

Verduurzamen van de voedselsector is een collectieve en geen individuele opgave

De Nederlandse overheid wil dat de productie van voedsel minder belastend is voor milieu en klimaat. Ook veel boeren willen dat. Toch lukt het maar niet onze voedselproductie te verduurzamen. Willen we echt veranderen, dan kan dat niet alleen door regels op te stellen, maar moeten we vooral tegenwicht bieden aan gevestigde gewoontes en belangen.

KOEN VAN DER GAAST

Promovendus aan Aeres Hogeschool Almere en Wageningen Universiteit

Door de Urgenda-uitspraak en de Parijs-akkoorden wordt de druk op de overheid steeds groter om in te grijpen in de klimaatproblematiek. De voedselsector is mede door zijn hoge CO₂-uitstoot een cruciaal onderdeel van deze ingewikkelde puzzel. Omdat er naast klimaatproblematiek ook vele andere issues spelen in de voedselsector vereist deze transitie sturing. Tegelijkertijd wachten bedrijven, ondernemers, ngo's en geëngageerde burgers niet op de overheid. Sommigen schuiven aan bij klimaattafels, andere vormen nieuwe allianties en organisatievormen met een veelkleurige diversiteit aan doelen, belangen en middelen.

In dit essay wordt aan de hand van enkele voorbeelden uit de praktijk van de verduurzaming van de voedselsector een heroriëntatie voorgesteld op wat onze instituties kunnen inbrengen in de voedseltransitie. Daarbij

breek ik met het beeld van de overheid als synoniem voor instituties die gedragsverandering kunnen sturen. In plaats daarvan zet ik de wisselwerking van de mens met het voedsellandschap centraal en hoe deze wisselwerking collectieven laat ontstaan waarvan sommige de transitie vertragen, terwijl andere deze juist kunnen versterken.

Boeren, klimaattafels en alternatieve voedselnetwerken

De transitie van de voedselsector is bij uitstek een politiek probleem. Niet alleen zijn er grote verschillen tussen de sectoren (tussen glas- en tuinbouw en akkerbouw en tussen intensieve en extensieve veeteelt), de transitie behelst ook verschillende vereisten (onder andere op het gebied van dierenwelzijn, biodiversiteit, klimaatbestendigheid) die lang niet altijd

Koen van der Gaast *Verduurzamen van de voedselsector is een collectieve en geen individuele opgave*

samengaan. Hierdoor bestaan er meerdere perspectieven naast elkaar op wat precies het probleem is en wat er moet gebeuren om dit op te lossen, variërend van technologisch optimalisten die hameren op precisielandbouw, tot biologische of biologisch-dynamische landbouw.¹ Dit betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden die lang niet voor alle belanghebbenden even goed zullen uitpakken.

Bij politieke keuzes wordt vaak naar de overheid gekeken. En de overheid laat zich met name gelden op het gebied van regelgeving die zich toespitst op de voornaamste voedselproducenten: de boeren. Sinds de Tweede Wereldoorlog is het bedrijfsmodel van de Nederlandse boer gericht op het produceren van grote hoeveelheden tegen lage kosten.² Dit heeft Nederland in vijftig jaar tijd veranderd van een netto voedselimporteur naar een netto voedselexporteur, met 60% minder arbeidskrachten.³ Het heeft ook een karrenvracht aan milieuproblematiek met zich meegebracht. Daarom heeft de boer te maken met een hoge regeldruk die schuurt met zijn verdienmodel zoals recente affaires met de mestfraude, het Programma Aanpak Stikstof (PAS) en fosfaatrechten laten zien.

De vereiste omslag naar een ander model is voor boeren lastig omdat ze vaak met meerdere structurele problemen kampen. Door oplopende grondprijzen en afnemende inkomsten is intensivering vereist om het hoofd boven water te kunnen houden. Dit betekent soms dat ze hun eigen langetermijnopbrengsten in gevaar kunnen brengen. In de akkerbouw in Flevoland bijvoorbeeld drijft dit boeren tot de praktijk van 'diepploegen', dat op de korte termijn voor grotere inkomsten zorgt maar op de lange termijn de bodem verslechtert.⁴ Aan boeren wordt vaak ten onrechte veel manoeuvreerruimte toegedicht omdat ze 'virtueel miljonair' zouden zijn.⁵ Maar veel boeren hebben moeite de grote investeringen te doen die vereist zijn in duurzaamheidstransities juist omdat hun vermogen vastzit in de boerderij. Boeren die tegen hun pensioen aanzitten kun-

nen zich lastig nog een dure investering permitteren, zeker als hun kinderen de zaak niet overnemen, wat steeds vaker het geval is.

Om de verschillende belangen in de voedselsector mee te nemen maakt de overheid ook gebruik van klimaattafels. Aan deze tafels zitten vertegenwoordigers van belangenorganisaties, milieuorganisaties, bedrijven en overheden. Onlangs werden deze tafels door twee milieuprofessoren bekritiseerd. Oudkroonlid van de SER en emeritus hoogleraar Klaas van Egmond gaf in een interview met *de Volkskrant* aan dat het bedrijfsleven aan die klimaattafels zijn uiterste best doet om

Nederland is in vijftig jaar tijd veranderd van een netto voedselimporteur naar een netto voedselexporteur, met 60% minder arbeidskrachten

verandering te vertragen.⁶ Hij constateert een fundamentele denkfout in de keuze voor klimaattafels: 'Je laat de kalkoen toch ook niet meebeslissen over het kerstdiner?' John Grin, hoogleraar duurzaamheidstransities aan de UvA, voegde daar in een opiniestuk in *Trouw* aan toe dat het niet alleen de grote bedrijven zijn, maar juist de gevestigde belangen in het algemeen die in de weg zitten: 'Goede, kosteneffectieve ideeën worden geregeld afgeschoten, beurtelings door milieuorganisaties en traditionele belangenorganisaties en anders omwille van politieke taboes.'⁷

Naast de gebruikelijke bestuurlijke paden zijn er ook andere pogingen zichtbaar om veranderingen in gang te zetten. Neem de ontwikkeling van 'alternatieve voedselnetwerken'. Dit is de brede verzamelterm voor initiatieven die, niet alleen in Nederland maar in

Koen van der Gaast *Verduurzamen van de voedselsector is een collectieve en geen individuele opgave*

heel Europa, proberen zichzelf los te koppelen van de manier waarop voedsel vandaag de dag geproduceerd, gedistribueerd en geconsumeerd wordt.⁸ Ze vormen een zeer heterogene groep van boeren, belangenverenigingen, burgerproducenten en geëngageerde consumenten die gemeen hebben dat ze zich afzetten tegen het mondiale voedselsysteem. Het is lastig om hard te maken of de netwerken slagen in hun opzet. Zo hebben dit soort initiatieven vaak een elitaire clientèle en achterban⁹ waarvan het moeilijk is om te onderscheiden of ze vanuit hobbyïsme deelnemen of vanuit politieke veranderingsgezindheid.¹⁰

Wat bovendien lastig blijkt is om het mondiale voedselsysteem geheel te ontlopen. Veel producenten hebben toch een grotere afzetmarkt nodig, met een bijbehorende logistiek, die vaak alleen maar bereikt blijkt te kunnen worden met behulp van de grote partijen. De supermarkketens, de logistiekreuzen, ze zijn hard nodig om al deze nieuwe initiatieven aangesloten te houden op de wereld die ze willen veranderen.¹¹ Feyereisen et al. geven in *Sociologia Ruralis* een passend voorbeeld.¹² Zij beschrijven hoe Belgische melkboeren zich verenigen in een fairtrade-collectief en zo enerzijds onderdeel blijven van de markt en de bijbehorende retail en het bedrijfsmodel gericht op verhoging van volume. Anderzijds proberen ze juist om de regels van de markt heen te werken door voor ieder verkocht pak melk 10 cent extra voor de boeren te reserveren maar ook 2 cent naar boerenbelangenorganisaties te laten vloeien om op de lange termijn hun alternatieve praktijk te kunnen versterken.

Zoals deze korte schets van de voedselsector in transitie laat zien, is het niet zo gemakkelijk om de rol voor instituties daarin scherp te stellen. Klassieke overheidsregulering botst vaak met de weerbarstige praktijk, klimaat- tafels – met overheid en maatschappelijk middenveld aan tafel – hellen over naar de gevestigde belangen, en geheel nieuwe experimenten binnen bestaande wetgeving of

erbuiten om hebben vaak moeite zich aan de bestaande (economische) wetten te onttrekken. Dit laat zien dat we preciezer moeten kijken naar wat een institutie is en hoe de instituties sociale gedragsverandering kunnen inleiden.

Institutie en institutionaliseren: een Babylonische spraakverwarring

Waarom denken we in het maatschappelijke debat bij het woord ‘institutie’ meteen aan publieke organisaties zoals de rijksoverheid of intergouvernementele organisaties als de Wereldbank of het IMF? In onze taal schemert een beperkt beeld door van instituties: van de institutionele vormen waar we bekend mee zijn. Met ‘institutioneel’ bedoelen we meestal dat iets door instituties gesanctioneerd en dus genormaliseerd wordt, zoals ‘institutioneel geweld’ van bijvoorbeeld de politie of het leger.

Als je zegt dat iets ‘geinstitutionaliseerd’ is, wordt ook meestal bedoeld dat iets door een bestaande institutie is opgenomen of dat iets als nieuwe publieke instelling wordt aangenomen. Ook al kan het ook betekenen dat iets ingeburgerd of genormaliseerd is. In de context van duurzaamheid en voedsel is dat problematisch omdat een transitie per definitie een proces van verandering is. Een proces dat draait om de toekomst, kan ernstig worden beknot als we in ons begrip ervan te veel in het verleden blijven hangen.

Volgens de Portugese sociaal antropoloog Joao de Pina-Cabral maken de ‘heimelijke sympathieën’ die we hebben voor de instituties zoals we die zelf kennen dat we instituties verkeerd begrijpen.¹³ De klassieke sociologen kennen uit hun eigen dagelijks leven instituties vooral in Weberiaanse zin: als ‘dwingende organisaties’. Organisaties die opereren volgens een vastomlijnde set regels en een apparaat om deze af te dwingen op een ondergeschikt individu. Kortom, de mens als individu dat als een soort computerprogramma een



Koen van der Gaast *Verduurzamen van de voedselsector is een collectieve en geen individuele opgave*

regel constateert en hem vervolgens uitvoert.

Het begrip institutie van vandaag de dag leunt sterk op dit beeld van instituties dat eigenlijk nog stamt uit het Europa van de negentiende en deels twintigste eeuw met autoritaire organisaties die gehoorzaamheid afdwingen. Daardoor vergeten we dat aan deze specifieke vorm van instituties ook een proces voorafging. Een sociale ontwikkeling waarin mensen het als normaal begonnen te beschouwen dat een kerk het huwelijk voltrekt, dat de natiestaat als gouvernementeel lichaam fungeert en de universiteit de kennisautoriteit is. En ook dat er een proces gaande is dat wegleidt van deze institutionele vorm.

Ik volg dan ook De Pina-Cabral in het onderscheid tussen dit proces – ofwel ‘institutionaliseren’ – en ‘instituties’. Zeker in een transitie is het belangrijk om ons niet blind te staren op de instituties die we nu kennen, maar om juist de processen te begrijpen hoe iets genormaliseerd en ingeburgerd wordt. Want uiteindelijk is het ons daar om te doen: snappen hoe duurzaamheid verweven kan worden met het dagelijks leven. In het geval van milieuproblematiek is de invloed van de leefomgeving cruciaal. Ik zal het proces van institutionaliseren toelichten aan de hand van drie verschillende situaties van het beheer van een leefomgeving. Hoe complexer de leefomgeving, hoe lastiger het wordt om regelgeving als oplossing voor te stellen.

Situatie 1: een onbeheerd grasveld

Een relatief eenvoudige situatie is die van een groen grasveld dat niemand in eigendom heeft, en dat gebruikt wordt door verschillende boeren in de omgeving om hun vee te laten grazen. Hoe voorkom je dat dit grasveld wordt uitgeput? Volgens Garrett Hardin, die het beroemde essay ‘The Tragedy of the Commons’ schreef, heb je slechts twee opties: een overheidsinstantie beheert het veld óf het grasveld wordt verkocht zodat er voor de nieuwe eigenaar een prikkel is om toegang tot

het veld te reguleren.¹⁴ Zonder een van deze twee maatregelen zou het veld onherroepelijk worden uitgeput. Boeren zouden hun vee zonder beperkingen laten grazen zonder na te denken over eventuele uitputting, omdat ze er geen verantwoordelijkheid voor dragen.

Veel boeren hebben moeite de grote investeringen te doen die vereist zijn voor duurzaamheidstransities omdat hun vermogen vastzit in de boerderij

Door zijn ‘heimelijke sympathie’ voor staat en markt interpreteerde Hardin instituties als de organisaties waar hij mee bekend was, zoals het overheidsapparaat, de vakbonden, universiteiten, kerken, et cetera. Achter deze organisaties schuilen echter formele regels die de organisaties hun mandaat, speelruimte en middelen geven. Dit is de essentie van instituties.¹⁵ Elinor Ostrom, de eerste vrouwelijke Nobelprijswinnaar voor de economie in 2009, liet zien dat naast staat en markt nog veel meer institutionele vormen bestaan voor het beheer van de leefomgeving. Voor het ontstaan van natiestaten en privatiseringsgolven bestonden vaak al formele regels die de leefomgeving succesvol beschermden.¹⁶ In sommige gevallen hebben overheden deze regels versterkt, bijvoorbeeld door eigendomsrechten te beschermen. Vaak echter verslechterde het milieubeheer wanneer staatsbeheer of privatiseringen deze goed functionerende regels vervingen.¹⁷

Dit komt doordat individuen niet pas een collectief vormen wanneer ze regels maken. Het werkt andersom: individuen hebben regels nodig omdat ze collectieven vormen.

Koen van der Gaast *Verduurzamen van de voedselsector is een collectieve en geen individuele opgave*

Door gezamenlijk gebruik te maken van een grasveld vormen ze al een collectief, met elkaar maar ook met hun leefomgeving. Regelgeving moet zich aanpassen aan de leefomgeving, niet andersom. In het geval van een grasveld moeten de bodemkwaliteit, het klimaat, de hoeveelheid neerslag en de duur van droge periodes de (economische) activiteiten op en rond het grasveld en de verschillende belangen die daarin meespelen de regels bepalen. De belanghebbenden moeten de regels weer kunnen aanpassen wanneer deze condities veranderen. Zo blijven instituties *adaptief*, oftewel hernieuwbaar indien nodig.

Situatie 2: een publiek of privaat beheerd grasveld

Een onbeheerd grasveld is een pre-industrieel fenomeen dat anno 2019 in Nederland is vervangen voor publiek of privaat bezit van weidegrond, soms in een pachtconstructie. Overbemesting is inmiddels een veel groter probleem dan overbegrazing. Privatisering heeft vooral externe kosten opgeleverd voor omliggende (natuur)gebieden. Overheidsregulering heeft hier geen grip op zoals recente pijndossiers rond stikstof en fosfaat hebben laten zien.

De adaptieve regels van Elinor Ostrom zijn hier absent omdat deze duidelijke begrenzingen vereisen van wie en wat er precies onderdeel is van het beheerde gebied of goed. In een land met zoveel inwoners, boeren en natuurbeheerders als Nederland is dit lastig, zeker ook omdat zoiets als mestproblematiek grensoverschrijdend is. Een regel die niet in de leefomgeving past zal logischerwijs vaak tot marchanderen leiden.¹⁸ Kortom, regels die zich aanpassen aan nieuwe economische en ecologische condities zijn hard nodig en zijn tegelijkertijd in de Nederlandse context lastig te realiseren.

Een ander type grasveld in privébezit toont waarom de leefomgeving zelf vaak meer zegt over wat zijn gebruikers ermee zullen doen dan regelgeving. Milieuwetenschapper

Paul Robbins heeft onderzocht waarom zijn burens in de VS hun gazons bleven bewerken met bestrijdingsmiddelen, terwijl ze zich tegelijkertijd zorgen maakten om de risico's daarvan.¹⁹ Anders dan vaak wordt gedacht zijn het de hoogopgeleide, kapitaalkrachtige en milieubewuste burgers die vaker pesticiden gebruikten. Robbins stelt dat de (gemeentelijke) regelgeving om het gras op een bepaalde lengte te houden het gebruik van pesticiden niet vereist, maar dat andere, alledaagse zaken de doorslag geven voor het gebruik hiervan. Zaken als de reclame voor pesticide die mensen in hun brievenbus vinden, de nabijheid van winkels, de beschikbaarheid van apparatuur, de lage kosten van advies over pesticiden. Deze infrastructuur is zo verknoopt met de dagelijkse routine van de burens dat die telkens leiden tot de beslissing pesticide te gebruiken.

Kortom, sociale praktijken kunnen vaak beter de inburgering van duurzaam gedrag (of het gebrek eraan) verklaren dan regelgeving.²⁰ Die praktijken zijn alledaagse, vaak onbewuste, routines die voortkomen uit de wisselwerking van de mens en zijn leefomgeving.²¹ Routine maakte dat de burens van Robbins pesticide inkochten, advies erover inwonen, en gebruikten. Deze routine kwam tot stand door interactie met het kunstmatige 'pesticidelandschap'. Daardoor werd collectief een landschap gecreëerd dat door geen van de individuele gebruikers werd gewenst. Een paradoxale situatie die zichzelf ook nog eens in stand houdt. Want dit landschap dwingt, via deze dagelijkse routines, zijn eigen onderhoud af.

Situatie 3: het voedsellandschap

Een nadere beschouwing van het voedsellandschap, hoe dit is ontstaan en vooral waarom het blijft bestaan, kan meer inzicht geven in waarom we een leefomgeving in stand houden die we niet willen. Dat vereist een preciezer blik op de routines die het voedsellandschap bepalen. Voedselproductie is een

Koen van der Gaast *Verduurzamen van de voedselsector is een collectieve en geen individuele opgave*

kunstmatig proces en levert dus ook altijd een kunstmatig landschap op. De veredelde gewassen in de akkerbouw, de kassen van de glastuinbouw of het fokken van dieren – ze vereisen arbeidskrachten of de machinerie die door onze arbeidskrachten gemaakt, bedacht of onderhouden wordt om te kunnen blijven bestaan.

Ondanks zijn doorslaggevende invloed op het landschap heeft de producent weinig keuzevrijheid in hoe hij zichzelf en zijn materieel inzet. Een handjevol inkoopbedrijven bepaalt welke producten worden afgenomen en via de

ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de voedseltransitie, waarin supermarkten slechts ‘gestimuleerd’ worden om beter met voedselverspilling om te gaan, is in dit opzicht veelzeggend.²⁶ Het staat in schril contrast met de vaak strenge en complexe wetgeving waar voedselproducenten aan worden onderworpen. Het toont bovendien aan dat veel van de processen die het voedsellandschap bepalen die we ongewild in stand houden onzichtbaar en grensoverschrijdend zijn. Dat maakt ze slecht te reguleren.

Nieuwe handelingsperspectieven voor instituties in de voedseltransitie

Transities draaien niet om boeren en consumenten als individu en regels die deze individuen in het gareel kunnen houden, maar om de relaties die ze, soms ongewild en onbewust, met elkaar en hun omgeving onderhouden. Door deze heroriëntatie op institutionalisering wordt zichtbaar waarom regelgeving alleen niet genoeg is, en waarom producenten (maar ook consumenten) niet zomaar hun gedrag aanpassen. Het overzichtelijke maar simplistisch beeld van individuen die zich volledig vrij bewegen en slechts beperkt worden door het touwtje waarmee ze aan de instituties vastzitten, is verdwenen. Daarvoor in de plaats gekomen is een wirwar van bontgekleurde touwtjes die individuen met andere individuen maar ook met fysieke factoren zoals voedsel, infrastructuur en geldstromen verbinden.

Een boer zit niet alleen aan een draadje met regelgeving vast. Hij is ook verbonden met uitstaande schulden, de staat van zijn materieel, zijn hechting aan een manier van leven. Daardoor wordt het een stuk makkelijker om je voor te stellen dat de boer zijn productieproces niet aanpast, zelfs al wil hij zelf graag duurzamer produceren. En het wordt ook begrijpelijker dat een boer onder de regelgeving probeert uit te komen. Dit betekent niet dat de overheid is uitgespeeld. Of dat een boer of

Klassieke overheidsregulering botst met de weerbarstige praktijk

supermarkten uiteindelijk bij de consument terechtkomen.²² Deze zogeheten ABCD-bedrijven beheersen samen de mondiale markt. Zowel de kunstmest, de zaden als de producten die eruit komen gaan door hun handen. Ze zijn diep geworteld in de financiële sector en hebben lobbyafdelingen die in verschillende landen deregulering bejiveren.²³

Dit toont hoe kapitalistische relaties ons voedsel doordeseemen. Deze relaties zijn een belangrijke factor in de wisselwerking tussen de mens en de leefomgeving die hij creëert.²⁴ Desondanks wordt kapitalisme als factor in transitie van de voedselsector zelden benoemd. Een mogelijke verklaring is dat kapitalisme zichzelf steeds opnieuw uitvindt en daardoor steeds een ander uiterlijk heeft.²⁵

Dit maakt dat een supermarktketen als Albert Heijn duurzaam lijkt wanneer het zijn overgebleven voedsel levert aan In Stock. Dat verlaagt de druk op supermarktketens om de processen die verspilling veroorzaken te veranderen. Een visiedocument van het

Koen van der Gaast *Verduurzamen van de voedselsector is een collectieve en geen individuele opgave*

consument volledig machteloos is. Er is ook een andere, hoopvollere kant van de medaille. Als onze leefomgeving bestaat bij de gratie van collectieven, kan een collectief deze ook weer veranderen.

‘Stemmen met de voeten’

Individueel zit een boer, zelfs als hij anders wil produceren, vast aan zijn vaste leveranciers wat betreft zaden en kunstmest. Bovendien moet hij ook de lage kostprijs weten te behouden die diezelfde leveranciers van hem vragen. En ondertussen wordt de regelgeving steeds strenger. Ook de consument is begrensd in zijn handelen, vooral de minder kapitaalkrachtige consument die wellicht tijd, geld of andere middelen mist om een duurder maar duurzamer product aan te schaffen. Vaak worden de consument en producent opgeroepen om te ‘stemmen met de voeten’. Een consument kan duurzamer inkopen, een producent duurzamer produceren. En als maar voldoende mensen hun voorbeeld volgen, zal het systeem vanzelf omklappen. Deze simpele redenering miskent, zoals gezegd, de complexiteiten van de transitie.

Ik zou dan ook een collectieve invulling van het ‘stemmen met de voeten’ willen voorstellen. Een producent kan tegelijkertijd meerdere actiegroepen initiëren of daaraan deelnemen, rond de vele zaken die hem of haar belemmeren. Bijvoorbeeld rondom het monopolie op zaden van grote bedrijven of het verkrijgen van een hogere kostprijs voor landbouwproducten. Als niet alleen deze boer op dergelijke wijze opereert, maar ook andere individuele actoren, zowel producenten als consumenten, dan wordt de collectieve druk om bestaande routines te doorbreken steeds groter.

Daar kun je tegenover stellen dat coöperaties en belangenorganisaties geïncubeerd kunnen worden door gevestigde belangen, zoals de eerdergenoemde klimaattafels overkomen is, of dat zij met moeite los kunnen komen van het dominante systeem zoals bij de alternatieve

voedselnetwerken. Door de rol van alternatieve voedselnetwerken in breder perspectief te zien kun je dit probleem omzeilen. Terwijl deze alternatieve voedselnetwerken proberen om een alternatief te bieden voor bestaande organisaties en bedrijven, politiseren ze tegelijkertijd de problematische aspecten van de mondiale keten. Door datgene op te zetten waar de markt niet in voorziet, tonen zij nu al een brede diversiteit van mogelijke alternatieve manieren waarop onze voedselproductie ingericht zou kunnen worden. Maar ze tonen ook, door hun interactie met het huidige systeem, hoe hun visies kunnen botsen met de realiteit. Hun succes hangt niet af van hun marktaandeel, of het potentieel voor opschaaling, omdat deze initiatieven vaak in het leven zijn geroepen om hiertegen in verzet te komen. Als ze zich noodgedwongen toch moeten verbinden met grote marktpartijen, maakt dat ze ook niet automatisch onsuccesvol, omdat de noodzaak hiertoe ook veelzeggend is.

Daarom is het noodzakelijk om de tegenwoordigheid van dit soort initiatieven te ‘monitoren’.²⁷ Door in kaart te brengen wat deze initiatieven proberen te bewerkstelligen, hoe ze dat doen, en op welke wijze ze tegen obstakels aanlopen, wordt het makkelijker om de uitwassen van het mondiale voedselsysteem te identificeren en te politiseren. Dit geeft deze alternatieven een machtpositie: als collectief van collectieven. Hier ligt niet een rol voor de overheid maar voor andere spelers in het maatschappelijk middenveld. Een organisatie als Urgenda zou deze netwerken in kaart kunnen brengen en aan het grotere publiek kunnen tonen en eventueel financieel steunen.

De dagelijkse praktijk van de alternatieve netwerken kan de excessen van het huidige systeem ontrafelen, alsmede de experimenteeruimte vormen van hoe dit systeem kan worden ontmanteld. Tegelijkertijd kan het de voedingsbodem zijn voor goed uitgewerkte en breed gedragen voorstellen. Op deze manier is het ook continentaal en zelfs mondiaal mogelijk om deze collectieven door te trekken,

Koen van der Gaast *Verduurzamen van de voedselsector is een collectieve en geen individuele opgave*

aangezien ook elders in de wereld alternatieve netwerken in opkomst zijn die met hetzelfde soort problemen kampen.

Een ondernemende overheid

De overheid blijft hoe dan ook een belangrijke rol spelen als regelgever, normsteller en handhaver in milieuproblematiek. Ook op het gebied van Europese wetgeving blijft de overheid broodnodig om kaders en duidelijkheid te scheppen over hoe deze regels worden toegepast. Maar zoals het stikstof- en

Klimaattafels – met overheid en maatschappelijk middenveld aan tafel – hellen over naar de gevestigde belangen

fosfaatdossier laten zien loopt de inwilliging van regelgeving vast op de weerbarstige praktijk. Daarom moet naast regelgeving gekeken worden naar een andere rol die de overheid kan spelen om duurzaamheid te versnellen en die de structurele problemen van boeren en consumenten op een andere manier kan wegnemen.

Dit kan volgens hoogleraar economie Mariana Mazzucato door met investeringen verandering aan te sturen.²⁸ Innovatie wordt vaak ten onrechte alleen met het bedrijfsleven geassocieerd. Maar de disruptieve werking van bijvoorbeeld smartphones was niet mogelijk geweest zonder overheidsinvesteringen in gps en internetinfrastructuur. Een soortgelijke rol zou de overheid ook in de voedseltransitie kunnen spelen, door cruciale infrastructuur voor systeemverandering te financieren, eventueel naar voren gebracht door het eerdergenoemde alternatieve circuit.

Het is moeilijk voorstelbaar dat het geld dat de overheid nu daarvoor ter beschikking stelt voldoende is. Zelfs als de overschotten op de begrotingsbalans ingezet zouden worden, zou de voedseltransitie moeten concurreren met andere delen van de publieke sector (en de duurzaamheidstransitie) die om geld zitten te springen. Om nog maar te zwijgen over concurrentie binnen de voedselsector waar de een technologische oplossingen zoals preciselandbouw zal opperen, en de ander juist voor natuurinclusieve landbouw of duurzame logistiek ijvert. Dit is een politieke keuze die de overheid niet autonoom kan nemen, maar die ook niet aan de klimaattafels gelaten kan worden waar gevestigde belangen het hoogste woord voeren. Het zou in wisselwerking moeten gebeuren met een maatschappelijk middenveld dat de problemen in kaart brengt en gelijktijdig voorsorteert op mogelijke oplossingen. Op deze marktplaats van politieke ideeën zouden zich dan concrete investeringsmogelijkheden kunnen voordoen.

Conclusie

In dit essay heb ik getracht te laten zien hoe ons beeld van instituties, als organisaties die met regelgeving ander gedrag kunnen afdwingen, in de context van een duurzaamheidstransitie tekortschiet. Hoe dan ook, in een transitie naar een duurzamer voedselsysteem is het belangrijk om niet alleen naar regels te kijken, maar naar hoe het landschap dat we dag in, dag uit collectief creëren in stand gehouden wordt. De processen die ons stimuleren een landschap te onderhouden dat we niet willen, dienen te worden geïdentificeerd, gepolitiseerd en uitvergroot zodat we collectief oplossingen kunnen verzinnen om een ander landschap te creëren. Het maatschappelijk middenveld kan, door initiatieven die ‘met de voeten stemmen’ een platform te geven, bijdragen aan deze politisering. De overheid kan hier als ondernemer met impactvolle investeringen verder op inspelen.

Koen van der Gaast *Verduurzamen van de voedselsector is een collectieve en geen individuele opgave*

Dit is productiever dan ons blind te staren op het (gebrekkige) veranderpotentieel van individuele boeren en consumenten en de rol van regelgeving en overheid daarin.

De genoemde nieuwe handelingsperspectieven voor instituties in de transitie van de voedselsector zijn slechts een verkenning van wat mogelijke rollen kunnen zijn voor de instituties en organisatievormen die we al kennen. De voorgestelde weg om dit instrumen-

tarium helder te krijgen en goed in te zetten is gepleveid met oneffenheden: van het politieke klimaat tot het zelforganiserend vermogen van het maatschappelijk middenveld, en de mondiale grensoverschrijdende problematiek van zowel het voedselsysteem als het kapitalistische model waar het zich van bedient. Om met Elinor Ostrom te spreken, een 'panacee', een oplossing die overal geldt, bestaat eigenlijk niet bij milieuproblematiek.

Noten

- 1 Krom, M. de, & Muilwijk, H. (2018), *Perspectieven op duurzaam voedsel. Pluriformiteit in debat en beleid*, (3153), Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- 2 PBL (2018), *Balans van de Leefomgeving 2018*, Planbureau voor de Leefomgeving.
- 3 Grin, J. (2004), *De politiek van omwenteling met beleid*, Amsterdam: Vossiuspers.
- 4 Staps, J.J.M., Ter Berg, C. et al. (2015), *Van bodemdilemma's naar integrale verduurzaming. Casus: Vruchtbaar Flevoland, van bodemdegradatie en diep ploegen naar integrale duurzame productie in Flevoland*.
- 5 Vink, M., & Boezeman, D. (2018), *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- 6 Zie: www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/het-klimaatakkoord-wordt-gesaboteerd-zegt-oud-kroonlid-van-de-ser-stop-met-polderen-je-laat-de-kalkoen-toch-ook-niet-meebeslissen-over-het-kerstdiner~bbb18de7/.
- 7 Zie: www.trouw.nl/opinie/groene-elites-zijn-niet-het-probleem-maar-politici-die-met-hun-rug-naar-het-klimaat-vraagstuk-staan~a7925a66/.
- 8 Renting, H., Marsden, T.K. et al. (2003), 'Understanding Alternative Food Networks: Exploring the Role of Short Food Supply Chains in Rural Development', in: *Environment and Planning A*, 35(3), pp. 393-411.
- 9 Tregear, A. (2011), 'Progressing knowledge in alternative and local food networks: Critical reflections and a research agenda', in: *Journal of Rural Studies*, 27(4), pp. 419-430.
- 10 Veen, E.J., Derkzen, P. et al. (2002), 'Motivations, Reflexivity and Food Provisioning in Alternative Food Networks: Case Studies in Two Medium-sized Towns in the Netherlands', in: *International Journal of Sociology of Agriculture & Food*, 19(3), pp. 365-382.
- 11 Hinrichs, C. (2010), 'Conceptualizing and Creating Sustainable Food Systems: How Interdisciplinarity Can Help', in: A. Blay-Palmer (red.), *Imagining Sustainable Food Systems: Theory and Practice*. Surrey: Ashgate.
- 12 Feyereisen, M., Stassart, P.M. et al. (2017), 'Fair Trade Milk Initiative in Belgium: Bricolage as an Empowering Strategy for Change', in: *Sociologia Ruralis*, 57(3), pp. 297-315.
- 13 Pina-Cabral, J. de (2011), 'Afterword: What is an institution?', in: *Social Anthropology*, 19(4), pp. 477-494.
- 14 Hardin, G. (1968), 'The Tragedy of the Commons', in: *Science*, 162(3859), pp. 1243-1248.
- 15 North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- 16 Ostrom, Elinor (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press.
- 17 Ostrom, E., Burger, J., Field, C.B., Norgaard, R.B., & Policansky, D. (1999), 'Revisiting the commons: local lessons, global challenges', in: *Science* 284 (5412): pp. 278-282.
- 18 Cleaver, F. (2012), *Development Through Bricolage: Rethinking Institutions for Natural Resource Management*, Abingdon: Routledge-Earthscan.
- 19 Robbins, P. (2007), *Lawn people. How grasses, weeds and chemicals make us who we are*, Philadelphia: Temple University Press.
- 20 Spaargaren, G. (2011), 'Theories of practices: Agency, technology, and culture', in: *Global Environmental Change*, 21(3), pp. 813-822.
- 21 Reckwitz, A. (2002). 'Toward a Theory of Social Practices A Development in Culturalist Theorizing', in: *European Journal of Social Theory* 5(2), pp. 243-263.

Koen van der Gaast *Verduurzamen van de voedselsector is een collectieve en geen individuele opgave*

- 22 PBL (2012), *Nederland verbeeld. Een andere blik op vraagstukken rond de leefomgeving*, Planbureau voor de Leefomgeving.
- 23 Klundert, M. van der, & Mulder, F. (2017), 'Onzichtbare voedselreuzen', in: *De Groene Amsterdammer* (4 januari).
- 24 Heynen, N., Kaika, M. et al. (red.) (2006), *In the Nature of Cities. Urban political ecology and the politics of urban metabolism*, New York: Routledge.
- 25 Feola, G. (2019), *Capitalism in sustainability transitions research: Time for a critical turn? Environmental Innovation and Societal Transitions*.
- 26 LNV (2019), *Realisatieplan Visie LNV. Op weg met nieuw perspectief*, Den Haag.
- 27 Iets soortgelijks wordt voorgesteld door hoogleraar planologie Maria Kaika. Zie Kaika, M. (2017), "Don't call me resilient again!": the New Urban Agenda as immunology ... or ... what happens when communities refuse to be vaccinated with 'smart cities' and indicators', in: *Environment and Urbanization*, 29(1), pp. 89-102.
- 28 Noort, W. Van (2018), *Mariana Mazzucato: 'Overheid moet moonshots doen'*, NRC, 9 november 2018.