

Gebroken saamhorigheid in de voedselketen

Gerard Breeman en Katrien Termeer
WUR- Bestuurskunde

1. Ketens voor voedselveiligheid: een onbezorgd concept?

In de missie van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit lezen we dat het ministerie werkt aan veilig en verantwoord geproduceerd voedsel. Maar wat betekent het voor een overheid om voedselkwaliteit te bewaken in een sterk gefragmenteerde samenleving waarin een grote verscheidenheid van waarden voorkomt? In het streven naar veilig voedsel zien wij dat het ketenconcept al lange tijd een prominente plaats inneemt. Het gaat daarbij om ketenmanagement, of meer specifiek om ketengarantiesystemen of integraal ketenbeheer. In dit essay vatten wij de verschillende aanduidingen gemakshalve samen onder de term ketencoördinatie. Overheid en bedrijfsleven verwachten hier veel van en er zijn nauwelijks kritische geluiden over te horen. Ketenmanagement zou de transparantie van de productieketen vergroten. Daardoor zou zowel het vertrouwen van burgers in voedsel toenemen als ook het vertrouwen van actoren uit de keten in elkaar. Maar kunnen we daar wel zo zeker van zijn? Leidt ketenmanagement wel tot een toename van vertrouwen en is deze expliciete focus op voedselkwaliteit wel zo zorgeloos?

Deze vragen willen we beantwoorden door een theoretische exercitie uit te voeren, waarbij we de voedselproductieketen als een beleidsgemeenschap opvatten. Dit is een concept uit de beleidswetenschappen en verwijst naar een netwerk van personen of groepen die betrokken zijn bij een bepaald beleidsprobleem. Deelnemers aan zo'n netwerk kunnen parlementariërs zijn, ambtenaren, bestuurders, sectorvertegenwoordigers, producenten, maar ook geïnteresseerde journalisten en gespecialiseerde wetenschappers. Door de voedselproductieketen als een beleidsgemeenschap op te vatten, is het mogelijk om alle voor- en nadelen die in de literatuur over beleidsgemeenschappen bekend zijn te betrekken op de voedselproductieketen. Met deze insteek beogen we een prikkelende, zij het nog theoretische aanvulling te geven op het denken over voedselveiligheid en ketenmanagement.

Het essay begint met een beschrijving van de wijze waarop het thema voedselkwaliteit op de politieke agenda is gekomen. We schetsen de overgang van een beleidsgemeenschap die vooral gericht was op voedselzekerheid naar een beleidsgemeenschap waarin voedselveiligheid en –kwaliteit centraal staan. De uiteindelijke nadelen van deze eerste beleidsgemeenschap zijn bekend (maatschappelijke kritiek op productiewijzen, overproductie en verstoring van de wereldmarkt), die van de gemeenschap gericht op voedselkwaliteit (nog) niet. De vraag die zich dan ook aandient is wat van deze geschiedenis valt te leren? Uiteraard zullen de nadelen van een andere aard zijn, maar de mechanismen die binnen een beleidsgemeenschap spelen, kunnen dezelfde typen problemen veroorzaken.

Het eerste type problemen dat we bespreken heeft te maken met de verblindende en in- en uitsluitende eigenschappen van een beleidsgemeenschap. Een tweede type probleem betreft de gevolgen van processen van voortgaande regulering binnen een beleidsgemeenschap voor het interpersoonlijke vertrouwen.

Toenemende formalisering van regels kan het interpersoonlijke vertrouwen overbodig maken en daarmee uiteindelijk het onderlinge vertrouwen in de keten opeten. We besluiten het essay met enkele conclusies. Deze zijn ambigue omdat we niet kunnen voorspellen in welke mate deze mechanismen zullen optreden en omdat we ook niet weten op welke wijze ze op elkaar zullen inwerken. Onze hypothese is wel dat wanneer betrokkenen zich bewust zijn van mogelijke ongewenste mechanismen de kans afneemt dat deze elkaar in een negatieve spiraal versterken.

2. Van voedselzekerheid naar voedselkwaliteit

Verschuivende doelen en waarden

In één van onze eerste contacten met landbouwspecialisten werd ons verteld dat de economie van de landbouw anders is dan die van alle andere economische sectoren. Door de bijzondere kenmerken zou de landbouw dan ook op een specifieke manier bestudeerd moeten worden en zouden politici het landbouwbeleid niet als normaal economische beleid kunnen benaderen. We zetten de argumenten nog eens op een rijtje.

Ten eerste is voedsel een strategisch product en veel overheden ondersteunen dan ook de voedselproductie. Zij werpen bijvoorbeeld import en export barrières op om de nationale voedselvoorziening veilig te stellen. Ten tweede is de productie van voedsel sterk afhankelijk van de weersomstandigheden en het klimaat. Het ondernemersrisico verschilt daardoor sterk met die van andere sectoren en dat verleidt overheden vaak tot het formuleren van ondersteunende maatregelen voor boeren. Ten derde zijn de productiefactoren in de landbouw zeer inelastatisch. Snelle aanpassingen in de productie zijn dan ook moeilijk te verwezenlijken. Ten vierde blijkt keer op keer dat boeren sterk afhankelijk zijn van de voedselverwerkende industrie en de retail. Bovendien kunnen zij zich door het sterk fragmentarische karakter van de sector - het zijn immers vaak familiebedrijven - moeilijk tegen deze grote spelers verzetten.

De noodzaak voor een speciale behandeling van de landbouw ontstond in Europa in de laatste twee decennia van de 19^e eeuw. Goedkoop graan uit Amerika verstoorde de Europese markten en bijna alle regeringen gingen over tot protectionistische maatregelen. De liberale Nederlandse regering hield echter vast aan het vrije markt principe. Wel probeerde ze door middel van andere ondersteunende maatregelen het concurrentievermogen van de Nederlandse boer te vergroten. Zo subsidieerde en organiseerde zij bijvoorbeeld wetenschappelijk onderzoek, praktijk gericht onderwijs en voorlichting ten aanzien van allerlei landbouwgerelateerde onderwerpen. Ook ondersteunde de overheid de oprichting van coöperaties en kredietfaciliteiten. In de loop van de jaren dertig heeft de 'speciale positie' van de landbouw uiteindelijk geresulteerd in de oprichting van een separaat Ministerie voor Landbouw en Visserij. Daarvoor was het altijd onderdeel geweest van een ander ministerie.

De traumatische hongerwinter van 1944 versterkte nog eens het besef van de speciale positie van de landbouw. Het thema voedselzekerheid stond hoog op de politieke agenda en het devies van de eerste na-oorlogse Minister van Landbouw Mansholt was dan ook: nooit meer honger. Zijn belangrijkste doel was de voedselproductie zeker te stellen door de productie van voldoende en betaalbaar voedsel. Ter ondersteuning van deze prioriteit werd de naam van het ministerie veranderd in het Ministerie van Landbouw, Visserij *en Voedselvoorziening*. Het beleid

was vooral gericht op het bouwen van een sterke, concurrerende primaire sector. De aandacht ging uit naar het verbeteren van kennis, stimuleren van technologische ontwikkeling, bevorderen van efficiënt landgebruik en het verzekeren van een toereikend inkomen voor boeren. Voor een groot aantal landbouwproducten betekende dat het verlaten van het vrije markt-principe. De overheersende overtuiging was dat voedselzekerheid alleen door een sterke primaire sector bereikt kon worden. Deze focus op de primaire sector is naderhand ook op het Europese niveau leidend geweest in de ontwikkeling van het gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB).

Het nationale en Europese landbouwbeleid was zodanig succesvol dat Nederland al in 1965 zelfvoorzienend was; de markten waren stabiel en de boeren verdienden een goede boterham. Het thema van voedselzekerheid verdween daarmee van de politieke agenda en de naam van het ministerie werd gewijzigd in Ministerie van Landbouw en Visserij. Overal werd het succes van de Nederlandse landbouw gewaardeerd. Helaas was dit maar van korte duur. Vanaf de tweede helft van de jaren '70 daalde de maatschappelijke steun voor de landbouw gestaag toen de ongewenste gevolgen van het landbouwbeleid zich aandienen, zoals het ontstaan van melkplassen en boterbergen. De waardering van de landbouw nam nog verder af toen bleek dat door de omvangrijke productie een groot mestprobleem was ontstaan met ernstige gevolgen voor het milieu. Ook kregen burgers moeite met de wijze waarop de intensieve veehouderij haar dieren hield. Dierenwelzijn klom langzamerhand omhoog op het prioriteitenlijstje van burgers. Dit leidde tot groeiende kritiek op bijvoorbeeld de legbatterijen en kistkalveren.

De afnemende maatschappelijke waardering voor de landbouwsector sloeg om in bezorgdheid toen bleek dat voedsel niet zondermeer veilig was. De schok was vooral groot toen in de jaren '90 bleek dat mensen door het eten van met BSE besmet vlees de ziekte van Creutzfeldt Jacob zouden kunnen ontwikkelen. Consumenten en politici betwijfelden openlijk of het moderne voedselproductieproces wel veilig en kwalitatief hoogwaardig voedsel opleverde. De focus van het landbouwbeleid veranderde opnieuw. De aandacht van het ministerie ging steeds meer uit naar de prioriteiten van burgers en de belangen van consumenten en stelde de belangen van de primaire sector niet langer centraal. Deze verschuiving in aandacht werd in 2003 nog eens sterk benadrukt doordat de naam van het ministerie veranderde in Ministerie van Landbouw, Natuur, en *Voedselkwaliteit*.

Het beleid van dit ministerie beweegt zich anno 2007 heen en weer tussen een grote diversiteit van verschillende waarden, zoals voedselveiligheid, productie-efficiency, duurzame ontwikkeling; concurrentiepositie, dierenwelzijn, voedselkwaliteit, gezond voedsel, eerlijke prijs of diversiteit. Politici en ambtenaren kiezen posities in dit waardendebat. Zoals we verderop zullen beweren worden er soms zelfs onopgemerkt keuzes gemaakt tussen voedselzekerheid en voedselkwaliteit.

Ketenmanagement

Sinds voedselkwaliteit hoog op de politieke en maatschappelijke agenda staat, zijn er allerlei initiatieven ontplooid die de kwaliteit ook daadwerkelijk moeten verbeteren. Ambtenaren, boerenorganisaties, verwerkende industrieën en retail hebben daarbij veel vertrouwen in ketencoördinatie (ook bekend als (integraal) ketenmanagement). Twee typen van ketencoördinatie kunnen worden onderscheiden, namelijk een verticale en een horizontale. Een verticale keten is het geheel van alle schakels in een voedselproductieproces. Het omvat de primaire producent (de boer), de

verwerkende industrie, de distributeur en de consument. Een verticale keten loopt van het “zaadje tot karbonaadje”. Als gevolg van globalisering en marktliberalisering zijn deze verticale ketens zeer complex geworden. De productie en distributie netwerken zijn bijvoorbeeld vaak sterk geografisch verspreid.

Horizontale ketens bestaan uit alle actoren binnen één productiefase. Het gaat daarbij dan om bijvoorbeeld een aantal producenten of verwerkende industrieën die onderling afspraken maken over het kwaliteitsniveau van de producten of de productieprocessen. Vaak gelden die afspraken voor een lange termijn, omdat zij zich verbinden aan een bepaald keurmerk of convenant. Ketencoördinatie leidt daarbij tot een selectie van actoren die zich precies volgens een bepaald patroon gedragen en in staat zijn de vastgestelde kwaliteitsniveaus te bereiken.

De doelen van ketencoördinatie zijn transparantie, de ontwikkeling van gemeenschappelijke kwaliteitsstandaarden, de naleving van die standaarden en de samenwerking tussen opeenvolgende schakels. Van belang daarbij is dat de wens van transparantie ook vaak betekent dat de complexiteit van de ketenstructuur wordt gereduceerd. Een hoge mate van transparantie is belangrijk om snel te kunnen achterhalen waar de producten vandaan komen. Daardoor kan worden bepaald wat de zwakke schakels in de productieketen zijn. Ketencoördinatie geeft bovendien ook de consument inzicht in de herkomst van zijn voedsel en de wijze waarop dit geproduceerd is. Het vertrouwen dat ketencoördinatie leidt tot meer kwaliteit is groot. Ook de Europese Unie stelt eisen aan de transparantie van de voedselketens door het voorschrijven van verschillende “tracking and tracing” systemen. De invoering van dit beleid verloopt echter zeer moeizaam (Kalfagianni, 2006).

Zorgen over ketencoördinatie

De verschuiving van voedselzekerheid naar voedselkwaliteit heeft geleid tot een verschuiving in de focus van beleid. Daar waar eerder de focus van het beleid lag bij de primaire producenten (de boeren) ligt nu de beleidsoriëntatie bij de andere schakels in de productieketens en de verbindingen daartussen. Het accent is dichter naar de wensen van de consumenten toegeschoven. Daarbij staan de meeste actoren positief tegenover ketencoördinatie, omdat het voedselkwaliteit en voedselveiligheid zou bevorderen (Kalfagianni, 2006). Maar wanneer ketencoördinatie met beleidswetenschappelijke theorieën wordt geanalyseerd, dan kunnen er toch enkele kritische vragen worden gesteld. Ketencoördinatie kan namelijk gezien worden als een interventie in bestaande (handels)netwerken en beleidsgemeenschappen. Bij dergelijke interventies, waar nieuwe regels en afspraken worden geïntroduceerd, kunnen goede relaties bederven en beleidsgemeenschappen eroderen. Het eerder opgebouwde vertrouwen gaat daarmee verloren en de vraag is dan wat daarvoor in de plaats komt. Deze negatieve effecten zijn volgens ons in de discussies over ketencoördinatie niet eerder aan de orde gesteld.

3. Over mogelijke keerzijden van effectieve beleidsgemeenschappen

Theorieën uit de beleidswetenschappen stellen expliciet de interacties tussen actoren centraal. De aanname is altijd dat geen enkele actor in zijn eentje een maatschappelijk vraagstuk kan oplossen. Voor het realiseren van doelen zijn actoren altijd afhankelijk van de middelen van anderen die op hun beurt weer afhankelijk van hen zijn. Actoren in een beleidssector zijn dan ook wederzijds afhankelijk van elkaar.

Scharpf schreef hierover dat *'in political theories and policy studies it is common knowledge that it is unlikely, if not impossible, that public policy of any significance could result from the choice of any single unified actor. Policy formation and policy implementation are inevitably the result of interactions among a plurality of separate actors with separate interests, goals and strategies'* (Scharpf, 1978).

De afhankelijkheid tussen actoren is complex en komt in meerdere gedaanten terug (formele procedures, informele contacten, gebruik van concepten, discoursen, et cetera). Afhankelijkheidsrelaties zijn bovendien aan dynamiek onderhevig onder meer doordat ze voortkomen uit de wijze waarop een beleidsprobleem wordt gedefinieerd en geherdefinieerd (*framing*).

Mede op basis van deze wederzijdse afhankelijkheidsrelaties ontstaan er binnen een beleidssector na verloop van tijd specifieke interactiepatronen. De contacten institutionaliseren zich dan in bepaalde vaststaande relaties, een onderlinge cultuur, regels, procedures, symbolen en woordgebruik. Deze patronen worden wel aangeduid als beleidsgemeenschappen of beleidsnetwerken¹. Een beleidsgemeenschap kenmerkt zich door stabiliteit van relaties, continuïteit van de participaties, restrictief lidmaatschap, een vorm van structurering, formele en informele spelregels en gedeelde waarden en percepties. In een overzichtsstudie van beleidstheorieën wordt gesteld dat een beleidsgemeenschap *'is a space where relevant actors discuss policy issues and persuade and bargain in pursuit of their interests. During the course of their interaction with the other actors, they often give up or modify their objectives in return for concessions from others'* (Howlett and Ramesh, 2003, 53). Beleidsgemeenschappen bestaan op verschillende niveaus en variëren in de mate van stabiliteit, waardenpluriformiteit en organisationele integratie (Scharpf, 1978, Kickert et al). Rhodes onderscheidt diverse typen van beleidsnetwerken. Er zijn sterk geïntegreerde netwerken, waarbij veel geregeld en afgesproken is, maar ook losse samenwerkingsverbanden, waarbij slechts minimale zaken geregeld zijn (Rhodes, 1997).

Voedselketens vertonen tenminste enkele kenmerken van beleidsgemeenschappen. De actoren in de keten delen net zoals in een beleidsgemeenschap bepaalde waarden en door onderlinge coördinatie creëren zij ook een organisatiestructuur. Deze kenmerken hebben een aantal voordelen, zoals stabiliteit, continuïteit en transparantie – het zijn kenmerken die door voorstanders van ketencoördinatie nadrukkelijk naar voren worden gebracht. Maar ketencoördinatie kan net zoals een beleidsnetwerk, ook enkele belangrijke nadelen hebben. Achtereenvolgens bespreken we organisatie blindheid, selectieve activering, uitsluiting van actoren en het blokkeren van variatie.

Organisatie blindheid

Wanneer beleidsgemeenschappen langere tijd bestaan, raken de onderlinge relaties vaak steeds verder met elkaar verstrengeld. De integratie en organisatie graad neemt dan toe en kan leiden tot zelfgerichtheid, groepsdenken en georganiseerde positieve feedback. Al deze drie concepten verwijzen naar dezelfde mechanismen en leiden tot vormen van organisatie blindheid. Het mechanisme houdt in dat naarmate actoren binnen een gemeenschap meer op elkaar betrokken raken ze in toenemende mate dezelfde denkkaders gaan gebruiken, uitsluitend naar elkaar gaan luisteren en kritische geluiden gaan buitensluiten. Zij bewegen zich in hetzelfde soort handelen en uiten zich in dezelfde bewoordingen. Door groepsprocessen wordt interne cohesie en eenvormigheid versterkt en gebruikt om zich te onderscheiden van andere beleidsgemeenschappen (Yanow 2003, p.237). Hoewel cohesie voordelen heeft,

kunnen deze groepsprocessen ook tot organisatie blindheid leiden en resulteren in verschillende lock-in effecten waardoor veranderingen moeilijk tot stand komen.

De geschiedenis van de Nederlandse landbouwsector is een goede illustratie van een sterk geïntegreerde beleidsgemeenschap die na een uiterst succesvolle periode uiteindelijk leidde tot een bepaalde mate van blindheid. De actoren in de landbouwsector deelden een set van waarden, regels en organisatiestructuren. Alle deelnemers in deze beleidsgemeenschap waren trots op de toenemende productie en het groeiende inkomen van boeren. Technologische ontwikkeling werd bijvoorbeeld georganiseerd binnen het bekende OVO-beleidsdrieluik van onderzoek, voorlichting en onderwijs. Bedrijfsfinanciering, inkoop, verkoop en verwerking werd geregeld langs coöperatieve lijnen en het landbouwbeleid werd afgestemd in een ijzeren samenwerking tussen het ministerie, de parlementaire landbouwspecialisten en het georganiseerde bedrijfsleven.

De actoren waren binnen deze beleidsgemeenschap zo sterk op elkaar georiënteerd dat het een (te lange) tijd duurde, voordat zij de dalende maatschappelijke waardering voor de sector opmerkten. Vervolgens hadden zij tijd nodig om de zorgen rondom overproductie, dierenwelzijn en de milieuproblemen te herkennen en te erkennen (Termeer, 1993). Er was sterke externe druk nodig om de relatief gesloten beleidsgemeenschap open te breken. Het heeft vervolgens een aantal decennia geduurd voordat de manieren van denken, de waarden en beleidsdoelen veranderden (Grin et al, 2004).

Als inderdaad de ketencoördinatie sterke overeenkomsten heeft met de beleidsgemeenschappen, en op den duur de cohesie tussen de ketenpartners zal toenemen, dan is het waarschijnlijk dat nieuwe vormen van organisatie blindheid kunnen ontstaan. Ketencoördinatie is immers gericht op het bouwen van geïntegreerde handelingspatronen, selectie van excellente actoren en het versterken van de interne cohesie. Het is zinvol nieuwe mogelijke vormen van organisatie blindheid vroegtijdig te herkennen.

Selectieve activering

Het concept ketencoördinatie hangt altijd samen met een zekere mate van selectie van actoren. Net zoals bij besluitvormingsprocedures en uitvoeringspraktijken is succes mede afhankelijk van een goede selectie van actoren en relaties die nodig zijn. Niet iedereen uit het netwerk kan immers op dezelfde wijze participeren. Scharpf gebruikt voor dit mechanisme de term selectieve activering. Hij stelt onder andere dat *'a correct identification of essential participants, as well as the lack of opposition from those who possess the required resources, is crucial for inter-organizational policy making'* (Scharpf, 1978).

De vraag naar wat kwalitatief goed voedsel is belangrijk voor de selectie van actoren. Deze vraag zal door de diverse actoren op verschillende manieren beantwoord worden. De EU kan bijvoorbeeld voedsel als kwalitatief goed aanmerken, terwijl het door de Amerikanen wordt afgekeurd. Een biologische kippenhouder zal misschien legbatterij-eieren verafschuwen, terwijl de intensieve pluimveehouder deze juist zal prijzen. Andere definities van voedselkwaliteit impliceren andere selecties van actoren.

Wanneer nu door ketencoördinatie slechts een beperkt aantal actoren geselecteerd wordt, dan worden daardoor ook bepaalde waarden mee voorgeselecteerd. Daarmee sluit de productieketen ook andere actoren en, met hen, kritische geluiden en concurrerende waarden buiten. Deze selectie fixeert denkkaders, normen en

waarden binnen de productieketen en kan daarmee de mechanismen die tot organisatieblindheid leiden versterken (Termeer 2006).

Selectieve activering kan ook grote gevolgen hebben voor de posities van actoren en de machtsposities binnen de bestaande beleidsgemeenschappen. Een belangrijk concept in de ketenliteratuur is bijvoorbeeld de ketenomkering, wat betekent dat de focus van de beleidsgemeenschap is verlegd van de primaire producent naar de organisaties die dichter bij de consument staan. Het gevolg daarvan is dat de invloed van de verwerkende industrie en de retail toeneemt. De consequenties daarvan kunnen verstrekkend zijn. In deze context is de vraag interessant hoe de melkprijzenoorlog tussen de supermarkten zich zou hebben ontwikkeld binnen de oude beleidsgemeenschap. Je kunt je daarbij afvragen waarom de voormalige machtsblokken in de beleidssector (de boeren lobby groepen) zich niet veel meer verzetten tegen deze ketenomkering. Immers, wanneer we Scharpf volgen is selectieve activering alleen mogelijk bij gebrek aan oppositie van de 'gedeactiveerde' actoren.

Uitsluiting

Daarmee komen we op de keerzijde van insluiten, namelijk het uitsluiten. Selectieve activering resulteert altijd in de uitsluiting van andere actoren en relaties. Dit kan negatieve effecten hebben, bijvoorbeeld in het geval dat uitgesloten actoren nodig zijn om de gewenste doelen te bereiken. De huidige ketencoördinatie is gericht op het vergroten en garanderen van de voedselkwaliteit, in plaats van, zoals in de naoorlogse periode het verhogen van de voedselproductie. Daardoor zouden de actoren die in het verleden nodig waren om de voedselzekerheid veilig te stellen, zoals bijvoorbeeld de bulkproducenten, buiten de moderne productieketen kunnen vallen. De vraag is dan ook of we door het verschuiven van de aandacht naar voedselkwaliteit de voedselzekerheid niet in gevaar brengen.

Uitsluiting van actoren is echter niet de enige consequentie van selectieve activering. Evenzo belangrijk is de-activering of ontmanteling van voormalige vitale coöperatieve structuren en samenwerkingsrelaties. Keten coördinatie kan leiden tot de erosie van deze instituties die vele jaren hebben bijgedragen aan het verbeteren van productie technieken en het verhogen van de voedselproductie. Het waren deze collectieve arrangementen waardoor voedselzekerheid is bereikt. Als in een slecht scenario Nederland weer problemen krijgt met de voedselzekerheid, dan kan het moeilijk, zo niet onmogelijk zijn deze structuren weer te activeren.

Hoewel het moeilijk voor te stellen is dat Nederland ooit weer met voedseltekorten te maken zal krijgen, valt toch op dat voedselzekerheid totaal geen kwestie meer is. Zover wij het kunnen overzien krijgt het alleen politieke aandacht in relatie tot crisissituaties die zouden kunnen leiden tot voedselschaarste. Daar waar het in de Verenigde Staten volkomen vanzelfsprekend is dat landbouwbeleid onder meer gericht is op het veilig stellen van de nationale voedselvoorziening (Grossman 2006), besteden de EU-lidstaten er nauwelijks aandacht aan. In tegendeel zelfs, door de mondialisering en liberalisering worden de Europese voedselketens steeds verder geïntegreerd in mondiale verbanden. Het belangrijkste punt in dit betoog is dat wanneer een maatschappij er aan toe is waarden als voedselkwaliteit na te streven, zij niet moet vergeten andere, meer elementaire waarden, zoals voedselzekerheid, uit het oog te verliezen.

Blokkeren van variatie

Tenslotte kan ketencoördinatie innovatie blokkeren. Dit is zorgwekkend, omdat producenten door de internationale competitie en de hoge eisen van de consumenten, gedwongen worden continue te innoveren. Organisatie-experts stellen dat bedrijven in toenemende mate moeten zoeken naar nieuwe vormen van samenwerking, omdat zij niet meer de tijd of de competenties hebben zich aan te passen aan de continue wisselende vraag naar nieuwe producten (Nootboom 2000). Het continu zoeken van nieuwe en wisselende typen van netwerken en samenwerkingsverbanden wordt steeds vaker gezien als de manier om de concurrentieslag te winnen (Omta & van Rossum, 1999). Deze innovatieve en steeds wisselende samenwerkingsverbanden staan op gespannen voet met de relatief gesloten voedselproductieketens. De consequenties hiervan zijn echter moeilijk te overzien. De mogelijke spanningen kunnen de ketens uitdagen zich open op stellen, maar ze kunnen ook leiden tot het sluiten van de ketens.

Ook vanuit een meer abstract punt, valt te verwachten dat ketencoördinatie tot frustratie van innovatie leidt. Van Gunsteren definieerde innovatie als een continu leerproces waarbij bewust variëteit wordt nagestreefd. Variëteit leidt immers tot ruimere keuzemogelijkheden en daarmee ook tot nieuwe inzichten (Van Gunsteren 2006). Ketencoördinatie kan dit proces op twee manieren blokkeren. Ten eerste wordt door selectieve activering de variëteit direct geblokkeerd en worden mogelijk creatieve partners buitengesloten. Ten tweede zijn binnen een beleidsgemeenschap vaak vaststaande criteria om ontwikkelingen te beoordelen. Afwijkende nieuwe ideeën zullen daardoor niet snel geaccepteerd worden. Met andere woorden, ketencoördinatie kan creatieve personen uitsluiten en de actoren binnen de keten blind maken voor nieuwe ideeën.

4. Over mogelijke kanablisierende effecten van ketencoördinatie op vertrouwen

In aanvulling op stabiliteit en continuïteit wijzen de voorstanders van ketencoördinatie ook vaak op het positieve effect daarvan op vertrouwenrelaties. De literatuur over sociaal kapitaal laat inderdaad zien dat deelname aan een beleidsgemeenschap kan leiden tot het vergroten van het onderlinge vertrouwen. Deelname aan sociale netwerken, zoals buurtorganisaties, krediet-rotatie netwerken, zelf-help organisaties, vakbonden, politieke partijen, coöperaties en kerkgenootschappen leidt tot vertrouwen (Putnam, 1993, 2000, 2004; Fukuyama 1995). Als eenmaal vertrouwen is gewonnen, dan neemt dat ook toe bij elke keer dat er gebruik van wordt gemaakt. Het is een zelfversterkend mechanisme waarbij samenwerking tot vertrouwen leidt, en vertrouwen weer die samenwerking versterkt. Hirschman duidde vertrouwen aan als een morele bron 'whose supply may well increase rather than decrease through use' (Hirschman, 1984).

De geschiedenis van de Nederlandse landbouwgemeenschap laat zien hoe dit vertrouwensmechanisme tientallen jaren succesvol gewerkt heeft. In het bijzonder in de periode 1945-1975 onderhielden boeren, verwerkende industrie, politici, ambtenaren, en boerenvoormannen sterke vertrouwensrelaties. Door de talloze samenwerkingsinitiatieven werd die vertrouwensband keer op keer bevestigd. (Breeman 2006, Van der Ploeg 1999, Van Dijk et al. 1999). Deze samenwerking was zo sterk dat politicologen spraken over de ijzeren beleidsdriehoek tussen het ministerie, de landbouwspecialisten in de tweede kamer en de boerenvoormannen (De Vries 1989). De coöperatieve samenwerkingsverbanden hielpen dus niet alleen

de productie te vergroten (zie paragraaf 2), maar leidden ook tot vitale vertrouwensrelaties.

Er vanuit gaande dat de voedselproductieketens veel kenmerken hebben van beleidsgemeenschappen, zullen deze inderdaad ook tot een versterking van het onderlinge vertrouwen leiden. Uiteraard is dat positief, maar helaas is ook te verwachten dat de introductie van ketencoördinatie de aanvankelijke vertrouwensbasis zal ondermijnen.

Verlies van het oorspronkelijke vertrouwen

Wanneer we Hirschman volgen kunnen we vanuit gaan dat zolang actoren betrokken blijven in een beleidsgemeenschap en zolang zij elkaar niet bedriegen, het vertrouwen gewaarborgd blijft. Het vertrouwen is dan “verwerkt” in de dagelijkse praktijk van samenwerken. Het komt tot uiting in verschillende coöperatieve verbanden, gemeenschappelijke activiteiten, gemeenschappelijk organisaties et cetera. Door de introductie van de ketencoördinatie zullen deze samenwerkingsverbanden echter veranderen. Zoals hierboven betoogd is, verschuift de focus van het beleid (en daarmee ook de definiëring van de problemen) van primaire producenten naar de organisaties die dichter bij de consumenten staan. Machtsverhoudingen zullen veranderen en voorheen invloedrijke spelers zullen buiten spel komen te staan. Sommige actoren zullen in de ketencoördinatie worden ingesloten, andere buitengesloten. Het punt hierbij is dat met het veranderen van bestaande samenwerkingsverbanden tegelijkertijd ook het zelfversterkende mechanisme van vertrouwen kan gaan haperen. Het vertrouwen zal niet meer als vanzelfsprekend zijn.

Bij de introductie van een ketencoördinatie, kan de uitsluiting van actoren en de veranderende machtsverhoudingen het vertrouwen onder druk zetten. De actoren die eerder betrokken waren kunnen zich gepasseerd of zelfs bedrogen voelen. Vertegenwoordigers uit de sector die eerder veel invloed hadden kunnen cynisch worden en hun vertrouwen in de beleidsgemeenschap volledig verliezen. Uitsluiting kan ook bij “derden” tot wantrouwen leiden, wanneer zij na verloop van tijd willen deelnemen, maar buitengesloten worden.

Gesloten beleidsgemeenschappen blijken vaak geen activiteiten te ontplooiën om nieuwe actoren te werven, waardoor zij gefrustreerd buiten de productieketen kunnen blijven staan. Ketencoördinatie kan dus niet alleen creativiteit buiten sluiten, maar ook resulteren in frustratie en afgunst onder de buitengesloten partijen. In het extreme geval zouden zelfs consumenten hun vertrouwen kunnen verliezen. Dat kan zich voordoen wanneer hun vertrouwen was gekoppeld aan ‘de boer om de hoek’ en zij erachter komen dat diens machtspositie in de keten onder druk is komen te staan.

Kanabalisering van vertrouwen

Tenslotte kan de introductie van ketencoördinatie een kanabalisierend effect hebben op het opgebouwde vertrouwen. Dit doet zich voor wanneer de relaties in een keten geformaliseerd zijn. Vaak openbaart dit effect zich pas na een langere periode van samenwerking. In zijn boek *Trust and Rule* beschrijft Tilly dat dit effect zich voordoet, wanneer vertrouwensnetwerken geïntegreerd raken door regulering (*systems of rule*) (Tilly 2005). Hij betoogt dat door deze integratie, persoonlijke vertrouwensrelaties vervangen worden door een reguleringssysteem, waarbij juridische instrumenten de relaties moeten waarborgen. Tilly schildert een beeld van bestuurders als hebberige roofdieren die zo veel mogelijk vertrouwensnetwerken willen inlijven in hun systemen. Het resultaat van deze integratie is dat het vertrouwen waarop aanvankelijk de

samenwerking gebaseerd was, door de regels wordt weg gegeten. Kortom, de regels vervangen het vertrouwen.

Het is te verwachten dat bij ketencoördinatie op termijn hetzelfde effect te zien is. Aanvankelijk zullen de onderlinge relaties in de ketens vertrouwensrelaties zijn. Maar na verloop van tijd zal de regulering rondom de ketencoördinatie van verschillende kanten worden opgebouwd. Deelnemers in de keten zullen verschillende privaat juridische instrumenten inzetten om de handelsrelaties te bevestigen en eerlijke concurrentie te waarborgen. Zij kunnen bijvoorbeeld afspraken maken over het niveau van de kwaliteit, over labelling en keurmerken en over de verwerkingsprocedures van de producten. Van buitenaf de keten zullen publieke instituties regels opstellen ten aanzien van de voedselveiligheid. De EU is bijvoorbeeld al geruime tijd bezig een uitgebreid tracking en tracing systeem te ontwikkelen. Dit systeem, de *hazard analysis and critical control points* (HACCP) systeem regelt bijvoorbeeld de vereiste hygiëne tijdens de voedselproductie, verwerking en distributie.

Deze reguleringen kunnen het interpersoonlijke vertrouwen binnen de beleidsgemeenschap eroderen. Ze maken het vertrouwen overbodig, want alles is vastgelegd in regels. Het gevolg is dat vertrouwen niet meer herbevestigd wordt in de dagelijkse interacties en wanneer vertrouwen niet gebruikt wordt, zo betoogt Hirschman, zal het ook wegsijpelen.

5. Conclusies: alertheid op negatieve spiralen in de voedselketen

In dit essay hebben we een theoretische oefening gedaan door de ketencoördinatie te definiëren als een beleidsgemeenschap en te analyseren met theorieën uit de beleidswetenschappen. Het doel was de mogelijke negatieve consequenties van ketencoördinatie is achterhalen. Het is echter moeilijk te voorspellen in welke mate deze negatieve effecten zich ook daadwerkelijk zullen voordoen, omdat er ook vele positieve effecten van ketencoördinatie te verwachten zijn. In elke ontwikkelingsfase van ketencoördinatie zullen zich dan ook tegengestelde trends tegelijk voordoen, wat leidt tot een ambigue uitkomst.

De risico's van ketencoördinatie zijn een blokkade van innovatie, uitsluiting van actoren en een omkering van machtsrelaties, waardoor wantrouwen, cynisme en frustraties kunnen ontstaan. Gesloten beleidsgemeenschappen kunnen echter ook leiden tot sterke collectieve intenties, gedeelde waarden en doelen. De literatuur over sociaal kapitaal leert dat dergelijke collectieve intenties de samenwerking en het collectieve vertrouwen versterken (Putnam 1993, 2004). Deze beide effecten zijn niet wederzijds uitsluitend en kunnen dus tegelijkertijd voorkomen.

De literatuur over sociaal vertrouwen leert ons verder dat door de samenwerking het vertrouwen vooral zal toenemen. Dit betekent dat na een middellange periode van succesvolle samenwerking het onderlinge vertrouwen en de saamhorigheid gegroeid moet zijn. Het is dan ook te verwachten dat langdurige samenwerking in de productieketens zal leiden tot sterke, veerkrachtige vertrouwensrelaties met een hoge mate van cohesie. Tegelijkertijd kunnen echter door een langdurige uitsluiting van derden buiten de keten frustraties ontstaan. Terwijl de aangesloten partners in de keten succesvol opereren, staan dus anderen aan de zijlijn. Wanneer de contracten ondertekend zijn, de keurmerken opgetuigd en de kwaliteits controle systemen lopen, is het moeilijk om veranderingen aan te

brengen. Beide effecten, cohesie binnen de keten en frustraties daarbuiten kunnen zich ook weer tegelijkertijd voordoen.

Tenslotte kunnen ook op de lange termijn zich ook tegengestelde effecten voordoen. Wanneer het gedrag van de actoren in een keten geïnstitutionaliseerd is en neergeslagen is in regels en contracten, dan leidt dat tot een stabiele organisatie, zekerheid en continuïteit. Vanuit een organisatieperspectief is dat een gewenst effect. Daardoor wordt gedrag transparant en controleerbaar. Maar, zoals is betoogd, kunnen door de formalisering van relaties de vertrouwensrelaties eroderen. De regels maken dan het interpersoonlijke vertrouwen overbodig. Wanneer vervolgens dat vertrouwen is weggevallen, zal weer meer naar regelgeving worden gegrepen, waardoor het bouwen van vertrouwen nog weer moeilijker wordt. De kunst is om uit die negatieve spiraal te blijven, door niet alles van tevoren te regelen en de ketenstructuur open te zetten voor vernieuwing.

Literatuur

- Breeman, G., (2006), *Cultivating Trust, How do public policies become trusted*. Bleiswijk, Thesis.
- De Vries, J. (1989), *Grondpolitiek en Kabinetscrises*. Den Haag: Vuga
- Fukuyama, F. (1995), *The Political Virtues and the Creation of Prosperity*. London: Penguin Books.
- Fischer, F. (2003), *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Grin, J., Felix, F. and Bos, B. (2004), "Practices for Reflexive Design: Lessons from a Dutch Programme on Sustainable agriculture." *International Journal of Foresight and Innovation*, 1:1/2, pp 126-148.
- Margaret Rosso Grossman (2007) 'Farmland and food security: protecting agricultural land in the US', paper presented at the conference for foodquality, Wageningen university, february 2007.
- Hajer, M.A. and Wagenaar, H. eds. (2003) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Howlett, M. and M. Ramesh (2003), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Kalfagianni, A., (2006), *Transparency in the Food Chain*, Thesis, University of Twente.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. and Koppenjan, J.F.M. eds. (1997) *Managing Complex Networks Strategies for the Public Sector*, London: Sage.
- E.H. Klijn, (2002), Vertrouwen en samenwerking in netwerken: een theoretische beschouwing over de rol van vertrouwen bij interorganisatorische samenwerking, *Beleidswetenschap* 16e jaargang, nr.3 (pp.259-279)
- Kooiman, J. ed. (1993) *Modern Governance*, London: Sage.
- Koppenjan, J.F.M. and Klijn, E.H. (2004) *Managing Uncertainties in Networks*, London /New York: Routledge.
- March, J.G. J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: the Organisational Basis of Politics*, New York: The Free Press.
- Nooteboom, Bart, (2000), Learning by interaction: Absorptive Capacity, Cognitive Distance and Governance, In: *Journal of Management and Governance* 4, pp. 69-92.
- Omta, S.W.F. and W. van Rossum 1999, The Management of Social Capital in R&D Collaborations, in *Corporate Social Capital and Liability*, Kluwer Academic Publishers, Boston, Dordrecht, London, pp 356-376
- Putnam, R.D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, R.D. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Putnam, R.D. (2004) *Better Together: Restoring the American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Pierre, J. ed. (2000) *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Milton Keynes: Open University Press.

Sabatier, P. and Jenkins-Smith, H. (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition*, Boulder: Westview.

Scharpf, F.W. (1978), "Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives." In: K. Hanf & F.W. Scharpf, *Interorganizational policymaking: Limits to coordination and central control*, pp.345-370.

Scharpf, F.W. (1997) *Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder CO: Westview Press.

Tilly, C. (2005) *Trust and Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

Termeer, C.J.A.M., (1993), *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid; een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*, dissertatie, Vuga, 's-Gravenhage.

Termeer, C.J.A.M. en B. Kessener, (2006), Vitaliseren van gestagneerde organisatieprocessen, onderzoekend interveniëren met de configuratiebenadering, in: *Management en Organisatie*, 2, 26-41

Van der Ploeg, J.D. (1999) *De virtuele boer*. Assen: Van Gorcum.

Van Gunsteren, H. (2006) *Vertrouwen in Democratie*. Amsterdam: Van Genneep

Yanow, D. (2003) Accessing Local Knowledge in M. Hajer and H. Wagenaar (eds) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹ Andere aanverwante termen zijn ijzeren driehoek (Cater, 1964), issue netwerken (Hecllo, 1978), advocacy coalitions (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993), discourse coalities (Hajer 2003), configuraties (Termeer, 1993; 2006), betekenisgemeenschappen (Yanow, 2003) of epistemologische gemeenschappen.