



DEBATTEN STRATEGIEBERAAD RIJKSBREED & WRR

Verslag

## **De geopolitiek van voedsel**

Woensdag 25 januari 2023

*Hollands Spoor is een debatreeks van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en het Strategieberaad Rijksbreed. Tijdens deze bijeenkomsten spreken beleidsverantwoordelijken en bestuurders met gerenommeerde wetenschappers en het bedrijfsleven over belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen en de implicaties daarvan voor het beleid.*

De lezingen tijdens deze Hollands Spoor zijn verzorgd door:

- Hans Hoogeveen, onafhankelijk voorzitter Food and Agriculture Organization (FAO) Raad
- Tom Middendorp, voorzitter International Military Council on Climate and Security (IMCCS)
- Sjoukje Heimovaara, voorzitter Raad van Bestuur Wageningen University & Research
- Hester Holtland, senior project manager Sustainability & Responsible Investment Vereniging van Beleggers voor Duurzame Ontwikkeling (VBDO)

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid  
Buitenhof 34  
Postbus 20004  
2500 EA Den Haag  
Telefoon 070-356 46 00  
E-mail [info@wrr.nl](mailto:info@wrr.nl)  
Website [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)

**De Hollands-Spoorbijeenkomst 'De geopolitiek van voedsel' op 25 januari 2023 was onderdeel van het WRR-project 'Kantelende wereldorde'. De WRR bekijkt daarin vooral de uitoefening van macht op niet-militaire tonelen zoals infrastructuur, technologie, biotech, migratie, informatie, narratieven, of grondstoffen zoals water en voedsel. Het gaat om oeroude thematiek die binnen de verweven, complexe waardeketens van nu een nieuwe, mondiale dynamiek heeft gekregen. Denk aan de voedselblokkade rond Oekraïne, de rol van de Wagner Groep in Burkina Faso en de animositeit tussen China en Amerika.**

De bijeenkomst draaide niet alleen om oplossingen voor het hongerprobleem maar ook om de nexus tussen voedsel en geopolitiek, met als drie hoofdvragen:

1. Welke dynamieken en actoren zijn te onderscheiden?
2. Welke instituties en waardeketens zijn betrokken?
3. Wat vermag NL als speler van belang op de wereldvoedselmarkt?

Vier sprekers verzorgden een inleiding: Hans Hoogeveen, onafhankelijk voorzitter Food and Agriculture Organization (FAO) Raad; Tom Middendorp, voorzitter International Military Council on Climate and Security (IMCCS); Sjoukje Heimovaara, voorzitter Raad van Bestuur Wageningen University & Research; en Hester Holtland, senior project manager Sustainability & Responsible Investment Vereniging van Beleggers voor Duurzame Ontwikkeling (VBDO).

WRR-voorzitter Corien Prins en senior onderzoeker Haroon Sheikh verzorgden de opening en de introductie. WRR-directeur Frans Brom leidde de discussie, die werd afgesloten door Mathieu Segers, WRR raadslid en hoogleraar Hedendaagse Europese geschiedenis en Europese integratie aan de Universiteit Maastricht.

### **Internationale samenwerking**

De wereld praat al minstens drie decennia over reductie van honger. Toch is duidelijk dat we het Sustainable Development Goal 'in 2030 honger de wereld uit' niet gaan halen. Ten tijde van de eerste summits hierover waren er in de wereld 800 miljoen mensen met honger; dit jaar zijn dat er waarschijnlijk 1 miljard, met 3 miljard mensen zonder toegang tot goed voedsel en tegelijkertijd 2 miljard met voedsel gerelateerde ziekten zoals obesitas. Dit terwijl er voldoende productie is: in de keten wordt eenderde verspild, in Afrika tot zelfs 70%. Geld, technologie, menskracht, wil en andere voorwaarden zijn aanwezig, toch lukt het niet. In 2050 bereikt de wereldbevolking de 10 miljard en is 50% meer productie nodig.

Armoede is een belangrijke factor, en de effecten zijn groot, direct en indirect: alles verslechtert zodra meer dan de helft van het inkomen naar voedsel gaat; kinderen worden van school gehaald, bezittingen verkocht en vrouwen en meisjes lopen meer risico op mishandeling of vroege uithuwelijking.

De volgende overkoepelende uitdagingen kunnen worden onderscheiden:

1. Voedsel en voedselproductie zijn ongelijk verdeeld over het Westen en bijvoorbeeld Afrika.
2. Klimaatverandering en overexploitatie van het milieu maken voedselsystemen onhoudbaar.
3. We moeten meer produceren met minder voor een toenemende bevolking en onder toenemende druk van klimaatverandering.

4. Migratie door armoede en honger neemt toe. De EU kan in 2023 ten minste 800.000 migranten verwachten.
5. Geopolitieke afhankelijkheden tussen regio's en voedselsystemen en de risico's van mogelijke sancties vormen een kwetsbaarheid.
6. Competentie en competitie binnen de VN zijn problematisch: er is een strijd om macht en geld gaande.

We denken te weten wat de oplossingen zijn, maar het schort aan de uitvoering. Onze systemen krijgen we maar niet veranderd. We organiseren summit na summit met telkens dezelfde thema's: diversifiëring, innovatie et cetera, maar zonder effect voor de boeren in Afrika, terwijl de voorwaarden voor succes aanwezig zijn. Geld is niet het probleem.

Veel generieke maatregelen zijn goed maar niet specifiek genoeg om toe te passen, óf alles loopt moeizaam via de VN, overheden en verkokerde multilaterale organisaties (WVP, FAO Wereldbank) die niet samenwerken. De VN heeft grote plannen maar ieder werkt voor zich. Als we denken dat we de SDG in 2030 niet halen, moeten we ons afvragen waarover we het precies hebben en hoe het wel kan.

Nodig is een fundamentele kanteling in de VN en in Nederland. Dat betekent onder meer:

- Transformeer voedselsystemen via landenspecifieke benadering; actief werken in de landen zelf en niet zozeer in 'Rome'.
- Heroriënteer de inzet van financiële middelen; landen specifiek en in combinatie met privaat kapitaal.
- Integreer multilateraal en bilateraal; multilaterale regels zijn onontkoombaar en in ieders belang, maar houd ze concreet en voorkom tegenstrijdige bewegingen waarbij bijvoorbeeld hulp en dumping tegelijk plaatsvinden.
- Koppel humanitaire hulp aan resilience en opbouw/transformatie van voedselsystemen.
- Maak innovatie en technologieoverdracht een realiteit en toegankelijk.

## **Veiligheid**

Gezien vanuit de invalshoek van veiligheid hebben we te maken met vier grote krachten en invloeden.

1. De wereldbevolking bereikt eind 21e eeuw de 11,5 miljard, wat een verdubbeling van de vraag naar voedsel betekent.
2. Door grondstoffen schaarste, verwoestijning en dergelijke neemt de productie af.
3. Klimaatverandering bedreigt de productie en leidt tot verplaatsing van de productie naar het Noorden.
4. De geopolitiek ontwikkelt zich van globalisering naar fragmentarisering.

Deze vier krachten hebben uitstraling op zowel lokaal, nationaal als mondiaal niveau:

- Ze leiden tot nationale en lokale spanningen in gemeenschappen, Afrika, Midden-Oosten, Azië.
- Ze werken maatschappelijke ontwrichting, extremisme en criminaliteit in de hand.
- Ze versterken migratiestromen: in komende 20 jaar naar 500 miljoen.
- Ze vergroten regionale spanningen over grensoverschrijdende resources en afhankelijkheden, die meer en meer worden ingezet als wapens.
- Ze jagen de wereldwijde competitie om grondstoffen en water, maar ook andere productiefactoren zoals arbeid, land, kapitaal en kennis aan in een negatieve spiraal.

- Ze werken verlamdend op internationale instituties.

De impact van deze krachten is ongelijk verdeeld over de wereld: de grootste fragiliteit bestaat in landen met hogere bevolkingsgroei die ook kwetsbaarder zijn voor de gevolgen van klimaatverandering, dus de zwakste regio's worden het hardst getroffen, waaronder Afrika. Het continent is daarnaast ook nog eens een speelbal in de wereldwijde competitie om grondstoffen en andere productiefactoren.

Centraal moet staan dat we weerbaarder moeten worden tegen deze krachten. Het gaat om een verdelingsvraagstuk, een machtskwestie, waarin multilaterale instituties een belangrijke rol moeten spelen. Er zijn mechanismen nodig om misbruik van resources te voorkomen, strijd te beteugelen en multilaterale verbanden te versterken.

Aanbevelingen:

- Benader voedselveiligheid holistisch, niet als separaat probleem.
- Verdiep de kennis van achterliggende mechanismen van voedselzekerheid met onder meer big data.
- Versterk multilaterale structuren in de keten.
- Richt je op zelfvoorziening waar mogelijk:
- Innoveer op ruimtebesparende productievormen en resistentie (Nederland loopt hierin voorop).
- Gebruik die kennis als export- en development-tool.
- Richt je op afhankelijkheid waar nodig:
- Vergroot de lokale weerbaarheid van de mainstream van producerende landen in buitenlands (veiligheids)beleid.
- Maak adaptatie- en ontwikkelingsprogramma's security-proof door checks in te bouwen.
- Betrek meer ministeries ten behoeve van een meer integraal beleid.

### **Kennis en innovatie**

Bij elk voedselprobleem spelen drie aspecten: is er voldoende, is dat beschikbaar, en is dat betaalbaar?

Er is voldoende, beschikbaarheid en betaalbaarheid zijn het probleem. Bepalende factoren nu zijn klimaat, geopolitiek en een 'staartje' van de coronacrisis. Complicaties komen van bijvoorbeeld de recente sancties tegen Rusland die ook Afrikaanse landen treffen doordat kunstmest voor iedereen duurder wordt, waarbij China profiteert en schimmige, kostbare omwegen zijn ontstaan.

Kennis van conflictbeheersing en diplomatie is slechts een deel van de oplossing, de context is breder dan security: klimaatverandering is de bedreiging op de lange termijn. Door droogte en overstromingen is er minder rijst en tarwe, zowel wereldwijd als in Nederland. De afname in biodiversiteit bedreigt de genetische variatie die nodig is voor aanpassing aan veranderende omstandigheden. Verduurzaming is en blijft nodig, de transitie mag niet vertragen, onze problemen zijn niet tijdelijk. Bovendien is voedselproductie ook nog eens medeoorzaak van klimaatverandering, bijvoorbeeld doordat 70% van het zoetwaterverbruik ernaartoe gaat en eenderde van de broeikasgasemissies ermee samenhangt.

Het goede nieuws is dat aanpassingen voor verduurzaming dezelfde zijn als voor reductie van geopolitieke kwetsbaarheid.

Hoe kwetsbaar zijn we? Nederland en de EU kunnen zichzelf goed voeden op korte en langere termijn. Als we zelfvoorzienend (minder geopolitiek afhankelijk) willen zijn, moeten we ons dieet aanpassen (minder vlees en dierlijke eiwitten), wat leidt tot andere teeltschema's. We hebben dan minder landbouwgrond en minder niet-Nederlandse producten en minder import van veevoer nodig. Eerst krijgen we een overschot aan vlees en een tekort aan graan, fruit en spijsolie, maar dit kunnen we later compenseren. Binnen de EU zijn we nog robuuster, zij het niet op elk punt zelfvoorzienend. Op lange termijn worden meststoffen en energie een issue. Daarom is circulaire landbouw nodig. De vraag is hoe hoge productie op duurzame wijze mogelijk is en wat we daarbij zien als de beste verhouding tussen veevoer en voedsel.

Afrika en delen van Azië zijn niet zelfvoorzienend. Wij bereikten die status hier vóór de globalisering; zelfvoorziening heeft een logische route. Bij overschakeling naar een plantaardig dieet komt ook Afrika een eind, maar meststoffen zijn de crux waar de grond arm is (sub-Sahara). Bovendien is hier sprake van landgrabs door China, dat al 2x de oppervlakte van Frankrijk heeft binnengehaald en anders aankijkt tegen duurzaamheid en geopolitiek dan wij, en wellicht ook door Golfstaten.

Europa moet andere regio's helpen met strategische autonomie, anders komt ook de eigen zelfvoorziening in het gedrang. Maar terwijl het milieubeleid van de EU open is, is het landbouwbeleid gesloten, wat ten koste gaat van Afrika. We moeten dus de relatie Europa/Afrika beter bekijken, ons beleid richten op verkorting van handels- en waardeketens en investeren in fragiele staten zoals Mali. Deel daarbij de beleidsruimte, smeed morele en geopolitieke coalities.

Als we meer dan 10 miljard monden moeten voeden met minder areaal, moeten diëten, technieken en productieverhoudingen veranderen. We moeten maximaal inzetten op kennis van transitities, nieuwe productiemodellen, diëten, governance et cetera. Nederland is hierin koploper en wil ook volle kracht vooruit, maximaal samenwerken. De hele wereld is hierin geïnteresseerd en kennis die wij opdoen in bijvoorbeeld Bangladesh kunnen wij straks ook in eigen land gebruiken. Het begint met een gedeelde heldere langetermijnvisie op de toekomst.

We moeten boeren elders niet alleen zien als toekomstige concurrenten, internationaal kennis delen en voorop lopen zonder bang te zijn. Niet 'kennis vasthouden' maar er progressief in investeren en goed onderscheiden wat we wel en niet 'weggeven'.

Als we stellen dat "duurzaamheid en ecologie niet lonen", kunnen we niet blijven wachten tot ze wel lonen, want dan is het te laat. We moeten anders denken, niet meer alleen monetair. Onze economie prikkelt nu tot extractie en uitbuiting, maar zou een restorative space moeten worden. Best practices neutraliseren we op dit moment binnen de bestaande economie, maar we moeten ervan leren op een andere manier, meer investeren in diversiteit en die beschermen. Definieer breder wat je waardeert, niet alleen wat het oplevert.

### **Rol financiële sector bij voedselzekerheid**

Speculanten op de wereldwijde voedselmarkten handelen in futures, waarbij verwachte prijsstijgingen leidend zijn voor het marktsentiment. Sinds de verdere integratie van internationale financiële markten na de eeuwwisseling zijn er op deze manier veel meer spelers in de keten gekomen die niet bij productie, transport en overslag betrokken zijn

maar wel grote invloed hebben op de dagwaarde, die daardoor in situaties van prijsschokken een uitvergrotend effect op de schaarste en daarmee op de prijs uitoefenen. Hoewel in beginsel niet meer dan een uitdrukking van een rationele marktverwachting, kan speculatie daarmee zelf een oorzaak van prijsstijgingen worden.

Na de crisis van 2007-2008 hebben de VN, de G20 en de VS maatregelen en wetgeving tegen speculatie ingevoerd om de negatieve invloed van de financiële sector te verkleinen. De Europese Unie volgde met MiFID II. Ondanks verplichte limieten en transparantie sinds 2020 is er nog steeds sprake van een aanzienlijke mate van speculatie op de voedselmarkten. Over de vraag of speculatie op de huidige voedselmarkt daadwerkelijk een prijsopdrijvend effect heeft, zijn de meningen verdeeld.

Financiële instituties kunnen echter ook een positieve bijdrage leveren via bijvoorbeeld impactinvesteringen voor klimaat-, eiwit- en sociale transitie, waardoor daarin grotere stappen mogelijk worden. Meer focus op actief rentmeesterschap, engagement door aandeelhouders binnen het thema voedselzekerheid is mogelijk en nodig.

Nederland kan hierin een voortrekker zijn door duidelijker stelling te nemen en de eigen financiële sector te stimuleren niet meer te speculeren. Onze financiële sector is koploper in duurzaam beleggen en investeringen in lokale voedselmarkten.

Er ontstaan nieuwe structuren voor investering in duurzame innovatie met concrete, resultaatgerichte projecten; maar die bieden zich hiervoor nog te weinig aan en het systeem van de VN kan er niet mee overweg.

### **Vraagstukken Nederlandse overheid**

Nederland verhoogt het budget voor voedselzekerheid (los van humanitaire hulp bij honger) van 330 mio in 2023 naar 430 mio in 2027, met als doel systemen voor zelfvoorziening te vergroten. Vragen die hierbij naar voren komen zijn onder andere:

1. Welke bilaterale/multilaterale organisaties kan Nederland het best hierbij betrekken?
2. De globalisering van de handel neemt af, terwijl export mensen uit armoede kan trekken. Wat is de optimale verhouding tussen duurzaamheid en geopolitieke afhankelijkheid?
3. Moet Nederland landen helpen zich te richten op export of juist inzetten op lokale markten?

### **Lokale benadering**

Het is belangrijk om samen te werken met de landen zelf, met de lokale bevolking, neem die mee: koop niet alleen productiemiddelen op, maak landen en mensen niet afhankelijk, lees ze niet de les, en stel je niet technocratisch op; werk niet alleen met de shareholders maar ook met de stakeholders. Nodig is een landen specifieke benadering met analyse en actie per land, want de problemen verschillen. Betrek twee á drie VN-instellingen plus lokale én internationale private bedrijven bij resilience building en development, daar zit positieve macht voor veranderingen. Als deze organisaties werken aan draagvlak, hoef je programma's niet aan te moedigen. Bedrijven vragen geen geld maar wel de juiste omgeving.

Streef naar democratisering van de informatievoorziening aan de boer. Kleine boeren verbouwen het grootste deel van ons voedsel. Zorg voor grotere winst op kleine schaal, dan maak je mensen minder afhankelijk van dictatoriale regimes.

Honger is een beleidsfenomeen. Overheden zijn potentieel geografische powerhouses maar de civil society is tanende terwijl het bedrijfsleven recordwinsten maakt, met toenemende ongelijkheid als gevolg. Als we afromen, hoe zorgen we dan voor herverdeling?

Voedselverspilling gaan we tegen door:

1. minder weg te gooien,
2. van dieet te wisselen en
3. de keten tussen plant en eindproduct in te korten.

### **Innovatie als opdracht**

Nederland is gidsland en staat bekend als innovator. We hebben bewezen in 5 jaar dingen te kunnen veranderen in tal van Afrikaanse landen; voorbeeldprojecten tegen voedselverspilling in bijvoorbeeld Rwanda, Mali en Nigeria hebben resultaat.

Als Nederland innovatieland wil zijn, moet de primaire sector hier groot genoeg blijven en is consistent beleid nodig, net als een level playing field: wanneer bij handelsdeals en tussen bijvoorbeeld de EU en Oekraïne verschillende voorwaarden gelden, werkt dat frustrerend.

Er zijn in Nederland al voorbeelden van toepassing van artificiële intelligentie en transparantie in de keten van boer via vervoer/slachter et cetera tot supermarkt/consument. Dit leidt tot een ecologisch eerlijker prijs én biedt perspectief voor boeren in Afrika. Ook hebben we hightech-oplossingen voor kwaliteitscontroles.

Meer nog dan voor trots, moet onze positie aanleiding zijn voor actie in internationaal verband.

### **Andere oplossingsrichtingen**

Denk ook aan een mini-Marshallplan voor voedselproductie in Afrika. Dat vraagt lef. Behalve technische innovatie is ook een gemeenschappelijk landbouwbeleid á la Mansholt belangrijk. Kijk ook goed naar de verhouding tussen productie op het land en de consumptie en de machtsconcentratie in de steden.

Nederland moet stappen zetten in voedselzekerheidsbeleid. Dit loopt van geopolitieke afhankelijkheid tot de cybersecurity van melkrobots. De overheid denkt bij strategische autonomie vooral aan economische infrastructuur maar heeft voedsel nog niet integraal in beeld, dat moet beter. Het is lastig te onderscheiden wat we wel en niet samen willen doen uit oogpunt van geopolitiek en afhankelijkheid.

De relatie tussen voedsel en conflicten is aangetoond. Maar conflicten en andere problemen zijn altijd gelaagd en vragen om gelaagde antwoorden. Wat doe je daaraan met beleid? En hoe meet je de effecten? Wat telt als impact, wat vind je dat impact heeft? Breng dit in kaart en bouw controlemechanismen in, want eenduidigheid is er niet. In bijvoorbeeld Somalië is gebleken dat fondsen conflicten ook kunnen verergeren.

Wat moet Nederland niet meer doen, en wat wel?

De referenten kwamen met de volgende do's en dont's:

- Niet meer zeggen hoe het moet.
- Vol inzetten op duurzaam voedselgebruik en -voorziening.



- Wel voorkomen dat anderen fouten maken waarvan wij al hebben geleerd.
- Stelling nemen tegen speculatie door pensioenfondsen en beleggers.
- Innovatieve beleggingen op dit thema stimuleren, met aandacht voor opkomende markten.
- Niet meegaan in de waan van de dag maar zich blijven richten op lange termijn doelen.
- Niet naïef zijn en beseffen dat voor werkelijke effecten wetten en (harde) economische maatregelen nodig kunnen zijn.
- 'Duurzaam' niet verwarren met 'niet-efficiënt' of 'extensief'.
- Andere landen hun eigen weg gunnen: Nederland gidsland vond zichzelf altijd weer uit als het spannend werd.
- Integraal kijken naar crises, die altijd veelzijdig zijn, en stoppen met een verkokerde aanpak.
- Kijken naar de kern van het probleem (hier: conflict/climate, 'cc') en daaraan bouwen als centraal thema voor alle ministeries, met rijksbrede synergie; geen doelen bundelen maar samen focussen op één doel.
- Werken in gouden driehoeken publiek/privaat/kennis en die verbinden.
- Doorpakken, beseffen welke effecten het eigen handelen heeft en die meten, conflictsensitiviteit toetsen bij uitvoering.
- Niet meer zo — bilateraal/multilateraal — doorgaan, maar kantelen.
- Zich niet meer gedragen als Calimero, maar beseffen dat Nederland gidsland is voor zaad, voedselinnovatie en nieuwe samenwerkingsmodellen.
- Zich richten op voedselverliezen en resilience building.
- Internationaal kijken, met lef, en met een paar landen de lead nemen.
- Niet meer alleen ongeoormerkte financiering geven.

### **Ter afsluiting**

Ter afsluiting werd gereflecteerd op de kenmerken van het eerder genoemde Marshallplan om tot een concretisering van de oplossingsrichtingen te komen.

Het Marshallplan van destijds was gericht op de economische wederopbouw van de door de oorlog getroffen landen in Europa. Dit plan ging niet alleen over hulp ten behoeve van de wederopbouw op de korte termijn (zoals geld, goederen, grondstoffen en levensmiddelen), maar ook over het bevorderen van internationale handel om een duurzaam effect teweeg te brengen voor de langere termijn.. We moeten dus vooruit kijken om welke goederen het nu gaat, in welke arena's, en wanneer we welke opbrengst verwachten. Een plan is bovendien meer dan een fonds of programma en impliceert een integrale benadering. En het Marshallplan omvatte radicale experimenten, inclusief collaterals.

De context is ook een middel. Bij het Marshallplan was de context abundance. De valkuil van het moment is om de context te smal te zien. Voorheen konden we de context van onze problemen uitbesteden aan de VS, nu moeten we die zelf veranderen. Maatwerk per land is daarbij cruciaal.

De wereld deglobaliseert, maar we denken nog globalistisch. Er is een verandering in ons denken nodig, en tegelijkertijd moeten we de schoenen van de globalisering nog niet weggoien.

We moeten er niet voor terugschrikken in te zetten op een transformatie van onze voedselsystemen. Schaalvergroting is niet per definitie winst. Kunnen we schaal anders operationaliseren, in de diepte? Is schaalverdieping een werkbare dimensie?

Van groot belang is dat we niet blijven hangen in het ancien régime en de frames die daarin golden, maar anders kijken.