

SAMENVATTING

Voedsel is voor Nederlandse consumenten in overvloed beschikbaar en dankzij historisch lage prijzen meer dan ooit betaalbaar. De Nederlandse agrifoodsector omvat bekende internationale bedrijven en levert een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie. Nederland is de tweede exporteur van agrarische producten, voor een belangrijk deel door doorvoer, en heeft internationaal gerenommeerde kennisinstellingen.

Voedsel staat volop in de maatschappelijke schijnwerpers. De afgelopen jaren zijn diverse incidenten op het gebied van voedsel de revue gepasseerd en er woeden stevige maatschappelijke discussies over megastallen, dierenwelzijn, intellectueel eigendom op zaden en de gezondheid van onze voeding. Dat deze scherpe debatten zich voordoen, is niet verrassend. Voedsel raakt aan vele waarden en belangen, zowel publiek als privaat.

De huidige prominente positie van Nederland in de agrifoodwereld is mede te danken aan het overheidsbeleid. Dit richtte zich lange tijd voornamelijk op de landbouw – met name op het verhogen van de productiviteit en het bevorderen van de export – en op voedselveiligheid. Later kwam daar flankerend beleid bij op het gebied van volksgezondheid, dierenwelzijn, milieu en landschapsbeheer. Het beleid is in veel opzichten succesvol geweest. Tegelijkertijd worden er – getuige de hevige discussies en door de verschillende incidenten – vragen bij gesteld.

Vanwege de grote verwevenheid van Nederland met de internationale voedselvoorziening, kan het Nederlandse beleid niet los worden gezien van de internationale ontwikkelingen. Dit rapport richt zich op de mondiale trends en opgaven en analyseert de consequenties daarvan voor Nederland en het Nederlandse beleid.

Mondiale opgaven

De mondiale voedselvoorziening staat voor een aantal grote opgaven. Nog steeds is een scheve verdeling van voedsel een belangrijke zorg. Ondervoeding en overvloed

aan voedsel doen zich tegelijkertijd als problemen voor. Deze problemen zullen nijpender worden met de verwachte bevolkingsgroei, verstedelijking en veranderende eetpatronen. Daarbij staat de mondiale voedselvoorziening voor belangrijke opgaven op het gebied van de ecologische houdbaarheid, volksgezondheid en de robuustheid van de voedselvoorziening.

Bij de *ecologische houdbaarheid* gaat het om het beslag dat de mondiale voedselvoorziening legt op grond, natuurlijke hulpbronnen en grondstoffen en de bijdrage aan de uitstoot van broeikasgassen en de afname van biodiversiteit. Deze factoren zijn nauw met elkaar en met de voedselvoorziening verweven. Degradering van gronden, slinkende zoetwatervoorraden, mogelijke schaarste aan grondstoffen, de effecten van klimaatverandering en de afname van biodiversiteit bedreigen de voedselproductie. Bij *volksgezondheid* gaat het om de problemen als gevolg van ongezonde voeding en de risico's van multiresistente bacteriën en de verspreiding van mens-dierziekten. De *robuustheid* betreft het vermogen van het voedselsysteem om schokken op te vangen en – onder uiteenlopende scenario's – om te gaan met veranderingen.

Voedselnet

Deze opgaven doen zich voor binnen een voedselsysteem dat een ander karakter heeft dan een aantal decennia geleden. In de afgelopen decennia hebben zich vier belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Ten eerste zijn de landbouw en visserij geïndustrialiseerd en grootschaliger geworden. Ten tweede is de voedselvoorziening geïnternationaliseerd. Buitenlandse investeringen en handel zijn toegenomen, productieketens zijn langer en internationaler geworden. Ten derde is het belang van niet-agrarische spelers flink toegenomen. Producenten van zaad, kunstmest en diervoeding, de verwerkende en levensmiddelenindustrie en de supermarkten hebben aan belang gewonnen ten opzichte van de landbouw. In deze bedrijfstakken heeft bovendien een sterke concentratie plaatsgevonden, waardoor een groot deel van de markten in handen is gekomen van een klein aantal bedrijven. Ten vierde hebben zich belangrijke veranderingen voorgedaan op het vlak van de consumptie. De consumptie van vlees en andere dierlijke producten is gestegen, evenals de consumptie van samengestelde producten.

Wat zich heeft ontwikkeld is een complex netwerk van stromen grondstoffen en halfproducten die worden verwerkt en gecombineerd tot voedingsmiddelen voor de consument. Dit rapport duidt dit net van stromen aan met de term 'voedselnet'. Dit voedselnet overschrijdt vele grenzen en jurisdicties en kent vele afhankelijkheden. Er is niet één speler in het voedselnet die overzicht heeft over het geheel of

het functioneren daarvan kan bepalen. Het voedselnet kent wel knooppunten die een grote invloed hebben op wat zich elders in het voedselnet afspeelt. Zaadbedrijven en inkooporganisaties van supermarkten vormen daar voorbeelden van.

Nederland voedselland

Nederland is een belangrijke speler in de voedselwereld. Die prominente positie brengt specifieke kwetsbaarheden, kansen en verantwoordelijkheden met zich mee.

Om te beginnen gaan de mondiale opgaven ook Nederland aan. Nederland draagt bij aan de mondiale ecologische problematiek. Omgekeerd krijgt ons land zelf ook te maken met ecologische problemen als de toenemende degradatie van de bodem, meer wisselvallig weer door klimaatverandering, afnemende biodiversiteit en schaarser wordende grondstoffen. De mondiale opgaven op het gebied van volksgezondheid gaan evenmin aan ons land voorbij. Ook hier is sprake van overgewicht en aan voeding gerelateerde ziekten en dreigt het gevaar van zoönosen en multiresistente bacteriën. Ten slotte raakt ook de robuustheid van het voedselnet als geheel ons land. De Nederlandse productie en consumptie zijn sterk verweven met het buitenland.

De sterk veranderde context en de opgaven waar het voedselnet mondiaal voor staat, raken ook Nederland en vragen naar het oordeel van de WRR om een heroriëntatie van het beleid die onder twee noemers kan worden samengevat: 'van landbouw- naar voedselbeleid' en 'naar een veerkrachtig voedselnet'.

Van landbouw- naar voedselbeleid

Een voedselbeleid houdt rekening met de uiteenlopende waarden rond voedsel, met de samenhang tussen productie en consumptie en met de veranderde machtsverhoudingen.

Het overgaan van landbouw- naar voedselbeleid betekent niet dat aan de landbouw minder waarde moet worden gehecht: de primaire sector blijft een cruciaal onderdeel van het voedselnet. Het betekent wel dat de huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven op het gebied van ecologie, volksgezondheid en robuustheid beleid vergen dat zich behalve op de landbouw ook op andere belangrijke spelers en vergen in het voedselnet richt.

Uiteenlopende waarden

Voedsel raakt aan uiteenlopende waarden. Binnen het bestaande beleid spelen economische waarden van vrijhandel en de ondernemersbelangen van de sector een dominante rol. Andere waarden krijgen soms lastig een plaats. Voedselbeleid vergt een bredere afweging waarin ook andere zaken, in het bijzonder de ecologische houdbaarheid, de gezondheid en de robuustheid van het voedselnet, een stevige rol krijgen. Het expliciet formuleren van een voedselstrategie waarin keuzes helder zijn benoemd, zal bijdragen aan die bredere afweging. Zo'n strategie scherpt het politieke en maatschappelijke debat over de gewenste en noodzakelijke keuzes en creëert meer duidelijkheid voor de langere termijn. Een voedselbeleid dat rekening houdt met deze uiteenlopende waarden, vergt een stevige institutionele verankering en het organiseren van voldoende tegenspel. Dit geldt ook op Europees en mondiaal niveau.

Samenhang van productie tot consumptie

Voedselbeleid beziet de productie, verwerking, handel en consumptie van voedsel in hun onderlinge samenhang. Dit vergt het verbreden van de bestaande beleidsinformatie, die traditioneel sterk gericht is op landbouw. Rekening houden met deze samenhang betekent eveneens dat beleid gericht op ecologische houdbaarheid zich niet alleen op de productie, maar ook op de retail en consumptie van voedsel zal moeten richten. Voor volksgezondheid, waar de aandacht voor voeding gerelateerde problemen nu nog vooral naar consumptiekeuzes uitgaat, geldt juist het omgekeerde. Op dat terrein is meer aandacht voor productie, verwerking en aanbod nodig.

Veranderde machtsverhoudingen

De machtsverhoudingen binnen de voedselvoorziening zijn veranderd. Waar eerst de landbouw, de nationale overheid en de kennisinstututen gezamenlijk voor een belangrijk deel het impliciete voedselbeleid konden bepalen, spelen nu niet-agrarische spelers (zaad- en diervoederbedrijven, de verwerkende en levensmiddelenindustrie, banken, supermarkten), consumenten, ngo's en internationale organisaties een belangrijke rol. Overheidsbeleid zal rekening moeten houden met deze machtsverschuivingen en haar beleid waar mogelijk moeten richten op die spelers die veel invloed hebben op het voedselnet. De veranderende machtsverhoudingen hebben ook implicaties voor de overheid zelf. De overgang naar een ecologisch houdbaar, gezond en robuust voedselnet zal dit initiatief van vele maatschappelijke partijen vergen. De overheid kan dit stimuleren door te zorgen dat informatie publiek beschikbaar is, door private initiatieven te ondersteunen en door belemmeringen

voor samenwerking – zoals op het gebied van het mededingingsbeleid – weg te nemen.

Naar een veerkrachtig voedselnet

Hoe de toekomst voor het voedselnet eruit ziet, is met veel onzekerheden omgeven. Prognoses over de te verwachten problemen zijn gebaseerd op modellen en schattingen die vele beperkingen kennen. Over geopolitieke, markt- en technologieontwikkelingen valt bovendien slechts te speculeren. Ook de complexiteit van de systemen die de basis van de voedselvoorziening vormen, draagt bij aan de onzekerheid. Het zijn complexe systemen die lange tijd stabiel kunnen zijn, maar zich plotseling anders kunnen gaan gedragen, met onvoorspelbare gevolgen.

Er moet rekening gehouden worden met een meer volatiele en in veel opzichten onzekere omgeving. Het beleid zal zich daarom ook moeten richten op de veerkracht van het voedselnet, dat wil zeggen op het scheppen van voorwaarden waaronder het voedselnet met uiteenlopende ontwikkelingen en schokken kan omgaan. Dat vereist aandacht voor variëteit, houdbaar beheer van *resources* en het ontwikkelen van leervermogen.

Variëteit

Veerkracht vereist variëteit. Dit geldt voor gewassen, spelers en producten. De overheid kan het al ingezette beleid ter vergroting van de variëteit van gebruikte gewassen verder intensiveren. Variatie vereist ook steun aan ‘uitdagere’, niet alleen tijdens de onderzoeksfase, maar ook tijdens de fase van het opschalen van de productie. Ook de wetgeving op het gebied van intellectueel eigendom dient mede vanuit dit oogpunt te worden gezien.

Voldoende resources

Veerkracht van het systeem vereist voldoende *resources*, zowel om met korte termijn schokken om te kunnen gaan als om het lange termijn functioneren van het voedselnet veilig te stellen. Dit vergt allereerst een houdbaar beheer van natuurlijke hulpbronnen waarvan op korte of lange termijn uitputting dreigt. Bijvoorbeeld door een vorm van collectief beheer onder regie van de overheid of van private partijen. Daarnaast zijn een efficiënt gebruik van grondstoffen en het terugwinnen ervan – zoals van fosfaat – cruciaal. Dit betekent ook dat reststromen in het voedselnet op een zo hoog mogelijke manier moeten worden verwaard.

Leervermogen

Veerkracht vereist leervermogen en adaptiviteit van alle betrokken spelers in het voedselnet. Het vraagt ook om een aangepaste houding van de overheid. Leren omgaan met nieuwe omstandigheden vergt experimenteerruimtes, waarin praktijken kunnen worden gevarieerd en selectie plaatsvindt op basis van resultaten. Dit vereist soms het verlenen van tijdelijke ontheffing van regels. Leren vraagt om permanente uitwisseling van kennis en ervaringen tussen bedrijfsleven, ngo's, consumenten en de overheid.

Tot slot

De Nederlandse overheid heeft decennialang een impliciet voedselbeleid gevoerd, dat lang samenviel met het landbouw- en voedselveiligheidsbeleid. In de loop van de tijd zijn daar andere doelen bijgekomen, die veelal een plaats kregen in flankerend beleid.

De substantiële mondiale uitdagingen waar vooraanstaande internationale onderzoeks- en adviesorganisaties en ook het bedrijfsleven voor waarschuwen en die ook Nederland aangaan en de veranderde context vergen echter een heroriëntatie van beleid.

Het is tijd voor een expliciet *voedselbeleid*.