebben voedselveiligheid en dierenwelzijn meer aandacht gekregen naar aanleiding van een aantal crises, terwijl aan het eind van deze periode milieu weer hoog op de agenda stond en de stimulering van biologische producten in het leven werd geroepen. Momenteel staat gezondheid weer volop in de belangstelling door de toename van overgewicht onder de bevolking. Overigens geldt, dat in de huidige maatschappij meer waarden tegelijkertijd een hoge prioriteit kunnen hebben. Aandacht voor een specifieke waarde betekent dan niet dat de andere waarden geen aandacht kunnen of hoeven te krijgen.

Deze slotparagraaf vat het beeld samen dat in de voorgaande paragrafen is ontstaan van de aandacht voor en de acties ten aanzien van de uiteenlopende waarden van voedselkwaliteit onder de verschillende maatschappelijke actoren. Tabel 4.3 brengt hetzelfde nogmaals op een andere wijze in beeld.

Primaire producenten

Ontwikkelingen als expansie, intensivering, productiviteitsstijging en bedrijfsvergroting resulteren in nadruk op productkwaliteit en voedselveiligheid in de bedrijfsvoering van primaire voedselproducenten. Een vooralsnog beperkt aantal boeren en tuinders kiest voor meer aandacht op waarden als milieu, dierenwelzijn en ambachtelijkheid door een gedifferentieerde bedrijfsvorm of door volledig op een andere (biologische) productiewijze over te schakelen.

Verwerkers

In de voedselverwerking heeft Nederland een sterke nationale en internationale positie, waarbij hoge standaarden in productkwaliteit en voedselveiligheid gelden. Waarden als gezondheid, milieu en dierenwelzijn krijgen in toenemende mate een economische vertaling, waarbij momenteel de meeste ontwikkelingen plaatsvinden rondom gezondheid. Logo's worden gebruikt om zich op deze waarden te profileren en om invulling te geven aan een grotere maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Detailhandel

Waarden als gezondheid en milieu winnen aan aandacht binnen de detailhandel. Vooralsnog is de economische relevantie beperkt. De detailhandel profileert zich op deze waarden met eisen die ze stelt aan toeleveranciers in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO).

Consumenten

Productprijzen zijn een belangrijke belemmering voor consumenten om voedselproducten aan te schaffen die nadrukkelijker aandacht besteden aan proceswaarden als milieu, dierenwelzijn, rechtvaardigheid en ambachtelijkheid. Prijzen blijven dus belangrijk en vaak is de prijs het enige wat de consument ziet bij het vergelijken van gangbare en alternatieve producten in de supermarkt.

Maatschappelijke organisaties

Maatschappelijke organisaties wijzen er in het publieke debat op, dat economische argumenten niet de enige drijfveer mogen zijn om voedselproducten op een bepaalde manier te produceren. Vooral rond milieu en dierenwelzijn worden op dit moment actieve publieke debatten gevoerd.

Tabel 4.3 Samenvattend overzicht

	Primaire producenten	Verwerkers	Detailhandelaren	Consumenten	Maatschappelijke organisaties
Voedselzekerheid	Hoge graad van zelfvoorzienendheid	Niet relevant	Niet relevant	Voedselbanken	Ophef rond voedselbanken
Economie	Schaalvergroting Differentiatie	Internationale oriëntatie	Supermarkten domineren sector	Hoog prijsbewustzijn	Niet relevant
Productkwaliteit	Kostprijsgedrevenheid Weinig beweging, maar voorlopers aanwezig	Inspelen op consumentenvraag Technologische oriëntatie	Gebruik en ontwikkeling kwaliteitsystemen	Geen concessies aan variatie en smaak	Bewustmaken en opvoeden van consumenten
Voedselveiligheid	Volgend op wetgeving en handelseisen	Gebruik kwaliteitsystemen Voorlopen op wetgeving voorblijven	Gebruik en ontwikkeling kwaliteitsystemen	Gebrek aan kennis Vertrouwen in voedselproductieketen Roep om overheidsbemoeyenis	Crisis relateren aan productiewijze Geen concessies Roep om overheidsbemoeyenis
Gezondheid	Niet relevant	Inspelen op consumentenvraag Producten vernieuwen of aanpassen Voorlopen op wetgeving Consumenten benaderen met logo's	Inspelen op consumentenvragen Aanbieden gezonde producten Voorlichting aan consumenten	Ambivalent gedrag Opkomende belangstelling Zelforganisatie	Roep om overheidsbemoeyenis Productieketen onder druk zetten Overheid onder druk zetten
Milieu	Klein deel schakelt over op biologische productie	Consumenten benaderen met logo's Dalende milieubelasting bij stijgende productie	Grote supermarkten nemen weinig initiatief	Ambivalent gedrag Opkomende belangstelling	Consumenten aansporen tot ander gedrag Polarisatie tegenover overheid en bedrijfsleven
Dierenwelzijn	Volgend op wetgeving en handelseisen	Consumenten benaderen met logo's Ketenaanpak bij eieren	Grote supermarkten nemen weinig initiatief	Ambivalent gedrag Opkomende belangstelling	Consumenten aansporen tot ander gedrag Polarisatie tegenover overheid en bedrijfsleven
Rechtvaardigheid	Niet relevant	<u>Ketenaanpak:</u> Productie en handel in dezelfde handen Producten en informatie via gespecialiseerde kanalen			
Ambachtelijkheid	Niet relevant	<u>Ketenaanpak:</u> Productie en handel in dezelfde handen Producten en informatie via gespecialiseerde kanalen			

5 De balans rondom voedselkwaliteit

5.1 Inleiding

Nadat in de voorgaande hoofdstukken de stand van zaken rondom voedselkwaliteit in achtereenvolgens beleid (hoofdstuk 3) en maatschappij (hoofdstuk 4) onder de loep is genomen, worden in dit hoofdstuk de beleidsmatige en maatschappelijke aandacht en acties rondom de afzonderlijke waarden van voedselkwaliteit in beeld gebracht. Het betreft hier een kwalitatieve evaluatie van de voedselkwaliteitswaarden. Het daadwerkelijk objectief meten van voedselkwaliteitswaarden zal onderwerp van volgende edities van deze periodieke rapportage worden. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een discussie en samenvatting als opmaat naar hoofdstuk 6 waarin zal worden ingegaan op het instrumentarium dat per waarde nodig is voor het objectief meten van voedselkwaliteit.

5.2 Evaluatie van waarden van voedselkwaliteit

Het evalueren van de stand van zaken met betrekking tot de waarden van voedselkwaliteit is geen sinecure. Diverse zaken maken dit complex. Met betrekking tot de diverse waarden van voedselkwaliteit is het niet altijd duidelijk welke directie binnen LNV ‘eigenaar’ is van het desbetreffende beleidsterrein. Daardoor is soms onduidelijk wat de vigerende beleidsdoelen zijn. Daarnaast gedraagt de maatschappij zich ook niet als een homogene groep: de voedselproductieketen, de consumenten en de maatschappelijke organisaties hebben ieder hun eigen dynamiek. In de onderstaande paragrafen wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken.

5.2.1 Voedselzekerheid

Overheid

Voedselzekerheid valt uiteen in twee sterk verschillende taken voor de overheid: (1) het zekerstellen van de voedselvoorziening in tijden van crisis en (2) de economische toegankelijkheid van voedsel voor alle lagen van de bevolking. Het eerste is historisch een belangrijke overheidstaak geweest, die vanaf 1945 met groot succes is opgepakt. De laatste jaren is het zeker stellen van de voedselvoorziening als beleidsdoel niet meer zo urgent, maar binnen LNV wordt het nog steeds als een belangrijk beleidsdoel gezien. Uit hoofdstuk 3 blijkt dat Nederland voor de meeste voedselproducten ruimschoots in de eigen behoefte kan voorzien. Het “Draaiboek crisisbeheersing voedselvoorziening” bevat de maatregelen die horen bij het doel om de voedselvoorziening te garanderen. LNV heeft hiermee duidelijk invulling gegeven aan haar rol.

Op het gebied van de toegankelijkheid van voedsel ligt dit ingewikkelder en gaat het om de sociaaleconomische status van een beperkte groep consumenten. Hierbij ligt de verantwoordelijkheid niet louter bij LNV, maar zijn ook andere ministeries (EZ, SZW) betrokken. Voedselbanken zijn, als concreet voorbeeld van economische toegankelijkheid van voedsel, een verschijnsel van de afgelopen paar jaren. Zelf willen de voedselbanken een “bijdrage leveren aan de vermindering van (verborgen) armoede en verspilling in Nederland” (www.voedselbanken.nl). De meningen lopen uiteen in hoeverre dit ook echt

nodig is. Ten aanzien van deze vorm van voedselzekerheid is binnen LNV geen concreet beleid aangetroffen.

Maatschappij

De maatschappelijke invulling van voedselzekerheid is complementair aan de rol van de overheid. In het publieke domein is al jaren niet of nauwelijks aandacht voor het zeker stellen van de nationale voedselvoorziening in tijden van crisis. Daarentegen heeft zich de laatste jaren een maatschappelijk initiatief ontwikkeld rond het garanderen van de economische toegankelijkheid van voedsel voor consumenten met een zeer lage sociaaleconomische status: het opzetten van voedselbanken. Ook het bedrijfsleven heeft veel aandacht voor de economische toegankelijkheid van voedsel. Voedsel in Nederland was nog nooit zo goedkoop.

Conclusie

De overheid besteedt verreweg het meeste aandacht aan voedselzekerheid in de betekenis van het zeker stellen van de voedselvoorziening in tijden van economische crisis. Voedselzekerheid in termen van het garanderen van de economische toegankelijkheid van voedsel heeft weinig aandacht bij LNV. Bij maatschappelijke actoren ligt de nadruk juist op voedselzekerheid in de betekenis van het garanderen van de economische toegankelijkheid van voedsel, vooral voor sociaal zwakkeren.

5.2.2 Economie

Overheid

Het overheidsbeleid is er op gericht dat de Nederlandse voedselproductieketen zichzelf kan redden, oftewel concurrerend is (zowel nationaal als internationaal), en daarmee zijn bijdrage aan de Nederlandse economie behoudt. Het beleid stelt en schept daartoe de randvoorwaarden. Hierbij zoekt LNV samenwerking met het ministerie van EZ ten einde de economische uitgangspositie van de voedselproductieketen te verstevigen aan de hand van drie thema's: concurrentiekracht, ondernemerschap en innovatie. Concrete beleidsmaatregelen betreffen fiscale maatregelen voor bijvoorbeeld ondernemers, stimulering van onderwijs en onderzoek, en ontwikkelen van wetgeving en subsidies voor innovatie en ontwikkeling.

Maatschappij

Alle maatschappelijke actoren besteden - vanuit verschillend perspectief - aandacht aan economische waarden. Zo wordt de primaire agrarische productie gedreven door twee economische trends: schaalvergroting en differentiatie. De voedings- en genotmiddelenindustrie maakt met een aandeel van ruim één derde in de totale toegevoegde waarde een substantieel deel uit van de voedselproducerende sector, waarbij export een belangrijke activiteit is. Voor consumenten geldt dat economie vooral verwijst naar de prijs van een product die, met beschikbaarheid, de meest bepalende factor is in aankoopbeslissingen. Sommige NGO's gebruiken de waarde 'economie' juist om het belang van andere waarden te benadrukken ('er is meer dan economie alleen').

Conclusie

Overheidsbeleid en maatschappelijke aandacht voor economie lopen niet wezenlijk uiteen. Het economische klimaat in Nederland is dusdanig dat veel bedrijven - ook in de voedings- en genotmiddelenindustrie - hun doelstelling hier kunnen realiseren. Ten aanzien van de gerichtheid van de consument op de factor prijs kan worden opgemerkt, dat het overheidsbeleid zich erop richt om juist bewustwording voor de andere waarden te creëren. NGO's spelen hierbij ook een belangrijke rol.

5.2.3 Productkwaliteit

Overheid

Uit hoofdstuk 3 blijkt dat de regeldichtheid rondom productkwaliteit op Europees niveau hoog is, waardoor op nationaal niveau weinig tot geen aanvullingen in beleid nodig zijn. Nationaal beleid beperkt zich vooral tot de implementatie van Europese regelgeving. Zo is er redelijk veel Europese regelgeving geformuleerd rond inhoudsstoffen, bereidingswijzen, en vorm en maatvoering van voedselproducten. Daarbij gaat het vooral om regelgeving die vanuit historisch perspectief fraude en bedrog door voedselproducenten moet voorkomen. Eén en ander past in het overheidsstreven om betrouwbare en kwalitatief hoogwaardige voedselproducten voort te brengen en te verhandelen.

Maatschappij

Productkwaliteit wordt door maatschappelijke actoren beschouwd als een basiswaarde van voedselkwaliteit. De aandacht van maatschappelijke actoren gaat vooral uit naar het realiseren van een hogere consumptiekwaliteit (gemak, kant-en-klaar). Zo trachten producenten, bijvoorbeeld via nieuwe conserveringstechnologieën, een hogere consumptiekwaliteit te realiseren. In de praktijk gaat deze aandacht voor consumptiekwaliteit (gemak, kant-en-klaar) wel eens ten koste van het voldoen aan de richtlijnen voor gezonde voeding van het Voedingscentrum en de Gezondheidsraad. Consumenten zien productkwaliteit als een verantwoordelijkheid van de voedselproductieketen zelf. Productkwaliteit speelt bij consumenten wel een rol in relatie tot de productprijs en daarmee samenhangende aankoopbeslissingen, en in verhouding tot proceswaarden zoals milieu, dierenwelzijn, rechtvaardigheid en ambachtelijkheid. In de praktijk blijkt dat consumenten voedselproducten die proceswaarden benadrukken (bijvoorbeeld biologische producten) nogal eens afwijzen in de veronderstelling dat de productkwaliteit minder goed is. Ook het omgekeerde is het geval: consumenten zijn soms bereid een mindere productkwaliteit te accepteren, omdat de proceswaarden voor hen zwaarder wegen.

Conclusie

De beleidsmatige aandacht voor productkwaliteit is gericht op de implementatie van Europese regelgeving, vooral ter voorkóming van fraude. Maatschappelijke actoren gaan uit van productkwaliteit als basiswaarde van voedselkwaliteit; maatschappelijke aandacht gaat vooral uit naar proceswaarden van voedsel. Overall lopen overheidsbeleid en maatschappelijke aandacht voor productkwaliteit niet wezenlijk uiteen.

5.2.4 Voedselveiligheid

Overheid

Vanaf begin jaren zeventig van de vorige eeuw is zeer veel bestuurlijke energie gaan zitten in het veilig maken van voedsel. De gevolgen hiervan zijn goed merkbaar: ons voedsel is zeer veilig (“Ons eten gemeten”, RIVM). LNV geeft hierbij veelal uitvoering aan Europese en mondiale richtlijnen. Zo is er met de General Food Law een Europees kader voor voedselveiligheidsbeleid, op deelgebieden aangevuld met specifieke wet- en regelgeving. De General Food Law geeft invulling aan het Europese beleidsdoel om louter veilig voedsel op de markt te brengen. De VWA en AID zijn door de Nederlandse overheid aangewezen als de handhavers van wettelijke normen en regels. Gezien de hoge mate van veiligheid wordt inmiddels de discussie gevoerd of voedselveiligheid nog wel het belangrijkste aandachtspunt van de overheid moet zijn. Met het starten van de Strategische Dialoog Voedselkwaliteit is LNV reeds begonnen met het verbreden van het kader.

Maatschappij

Het bedrijfsleven schenkt veel aandacht aan voedselveiligheid. Er zijn doelen geformuleerd en maatregelen getroffen in de vorm van standaarden, controleregimes en tal van aanpassingen aan producten, productiewijzen en verpakkingen. De afgelopen 20 jaar is het voedsel in Nederland dan ook aantoonbaar veiliger geworden, maar er blijft aandacht voor specifieke gevaren zoals Salmonella en chemische verontreiniging. Diverse maatschappelijke actoren nemen op het gebied van voedselveiligheid een eigen verantwoordelijkheid en hebben in eigen kwaliteitssystemen normen vastgelegd, die soms strenger zijn dan de overheidsnormen. In het licht van toezicht op controle zou handhaving van regels net zo goed of zelfs beter overgelaten kunnen worden aan private partijen. Consumenten blijken een groot vertrouwen te hebben in de veiligheid van het voedsel en de controle hierop door de overheid en andere maatschappelijke actoren. Hierdoor vergeten ze dat ze vaak zelf een bron van onveiligheid zijn bij het verwerken van voedsel in de keuken.

Conclusie

Overheidsbeleid en maatschappelijke aandacht voor voedselveiligheid lopen niet wezenlijk uiteen. De beleidsmatige aandacht voor voedselveiligheid is groot. Het voedsel in Nederland is dan ook nog nooit zo veilig geweest. Ook de actoren in de voedselproductieketen schenken veel aandacht aan de veiligheid van hun producten. De consumenten lijken zich minder bewust van hun eigen rol rond voedselveiligheid.

5.2.5 Gezondheid

Overheid

Ten aanzien van gezondheid formuleert LNV het streven “*een bewuste keuze voor gezond voedsel te faciliteren*” (zie hoofdstuk 3). De verantwoordelijkheid voor beleid ten aanzien van deze waarde wordt gedeeld met de ministeries van VWS en in mindere mate EZ. LNV legt in haar beleid de nadruk op faciliteren, waarbij gericht beleid nog in ontwikkeling is. Ook in de beleidsmaatregelen ligt de nadruk op faciliterende activiteiten: voorlichting door het Voedingscentrum is een belangrijke pijler van het beleid. Daarnaast ondersteunt LNV onderzoeks- en innovatieprogramma's met betrekking tot gezondheid. Beleidsmaatregelen die rechtstreeks ingrijpen op beschikbaarheid van producten op de markt zijn niet aangetroffen. Alleen rondom overgewicht zijn toetsbare criteria geformuleerd. Deze criteria worden overigens niet door LNV getoetst, maar vallen onder het Convenant Overgewicht waaraan VWS deelneemt.

Maatschappij

Het bedrijfsleven ziet gezondheid enerzijds als een persoonlijke verantwoordelijkheid van de consument waar het de consumptie van minder gezonde producten betreft, en biedt anderzijds diverse producten die passen bij een gezondere levensstijl. De detailhandel volgt veelal de acties in andere schakels van de voedselproductieketen. Consumenten vertonen een ambivalent gedrag. Zij hebben een groeiende belangstelling voor gezonde producten; tegelijkertijd wordt bij een groeiend deel van de Nederlandse bevolking overgewicht en obesitas geconstateerd. Vooral deze laatste ontwikkeling maakt dat de maatschappelijke focus recentelijk verschoven is van voedselveiligheid naar gezondheid.

Conclusie

Beleidsdoelen op het gebied van gezondheid beperken zich niet tot LNV, maar zijn een gedeelde verantwoordelijkheid van LNV, VWS en EZ. Nadruk in zowel beleidsdoelen als – maatregelen ligt op het faciliteren van een bewuste keuze voor gezond voedsel door

consumenten. Overheidsbeleid en maatschappelijke aandacht voor gezondheid lopen niet wezenlijk uiteen. Maatschappelijke actoren, vooral in de keten, besteden veel aandacht aan gezondheid door het op de markt brengen van producten die passen bij een gezonde levensstijl. Consumenten vertonen echter ambivalent gedrag.

5.2.6 Milieu

Overheid

De beleidsverantwoordelijkheid voor milieu strekt zich uit over meer ministeries, naast LNV, en heeft een hoge prioriteit. Als proceswaarde voor voedselkwaliteit heeft 'milieu' de langste geschiedenis van beleidsmatige bemoeienis en omvat het een zeer breed terrein, van energie tot waterbeheer. Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw is een uitgebreid stelsel van wet- en regelgeving tot stand gekomen rond vooral mest en bestrijdingsmiddelen. Daarnaast is ook de beleidsmatige stimulering van de biologische voedselproductie grotendeels ingegeven door milieuoverwegingen.

Maatschappij

Door algemeen politiek-maatschappelijke ontwikkelingen heeft milieu in de afgelopen vijf jaar minder dan voorheen maatschappelijke aandacht gekregen. Wellicht dat door de huidige maatschappelijke aandacht voor Al Gore's 'ongemakkelijke waarheid' ('An Inconvenient Truth', 2006) de aandacht voor milieu, ook als waarde van voedselkwaliteit, een (verdere) heropleving zal laten zien.

Conclusie

Overheidsbeleid en maatschappelijke aandacht voor milieu lopen niet wezenlijk uiteen. Er is sprake van een veranderende en groeiende belangstelling voor milieu als waarde van voedselkwaliteit bij zowel overheid als maatschappelijke actoren.

5.2.7 Dierenwelzijn

Overheid

Dierenwelzijn heeft al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw duidelijk beleidsmatige aandacht. Deze is nog niet ver uitgekristalliseerd in wet- en regelgeving. Weliswaar is er de belangrijke Gezondheid- en Welzijn Wet voor Dieren. Bovendien geldt dat er vanaf het eerste kabinet Balkenende een omslag heeft plaatsgevonden in de beleidsmatige prioriteiten rondom dierenwelzijn. De ambitie van Nederland was destijds om rondom dierenwelzijn een voorloper te zijn in Europa. Tegenwoordig ligt het accent vooral op uniformering van regelgeving in de lidstaten. De consequentie hiervan kan zijn dat Nederlandse standaarden rondom dierenwelzijn worden verlaagd en de eigen verantwoordelijkheid van producenten en consumenten wordt. Het dierenwelzijnsbeleid kenmerkt zich thans door een streven om over te schakelen van middel- naar doelvoorschriften.

Maatschappij

Er bestaan tamelijk duurzame verschillen van inzicht in wat geldt als diervriendelijk. Producenten leggen primair de aandacht bij diergezondheid en verbetering van de huisvestingssituatie in stallen, terwijl consumenten bij dierenwelzijn vooral denken aan de mogelijkheid tot het vertonen van natuurlijk gedrag. Consumenten zijn doorgaans niet bereid de vereiste meerprijs te betalen voor producten uit diervriendelijke ketens. Uit het prijsexperiment rondom biologische producten ('Een biologisch prijsexperiment: Grenzen in zicht?', 2006), waarvan de resultaten in december 2006 beschikbaar zijn gekomen, blijkt, dat

consumenten een grens stellen aan de meerprijs die ze willen betalen. Ten slotte lopen veel marktinitiatieven om dierenwelzijn te verbeteren vast op gebrek aan medewerking door supermarkten (Binnekamp et al., 2005).

Conclusie

Ten behoeve van het ontwikkelen van passend beleid voor dierenwelzijn zullen de verschillen van inzicht bij producenten en consumenten met betrekking tot diervriendelijkheid opgelost moeten worden.

5.2.8 Rechtvaardigheid

Overheid

De beleidsmatige aandacht voor rechtvaardigheid als waarde van voedselkwaliteit is gering, met daarin een terughoudende rol van LNV bij het realiseren van mondiale rechtvaardigheid met betrekking tot de productie van en handel in voedsel. Dit is in lijn met veel nationale en Europese landbouwwetgeving die ontwikkelingslanden structureel in een achterstandspositie op de wereldmarkt plaatst. Daarbij blijken ook standaarden rond voedselveiligheid in de praktijk handelsbelemmerend te werken. Overigens draagt LNV initiatieven geïnitieerd door organisaties als FairTrade en Max Havelaar wel een warm hart toe.

Maatschappij

Initiatieven geïnitieerd door organisaties als FairTrade en Max Havelaar krijgen positieve aandacht van diverse maatschappelijke organisaties, maar blijven slechts een zeer beperkt marktaandeel vertegenwoordigen.

Conclusie

Overheidsbeleid en maatschappelijke aandacht voor rechtvaardigheid lopen niet wezenlijk uiteen. Zowel de beleidsmatige als de maatschappelijke (consumenten-) aandacht voor rechtvaardigheid als waarde van voedselkwaliteit is gering. Vanuit de maatschappij is vooralsnog geen vraag naar aanvullend beleid te verwachten. Daarmee blijft het marktaandeel van producten die voortkomen uit initiatieven als Fair Trade en Max Havelaar relatief beperkt.

5.2.9 Ambachtelijkheid

Overheid

Overheidsbeleid op gebied van ambachtelijkheid is een afgeleide van EU-landbouwkwaliteitsbeleid. Hoewel LNV haar beleid op het gebied van ambachtelijkheid momenteel aan het herijken is, is er tot nu toe geen concreet beleid voor deze waarde geformuleerd. Ambachtelijkheid in het beleid beperkt zich tot een EU-register waar landen regionale producten kunnen laten registreren als streekproducten. In dit register speelt Nederland een kleine rol: minder dan 1% van de geregistreerde producten komt uit Nederland. Ook beleidsmaatregelen zijn beperkt. Er is bewust niet gekozen voor een wettelijke regeling ter ondersteuning van de ontwikkeling van streekproducten. De financiële ondersteuning van projecten in deze sector is door de overheid beëindigd na 2003.

Maatschappij

Vanuit de maatschappij is er meer aandacht voor ambachtelijkheid dan vanuit de overheid. Dit blijkt onder andere uit de productie van streekproducten in heel Nederland. De omzet van deze producten is zeer bescheiden. Ambachtelijkheid wordt door producenten vaak gebruikt als onderdeel van de marketing. Toevoegingen als 'ambachtelijk bereid', 'natuurlijk' en

‘puur’, als ook het gebruik van afbeeldingen op de verpakking verwijzen hiernaar en blijken aantrekkelijk voor de consument. NGO’s benaderen ambachtelijkheid vanuit het perspectief van het dichten van de kloof tussen consumptie en productie en het bevorderen van afstemming tussen lokale vraag en aanbod.

Conclusie

Ambachtelijkheid neemt in het LNV-beleid momenteel nauwelijks een plaats van betekenis in, hoewel ten aanzien van streekproducten een heroriëntatie plaatsvindt. Ambachtelijkheid speelt op het niveau van marketing een rol bij producenten en consumenten .

5.3 Discussie en reflectie

Uit de voorgaande paragrafen is gebleken dat, beleidsmatige en maatschappelijke intenties en acties niet gelijk verdeeld zijn over de onderscheiden (clusters van) voedselkwaliteitswaarden. Om een conclusie te kunnen trekken over de stand van zaken van voedselkwaliteit in Nederland en de nader te onderzoeken terreinen ervan, onderwerpen we eerst een aantal geobserveerde aspecten van voedselkwaliteit aan een kritische discussie en reflectie.

5.3.1 Waarden en hun samenhang

De opdracht die aan deze studie ten grondslag ligt (zie hoofdstuk 1), luidt:

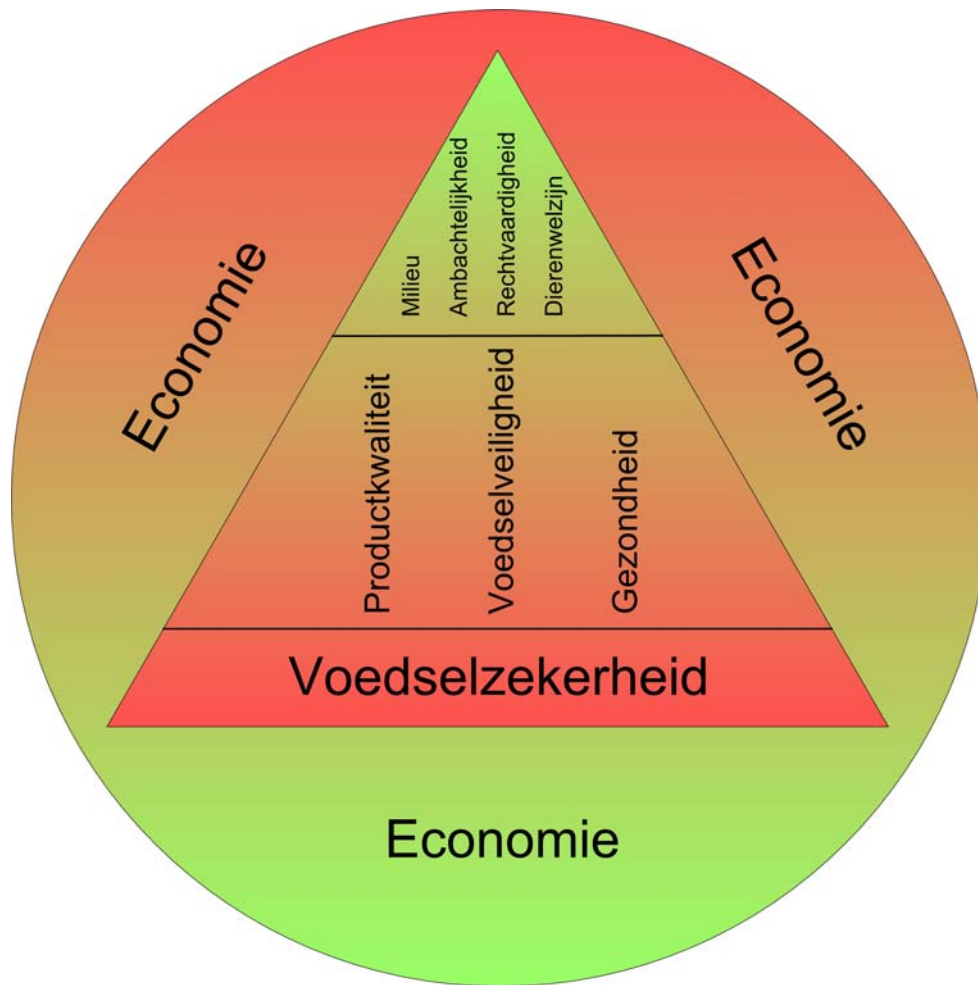
“Geef in een rapport een inventarisatie van de mate van invulling van de beleidsdoelen ten aanzien van de voedselkwaliteitswaarden en onderzoek de mogelijkheden voor het objectiveren van voedselkwaliteitswaarden ten behoeve van evaluatie van beleid”.

De aandacht voor voedselkwaliteitswaarden is daarbij het centrale beoordelingspunt geweest.

In de Strategische Dialoog Voedselkwaliteit wordt uitgegaan van negen waarden van voedselkwaliteit: voedselzekerheid, economie, productkwaliteit, voedselveiligheid, gezondheid, milieu, dierenwelzijn, rechtvaardigheid en ambachtelijkheid. Deze waarden zijn niet onafhankelijk van elkaar. Weliswaar is in hoofdstuk 2 een ordening voorgesteld gebaseerd op de relatie tussen de waarde en het product, het productieproces en de omgeving waarin ze functioneren, maar in feite hebben alle waarden sterke interacties met waarden uit andere groepen. Zo kan in voorkomende gevallen ambachtelijkheid (denk aan rauwmelkse producten) invloed hebben op voedselveiligheid (Listeria-besmetting), of keuzes op het gebied van dierenwelzijn (bijvoorbeeld meer buiten lopen van vee) gevolgen hebben voor de waarde milieu (meer nitraatuitstoot).

Uit de voorgaande paragrafen is gebleken dat economie als waarde niet gelijkwaardig is aan de andere waarden. Immers, elke verandering in één van de waarden heeft onmiddellijk gevolgen voor de waarde economie. Verhoog in Nederland de eisen aan dierenwelzijn, en het heeft economisch gevolgen. Verlaag de eisen die aan ambachtelijke producten worden gesteld, en het heeft gevolgen voor de economie. Andersom heeft economie weer direct invloed op de aandacht voor en inzet op andere voedselkwaliteitswaarden.

Als we dan kijken naar de ordening van waarden, dan ontstaat het beeld van een hiërarchie (zie figuur 5.1).



Figuur 5.1 Een waardenhiërarchie van voedselkwaliteit

Parallel aan de behoeftentheorie van Maslow prevaleert in tijden van schaarste voedselzekerheid. In tijden van voldoende aanbod worden eerst productkwaliteit, voedselveiligheid en gezondheid belangrijker, de (nog) noodzakelijke waarden. In tijden van overvloed gaan andere waarden, de zogenaamde wenselijke of meerwaarden, een steeds grotere rol spelen. Dit alles in een direct samenspel met economie.

Tegelijkertijd roept deze waardenhiërarchie van voedselkwaliteit de vraag op of we met de discussie over negen waarden de top van de hiërarchie bereikt hebben. Oftewel, is de verzameling relevante waarden, zoals in hoofdstuk 2 beschreven, constant of aan mode onderhevig? Mochten er nog nieuwe waarden bijkomen, dan zullen deze zich in het segment van de wenselijke waarden bevinden. Economie zal steeds een regulerende rol op de uitwerking van de andere waarden blijven spelen.

Het is overigens van belang om op te merken dat eenzelfde onderwerp voor verschillende actoren een verschillende waarde kan inhouden. Denken we even aan rechtvaardigheid, dan staat dat in figuur 5.1 weergegeven als een wenselijke waarde. Anders gezegd, het wordt pas een waarde als andere (noodzakelijke) waarden goed zijn geregeld. Voor de arme koffiehandelaar in Peru, of voor de theeplukster op Sri Lanka kan diezelfde waarde voedselzekerheid inhouden, oftewel een kwestie zijn van leven of dood.

5.3.2 Rol overheid

De ambitie van LNV is ervoor zorg te dragen dat Nederland een kwalitatief hoogwaardig voedselaanbod heeft. Een hoogwaardig voedselaanbod zorgt voor de noodzakelijke productkwaliteit, voedselveiligheid en gezondheid, maar houdt tevens rekening met voedselkwaliteit in brede zin, inclusief dierenwelzijn, milieu, rechtvaardigheid en ambachtelijkheid. Met de Strategische Dialoog Voedselkwaliteit heeft LNV de eerste stappen richting een integraal voedselkwaliteitsbeleid gezet.

Hoofdstuk 3, en in het verlengde hiervan paragraaf 5.2, waarin deze ambitie concreet tegen het licht is gehouden, lieten zien dat er op het gebied van de noodzakelijke waarden de (aanzet tot) beleid groot is. Voor een deel is er veel bekend over de stand van zaken (bijvoorbeeld voedselveiligheid), of begint het belang van meetbaarheid door te dringen (gezondheidseffecten van voedselproducten). Op de gebieden van de wenselijke waarden, in figuur 5.1 in de top van de piramide, blijkt op een aantal gebieden nog weinig beleid te zijn geformuleerd. Daar waar er maatschappelijk veel aandacht voor gevraagd wordt, wringt dat. Hoewel het de vraag is of de verantwoordelijkheid voor deze waarden volledig bij de overheid ligt, dienen er voor het komen tot een breed voedselkwaliteitsbeleid nog enige stappen op het terrein van de wenselijke waarden gezet te worden. Tegelijkertijd is het nog te vroeg om te verwachten dat voor alle waarden beleid is vastgesteld. Voor relatief 'nieuwe' waarden is het logisch dat zowel de overheid als de maatschappij zich nog in een oriënterende fase bevinden.

Centraal staat de faciliterende rol die LNV wil innemen voor het verzorgen van een verantwoord voedselaanbod. Hiervoor dient zij een kader te scheppen voor en informatie te bieden over voedselkwaliteitswaarden aan de consument. Naar de producenten en verwerkers toe zal de overheid een meer regulerende rol moeten innemen (zie ook de volgende paragraaf). Voor deze ontwikkeling zijn instrumenten en/of methodieken nodig om de status en voortgang per waarde vast te stellen. In hoofdstuk 2 is beschreven dat voor een aantal waarden deze instrumenten al voorhanden zijn. Hierop wordt verder ingegaan in hoofdstuk 6.

5.3.3 Rol van de maatschappij

In hoofdstuk 4 is de maatschappij in het licht van de discussie over voedselkwaliteit opgedeeld in drie groepen: de voedselproductieketen, de consumenten en de maatschappelijke organisaties. Deze drie groepen nemen, door gedrag of deelname aan het debat, een positie in ten opzichte van de diverse waarden van voedselkwaliteit. De indeling in voedselproductieketen en consumenten heeft overduidelijk een relatie met de rol in de productie en consumptie van voedsel. De koppeling van maatschappelijke organisaties aan de rol van actoren in de voedselproductieketen is minder duidelijk. Sommige van deze organisaties zijn duidelijk gelieerd aan groepen in de voedselproductieketen (bijvoorbeeld de Consumentenbond en brancheorganisaties), andere maatschappelijke organisaties opereren vanuit een specifieke waarde. Bij zo'n complexe opdeling is het moeilijk zicht te krijgen op wat *de* maatschappij wil met de invulling van waarden van voedselkwaliteit. Voor LNV is dit desondanks belangrijke informatie: via de Strategische Dialoog Voedselkwaliteit wil zij de discussie over waarden van voedselkwaliteit aangaan met de maatschappij.

Een centrale rol wordt vaak toegekend aan opvattingen van, en gedrag door, de consument. Dit blijkt ook wel uit de uitspraak van Minister Veerman, die consumenten een morele daad heeft genoemd (2003). Maar wat kan een consument doen met de waarden achter voedselkwaliteit? Kan de consument informatie krijgen die nodig is om van voedselproducten de relevante (morele) kenmerken te achterhalen? Pas dan kan de consument een bewuste keuze maken.

Producenten lijken slechts beperkt bereid de consument inzicht te geven in herkomst en geschiedenis van voedselproducten. Producenten zijn vaak wel bereid algemene informatie over producten te geven. Deze informatie vloeit vooral voort uit de wettelijke verplichting informatie te geven over de inhoud van het product en heeft betrekking op de noodzakelijke waarden. Toevoegingen op deze informatie zijn vaak a-specifiek, zodat toetsing van producten aan wenselijke waarden nauwelijks mogelijk is (denk aan toevoegingen als ‘vers’, ‘ambachtelijk’ en ‘natuurlijk’ zonder verdere specificatie). Anderzijds wordt voor een aantal productcategorieën aan bovengenoemde informatievoorziening voldaan door middel van op consumenten gerichte keurmerken met een (semi-)wettelijke status.

Tegelijkertijd is keurmerken en logo's één van de onderwerpen waarmee de producenten de consumenten overspoelen. Wettelijke keurmerken, zoals het EKO-keurmerk, hebben een door de wetgever gedefinieerde basis. In veel ketens en bedrijfssectoren worden eigen standaarden gebruikt, die ook weer van logo's zijn voorzien. Deze zijn al dan niet voorzien van keuringseisen, en worden al dan niet gehandhaafd door onafhankelijke toezichtsorganen zoals de Raad voor Accreditatie. Nieuw zijn logo's die informatie over producten geven met betrekking tot gezondheid, energie en inhoudsstoffen ('Ik kies bewust'-logo van enkele voedingsbedrijven, 'klavertje' van Albert Heijn, 'energielogo' van de Federatie Nederlandse Levensmiddelenindustrie (FNLI)). Tot slot zijn er een aantal 'nep' of inhoudsloze logo's: logo's die de indruk wekken dat aan bepaalde waarden is voldaan, zonder dat producenten of leveranciers aannemelijk kunnen maken dat er daadwerkelijk aan specifieke standaarden of normen is voldaan. Voor een bewuste keuze wordt nog geen eenduidige informatie geboden.

Vervolgens is het de vraag of de consument wel wil weten wat er achter voedsel zit. Hoewel niet alle 'morele' waarden een even belangrijke rol spelen in de consumptiekeuze, blijken ze wel een rol te spelen in het bewustzijn van de consument. De aandacht voor de meer wenselijke voedselkwaliteitswaarden is wel degelijk aanwezig, zoals uit de zeer recente discussies over dierenwelzijn blijkt. Echter, hoe gaan consumenten vervolgens hiermee om? Het blijkt dat slechts een beperkt aantal consumenten, gesteld voor de keuze, waardevolle producten verkiest boven goedkope producten. De psychologische component, waarbij korte termijn pay-off (direct financieel verschil) een veel zwaarder gewicht in de schaal legt dan het lange termijn kwaliteits- of waardenverschil speelt hierbij vaak een rol. Het kan echter ook zijn dat consumenten gewoonweg geen keuze hebben; ze worden uit financieel-economisch motief gedwongen de goedkoopste optie te kiezen. Een laatste complicerende factor is mogelijke interactie en strijdigheid van waarden voor concrete producten. Zo kan een rechtvaardigheidsnorm, bijvoorbeeld op het gebied van fair trade, strijdig zijn met normen voor voedselveiligheid of economie, zoals ook al uit hoofdstuk 3 naar voren kwam. Ook hier ontstaat een voor consumenten ondoorzichtige situatie, waardoor de vraag gerechtvaardigd lijkt of een individuele consument de informatie en kennis van zaken kan en wil hebben om per individuele aankoop een zinvolle beslissing te nemen.

5.3.4 Tot slot

“De maatschappij, dat ben jij”. Met deze slogan wilde SIRE een aantal jaren geleden duidelijk maken dat het handelen van het individu de maatschappelijke realiteit bepaalt. “Consumeren is een morele daad” (Minister Veerman, 2003) is de toerekening van deze slogan aan één van de maatschappelijke actoren in de voedselproductieketen, namelijk de consument. Uit het voorgaande blijkt echter dat die verantwoordelijkheid op dit moment niet alleen door consumenten gedragen kan worden. Het blijkt voor consumenten immers bijna onmogelijk de benodigde informatie te krijgen over de herkomst en geschiedenis van producten die men consumeert. Blijven bedrijven zo terughoudend met het geven van informatie aan

consumenten, en wil de overheid consumeren serieus tot morele daad maken, dan ligt de bal bij de overheid. Zij zullen dan de voedselproductieketen moeten aanzetten tot het controleerbaar verstrekken van de relevante informatie. Dit geldt natuurlijk ook voor de vertaling van waarden van voedselkwaliteit naar de productie van waardevol kwaliteitsvoedsel. De consument is verantwoordelijk voor de uiteindelijke consumptiebeslissing, maar zal daarbij moeten worden ondersteund door de gehele keten, alsmede de dienstverlenende organisaties rond die keten. En daar kan, als regulerend en organiserend mechanisme, de overheid door middel van een gericht voedselkwaliteitsbeleid een rol in spelen. Daar, waar voor waarden de maatschappelijke aandacht groot is, en het bestaande beleid hier niet tegenop weegt, liggen hiervoor de eerste aangrijpingspunten. In het volgende hoofdstuk worden deze prioriteiten geïdentificeerd.

6 Objectiveren in perspectief

In dit laatste hoofdstuk van deze rapportage willen we de balans opmaken van het ontwikkelingsperspectief voor een objectieve beoordeling van elk van de afzonderlijke voedselkwaliteitswaarden in het licht van de beschikbaarheid van data en methoden enerzijds (zie hoofdstuk 2) en de maatschappelijke behoefte aan een grotere beleidsinspanning anderzijds (zie hoofdstuk 5). Deze maatschappelijke behoefte is de resultante van maatschappelijke en beleidsmatige aandacht. Als een bepaalde waarde veel maatschappelijke maar ook veel beleidsmatige aandacht heeft, dan is de maatschappelijke behoefte aan een grotere beleidsinspanning dus laag. In tabel 6.1 geven we eerst per voedselkwaliteitswaarde een indicatie welke data, methoden en rapportages al beschikbaar zijn en geven daarbij tevens een indicatie van de maatschappelijke ontwikkelingsbehoefte. Het moge duidelijk zijn dat deze indicaties steeds van kwalitatieve aard zijn, maar wel gebaseerd op de in de overige hoofdstukken van deze rapportage beschikbaar gemaakte informatie en kennis.

Tabel 6.1 Objectiveringsmethoden

	Data	Methodieken	Rapportages	Maatschappelijke behoefte aan grotere beleidsinspanning
Voedselzekerheid	Beschikbaar	Beschikbaar	Periodiek	Laag
Economie	Beschikbaar	Beschikbaar	Deels periodiek, deels eenmalig	Laag
Productkwaliteit	Deels beschikbaar, deels onbekend	Niet beschikbaar	Geen	Laag
Voedselveiligheid	Beschikbaar en in verdere ontwikkeling	Beschikbaar en in verdere ontwikkeling	Deels periodiek, deels eenmalig	Laag
Gezondheid	Deels beschikbaar, deels niet beschikbaar	In ontwikkeling	Deels eenmalig	Hoog
Milieu	Beschikbaar maar niet gekoppeld aan methodiek	Beschikbaar maar niet gekoppeld aan data	Deels periodiek	Gemiddeld
Dierenwelzijn	In ontwikkeling	Op korte termijn beschikbaar	Geen	Hoog
Rechtvaardigheid	Beschikbaar	Controversieel	Deels periodiek	Gemiddeld
Ambachtelijkheid	Deels beschikbaar, deels onbekend	Deels in ontwikkeling	Geen	Gemiddeld

Op basis van de indicaties in tabel 6.1 kunnen we ook een aantal aanbevelingen formuleren over het perspectief op ontwikkeling van objectiveringsmethoden per afzonderlijke voedselkwaliteitswaarde. Ook deze aanbevelingen zijn kwalitatief van aard, maar wel geïnformeerd door de in dit rapport verzamelde kennis. Tabel 6.2 geeft een indicatie van de urgentie van en mogelijkheden voor de ontwikkeling van objectiveringsmethoden.

Tabel 6.2 *Aanbevelingen*

	Urgentie	Mogelijkheden	Aanbeveling
Voedselzekerheid	Laag	Al periodieke rapportage	Rapportage door LEI en CBS, samenvatting in latere editie van deze rapportage
Economie	Laag	Deels al periodieke rapportage	Rapportage door LEI en CBS, LEB uitbreiden tot rapportage gehele voedselproductieketen, samenvatting in latere editie van deze rapportage
Productkwaliteit	Laag	Onduidelijk	Vooralsnog geen extra inspanning leveren
Voedselveiligheid	Laag	Data en methodiek beschikbaar en in verdere ontwikkeling	Inspanningen in eerste instantie leveren in combinatie met andere onderzoeksprojecten
Gezondheid	Hoog	Ontwikkeling data en methodiek vergt veel inzet	Inspanningen in eerste instantie leveren in combinatie met andere onderzoeksprojecten
Milieu	Gemiddeld	Data en methodiek beschikbaar maar koppeling vergt inzet	Opnemen in volgende editie van deze rapportage
Dierenwelzijn	Hoog	Data en methodiek op korte termijn beschikbaar en koppelbaar	Opnemen in volgende editie van deze rapportage
Rechtvaardigheid	Gemiddeld	Methodiek controversieel	Vooralsnog geen extra inspanning leveren
Ambachtelijkheid	Gemiddeld	Onduidelijk	Vooralsnog geen extra inspanning leveren

Op basis van de indicaties in tabel 6.2 komen we tot de volgende prioritering van onderwerpen waarvoor in 2007 verder onderzoek noodzakelijk is om uiteindelijk tot een objectieve meting van de stand van zaken te komen en volgende rapportages over de stand van zaken van voedselkwaliteit mogelijk te maken:

- 1 Dierenwelzijn – Methodiek in kaart brengen en, indien mogelijk, toepassen .
- 2 Milieu – Methodiek in kaart brengen en, indien mogelijk, toepassen .

Hoewel ook gezondheid, zoals uit tabel 6.2 blijkt, een hoge urgentie kent, heeft deze waarde niet de hoogste prioriteit gekregen. De voornaamste reden is de grote hoeveelheid werk die verzet moet worden (in beperkt beschikbare tijd) om bij deze waarde tot een bruikbare meetmethode te komen. Milieu kent een gemiddelde urgentie, maar is, gelet op de snel toenemende maatschappelijke aandacht, een waarde die desondanks een hoge prioritering heeft gekregen. Voor rechtvaardigheid en ambachtelijkheid geldt, dat de urgentie eveneens gemiddeld is, maar, in verhouding tot milieu, staan deze waarden momenteel lager op de

maatschappelijke agenda. Binnen de context van deze periodieke rapportage hebben deze waarden om die reden dan ook geen hoge prioritering gekregen.

Daarnaast dient uiteraard ook in generieke zin aandacht besteed te worden aan methodische ontwikkeling. In dit kader is het goed om aan te geven dat waar in deze rapportage steeds is gesproken is over methodieken ter objectivering van afzonderlijke voedselkwaliteitswaarden, in *Beleidsafwegingskaders*, een ander deelproject binnen het beleidsondersteunende programma Voedselkwaliteit, de aandacht juist gericht wordt op de ontwikkeling van een methodiek voor de afweging tussen deze waarden.

Bijlage I Informanten

Saskia van den Brink, LNV-VD

Gaby Blom, LNV-I&H

Eelco Klein, LNV-VD

Sara Knijff, LNV-I&H

Hugo Lieffijn, LNV-DK

Mireille Loth, LNV-JZ

Gita Mahabir, LNV-DV

Henk Massink, LNV-IZ

Charles Tangerman, EZ

Pieter Vaandrager, LNV-IZ

Peter Vingerling, LNV-DL

Arjen Vroegop, LNV-I&H

Cor Wever, LNV-DK

Bijlage II Bronnen

- Beekman, V., J.C. Dagevos en C. van der Weele (2002) *Licence to develop, naar een agenda voor maatschappijwetenschappelijk voedingsonderzoek*. <http://www.awt.nl/uploads/files/lei.pdf>
- Berkhout, P. en C. van Bruchem (red.) (2006) *Landbouw Economisch Bericht 2006*. LEI, Den Haag
- Berkum, S. van, P. Roza en B. Pronk (2006) *Sojahandel- en ketenrelaties. Aard en omvang van de internationale sojahandel- en ketenrelaties met speciale focus op Brazilië, Argentinië en Nederland*. LEI, Den Haag
- Bijman, J., B. Pronk en R. de Graaff (2003) *Wie voedt Nederland? Consumenten en aanbieders van voedingsmiddelen 2003*. LEI, Den Haag
- Binnekamp, M., P.T.M. Ingenbleek, J.C.M. van Trijp en J.J. de Vlieger (2006) *Dierenwelzijn in de markt*. Agri-Monitor, februari 2005, LEI, Den Haag
- Biologica (2006) *EKO-Monitor Jaarrapport 2005, Cijfers en trends*. Utrecht
- Blijswijk, van en Dutilh (2003) *Milieu-impact voedingsmiddelenindustrie*. Rijswijk
- Bock, B. and J-A. Wiersum (2003) *Food risk communication and consumers' trust in the food supply chain*. Working paper no. 16. www.trust.unifi.it
- Bondt, N., S.D.C. Deneux, J. van der Roest, G.M. Splinter, S.O. Tromp en J.J. de Vlieger (2005a) *Nederlandse levensmiddelenketens*. LEI, Den Haag (rapport)
- Bondt, N., S.D.C. Deneux, I. van Dijke, O. de Jong, A. Smelt, G. Splinter en J.J. de Vlieger (2006) *Voedselveiligheid, ketens en toezicht op controle*. LEI, Den Haag
- Brambell Committee (1965) *Report of the technical Committee to inquire into the Welfare of Animals kept under Intensive Livestock Husbandry Systems*. Command Report 2836, Her Majesty's Stationary Office, London
- Brom, F.W.A. (2002) *Weten en Eten*. AWT, Den Haag; Centrum voor bio-ethiek en gezondheidsrecht, Universiteit Utrecht. http://www.awt.nl/uploads/files/voedsel_1.pdf
- Brouwer, F.M., C.J.A.M. de Bont, H. Leneman, H.A.B. van der Meulen (2004) *Duurzame landbouw in beeld*. LEI, Den Haag
- Brundtland (1987) *World Commission on Environment and Development (WCED) 'Our common future'*
- Convenant Overgewicht (2005) www.convenantovergewicht.nl
- Cornelissen, A. (1999) *Biotechnologie verdient steun politiek*. Algemeen Dagblad, 11-2-1999
- Dagevos, J.C. (2002) *Panorama Voedingsland: traditie en transitie in discussies over voedsel*. Rathenau instituut, Den Haag
- Dagevos, J.C. & H.J.M. Hansman (2003) *Weten, wensen & waarden: consument en voedsel(veiligheid)*. Den Haag: Voedingscentrum
- Diederer, P. (2003) Burger, laat die consument met rust. In: J.C. Dagevos & L. Sterrenberg (red.) *Burgers & Consumenten*. Wageningen Academic Publishers
- Enzing, C en A. van der Giessen (2003) *Voedingsgenomics onderzoek in Nederland: mogelijke producten en maatschappelijke aspecten*. Rathenau instituut, Den Haag
- Folbert, J.P., J.C. Dagevos, M.J. Bogaardt (2002) *De diervoedersector over risicopercepties in een vraaggestuurd omgeving*. LEI, Den Haag
- Fresco, L.O. (2006) *Nieuwe spijswetten: over voedsel en verantwoordelijkheid*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker
- Hanekamp, J. (2001) *Risico's van preventie: het voorzorgsprincipe nader bekeken*. Heidelberg Appeal Nederland HBD (Hoofdbedrijfschap Detailhandel) (2005) *Jaarboek Detailhandel 2005/06*. Den Haag
- Hulshof, K. & D. ter Doest (2006) *Groente- en fruitconsumptie nader belicht*. *Voeding Nu*, 8, pp. 28-30
- Ingenbleek, P.T.M., M. Binnekamp, J.C.M. van Trijp, J.J. de Vlieger (2004) *Dierenwelzijn in de markt. Een drieluik van consumenten, retailers en belangenorganisaties in Europa*. Rapport 5.04.11. LEI, Den Haag
- Kornelis, M. (2005) *Over de toekomstige vraag naar agrarische producten*. LEI 2005 (Manuscript)
- Kreijl, C.F. van & A.G.A.C. Knaap (red.) (2004) *Ons eten gemeten: gezonde voeding en veilig voedsel in Nederland*. Bilthoven: RIVM. <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/270555007.pdf>

- Kunst, G. (2005) Institutionele context en besluitvormingsprocessen. In: Meester, G. et al. *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen, van politiek naar praktijk*. Wageningen Academic Publishers
- Land- en Tuinbouwcijfers 2006 (2006) LEI, Den Haag, CBS Voorburg, 2006
- Lang, T. & M. Heasman (2004) *Food wars: the global battle for mouths, minds and markets*. London: Earthscan
- Lang, T., G. Rayner and E. Kaelin (2006) *The Food Industry, diet, physical, activity and health: a review of reported commitments and practice of 25 of the world's largest food companies*. City University, London
- Lapperre, R. (2005) Het WTO-perspectief. In: Meester, G. et al. *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen, van politiek naar praktijk*. Wageningen Academic Publishers
- Meester, G. (2005) Europese integratie: betekenis voor landbouw, voedsel en groen. In: Meester, G. et al. *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen, van politiek naar praktijk*. Wageningen Academic Publishers
- Meulenberg, T. (2003) *Consument en burger: betekenis voor de markt van landbouwproducten en voedingsmiddelen*. TSL – Tijdschrift voor Sociaal-wetenschappelijk onderzoek van de Landbouw, 18, pp. 43-54
- Micheletti, M. (2003) *Political virtue and shopping: individuals, consumerism and collective action*. New York: Palgrave Macmillan
- Ministerie van LNV (2005) *Beleidsnota Biologische Landbouw 2005-2007*. LNV, Den Haag
- Ministerie van LNV (2002) *Beleidsnota Dierenwelzijn*. LNV, Den Haag
- Ministerie van LNV (2001) *Beleidsnota Zicht op Gezonde teelt*. LNV, Den Haag
- Ministerie van LNV (2005) *Directie Visserij. Jaarplan 2006*. LNV, Den Haag
- Ministerie van LNV (2004) *Duurzame Gewasbescherming. Beleid voor gewasbescherming tot 2010*. LNV, Den Haag
- Ministerie van LNV (2006) *Een biologisch prijsexperiment: Grenzen in zicht?* LNV, Den Haag
- Ministerie van LNV (2006) *Een goed gesprek over voedselkwaliteit*. LNV, Den Haag
- Ministerie van LNV (2005) *Grensverleggend ondernemen*. LNV, Den Haag
- Ministerie van LNV (2004) *Groeien in concurrentie*. LNV, Den Haag
- Ministerie van LNV (2006) *Rijksbegroting LNV 2006*. LNV, Den Haag
- Ministerie van LNV (2004-2005) *Veilig voedsel voor iedereen: een gezamenlijke verantwoordelijkheid*. LNV, Den Haag
- Ministerie van LNV (2004) *Vitaal en samen. LNV-Beleidsprogramma 2004-2007*. LNV, Den Haag
- Ministerie van LNV (2001) *Voedsel en groen. Het Nederlandse agro-foodcomplex in perspectief*. LNV, Den Haag
- Ministerie van VWS (2006) *Kabinetsnota Kiezen voor gezond leven*. LNV, Den Haag
- Ministerie van VWS (2003) *Kabinetsnota Langer gezond leven: ook een kwestie van gezond gedrag*. LNV, Den Haag
- MNP (Milieu- en Natuurplanbureau) (2006) *Milieubalans 2006*. Bilthoven
- Nicholls, A. & C. Opal (2006) *Fair trade: market-driven ethical consumption*. London: Sage
- Nieuwsbank (2005) *Implementatie GFL wordt prioriteit voedselveiligheid in 2006*. Bericht van Productschap Margarine, Vetten en Oliën. <http://www.nieuwsbank.nl/inp/2005/09/21/R207.htm>
- Nieuwsbank (2000) *Voedsel en groen visie van het kabinet op de agro-foodsector tot 2010*. Persbericht van Ministerie van LNV. <http://www.nieuwsbank.nl/inp/2000/07/0710G022.htm>
- Opschoor, J.B. en R. Weterings (1994) *Environmental Utilisation Space*. Uitgeverij Boom
- Persbericht Campina, Unilever en Friesland Foods (2006) *Ik kies bewust-logo helpt consument bij keuze voor betere voeding*. 23 mei 2006
- Persbericht Campina (2006) *Campina zet nieuwe standaard in zuivel*. 24 juli 2006
- Pine, B.J. & J.H. Gilmore (1999) *The experience economy: work is theatre and every business a stage*. Boston: Harvard Business School Press
- Pollan, M. (2006) *The omnivore's dilemma: the search for a perfect meal in a fast-food world*. London: Bloomsbury
- Post, J.H., J. Breedveld, B. van der ploeg, D. Strijker en J.J. de Vlieger (1987) *Agribusinesscomplexen in Nederland*. Onderzoeksverslag 32. LEI-DLO, Den Haag
- Schilpzand, R. (2001) *Gezond Eten, Een actorschets over voeding en gezondheid*. Schuttelaer & Partners, Den Haag
- Schuurman, A. (2003) Naar nieuwe mengvormen van staat en markt. In: J.C. Dagevos & L. Sterrenberg (red.) *Burgers & Consumenten*. Wageningen Academic Publishers

- Silvis, H.J. en C. van Bruchem (2001) *Landbouw-Economisch Bericht 2001*. LEI, Den Haag
- Silvis, H. en K. de Bont (2005) *Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland*. Achtergrondrapport bij 'Kiezen voor Landbouw', LNV, WUR
- Singer, P. & J. Mason (2006) *The way we eat: why our food choices matter*. Emmaus: Rodale Books
- Steegmann, C. (2005) Voedselveiligheid en voedselkwaliteit. In: Meester, G. et al. *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen, van politiek naar praktijk*. Wageningen Academic Publishers
- Stuurgroep Technology Assessment (2003) *Meer doden door ongezonde voeding dan door onveilig voedsel*. Den Haag: Ministerie van LNV, Persbericht 16 december 2003
- Task Force Noordzeevervisserij (2006) *Vissen met tegenwind*. Advies Task Force Duurzame Noordzeevervisserij
- Velde, M., van der & B. van der Meulen (2005) Het Europees levensmiddelenrecht. In: Meester, G. et al. *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen, van politiek naar praktijk*. Wageningen Academic Publishers
- Vlieger, J.J. de, S.T. Goddijn, H.H.W.J.M. Sengers, C.W.G. Wolf, P.T.M. Ingenbleek (2005) *Ketenpartijen over dierenwelzijn en dierenwelzijnindex*. LEI, Den Haag
- Vrolijk, H. (2006) *Specialisatie van bedrijven en concentratie van activiteiten*. In Agri-Monitor, jaargang 12, nummer 4, augustus 2006. LEI, Den Haag
- VWA (Voedsel- en Waren Autoriteit) (2005) *Consumentenmonitor 2004: onderzoek naar consumentenpercepties ten aanzien van de veiligheid van voedingsmiddelen*. Den Haag: Voedsel en Waren Autoriteit
- VWA (Voedsel- en Waren Autoriteit) (2006b) *Claims bij levensmiddelen*. (Deel)projectnummer ZD05K105
- Walstra, P en M. van Boekel (2006) *Voedsel en Voeding, zin en onzin*. Wageningen Academic Publishers
- Wolf, M.J. (1999) *The entertainment economy: how mega-media forces are transforming our lives*. Harmondsworth: Penguin

Internet

- www.ad.nl
- www.aid.nl
- www.aninconvenienttruth.co.uk/
- www.asg.wur.nl
- www.biologica.nl
- www.cbs.nl
- www.codexalimentarius.net
- www.consumentenbond.nl
- http://ec.europa.eu/agriculture/foodqual/quali1_nl.htm
- www.eicode.nl
- www.erkendstreekproduct.nl
- www.eur.nl
- <http://eurlex.europa.eu/nl/index.htm>
- http://europa.eu/agencies/community_agencies/efsa/index_nl.htm
- <http://europa.eu/scadplus/leg/nl/s80500.htm>
- www.glami.nl
- www.goedevis.nl
- www.gr.nl
- www.greenpeace.nl
- www.houdenvanhennen.nl
- www.innovatienetwerk.org
- www.intermediair.nl
- www.knaw.nl
- www.landwinkel.nl
- www.lei.wur.nl
- www.louisbolk.nl
- www.maxhavelaar.nl
- www.milieudefensie.nl
- www.minbuza.nl/nl/ontwikkelingssamenwerking
- www.minbzk.nl
- www.minez.nl

www.minlnv.nl
www.minvws.nl
www.mnp.nl
www.molenaarsgilde.nl
<http://nl1.infores.com/>
www.noordzee.nl
www.nrc.nl
www.rathenau.nl
www.regering.nl
www.rikilt.wur.nl
www.rivm.nl
www.scp.nl
www.ser.nl
www.slowfood.nl
www.streekproducten.nl
www.tno.nl/kwaliteit_van_leven
www.trouw.nl
www.unimaas.nl
www.uvt.nl
www.voedingscentrum.nl
www.voedselbank.nl
www.voedselbanken.nl
www.volkskrant.nl
www.vrom.nl
www.vwa.nl
www.wageningenuniversiteit.nl
www.welfarequality.net
www.wto.org

Dankbetuiging

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in het kader van het beleidsondersteunende programma Voedselkwaliteit (BO-08-009). Het projectteam wil graag haar dank uitspreken voor de begeleiding van dit onderzoek door de volgende personen:

Jan-Willem van der Ham (VD)
Sara Knijff (I&H)
Ton de Kok (DL)
Martijn Root (DK)
Tjeerd de Vries (I&H)
Cor Wever (DK)

Over de auteurs

Dit rapport is een product van Wageningen UR en is geschreven door de volgende personen:

Volkert Beekman

Voedselethicus bij de sectie Landbouw- en Voedselbeleid van het LEI (www.lei.wur.nl).

Astrid Bulder

Onderzoeker Risicobeoordeling, Cluster Databanken, Risicobeoordeling en Ketenmanagement bij het RIKILT - Instituut voor Voedselveiligheid (www.rikilt.wur.nl).

Luud Gilissen

Senior-onderzoeker en thema-coördinator Allergie bij Plant Research International (www.pri.wur.nl).

Herman Peppelenbos

Clusterleider Voedselkwaliteit, Voedselveiligheid en Diergezondheid en senior-onderzoeker Na-oogst kwaliteit van verse producten bij AFSG (www.afsg.wur.nl).

Daniëlla Stijnen

Onderzoeker beleid- en innovatiestudies bij AFSG, thans projectleider (www.afsg.wur.nl).

Floor Verdenius

Voormalig projectleider en werkzaam als senior-onderzoeker bij AFSG, thans project- en procesmanager bij P2Managers.

Martijntje Vollebregt

Onderzoeker Fresh Food and Chains bij AFSG (www.afsg.wur.nl).

Met bijdragen van:

Hans Dagevos

Consumptiesocioloog bij de sectie Landbouw- en Voedselbeleid van het LEI.

Bram Pronk

Ketenonderzoeker bij de sectie Landbouw- en Voedselbeleid van het LEI.

Colofon

Titel Eten van waarde. Voedselkwaliteit in Nederland
Auteur(s) Wageningen Universiteit en Research Centrum

ISBN-nummer
Publicatiedatum Maart 2007
Vertrouwelijk Nee

Agrotechnology and Food Sciences Group
P.O. Box 17
NL-6700 AA Wageningen
Tel: +31 (0)317 475 024
E-mail: info.afsg@wur.nl
Internet: www.afsg.wur.nl

© Agrotechnology and Food Sciences Group

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, hetzij mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system of any nature, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission of the publisher. The publisher does not accept any liability for inaccuracies in this report.



Het kwaliteitsmanagementsysteem van Agrotechnology and Food Sciences Group is gecertificeerd door SGS International Certification Services EESV op basis van ISO 9001:2000.