

LNv Consumentenplatform
Informereren, beïnvloeden of sturen?
Consumentenbeleid voor duurzaam voedsel
20 november 2009

LNV Consumentenplatform – **'Informeren, beïnvloeden of sturen?'**
Consumentenbeleid voor duurzaam voedsel

Bevat informatie over: duurzaam voedsel, consumentenbeleid

Den Haag, 12 november 2009

Inhoud

Pagina

Beleidsdossier	5
Achtergronddossier	13
Expert interviews	25
Consumentenpaneldiscussies	31
Bronnen	39
Colofon	40

1. Beleidsdossier

1. Inleiding

Het LNV Consumentenplatform van 20 november 2009 heeft als thema 'Informereren, beïnvloeden of sturen? Consumentenbeleid voor Duurzaam Voedsel'. Dit thema is gekozen vanwege de recent verschenen nota Duurzaam Voedsel en de beleidsagenda duurzame voedselsystemen, die in juni 2009 naar de Tweede Kamer zijn gestuurd. Het thema duurzaam voedsel heeft in de afgelopen jaren veel aandacht gekregen zowel binnen het ministerie als daarbuiten. Van oudsher houdt LNV zich bezig met de basiswaarden van voedsel: voedselzekerheid en voedselveiligheid. Sinds 2002 staat de 'V' van LNV voor 'Voedselkwaliteit' waarmee andere waarden van voedsel zoals gezondheid, milieu, dierenwelzijn en sociale aspecten meer aandacht hebben gekregen.

Het thema duurzaamheid speelt op veel terreinen, denk aan auto's, broeikasgassen, gloeilampen, watergebrek maar ook op het terrein van voedsel is duurzaamheid een belangrijke kwestie. In 2050 zullen er naar schatting negen miljard mensen op de wereld zijn, die allen genoeg en gezond eten moeten hebben zonder de draagkracht van de aarde aan te tasten. Er ligt een mondiale, Europese en nationale opgave om ons voedselsysteem te verduurzamen. Een scala aan onderwerpen zijn te verbinden aan het concept duurzaamheid. In relatie tot voedsel richten wij ons vooral op klimaat, dierenwelzijn en biodiversiteit.

In de nota Duurzaam Voedsel wordt met duurzaam voedsel bedoeld een productie en consumptie van voedsel met respect voor mens, dier en milieu. Daarbij moet rekening worden gehouden met de effecten van ons consumptiepatroon en productieproces op de huidige en toekomstige generaties, op onze directe omgeving en gebieden elders ter wereld. Het begrip duurzaamheid is echter complex en vraagt daarom om richting en handelingsperspectief voor zowel consument als producent.

Nederland neemt een belangrijke positie in het wereldwijde belang om voedsel te verduurzamen. Nederland is na de Verenigde Staten de grootste exporteur van agrarische producten wereldwijd. Dit stelt Nederland in staat om een belangrijke positie in te nemen in de verduurzaming van voedsel. De ambitie van Minister Verburg van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is dat Nederland over vijftien jaar, in 2025, koploper is op het gebied van duurzaam voedsel. De Nederlandse ambities over verduurzaming van voedsel zijn helder uiteengezet in de nota Duurzaam Voedsel. De kernboodschap van de minister luidt als volgt:

Kernboodschap

Wil de consument voor duurzaam voedsel kunnen kiezen, dan moet dat aanbod er ook zijn. Daarom zet ik in de eerste plaats in op vergaande verduurzaming van de productie en het aanbod, waarbij ik de gehele keten wil betrekken. Door middel van intensieve voorlichting wil ik de consument vervolgens tot de keuze voor duurzaamheid verleiden. Met duurzaam doel ik hier onder meer op aspecten als ruimtebeslag, gebruik van grondstoffen, emissies, water en energiegebruik. Maar het gaat ook om minder verspilling en verbetering van het welzijn van mens en dier. Kortom een productie en consumptie met respect voor mens, dier en milieu. Daarmee bedoel ik tevens dat Nederland over 15 jaar mondiaal koploper is in de verduurzaming van de voedselproductie. Ons land kan een belangrijke bijdrage leveren aan de mondiale voedselzekerheid en het behoud van de vitaliteit van het mondiale ecosysteem. De vooraanstaande positie die Nederland op voedselgebied heeft in de wereld, wordt daarmee optimaal als kracht benut.

De inzet van LNV zal vooral er op gericht zijn om samenwerking tussen vraag en aanbod te realiseren en daar waar nodig extra ondersteuning te geven. Dit houdt in initiëren,

faciliteren en stimuleren van activiteiten maar vooral ook ruimte geven aan private partijen om hun bijdrage te leveren. Richting de consument wil LNV, behalve voorlichting en bewustwordingscampagnes, meer doen om ervoor te zorgen dat de Nederlandse consument duurzamer voedsel gaat consumeren. Hier ligt ook de focus van dit Consumentenplatform. Met deze achtergrond leggen wij de volgende vragen voor aan het Consumentenplatform.

Vragen aan het LNV Consumentenplatform:

Hoe kunnen Nederlandse consumenten in staat worden gesteld en verleid worden tot duurzame voedselconsumptie?

- 1) *Hoe ver kan de overheid (of andere spelers) gaan om consumenten in staat te stellen en te verleiden tot duurzame voedselconsumptie?*
- 2) *Hoe ver kan de overheid (of andere spelers) gaan in het beïnvloeden van consumentengedrag?*
- 3) *Welke instrumenten kunnen gebruikt worden om consumenten in staat te stellen en te verleiden tot duurzame voedselconsumptie?*

2. Waarom een nota duurzaam voedsel?

Zoals gezegd ligt er een mondiale, Europese en nationale opgave om ons voedselsysteem te verduurzamen. Verduurzaming van voedsel is een proces dat raakt aan vele aspecten. Het produceren en consumeren van voedsel legt immers een druk op allerlei zaken. We lichten een aantal van deze zaken toe.

Milieu en klimaat

Op mondiaal niveau draagt de productie van vlees, zuivel en eieren voor 18% bij aan de uitstoot van broeikasgassen. Dat is meer dan al het transport, dat bijdraagt aan ongeveer 13% van uitstoot van broeikasgassen. Ook legt de productie van deze producten een enorme druk op het mondiale ecosysteem. Het gaat dan vooral om druk op beschikbare landbouwgronden, effecten op de biodiversiteit en grootschalig gebruik van water.

Dierenwelzijn

De groeiende wereldbevolking vraagt om een hogere productie van voedsel. De maatschappij, burgers of groepen burgers willen graag bepaalde waarden terugzien in hun voedsel. Het welzijn van dieren is een van deze waarden. Steeds vaker worden ethische aspecten van voedsel en dierenwelzijn belicht.

Sociale omstandigheden

De sociale omstandigheden waaronder voedsel wordt geproduceerd is ook van maatschappelijk belang. Zo zijn de omstandigheden waaronder eten in ontwikkelende landen wordt geproduceerd nog lang niet optimaal.

Gezondheid

Niet alleen het welzijn van dieren en de sociale omstandigheden waaronder voedsel wordt geproduceerd zijn van belang, maar ook de invloed van voedsel op onze eigen gezondheid. Ongezonde voedingspatronen en overconsumptie leiden tot 10 procent van de totale jaarlijkse sterfte in Nederland door hart – en vaatziekten, diabetes en kanker.

Voedselverspilling

Het tegengaan van voedselverspilling maakt ook deel uit van het proces van verduurzaming. Er wordt veel voedsel verspild. Tijdens de productie van voedsel wordt

voor ongeveer 2 miljard euro per jaar verspild. Daarnaast wordt nog voor ongeveer 1,6 miljard euro per jaar aan voedsel weggegooid door consumenten.

Met het gegeven dat er in 2050 negen miljard mensen op de wereld zijn is het noodzakelijk dat we de verduurzaming van voedsel versnellen. Het proces van verduurzaming is volop gaande. Het stimuleren en ondersteunen van dit proces is een ambitie van LNV. Met de nota duurzaam voedsel is de eerste stap gezet in het opzetten van een strategie. De opgaven, visie, ambitie en aanpak in het proces van verduurzaming van productie en consumptie van voedsel zijn in de nota uiteengezet. De nota fungeert als aanzet tot strategische actie om het proces van verduurzaming van voedsel verder vorm te geven. In de nota is ingegaan op zowel de vraagkant als de aanbodkant in een internationaal speelveld.

3. Spelers in het veld van duurzaam voedsel

Verduurzaming van voedsel is een belangrijke opgave die op onze schouders ligt. Verschillende spelers zijn betrokken in dit proces en samenspel is nodig in het realiseren van de doelstellingen. De verschillende spelers in het veld van duurzaam voedsel zijn in grote mate van elkaar afhankelijk. Vraag en aanbod is een wisselwerking tussen producent en consument. Deze wisselwerking blijft niet beperkt binnen nationale grenzen, maar wordt sterk beïnvloed door internationale factoren. Bovendien is het niet alleen de overheid die invloed uitoefent op producenten- en consumentengedrag. Ook andere spelers zoals NGO's spelen hierin een belangrijke rol. Voor een beeld van deze verschillende actoren, zie figuur 2 '*Speelveld voor consumentenbeleid rond duurzaam voedsel*' in het achtergrond dossier. Een globaal beeld van de spelers schetst de context waarin consumenten zich bevinden. De drie speerpunten uiteengezet in de nota Duurzaam Voedsel weerspiegelen de verschillende actoren die betrokken zijn in de verduurzaming van voedsel.

Het eerste speerpunt, het stimuleren van duurzame innovaties in het Nederlandse agrofoodcomplex, is gericht op de producenten. Hier ligt de taak om een adequaat aanbod van duurzaam voedsel beschikbaar te stellen op de markt.

Het tweede speerpunt van de nota is gericht op de consumenten. Minister Verburg spreekt hier de ambitie uit om de Nederlandse consument in staat te stellen en te verleiden tot duurzame voedselconsumptie. Als sluitstuk van de keten zijn de keuzes van consumenten bepalend. Zij moeten de keuze van de aanbieder van voedsel bevestigen.

Het wereldvoedselprobleem kan niet alleen via nationale maatregelen worden bestreden. Internationale samenwerking en effectief beleid zijn hiervoor ook nodig. Het derde speerpunt van de nota is daarom ook gericht op internationale agendering en beïnvloeding. Met oog op deze speerpunten uit de nota zijn verschillende initiatieven vanuit LNV gestart met als doel de verduurzaming van voedsel. Een overzicht van projecten die al lopen wordt hieronder gegeven.

4. Lopende projecten verduurzaming voedsel

Om consumenten in staat te stellen tot duurzame voedselconsumptie moet een adequaat aanbod aan duurzame producten beschikbaar zijn op de markt. De taak van de overheid ligt hier in het stimuleren en faciliteren van nieuwe, meer duurzame marktsegmenten. Om deze taak te vervullen is op 28 oktober jl. het Platform Verduurzaming Voedsel ingesteld door het ministerie van LNV. Dit platform moet komen met concrete plannen, waarmee specifieke ketens (zoals groenten, fruit, vlees en vis) versneld verduurzamingstappen kunnen zetten om de marktontwikkeling te verbeteren.

Naast initiatieven gericht op duurzame productie zijn er ook initiatieven direct gericht op consumenten. Initiatieven direct gericht op consumenten richten zich vooralsnog vooral op voorlichting en bewustwording. Om bewustwording te vergroten worden instrumenten en campagnes ingezet die speciaal gericht zijn op kansrijke of belangrijke doelgroepen, waaronder de campagnes van het Voedingscentrum. Aandacht wordt ook specifiek besteedt aan bepaalde groepen consumenten, zoals de jeugd. Een programmatisch Jeugd en Voedsel is opgezet met activiteiten als bijvoorbeeld het geven van Smaaklessen aan kinderen in het basisonderwijs. Maatschappelijke stages worden ook vanuit het Ministerie van LNV georganiseerd in de omgeving van groen en voedselproductie.

Veel burgers en bedrijven nemen (vaak lokale) initiatieven gericht op kwaliteit van voedsel. Burgers verbinden met regionale producten en de stedeling verbinden met het ommeland vormen hierbij meestal het oogmerk. Deze initiatieven dragen bij aan de (her)waardering van duurzaam en gezond voedsel en de aandacht voor de oorsprong ervan. Genoemde burgers en bedrijven zijn bij uitstek ambassadeurs voor duurzamer voedsel. Zij betrekken consumenten letterlijk bij voedsel en kunnen hen verleiden tot een duurzamere en gezondere voedselconsumptie. Het ministerie van LNV faciliteert en steunt deze burgerinitiatieven.

Om de verduurzaming van het voedselsysteem en de waarden die de consument in voedsel verwacht te meten wordt een Voedselbalans ontwikkeld. Meting met deze voedselbalans zal periodiek worden uitgevoerd zodat het mogelijk is om trendmatige veranderingen in perceptie en gedrag van consumenten te volgen. Dergelijke metingen kunnen dienen als basis voor periodieke bijstelling van het overheidsbeleid voor duurzaam voedsel. Een overzicht van de belangrijkste instrumenten die het ministerie van LNV wil gebruiken om de ambities voor verduurzaming van voedsel te bewerkstelligen is te vinden in de Nota Duurzaam Voedsel pagina's 41-43. Al deze verschillende instrumenten hebben een gezamenlijke opdracht: productie en consumptie van voedsel met respect voor mens, dier en milieu.

5. Consumentenbeleid: waar willen wij naartoe?

Voorgenoemde voorbeelden van lopende projecten gericht op consumenten richten zich voornamelijk op voorlichting en bewustwording. Voorlichting en bewustwording van de consument is noodzakelijk in het proces van verduurzaming van voedselconsumptie. De vraag is of dit voldoende is om het proces van verduurzaming van voedsel via de consument te bevorderen. Meer specifiek is de vraag wat er gedaan moet worden om de consument in staat te stellen en te verleiden tot duurzame voedselconsumptie. Een breder consumentenbeleid waarin verschillende instrumenten worden gebruikt kan hierbij nuttig zijn.

Tot voor kort bestond het consumentenbeleid uit de uitvoering van wettelijke taken met betrekking tot voedselveiligheid. De overheid is verantwoordelijk voor de veiligheid van voedsel dat de consument eet, gewaarborgd door wettelijke normen. In het huidige consumentenbeleid staat de eigen keuze van de consument centraal. Zolang het aangeboden voedsel veilig is, staat het de consument vrij om te kiezen welk voedsel hij of zij koopt.

Naast het waarborgen van voedselveiligheid gaat de overheid een stap verder met bewustwordingscampagnes, bijvoorbeeld via het Voedingscentrum. Consumenten worden via deze campagnes voorgelicht over de invloed van consumptiegedrag op bijvoorbeeld milieu en dierenwelzijn. Bewustwording leidt echter niet automatisch tot gedragsverandering bij de consument. Een breder consumentenbeleid zou kunnen bijdragen aan daadwerkelijke gedragsverandering in de richting van duurzamere voedselconsumptie. De achterliggende vraag hoe consumentengedrag gestalte krijgt is hierbij van belang. Deze vraag wordt in het achtergrond dossier behandeld langs verschillende gedragsmodellen uit de sociale wetenschappen.

Het LNV consumentenbeleid over duurzaam voedsel is volop in ontwikkeling. De nota duurzaam voedsel dient als een strategische agenda waarin lopende initiatieven evenals nieuwe initiatieven een logische en samenhangende plaats krijgen. Deze strategie moet nu in de praktijk uitgewerkt worden. Belangrijke vragen in de uitwerking van de strategie zijn welke instrumenten de overheid kan gebruiken om consumentengedrag te beïnvloeden en hoever de overheid hierin kan en moet gaan.

6. Het Consumentenplatform

Het ministerie van LNV acht het van belang om de meningen van Nederlandse burgers mee te nemen in het beleid. Wie kan ons beter vertellen hoe de consument kan worden verleid tot duurzame voedselconsumptie, dan de consument zelf? Het opzetten van een strategie voor het consumentenbeleid voor duurzaam voedsel moet er niet alleen op papier goed uitzien, het moet ook in de praktijk werken.

Het ministerie van LNV gebruikt het Consumentenplatform als instrument om de beleidsontwikkeling te versterken door de inbreng van het consumentenperspectief. Door gerichte vragen te stellen willen wij te weten komen wat volgens de consument een effectieve manier van gedragsverandering is, welke middelen hiervoor gebruikt kunnen worden en wanneer de overheid hierin te ver gaat.

De vragen die gesteld worden aan het Consumentenplatform richten zich op de grenzen van het beleid en de middelen die de overheid kan gebruiken. De overheid bevindt zich in de beginfase van het beleidsproces ten aanzien van duurzaam voedsel en het Consumentenplatform vormt een unieke kans voor de consument om het beleid mede richting te geven.

In het voortraject van het Consumentenplatform hebben wij een aantal onderzoeken uit laten voeren. Bestaande onderzoeken met betrekking tot consumentengedrag en voedsel zijn terug te vinden in het achtergrondossier. Verder zijn de resultaten van drie paneldiscussies en een onderzoek onder communicatie- en marketing experts hierin te vinden.

Aan het Consumentenplatform leggen wij de volgende vragen voor:

Hoe kunnen Nederlandse consumenten in staat worden gesteld en verleid worden tot duurzame voedselconsumptie?

- 1) *Hoe ver kan de overheid (of andere spelers) gaan om consumenten in staat te stellen en te verleiden tot duurzame voedselconsumptie?*
- 2) *Hoe ver kan de overheid (of andere spelers) gaan in het beïnvloeden van consumentengedrag?*
- 3) *Welke instrumenten kunnen gebruikt worden om consumenten in staat te stellen en te verleiden tot duurzame voedselconsumptie?*

2. Achtergronddossier

1. Inleiding

Het ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit (LNV) wil de consumptie van duurzaam geproduceerd voedsel bevorderen (LNV, 2009). De vraag is welke beleidsinstrumenten daartoe ter beschikking staan. Vervolgens is de vraag ook of die instrumenten praktisch toepasbaar zijn (haalbaarheid) en tot het gewenste resultaat leiden (effectiviteit) zonder al te grote maatschappelijke weerstand op te roepen (legitimiteit).

Om een antwoord te kunnen geven op deze vragen is een idee nodig van wat het gewenste resultaat is. Dat wil zeggen een idee van wat wordt verstaan onder de consumptie van duurzaam geproduceerd voedsel. In abstracte termen gaat het bij de consumptie van duurzaam geproduceerd voedsel om de consumptie van voedsel dat is geproduceerd met zo min mogelijk onwenselijk geachte effecten op mens (people) en milieu (planet) tegen een redelijke prijs (profit). Meer concreet kan daarbij gedacht worden aan bijvoorbeeld de consumptie van plantaardige in plaats van dierlijke eiwitten, regionale en seizoensgebonden fruit en groenten in plaats van exotisch fruit en kasgroenten, biologische producten en producten met bijvoorbeeld een keurmerk voor eerlijke handel of vrije uitloop (PBL, 2009).

In de '*Nota Duurzaam voedsel*' (LNV, 2009; 42) worden onder het tweede speerpunt (Nederlandse consumenten in staat stellen en verleiden tot duurzame (en gezonde) voedselconsumptie) de volgende LNV activiteiten genoemd (zie beleidsdossier):

- Geld voor groen onderwijs
- Bewustwordingscampagnes
- Activiteiten speciaal gericht op de jeugd
- Heldere informatievoorziening
- Stimuleren van initiatieven in de samenleving
- Periodiek uitbrengen van een 'Voedselbalans'.

De vraag is dus eigenlijk welke beleidsinstrumenten LNV aanvullend of versterkt kan inzetten om de wenselijk geachte consumptie te bevorderen. Om een antwoord te kunnen geven op die vraag is het van belang om de achterliggende vraag te stellen hoe consumentengedrag gestalte krijgt. Oftewel, om de vraag te stellen wat de determinanten van gedrag zijn. Ter beantwoording van deze vraag zijn in de loop van de tijd in de sociale wetenschappen diverse gedragsmodellen ontwikkeld.

2. Homo economicus

Het waarschijnlijk meest eenvoudige gedragsmodel hanteert het beeld van de '*homo economicus*' en is uitgewerkt in de economische '*rational choice theory*' (Friedman, 1957). In al zijn eenvoud zegt dit gedragsmodel dat rationeel consumentengedrag het resultaat is van een afweging van kosten en baten. Beleidsinstrumenten kunnen daarmee aangrijpen op ofwel de kosten ofwel de baten in deze afweging. Als we het over kosten hebben, dan hebben we het eigenlijk over marktprijzen van voedsel. Dit betekent dat het eerste beleidsinstrument zou zijn om met heffingen of subsidies iets te doen aan deze prijzen. Dit kan door ofwel iets te doen aan productprijzen (output) ofwel iets te doen aan productiekosten (input).

Recentelijk is bijvoorbeeld veel gesproken over een extra heffing op vlees om de consumptie van vlees te ontmoedigen (vleestaks). In het verleden is ook wel gedacht aan BTW differentiatie, waarbij biologische producten in een lager BTW tarief zouden vallen dan andere voedselproducten. Over het algemeen geven dergelijke prijsinstrumenten aanleiding tot een enorme administratieve lastendruk (haalbaarheid), hangt de effectiviteit af van Europese of zelfs mondiale invoering en ligt het verwijt van willekeur altijd op de loer (legitimiteit). Bovendien wordt betwijfeld of dergelijke prijsinstrumenten een gedragsveranderend effect zullen hebben. De prijselasticiteit van voedsel is namelijk zodanig dat alleen enorme prijsverhogingen tot veranderingen in koopgedrag zullen leiden. Dit heeft alles te maken met het gegeven dat de uitgaven aan voedsel maar een heel beperkt deel uitmaken van de totale consumptieve uitgaven.

Het is ook mogelijk om aan te grijpen op de productiekosten met bijvoorbeeld een heffing op het gebruik van fossiele brandstoffen of de uitstoot van broeikasgassen. Er kan alle reden zijn om dit te doen. Het gaat hier immers om het in prijzen van productiefactoren tot uitdrukking brengen van kosten die anders worden afgewenteld op elders en later. Ingrijpen in productiekosten lijkt haalbaar te zijn, bij voorkeur uitgevoerd in Europees verband en met inzet in de WTO om dergelijke beleidsinstrumenten niet als handelsbelemmerend te kwalificeren. Dit ingrijpen is ook legitiem omdat zij kortzichtigheid als marktimperfectie corrigeert. De effectiviteit in termen van gedragsverandering lijkt echter zeker op de korte termijn beperkt te zijn.

Er is dus alle reden om de vraag te stellen of het mogelijk is aan te grijpen op de baten: Kunnen consumenten geprikkeld worden om baten op het vlak van dierenwelzijn, eerlijke handel of milieu mee te nemen in hun afwegingen? Om antwoord te kunnen geven op die vraag moeten we het beeld van de '*homo economicus*' en het domein van de neoklassieke economische theorievorming verlaten. Binnen de eenvoud van dit gedragsmodel worden preferenties van mensen voor bepaalde baten als gegeven beschouwd. Bovendien wordt gesteld dat baten hier en nu altijd zwaarder wegen dan baten elders en later.

3. Homo psychologicus

Op het moment dat we iets zouden willen doen aan gegeven preferenties komen we bij het beeld van de '*homo psychologicus*' dat is uitgewerkt in de psychologische '*theory of planned behaviour*' (Azjen, 1991). Veel inzichten uit dit psychologische gedragsmodel hebben overigens ook hun weg gevonden binnen de '*behavioural economics*' en vormen de basis van de '*Nota Duurzaam voedsel*' (LNV, 2009). De basisgedachte van de '*theory of planned behaviour*' is dat bewust consumentengedrag (doen) het resultaat is van gedragsintenties (willen) die op hun beurt bepaald worden door kennis (weten), geïnternaliseerde sociale normen (moeten) en ervaren gedragscontrole (kunnen).

Op basis van dit gedragsmodel is vooral veel aandacht geschonken aan communicatieve beleidsinstrumenten die aangrijpen op kennis en normen als determinanten van consumentengedrag. In de eerste plaats gaat het dan om informatieve voorlichting met als doel ervoor te zorgen dat consumenten zich bewust worden van kosten en baten voor mens en milieu van hun consumptie van voedsel. Informatieve voorlichting wordt onder andere gegeven door het Voedingscentrum, maar bijvoorbeeld ook in smaaklessen op scholen. Over het algemeen geldt dat de inzet van dergelijke communicatieve instrumenten tamelijk eenvoudig te realiseren is (haalbaarheid) en ook op weinig maatschappelijke weerstand zal stuiten (legitimiteit). Zij zullen echter, zeker op korte termijn, tot weinig effectieve resultaten in termen van gedragsverandering leiden. Overigens kan het ondanks het uitblijven van directe gedragseffecten van informatieve voorlichting wel verstandig zijn om daarmee door te gaan. Kennis draagt namelijk bij aan maatschappelijk draagvlak voor andere beleidsinstrumenten.

De beperkte effectiviteit van informatieve voorlichting heeft alles te maken met het gegeven dat consumenten ook het gevoel moeten hebben dat een verandering in hun gedrag haalbaar is en er ook iets toe doet. Een belangrijke voorwaarde voor het gevoel van haalbaarheid is aanbod van herkenbaar duurzaam geproduceerd voedsel. Het gaat daarbij in de eerste plaats om een voldoende breed aanbod van duurzaam geproduceerd voedsel. Vervolgens gaat het in de tweede plaats om de herkenbaarheid van dit aanbod te midden van het overige aanbod van voedsel.

Deze vorm van beperkte ervaren gedragscontrole suggereert een beleidsinstrument naast informatieve voorlichting. Niet vergeten mag worden dat budgetten voor de door de overheid gefinancierde voorlichtingscampagnes maar een fractie zijn van budgetten die door voedselverwerkende bedrijven en supermarkten aan marketing rond voedsel worden uitgegeven. Juist in toezicht op de informatievoorziening door private partijen valt winst te behalen. Hierbij kan gedacht worden aan scherper toezicht op het onderscheid tussen keurmerken en quasikeurmerken die slechts suggereren maar niet waarmaken beter voor mens en milieu te zijn (Coff et al., 2008). Ook kan gedacht worden aan scherper toezicht op het onwaarachtige beeld van een ambachtelijke rurale idylle dat veelal gecommuniceerd wordt om tamelijk industrieel geproduceerd voedsel aan de man te brengen.

Dit alles draagt ertoe bij dat consumenten meer en minder duurzaam geproduceerd voedsel kunnen onderscheiden op de markt en in die zin meer gedragscontrole ervaren. Dergelijke beleidsinstrumenten lijken haalbaar, effectief en legitiem te zijn. Overigens moet gezegd worden dat met de Reclame Code Commissie, de Consumentenautoriteit en Consuwijzer de Nederlandse overheid al over een aantal instrumenten beschikt op dit terrein.

Een tweede vorm van beperkte ervaren gedragscontrole is dat consumenten zullen twifelen aan het nut van gedragsverandering als gedragsverandering alleen zinvol is als alle andere consumenten ook veranderen en ze betwijfelen of dit ook zal gebeuren. Deze vorm van beperkte ervaren gedragscontrole is nader uitgewerkt in sociale dilemma en speltheorie (Aarts et al., 1995). Sociale dilemma's gelden als argument waarom duurzaamheid van de voedselproductie primair een publieke verantwoordelijkheid en dus een taak van de overheid is. Het kenmerk van sociale dilemma's is dat gewenste veranderingen alleen optreden als iedereen daaraan een bijdrage levert terwijl het voor een ieder aantrekkelijk is om dat niet te doen. Veelal wordt als oplossing voor dit 'free rider' gedrag gesuggereerd om van duurzaamheid geen individuele maar een collectieve verantwoordelijkheid te maken.

Bij beleidsinstrumenten die aangrijpen op normen kan gedacht worden aan persuasieve voorlichting. Dit is een zaak van lange adem en bovendien bestaat er gerede twijfel over de vraag of overheden zich wel mogen bemoeien met zaken als normen, waarden en visies op het goede leven. Dergelijke levensbeschouwelijke aangelegenheden worden in liberaal-democratische samenlevingen doorgaans tot de private sfeer gerekend, waartoe de overheid enige afstand dient te bewaren (Rawls, 1972). Het lijkt wel mogelijk te zijn om maatschappelijke organisaties, die zich inzetten voor dierenwelzijn, eerlijke handel of milieu, in te schakelen bij het prikkelen tot morele oordeelsvorming onder consumenten.

Ook kan rond normen gebruik gemaakt worden van de algemeen menselijke neiging tot distinctie. Distinctie verwijst naar het gegeven dat mensen met hun consumptie van voedsel ook uitdrukking geven aan een bepaalde identiteit. Een deel van die identiteit bestaat uit het positioneren tot welke sociale groepen men wel en niet behoort (Bourdieu, 1984). Mensen onderscheiden zich dus ook van elkaar door hun consumptie van voedsel. In die zin kan gedragsverandering bij bepaalde rolmodellen ook een tweede orde effect op andere consumenten hebben. Hierbij dient wel bedacht te worden dat het niet meer zo is dat er één sociaal-culturele elite bestaat waaraan de rest van de samenleving zich spiegelt in de consumptie van voedsel.

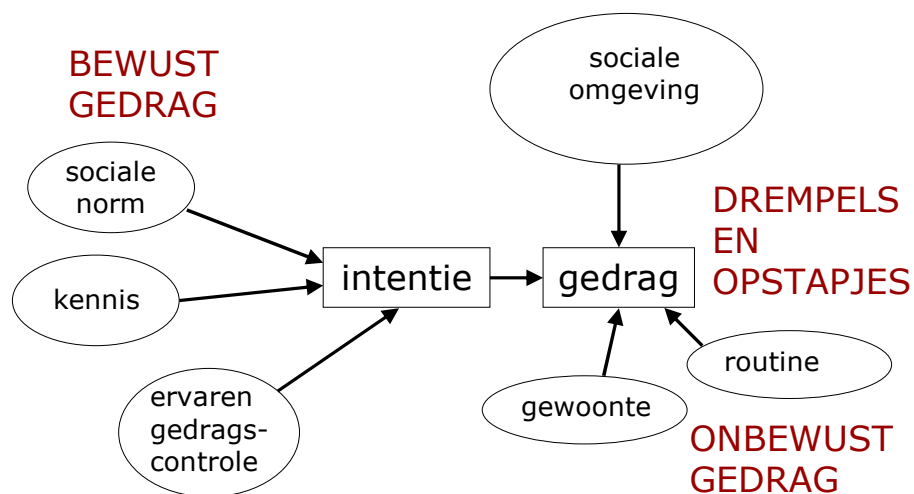
Wel kan het in dit kader interessant zijn om gebruik te maken van mediapersoonlijkheden zoals Jort Kelder en Georgina Verbaan die voor bepaalde vleesverlaters als rolmodel fungeren.

Een andere mogelijkheid om aan te grijpen op normen betreft het koppelen van baten voor dierenwelzijn, eerlijke handel en milieu aan zaken die directer van belang zijn voor het individu, zoals gezondheid en smaak van voedsel. Het aantrekkelijke van deze mogelijkheid schuilt in het gebruik van het gegeven dat consumenten veelal over voedsel denken in termen van bundels van gewenste producteigenschappen. Het gevaar zit in het afbreukrisico van duurzame voedselproducten die verkocht worden als gezonde voedselproducten maar in die zin eigenlijk niet onderscheidend zijn ten opzichte van andere producten. Koppelen is alleen aan te bevelen in het geval producten ook werkelijk duurzaam en gezond zijn.

Al met al mogen informatieve en persuasieve voorlichting gelden als alleszins haalbare en legitieme beleidsinstrumenten die echter zeker op korte termijn weinig effectief zijn omdat consumenten geremd worden door sociale dilemma's of zich verloren voelen in alle informatiestromen rond voedsel. Van belang is hier dat consumenten ook controle over hun gedrag en aankoopkeuzes moeten ervaren. Daarbij kan nog gewezen worden op het gegeven dat consumenten vaak sceptisch zijn over de claims van etiketten, keurmerken en andere informatie op voedselproducten en ook in die meer individuele zin een gebrek aan controle over voor gedrag relevante kennis ervaren. Met de gedachten rond toezicht op marketing verlieten we eigenlijk al het beeld van de '*homo psychologicus*' om te kijken naar de omgeving van consumentengedrag. Deze omgeving blijkt van groot belang te zijn voor het onbewuste, routinematige of gewontegedrag van consumenten.

4. Homo sociologicus

Het beeld van de '*homo sociologicus*' dat is uitgewerkt in de sociologische '*theory of structuration*' (Giddens, 1984) benadrukt dat gedrag in belangrijke mate bestaat uit gewoontes en routines die houvast vinden in de sociale en materiële omgeving van gedrag. Die omgeving kan daarbij belemmerend of juist bevorderend zijn voor het wenselijk geachte gedrag. De uitdaging is om die omgeving zo te veranderen dat consumenten eerder geneigd zijn tot het consumeren van duurzaam geproduceerd voedsel zonder daar overigens heel bewust bij na te hoeven denken (De Bakker et al., 2008). Het beeld van de '*homo sociologicus*' leidt tot het model van consumentengedrag in figuur 1. Veel sociologische inzichten hebben overigens ook hun doorwerking gevonden in sociaal psychologische en institutioneel economische gedragsmodellen.



Figuur 1 Een sociologisch model van consumentengedrag

Laten we eens wat preciezer kijken naar de materiële omgeving als determinant van consumentengedrag en bezien welke beleidsinstrumenten dit suggereert. Hiertoe is van belang om aandacht te schenken aan een paar belangrijke maatschappelijke trends in de consumptie van voedsel. In het bijzonder gaat het om de trend dat we een steeds groter deel van ons voedsel buitenshuis consumeren en dus niet meer in de supermarkt of detailhandel kopen. Daarnaast gaat het om de trend dat we steeds meer samengesteld voedsel consumeren (Dagevos & De Bakker, 2008).

De eerste trend impliceert dat een belangrijke materiële context voor de consumptie van voedsel gevormd wordt door restaurants en kantines in bijvoorbeeld bedrijven, scholen en verpleeghuizen. Het is interessant om voor elkaar te krijgen dat consumenten daar duurzaam geproduceerd voedsel voorgeschoteld krijgen. Dit betekent dat het loont om in te zetten op communicatie richting en samenwerking met cateraars en restauranteigenaars om dit te realiseren. Een bijzondere manier om dit te doen is door daarbij mediapersoonlijkheden te betrekken. Het voorbeeld is hier natuurlijk de manier waarop Jamie Oliver boegbeeld is geworden van een campagne om in Engelse schoolkantines gezondere maaltijden aan te bieden. Ook de inzet van Pierre Windt in het kader van de door LNV gefinancierde smaaklessen op basisscholen mag niet onvermeld blijven. Verder kan de overheid zelf ook het goede voorbeeld geven door net als LNV consequent duurzaam in te kopen voor de kantines van alle ministeries.

De tweede trend roept om communicatie richting en samenwerking met voedselverwerkende bedrijven en supermarkten. Consumenten kopen met samengestelde producten vooral gemak. Voor producenten geldt dat de kosten van de primaire agrarische grondstoffen slechts een fractie zijn van de marktprijzen voor deze samengestelde producten. Het zou dus relatief eenvoudig moeten zijn om die grondstoffen te vervangen door duurzaam geproduceerde varianten.

Bij het bevorderen van een bewuste keuze van consumenten voor duurzaam geproduceerd voedsel werd het belang van de herkenbaarheid van dit voedsel benadrukt. Dit is hier niet aan de orde, omdat veranderingen in de samenstelling van producten het juist mogelijk maken om de consumptie van duurzaam geproduceerd voedsel te bevorderen zonder dat consumenten daar zelf al te bewust bij stil hoeven staan.

Twee andere belangrijke determinanten in de materiële omgeving worden gevormd door de schappen in de supermarkt en wettelijke standaarden rond duurzaamheid. Zoals gezegd, consumenten zijn gewoontedieren. Dit betekent dat als wij door de supermarkt lopen, we meer producten niet dan wel zien. Dat willen we ook graag zo houden. Supermarkten spelen hier op in met de schapindeling maar ook met de vormgeving van huismerkproducten. In die zin is het recente initiatief van Albert Heijn om al haar diervriendelijke, eerlijke, milieuvriendelijke en anderszins duurzame huismerkproducten van één herkenbare verpakkinglijn te voorzien toe te juichen. Dit betekent immers dat consumenten die duurzaam geproduceerd voedsel willen kopen weer goeddeels op de automatische piloot kunnen vertrouwen.

Consumenten zeggen desgevraagd in enquêtes vaak dat ze vooral verwachten dat de overheid ervoor zorg draagt dat het voedsel op de markt voldoet aan eisen ten aanzien van dierenwelzijn, eerlijke handel en milieu. Het is maar al te vaak zo dat daarop wordt gereageerd met het verwijt aan consumenten dat ze wel zeggen duurzaamheid belangrijk te vinden maar daar niet naar handelen. Een meer constructieve respons zou zijn om deze uitingen van consumenten op te vatten als draagvlak of mandaat voor het aanscherpen van juridische normstelling rond duurzaamheid richting voedselproducenten. Als consumenten bijvoorbeeld verwachten dat scharreleieren gelegd zijn door kippen met een vrije uitloop naar buiten, dan zou je kunnen overwegen om die vrije uitloop ook op te nemen in de wettelijke normen voor scharreleieren. Overigens dient wel aangetekend te worden dat hoewel het juridische instrumentarium in dergelijke gevallen effectief en legitiem is, zeker op een open Europese en vrije internationale markt de uitvoeringskosten vrij hoog en de invoeringstermijn vrij lang kan zijn (haalbaarheid).

Als we van de materiële maar de sociale omgeving overstappen, dan zijn emoties en de activiteiten van maatschappelijke organisatie rond dierenwelzijn, eerlijke handel en milieu belangrijke determinanten van consumentengedrag. Eerder spraken we al over maatschappelijke organisaties die invulling geven aan persuasieve voorlichting over de consumptie van duurzaam geproduceerd voedsel. Dergelijke organisaties kunnen daarnaast ook een welkome luis in de pels van voedselverwerkende bedrijven en supermarkten zijn. Ze kunnen prikkelen op wenselijk geachte innovaties. Een voorbeeld betreft residuen van gewasbeschermingsmiddelen op groenten en fruit. Milieuorganisaties maakten er in het verleden een jaarlijks ritueel van om hierover de alarmklok te luiden, totdat supermarkten besloten dat zij te veel imagoschade ondervonden van deze *'naming and shaming'* campagnes en met groothandelaren om de tafel gingen zitten met als uitdaging te zorgen dat milieuorganisaties op dit punt geen stok meer hadden om te slaan.

Naast gewoontes of routines zijn ook emoties een belangrijk aspect van onbewust gedrag. De consumptie van voedsel is verbonden met tal van emoties. Zo wekt eten positieve emoties op zoals vreugde, plezier en saamhorigheid.

De consumptie van voedsel wordt regelmatig benaderd vanuit het idee dat juist die producten aantrekkingskracht op consumenten uitoefenen die emoties oproepen. De consumptie van duurzaam geproduceerd voedsel zou dan ook bevorderd kunnen worden door duurzaamheid hip te maken, zoals recentelijk gesuggereerd door de directeur van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). De consumptie van voedsel kan echter ook omgeven zijn met negatieve emoties, bijvoorbeeld omdat er sprake is van ongenoegen of onzekerheid over wat er allemaal achter de schappen gebeurt. Deze gevoelens kunnen mogelijk versterkt worden en omslaan in angst of boosheid als consumenten voorheen onbekende beelden of feiten onder ogen krijgen. Het bevorderen van de consumptie van duurzaam geproduceerd voedsel kan mogelijk inwils inspelen op deze schrikreacties.

De overheid zou kunnen experimenteren met emotioneel getinte boodschappen om de consumptie van duurzaam geproduceerd voedsel niet alleen in de hoofden van consumenten te krijgen maar ook in hun harten te sluiten.

Juist voor duurzaam geproduceerd voedsel lijkt gevoel een belangrijkere aankoopoverweging te zijn dan voedingswaarde. Publieke uitingen van emotionele betrokkenheid in beleid en communicatie van de overheid hoeven daarbij overigens niet schreeuwerig te zijn. Gezien de cultivering van emoties in de huidige consumptiemaatschappij zou het bevorderen van de consumptie van duurzaam geproduceerd voedsel juist wel eens baat kunnen hebben bij een vorm van communicatie die aan duurzaam voedsel een aureool geeft van ontroering en enthousiasme (Dagevos (red.), 2004).

5. Homo universalis

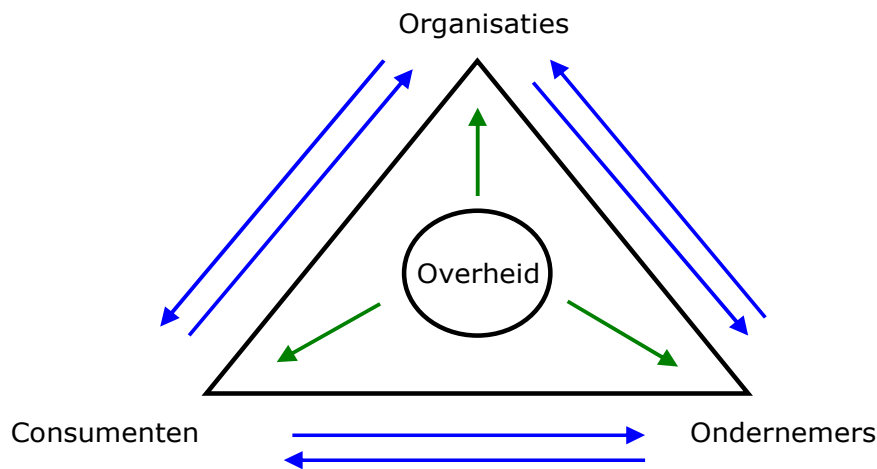
Leonardo da Vinci wordt wel de eerste '*homo universalis*' genoemd vanwege zijn kwaliteiten op velerlei gebied. Het voorgaande mag duidelijk gemaakt hebben dat elke consument een dusdanig complex wezen is dat die term ook op hem of haar van toepassing is. Een laatste toevoeging op de complexiteit van consumentengedrag betreft een achterliggende schil van maatschappij-, mens- en wereldbeelden. Als we het hebben over de consumptie van duurzaam geproduceerd voedsel, dan moeten we namelijk in beeld houden dat die consumptie ook uitdrukking is van twee paradigma's met uiteenlopende visies op mens, maatschappij en wereld.

Eenzijds is dat het '*life sciences integrated paradigm*', dat staat voor een verdere intensivering en schaalvergroting van een industriële voedselproductie maar nu geoptimaliseerd naar de drie dimensies van duurzaamheid (people, planet, profit). Anderzijds is dat het '*ecologically integrated paradigm*', dat staat voor extensivering en schaalverkleining in de vorm van een meer ambachtelijke en regionale voedselproductie (Lang & Heasman, 2004). Beide paradigma's claimen de productie van duurzaam voedsel te bevorderen maar werken aan totaal verschillende werkelijkheden. Het grootste deel van de markt wordt bepaald door het '*life sciences integrated paradigm*', terwijl er daarnaast een substantiële niche bestaat voor het '*ecologically integrated paradigm*'.

De vraag hoe LNV de consumptie van duurzaam geproduceerd voedsel kan bevorderen, roept ook de achterliggende vraag op waar de verantwoordelijkheid van LNV voor duurzaam voedsel begint en eindigt. Deze vraag is niet zo eenvoudig van een antwoord te voorzien omdat deze vraag aangrijpt op verhitte politieke en filosofische discussies.

De meest minimale opvatting over verantwoordelijkheden van de overheid is de libertaire opvatting dat de enige taak van de overheid is om er voor te zorgen dat mensen zichzelf en anderen geen schade toebrengen. Dit is het beeld van de klassieke nachtwakersstaat dat in Nederland eigenlijk alleen door een smaldeel binnen de VVD wordt aangehangen. Dit beeld zou impliceren dat de verantwoordelijkheid van LNV beperkt is tot het garanderen van voedselzekerheid en voedselveiligheid.

De liberaal-democratische consensus lijkt echter te zijn dat het ook een verantwoordelijkheid van de overheid is om schade aan dieren, milieu en mensen elders en later te beperken. De discussie gaat dan vervolgens vooral nog over de vraag of de overheid hier meer sturend of meer verleidend moet optreden (Beekman, 2001). Daarnaast gaat de discussie over de vraag of het bevorderen van de consumptie van duurzaam geproduceerd voedsel direct consumenten moet sturen of hen juist vooral via ondernemers en maatschappelijke organisaties moet verleiden (figuur 2). Dit is eigenlijk het speelveld waarop het gros van de Nederlandse politieke partijen opereert, niet alleen liberale partijen als D66 en het leeuwendeel van VVD maar ook '*new labour*' (PvdA), '*realo's*' binnen GroenLinks en de meeste christendemocraten (CDA, ChristenUnie).



Figuur 2 Speelveld voor consumentenbeleid rond duurzaam voedsel

De meest maximale opvatting over verantwoordelijkheden van de overheid vinden we bij partijen die vinden dat het een taak van de overheid is om bepaalde inhoudelijke visies op het goede leven actief te stimuleren. De specifieke visies op het goede leven van 'old labour' (SP), 'fundi's' binnen GroenLinks, SGP (en een smaldeel van ChristenUnie en CDA), Partij voor de Dieren en PVV verschillen echter dusdanig dat het moeilijk is voor te stellen hoe overeenstemming bereikt zou kunnen worden over de invulling van een dergelijke verdergaande verantwoordelijkheid.

6. Uitleiding

Als we aannemen dat met tiguur 2 de juiste contouren van het speelveld voor het consumentenbeleid rond duurzaam geproduceerd voedsel in beeld zijn gebracht, dan resteert het geven van een samenvattend antwoord op de vraag hoe LNV de consumptie van duurzaam geproduceerd voedsel kan bevorderen (tabel 1).

Tabel 1 Bevorderen van de consumptie van duurzaam geproduceerd voedsel¹

Instrument	Determinant	Route	Haalbaarheid	Effectiviteit	Legitimiteit
Juridische instrumenten					
Wet- en regelgeving rond productiewijzen	Omgeving	Ondernemers	-	+	+
Wet- en regelgeving rond keurmerken	Ervaren gedragscontrole	Consumenten via ondernemers	-	+	+
Netwerkinstrumenten					
Communicatie en samenwerking met voedselverwerkende bedrijven en supermarkten rond marketing	Ervaren gedragscontrole	Consumenten via ondernemers	+	?	+
Communicatie en samenwerking met voedselverwerkende bedrijven en supermarkten rond productsamenstelling	Omgeving	Consumenten via ondernemers	+	?	+
Communicatie en samenwerking met cateraars rond productaanbod	Omgeving	Consumenten via ondernemers	+	?	+
Financiering maatschappelijke organisaties	Omgeving	Ondernemers via organisaties	+	±	±
Communicatieve instrumenten					
Informatieve voorlichting	Kennis	Direct naar consumenten	+	-	+
Rolmodellen	Geïnternaliseerde sociale norm	Direct naar consumenten	+	?	±
Persuasieve voorlichting	Geïnternaliseerde sociale norm	Consumenten via organisaties	+	-	±
Persuasieve voorlichting	Paradigma	Consumenten via organisaties	+	-	-
Economische instrumenten					
Heffingen of subsidies op productprijzen	Kostenbaten afweging	Direct naar consumenten	±	±	-
Heffingen of subsidies op productiefactoren	Kostenbaten afweging	Consumenten via ondernemers	±	±	+

Bij tabel 1 kan nog opgemerkt worden dat de onder het tweede speerpunt (Nederlandse consumenten in staat stellen en verleiden tot duurzame (en gezonde) voedselconsumptie) uit de 'Nota Duurzaam voedsel' (LNV, 2009) genoemde activiteiten voornamelijk gebruik maken van communicatieve en netwerkinstrumenten.

¹ Voor richtlijnen voor de beoordeling van haalbaarheid en effectiviteit van beleidsinstrumenten, zie Hoogerwerf & Herweijer (red.), 2008

3. Expert interviews

Expert interviews

1. Inleiding

In samenwerking met het Ministerie van LNV heeft Schuttelaar & Partners telefonische interviews met acht marketingexperts gehouden. Onderwerp van de interviews was duurzaam voedsel. Doel van het onderzoek was vast te stellen wat er nodig is om consumptie van duurzaam geproduceerd voedsel te stimuleren.

Deelnemers

Niet alle namen van de betrokken organisaties kunnen hier worden genoemd. Het betrof onder andere het Klimaatverbond, Marqt, FSIN, Schuttelaar & Partners, GreenWish en Solidaridad. Dit verslag bevat een bundeling van de belangrijkste punten uit de acht interviews. De zaken die in dit verslag naar voren komen zijn niet te koppelen aan organisaties of individuen.

2. Verduurzaming van consumptie duurzaam geproduceerd voedsel

Het stimuleren van de consumptie van duurzaam geproduceerd voedsel vindt plaats in het speelveld tussen vraag en aanbod, waarbij de consument, marktpartijen, overheid en NGO's allen invloed hebben. Een eenzijdige benadering van ofwel vraag, ofwel aanbod is niet kansrijk, evenals het leggen van de verantwoordelijkheid bij een enkele partij. Te hoge verwachtingen van marktpartijen zonder dat daar een bedrijfseconomisch voordeel tegenoverstaat is niet reëel, evenals een te grote rol van de overheid, wat zou kunnen leiden tot scheve verhoudingen in de markt of beleid waarvoor te weinig draagvlak is.

Tijdens de gespreken werden concrete suggesties gedaan voor maatregelen om de consumptie van duurzaam geproduceerd voedsel te stimuleren. Daarnaast is besproken hoe de vraag ten gunste daarvan te beïnvloeden en de acties die de overheid daarvoor moet nemen. In dit verslag een opsomming van deze suggesties en bespiegelingen.

3. Suggesties voor concrete maatregelen

- Versimpelen van wet- en regelgeving, zoals bijvoorbeeld het belonen van verwerken van biologische vleesballetjes in soep. Dit kan door een tussensegment mogelijk te maken en een zelfstandige status te geven;
- Ondersteun koepelinitiatieven, waardoor individuele keurmerken enerzijds gesteund en anderzijds minder belangrijk worden;
- Investeer aandacht in de horeca en catering. Dit heeft een directe impact achterwaarts in de keten en levert een voorbeeldfunctie naar werknemers/gasten;
- Afspraken maken met de supermarkten, zoals bij de scharreleieren. Deze werden op ooghoogte in het schap geplaatst (in plaats van de reguliere eieren);
- Verwerkingsafspraken met de industrie, zoals bijvoorbeeld het geleidelijk verhogen van het percentage scharrelei in halffabrikaten;
- Het convenant tussensegmenten werkt als instrument uitstekend, mits t.z.t. de ondergrens wordt vastgelegd in wetgeving. Gebeurt dit niet, dan zakt het bovensegment naar beneden;

- Bewustwordingscampagne met positieve nadruk op groente, waardoor draagvlak ontstaat voor de eiwittransitie. Bijkomende voordelen zijn het profiteren/ondersteunen van de koploperspositie van de Nederlandse tuinbouw en het kunnen spelen met seizoensproducten;
- Verduurzaming van het hele assortiment, mainstreaming van duurzaamheid dat bij een aantal producenten van A-merken al gebeurt. De bereidheid aan de aanbodkant is niet (meer) het knelpunt. De beschikbaarheid, de conversie van de keten is het knelpunt. In alle gevallen is een multistakeholder inspanning vereist;
- Het zelf organiseren van belastingvoordeel op duurzame producten dat op zijn beurt weer leidt tot volumeverhoging van het duurzame segment, zoals Natuurwinkels hebben gedaan;
- Prijsaanpassingen in het voordeel van duurzame producten; maatregelen die ingrijpen op het prijspijs van producten kunnen effectief zijn, maar kunnen ook andere problemen met zich meebrengen, door het feit dat deze een *'kunstmatige'* prikkel in de markt vormen;
- De consument wil niet meer kiezen als hij eenmaal in de winkel staat, de keuze die gemaakt wordt is vooral het type winkel. Er kan gebruik gemaakt worden van deze situatie door de supermarkten te benchmarken en te belonen voor 'goed' gedrag, via duurzaamheidprijzen en dergelijke;
- Het begrip duurzaam zou voor de consument geobjectiveerd moeten worden. Wat is duurzaam? Via vis- en vleeswijzer naar een voedselwijzer; de viswijzer als instrument bewijst dat de overheid niet altijd de drijvende partij moet zijn, dus leg actief verantwoordelijkheid bij andere maatschappelijke partijen;
- Maak gebruik van kennis in samenleving, bij media om consumenten te bereiken. Zet in op particuliere initiatieven.

4. Stimuleren van vraag naar duurzaam voedsel

- Gedragsverandering wordt gerealiseerd door kennis, verantwoordelijkheidsgevoel. Mensen aanspreken op verschillende niveaus; als consument, maar ook als sociaal en maatschappelijk wezen.
- Creëren van nieuwe afzenders, niet alleen de overheid of het voedingscentrum maar ook partijen die voor consumenten meer aanspreken, *'hipper'* zijn;
- Door koepelcampagnes (bijvoorbeeld *'Puur & Eerlijk'*) actief te steunen, is het effect dat de consument niet meer wordt geconfronteerd met allerlei logo's, en houvast heeft op het gezamenlijke niveau;
- Via educatie op scholen en bewustwording via campagnes kan draagvlak gecreëerd worden voor maatregelen aan de aanbodkant. Een belangrijke voorwaarde hierbij is een consistente boodschap. Is er voldoende draagvlak, neem dan snel maatregelen aan de aanbodkant;
- Er is een enorme bereidheid bij veel mensen om hun gedrag te veranderen, maar het is de vraag hoe het af te dwingen. Burgers vinden het niet per definitie een probleem als de overheid bepaalde keuzes voor hen maakt;
- Het aanbod dient de consument te verleiden. Bewerkte gourmetachtige producten, mooie verpakkingen, de producten moeten lekker en trots uitstralen. Dus geen lelijke kromme wortels of wormstekige appels etaleren (die stop je maar in de salade en de sap), maar selecteer in de variatie van biologische producten. *'Laat alleen het mooie zien'*.

5. Rol en taken overheid

- De overheid kan veel betekenen om partijen te stimuleren:
 - Bied overzicht, toon goede voorbeelden
 - Beloon de innovators
 - Bevorder omstandigheden waarmee prijzen niet te hoog worden
 - Communiceer naar de burgers (ook: '*wat is duurzaam precies?*')
 - Creëer de juiste randvoorwaarden
- Het overtuigen van het bedrijfsleven. '*Het verhaal*' moet deugen en het business-concept van de bedrijven niet aantasten. Het verhaal zou moeten aansluiten, het businessconcept bij voorkeur moeten versterken. Een belangrijk aandachtspunt is dat er met betrekking tot de duurzaamheidsambities geen '*hobby's*' worden nagejaagd. Het moet niet gerealiseerd worden met idealisme, maar met feiten en ratio.
- De overheid moet niet (alleen) subsidiëren, maar investeren. Door zich als serieuze investeerder op te stellen en goede financiële mensen in dienst nemen. Door projecten te beoordelen op zowel bedrijfseconomische levensvatbaarheid als de '*social return*' die behaald wordt zal het beleid om duurzaamheid te stimuleren effectiever zijn en meer opbrengen. Bovendien kan de investering worden '*terugverdiend*', in tegenstelling tot veel subsidieregelingen.
- Zorg voor een samenhangend consistent beleid (geen '*single issues*'), gericht op consument en bedrijfsleven.
- Faciliteren van multistakeholder processen. Denk aan het '*Initiatief Duurzame Handel*' of het financieren van '*round table*' concepten. De overheid kan een rol spelen bij het verbreden van de initiatieven. De overheid speelt een rol als '*launching customer*' en is kaderstellend voor de partijen in het veld.
- Zorgen dat duurzaam voedsel zichtbaar wordt in supermarkten, maatschappelijke partijen in staat stellen meer duurzame producten in de schappen te krijgen.
- Duw als overheid niet te hard. Zelfs als de overheid niets doet, zal er over 5 jaar al veel veranderd zijn. Voorbeeld: supermarkten die nu gebouwd worden, zijn al klimaatneutraal.
- Bij het stimuleren van de consument mag de overheid meer moed tonen. Campagnes mogen veel explicieter. De wijze waarop bijvoorbeeld wordt geprobeerd de vleesconsumptie te verminderen is te lief, te positief, te politiek.
- Streng te werk gaan in het neerleggen van een grondlijn voor duurzaamheid. Nu is daar nog veel voorzichtigheid in, maar zo wordt duurzaam ondernemerschap onvoldoende gestimuleerd.

4. Consumentenpaneldiscussies

Consumentenpaneldiscussies

1. Inleiding

In samenwerking met het ministerie van LNV heeft Schuttelaar & Partners drie consumentenpanels georganiseerd. Onderwerp van de bijeenkomsten was duurzaam voedsel. Dit is een impressieverslag van de panelbijeenkomsten. Doel van het onderzoek was vast te stellen welke beelden er zijn over duurzaam voedsel en in hoeverre de overheid mag sturen om de consumptie van duurzaam geproduceerd voedsel te stimuleren.

Deelnemers

In totaal namen 28 consumenten deel aan de panels. De panels vonden plaats in Amersfoort, Amsterdam en Den Bosch. De samenstelling van de panels was als volgt:

- gelijke verdeling voor leeftijd (20 t/m 60 jaar);
- gelijke verdeling voor geslacht;
- lage en hoge inkomens;
- mensen die wel en niet lid zijn van een natuur/dierenwelzijnsorganisatie.

Deze samenstelling is gekozen omdat een omvangrijk gedeelte van de Nederlandse bevolking hiermee vertegenwoordigd is en om de verschillende meningen die mogelijk optreden tussen mensen met hoge en lage inkomens en leden en niet-leden van milieuorganisaties. Bij de werving is niet verteld dat de panels over duurzaam voedsel zouden gaan.

Stramien bijeenkomsten

De bijeenkomsten werden volgens het zelfde stramien geleid. Er werd nadrukkelijk naar de mening van de aanwezigen gevraagd. De belangrijkste onderwerpen die aan de orde kwamen:

- toetsing beelden duurzaam voedsel;
- bespreken effectieve maatregelen/middelen;
- bespreken acceptabele maatregelen/middelen
- bespreken grenzen rol overheid.

2. Duurzaam voedsel matig bekend

De groepsdiscussie startte met een korte inventarisatie van de beelden die mensen hebben bij duurzaam voedsel. Heeft men wel eens van het begrip gehoord, wat denkt men dat het is? Daarbij blijkt dat de beelden van wat duurzaam voedsel is onderling niet veel verschillen, maar wel dat er vooral een sterk uiteenlopend kennisniveau is. Sommigen hebben een vrij gedetailleerd beeld van de producten waarover het gaat en wat duurzaamheid per productgroep inhoudt. Anderen zijn een stuk minder goed ingelicht en noemen met name biologische producten. De verschillende aspecten van duurzaamheid zorgen ook voor enige verwarring in de discussie; is biologisch ook beter voor het milieu, of alleen voor dierenwelzijn? En zijn die producten dan 'goed' of 'fout'?

*"Als ik een biologisch biefstukje koop en het zit in een plastic verpakking,
dan weet ik niet of je het wel zo duurzaam kunt noemen"*

De redenen voor het al dan niet kopen van duurzaam voedsel hebben veel te maken met het kennisniveau. Degenen die wel proberen 'goede' producten te kopen doen dit vanwege het gevoel rekening te willen houden met mens, dier en milieu. Degenen die geen of weinig duurzaam voedsel consumeren geven aan er nog nooit over te hebben nagedacht of weinig nut voor zichzelf te zien. Daarnaast speelt prijs een belangrijke rol in het aankoopgedrag; voor een groep mensen is de prijs van veel biologische producten zoveel hoger dan die van gangbare producten dat het voor hen simpelweg geen reële optie is om biologische producten te gaan kopen.

3. Informatie belangrijk, maar niet afdoende

Eén van de obstakels voor het kopen van duurzaam geproduceerd voedsel is de beperkte kennis die een grote groep consumenten heeft. Het is volgens de ondervraagden belangrijk dat er betrouwbare, begrijpelijke en toegankelijke informatie geboden wordt over duurzaamheid. Campagnes zoals die van het Voedingscentrum worden daarbij door een deel van de mensen genoemd en positief gewaardeerd. Toch is eveneens een groot deel er compleet onbekend mee. Daarom pleit men voor meer informatie via verschillende kanalen en op verschillende niveaus. De jeugd is daarbij een belangrijke doelgroep, via scholen en 'hippe' campagnes die de jeugd op zaken aanspreken waar ze ontvankelijk voor zijn.

Toch is alleen informeren niet voldoende. Ook bij een verhoogd bewustzijn verwachten de meesten geen grote effecten voor de consumptie van duurzaam geproduceerd voedsel. Op het moment van aankoop willen consumenten niet worden lastig gevallen met allerlei detailinformatie en gedwongen worden om zelf continu na te denken over hun keuzes.

*"Ik vind het best wel belangrijk dat het milieu gespaard wordt hoor,
maar ik moet al over zoveel dingen nadenken in de winkel,
dat dit gewoon te ingewikkeld wordt"*

4. Maatregelen op prijs en aanbod meest effectief

Tijdens de panels is gesproken over verschillende typen maatregelen om de consumptie van duurzaam geproduceerd voedsel te stimuleren. De besproken maatregelen varieerden van zachte maatregelen waarbij passief informatie aan consumenten geboden werd tot harde maatregelen zoals een verbod op niet-duurzame producten. In de discussies over de voorbeelden werd ingegaan op twee aspecten; de mate waarin maatregelen effectief zijn en de mate waarin deze acceptabel zijn. De voorbeelden waren daarbij niet het hoofddoel. Het ging met name om de achterliggende redenen waardoor consumenten vinden dat de maatregelen effectief dan wel acceptabel zijn.

Qua effectiviteit zien mensen veel in de hardere maatregelen. Prijsmaatregelen (in welke vorm dan ook) en aanbodsturen zullen het sterkste effect hebben. Het eenzijdig inzetten op het informeren van de consument of het gebruiken van zachte beloningsmechanismen zoals spaarsystemen zullen daarentegen weinig effectief zijn. De belangrijkste reden daarvoor is dat daarmee voorbij gegaan wordt aan twee belangrijke aankoopmotieven: prijs en gemak. Wanneer de prijs van bijvoorbeeld biologische producten onveranderd hoog blijft en er voldoende niet-duurzame alternatieven zijn is er weinig 'incentive' voor consumenten om hun aankoopgedrag te wijzigen. Een 'incentive' wordt wel gegeven door

het nemen van harde maatregelen. Prijsmaatregelen zorgen voor een 'level playing field' voor duurzame producten en aanbodsturing draagt bij aan het optrekken van de ondergrens: over de gehele breedte verduurzaamt het aanbod, waardoor consumenten vanzelf een duurzamer aankoopgedrag gaan vertonen.

"Je gaat toch pas iets anders kopen als het op alle fronten gelijkwaardig is aan wat je gewend bent, dus ook prijs en smaak"

5. Harde maatregelen slechts beperkt acceptabel

Na de discussie over de effectiviteit van mogelijke maatregelen werd gesproken over de mate waarin deze maatregelen als acceptabel worden gezien. Daaruit bleek dat de meer hardere, en dus effectievere, maatregelen voor veel mensen niet acceptabel zijn. Met name de meer extreme varianten van de maatregelen konden op weerstand rekenen. Dat komt met name doordat mensen vinden dat er voor iedereen nog voldoende te kiezen moet blijven. Concreet betekent het dat ook lagere inkomensgroepen een vergelijkbaar consumptiepatroon moeten kunnen volgen als dat ze nu doen. Dat kan betekenen dat er naast een groter aanbod van duurzame producten ook goedkope, niet-duurzame alternatieven beschikbaar blijven. Zelfs als dat leidt tot een minder grote verduurzamingsslag.

Opvallend is dat vlees vaak als voorbeeld in de discussie werd aangehaald. Er lijkt een overtuiging te bestaan dat er een soort 'recht' op vleesconsumptie is; ook mensen met lage inkomens moeten een aantal keren per week vlees kunnen blijven eten.

"Ik vind dat een bijstandsmoeder haar kinderen ook minstens drie of vier keer per week vlees te eten moet kunnen geven"

Meer draagvlak was er voor het hanteren van een lager BTW-tarief voor duurzame producten. Daarmee wordt het 'goede' gedrag beloond, in plaats van het straffen van mensen die niet-duurzame producten kopen. Een belangrijke kanttekening bij dit soort 'prijsmaatregelen' is dat deze door sommigen als kunstmatig worden ervaren.

Mede daarom pleit men voor maatregelen die zorgen dat het aanbod verduurzaamt. Men ziet twee voordelen: een strakke sturing is de garantie dat het aanbod en daarmee de consumptie verandert. Daarnaast wordt de verantwoordelijkheid voor duurzaamheid niet alleen aan de 'vraagkant' (en dus mede bij de consument) gelegd. Dit is voor de deelnemers een belangrijk punt; de 'pijn' moet niet alleen bij de consument liggen omdat daar niet de primaire verantwoordelijkheid ligt voor het verantwoord omgaan met mens, dier en milieu. Die ligt bij de producenten en verder in de keten, dus zorg als overheid dat daar maatregelen worden genomen.

*"Waarom moet alles zonnig in de winkel geregeld worden?
Val toch niet alleen de consument ermee lastig.
Die producent maakt het product toch, dan moet je daar maatregelen nemen"*

6. Integrale aanpak het meest effectief en acceptabel

Bij het bespreken van de verschillende maatregelen kwam duidelijk naar voren dat het niet voldoende is om *alleen* te informeren, *alleen* prijsmaatregelen te nemen of *alleen* het aanbod te sturen. Voor zowel de effectiviteit van maatregelen als het creëren van draagvlak is het van belang dat de aanpak die gekozen wordt integraal is. Er moet een duurzamer aanbod komen, bijvoorbeeld door het optrekken van de ondergrens van producten, maar tegelijkertijd moet er voorlichting zijn over die maatregelen. Mensen moeten snappen wat er gebeurt opdat daarmee een langdurig bewustzijn ontstaat, zoals dat ook gebeurd is met scharreleieren.

Het zou daarnaast goed zijn als er een alternatief zou komen voor het huidige aanbod waarbij een middenweg gezocht wordt tussen duurzaam en betaalbaar. Hierdoor wordt het ook voor mensen met lagere inkomens financieel haalbaar om vaker duurzame producten te kopen. De inzet van dat soort tussensegmenten verlaagt de drempel voor consumenten om duurzamer te gaan consumeren.

7. Overheid moet consument informeren en aanbod stimuleren

Informatievoorziening is een voorwaarde voor gedragsverandering en de overheid als onafhankelijke partij moet daarvoor zorgen. Het is niet voldoende om de voorlichting over producten aan de markt over te laten. Er is wantrouwen over de betrouwbaarheid van marktpartijen om de consument te informeren over de duurzaamheid van hun producten.

*"Bedrijven hebben toch alleen een belang om meer winst te maken?
Die kun je toch niet laten communiceren over duurzaamheid,
dat is toch alleen een verkooptruc"*

Daarnaast dicht men de overheid een belangrijke rol toe om een duurzamer aanbod te bewerkstelligen. Wet- en regelgeving zijn daarbij volgens de consumenten de voornaamste instrumenten. Er is weinig vertrouwen in private/commerciële partijen om uit zichzelf 'het goede' te doen dus moet de overheid daarin een taak vervullen. Voor een integrale aanpak is het belangrijk dat het hele krachtenveld van productie en consumptie geprikkeld wordt om bij te dragen aan duurzaamheid. De overheid is hiervoor de aangewezen partij.

8. Adviezen aan LNV

Aan het einde van de discussie werd de deelnemers gevraagd of zij concrete adviezen voor de het ministerie van LNV hebben. Daarbij kwam met name de combinatie van informeren en wet- en regelgeving naar voren. Het inzetten van aansprekende campagnes werd genoemd als concrete maatregel. Daarbij is het belangrijk dat de overheid de onafhankelijkheid en betrouwbaarheid waarborgt. Daarnaast werd een duidelijke wens uitgesproken voor een sterke overheid die ervoor zorgt dat producenten en marktpartijen ook hun verantwoordelijkheid nemen om te zorgen voor duurzame producten.

9. Observaties

- De beelden over duurzaam voedsel lopen qua insteek niet ver uiteen, wel qua kennisniveau. Er is een groot verschil in de mate waarin mensen kennis hebben (genomen) van de verschillende aspecten van duurzaamheid.
- Informeren is belangrijk, maar niet de enige weg. Er is bij consumenten draagvlak voor meer sturing op duurzaamheid.
- Harde maatregelen zijn uitsluitend acceptabel bij een goede uitleg over de maatregelen en een borging van de keuzevrijheid. Er moet gewaakt worden voor al te beperkende maatregelen waardoor draagvlak voor het beleid kan verdwijnen.
- De meest kansrijke aanpak is een integrale aanpak waarbij een combinatie van maatregelen wordt ingezet op verschillende niveaus. Zowel vraag als aanbod beïnvloeden en de juiste omstandigheden creëren voor de markt om te verduurzamen.
- De overheid wordt een vrij grote rol toegedicht. Naast een rol als onafhankelijke partij die optreedt als betrouwbare afzender van informatie is de overheid ook de aanjager die moet zorgen dat producenten duurzamer gaan opereren.

Bronnen

Bronnen beleidsdossier:

LNV (2009), *Nota duurzaam voedsel. Naar een duurzame consumptie en productie van ons voedsel*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Bronnen achtergrondossier:

- Aarts, K., H. Pellikaan & R.J. van der Veen (1995), *Sociale dilemma's in het milieubeleid*. Het Spinhuis, Amsterdam.
- Azjen, I. (1991), "The theory of planned behavior", *Organizational behavior and human decision processes* 50, 179-211.
- Bakker, H.C.M. de, J.C. Dagevos & G. Spaargaren (2008), *Duurzaam consumeren. Maatschappelijke context en mogelijkheden voor beleid*. Wageningen UR, Wageningen.
- Beekman, V. (2001), *A green third way? Philosophical reflections on government intervention in non-sustainable lifestyles*. Wageningen Universiteit, Wageningen.
- Bourdieu, P. (1984), *Distinction. A social critique of the judgement of taste*. Harvard University Press, Cambridge MA.
- Coff, C., D. Barling, M. Korthals & T. Nielsen (eds.) (2008), *Ethical traceability and communicating food*. Springer, Dordrecht.
- Dagevos, H. (red.) (2004), *Voedselbeelden. Conceptuele en empirische verkenningen*. LEI, Den Haag.
- Dagevos, H. & E. de Bakker (2008), *Consumptie verplicht. Een kleine sociologie van consumeren tussen vreten en geweten*. LEI, Den Haag.
- Friedman, M. (1957), *A theory of the consumption function*. Princeton University Press, Princeton NJ.
- Giddens, A. (1984), *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Polity Press, Cambridge.
- Hoogerwerf, A. & M. Herweijer (red.) (2008), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Lang, T. & M. Heasman (2004), *Food wars. The global battle for mouths, minds and markets*. Earthscan, London.
- LNV (2009), *Nota duurzaam voedsel. Naar een duurzame consumptie en productie van ons voedsel*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- PBL (2009), *Milieubalans 2009*. Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven.
- Rawls, J. (1972), *A theory of justice*. Oxford University Press, Oxford.

Colofon

Hoofdstuk 1

Beleidsdossier:

Anne Saab (Directie Voedsel, Dier en Consument)

E-mail: a.saab@minlnv.nl

Hoofdstuk 2

Achtergrondinformatie:

Volkert Beekman (Landbouw Economisch Instituut)

E-mail: volkert.beekman@wur.nl

Mariëtte van Amstel (Schuttelaar & Partners)

E-mail: mvanamstel@schuttelaar.nl

Hoofdstukken 3 en 4

Schuttelaar & Partners: 070-318 4444

E-mail: info@schuttelaar.nl

Pers

Directie Communicatie

Thijs van Son: 070-378 4513

m.d.m.van.son@minlnv.nl

LNV Consumentenplatform

Directie Voedsel, Dier en Consument

Ronald Sol: 070-378 4356

E-mail: r.sol@minlnv.nl

Meer informatie over het LNV Consumentenplatform is te vinden op:

www.minlnv.nl/Consumentenplatform

'**Informereren, beïnvloeden of sturen?**' is een publicatie van het Ministerie van LNV in samenwerking met Schuttelaar & Partners en Landbouw Economisch Instituut

Eerder in het LNV Consumentenplatform:

- Nanotechnologie: Klein maar fijn? (3 juli 2009)
- Van picknickplek tot ecoduct, over mensenwensen voor natuur (17 april 2009)
- Interne evaluatie LNV Consumentenplatform (28 november 2008)
- Melk, vlees en eieren: onze zorg? (12 september 2008)
- Vis moet, kan dat? (21 mei 2008)
- Het etiket, waar staat dat voor? (november 2007)
- Leefbare stad, groene stad? (juni 2007)
- Voedsel versus Energie, een dilemma? (maart 2007)
- Jeugd en Natuur (november 2006)
- Voedselverliezen, verspilde moeite? (juni 2006)
- NL voor mensen, Nationale Landschappen in ontwikkeling (maart 2006)
- Diermeel, voer voor discussie (november 2005)
- Dierenwelzijn, willen we dat weten? (juni 2005)
- Platteland, ook voor uw vrije tijd!? (maart 2005)
- Geeft decontaminatie veilig pluimveevlees? (december 2004)
- Natuurlijkheid, waarde voor beleid (juni 2004)
- Voedsel zonder risico: wensen en grenzen (februari 2004)
- Ons voedsel over tien jaar (oktober 2003)
- De prijs van duurzame voedselproductie (juni 2003)
- Vis als het maar verantwoord is! (april 2003)
- Genetische modificatie en voedsel, weet u wat dat is? (november 2002)
- Kiezen voor groenten en fruit (september 2002)
- Waar komt mijn vlees vandaan? (april 2002)