



Sociaal en Cultureel Planbureau

# Tien essays over de internationale verwevenheid van ons voedselsysteem



# Tien essays over de internationale verwevenheid van ons voedselsysteem

*onder redactie van*

Arjen van der Heide

*met bijdragen van*

Noelle Aarts (RU), Bettina Bock (WUR), Jeroen Candel (WUR), Hans Dagevos (WUR),  
Liesbeth Dries (WUR), Floor Haalboom (Erasmus MC/UU), Martijn Huysmans (UU),  
Cees Leeuwis (WUR), Peter Oosterveer (WUR), Krijn J. Poppe (Rli), Karin Astrid  
Siegmann (EUR) en Han Wiskerke (WUR)

Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, september 2024

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het SCP rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het SCP valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het SCP is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de 'Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus'.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2024

Opmaak binnenwerk: Xerox, Den Haag

Eindredactie en productiebegeleiding: Future Communication, Utrecht

Omslagontwerp: Xerox, Den Haag

Foto omslag: ANP | Hollandse Hoogte | Peter Hilz

### **Copyright**

U mag citeren uit SCP-rapporten, mits u de bron vermeldt.

U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:

- 1 het digitale bestand (rapport) intact blijft;
- 2 u de bron vermeldt;
- 3 u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

### **Data**

SCP-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via DANS: [www.dans.knaw.nl](http://www.dans.knaw.nl).

### **Contact**

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

[www.scp.nl](http://www.scp.nl)

[info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

# Inhoud

|                                                                                                                                               |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Voorwoord</b>                                                                                                                              | <b>5</b>   |
| <b>Ten geleide</b>                                                                                                                            | <b>6</b>   |
| <b>Inleiding: Een sociaal-maatschappelijke blik op internationale verwevenheid in het voedselsysteem</b>                                      | <b>8</b>   |
| <b>Thema 1: Internationale verwevenheid nader bekeken</b>                                                                                     | <b>20</b>  |
| <b>1 Landbouwbeleid door de jaren heen</b>                                                                                                    | <b>22</b>  |
| <i>Krijn J. Poppe (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur)</i>                                                                           |            |
| <b>2 Nederland exportland?</b>                                                                                                                | <b>32</b>  |
| <i>Peter Oosterveer (Wageningen University &amp; Research)</i>                                                                                |            |
| <b>3 De mondiale pootafdruk van de Nederlandse veestapel</b>                                                                                  | <b>40</b>  |
| <i>Floor Haalboom (Erasmus MC/Universiteit Utrecht)</i>                                                                                       |            |
| <b>Thema 2: De Europese beleidscontext van het voedselsysteem</b>                                                                             | <b>51</b>  |
| <b>4 Tussen competitie en solidariteit in de Europese landbouw</b>                                                                            | <b>53</b>  |
| <i>Jeroen Candel (Wageningen University &amp; Research)</i>                                                                                   |            |
| <b>5 Duurzaamheidsstandaarden voor de internationale handel in landbouw- en voedselproducten en gevolgen voor Nederlandse handelspartners</b> | <b>62</b>  |
| <i>Liesbeth Dries (Wageningen University &amp; Research)</i>                                                                                  |            |
| <b>6 Internationale voedselhandel en strategische afhankelijkheid</b>                                                                         | <b>71</b>  |
| <i>Martijn Huysmans (Universiteit Utrecht)</i>                                                                                                |            |
| <b>Thema 3: Perspectieven vanuit de samenleving</b>                                                                                           | <b>81</b>  |
| <b>7 Natuur en landbouw: voorbij de tragiek van een schijnbare tegenstelling</b>                                                              | <b>83</b>  |
| <i>Noelle Aarts (Radboud Universiteit) en Cees Leeuwis (Wageningen University &amp; Research)</i>                                             |            |
| <b>8 Migrantenarbeid en de toekomst van de voedselteelt in Nederland</b>                                                                      | <b>93</b>  |
| <i>Karin Astrid Siegmann (Erasmus Universiteit Rotterdam)</i>                                                                                 |            |
| <b>9 ‘Het kan niet op’ versus ‘het kan niet uit’: een dubbelperspectief op voedselconsumptie</b>                                              | <b>103</b> |
| <i>Hans Dagevos (Wageningen University &amp; Research)</i>                                                                                    |            |
| <b>10 Voedsel van ver en dichtbij: verschuivende relaties in de voedselketen</b>                                                              | <b>113</b> |
| <i>Bettina Bock en Han Wiskerke (Wageningen University &amp; Research)</i>                                                                    |            |
| <b>Samenvatting: Het voedselsysteem als ‘wicked problem’</b>                                                                                  | <b>124</b> |
| <b>Slotbeschouwing: Rechtvaardigheid in het internationale voedselsysteem</b>                                                                 | <b>131</b> |

# Voorwoord

De duurzaamheidsambities zoals die in Nederlandse beleidsvoornemens en internationale afspraken liggen besloten, vragen om veranderingen in de manier waarop we in Nederland voedsel produceren en consumeren. Dat is geen eenvoudige opgave. Veranderingen in de productie en consumptie van voedsel zijn niet slechts technisch van aard: zij vragen iets van de Nederlandse burger en de samenleving. Bovendien is de productie en consumptie van voedsel in Nederland onlosmakelijk verweven met het buitenland. Ook die verwevenheid maakt het complex te sturen op de gewenste veranderingen.

Met deze publicatie willen we inzicht bieden in wat de internationale verwevenheid betekent voor de ruimte die de overheid heeft om te sturen op de ontwikkeling van het voedselsysteem. Daarbij staan de sociaal-maatschappelijke overwegingen die hierbij een rol spelen centraal. Voor het Sociaal en Cultureel Planbureau is dit een relatief nieuw onderwerp en we hebben er daarom voor gekozen om experts uit te nodigen om op verschillende aspecten van de internationale verwevenheid van het Nederlandse voedselsysteem te reflecteren. De bijdragen richten zich op 1) de relatie tussen de kwaliteit van leven in Nederland en elders via het voedselsysteem, 2) relevante ontwikkelingen in de Europese beleidscontext die van invloed zijn op de mogelijkheden om richting te geven aan het voedselsysteem, en 3) de verschillende perspectieven die mensen vanuit hun verschillende rollen in de Nederlandse samenleving op de verwevenheid van het voedselsysteem kunnen hebben.

Aan de hand van deze bijdragen eindigt de publicatie met een slotbeschouwing op de richtinggevende keuzes voor de toekomst van het voedselsysteem. Hoezeer moet er worden ingezet op extensivering of juist intensivering van de landbouw in Nederland? Welke rol is daarin weggelegd voor de veehouderij? In hoeverre moet de Nederlandse overheid zich richten op verdergaande globalisering of europeanisering? En welke rol is daarbij weggelegd voor de markt? Gezamenlijk dragen de afzonderlijke essays in de bundel bij aan een integraal perspectief op het voedselsysteem met aandacht voor de kansen en beperkingen die voortkomen uit de internationale verwevenheid van productie en consumptie van voedsel.

Wij zijn de auteurs zeer erkentelijk voor hun bijdrage aan deze bundel. Ook danken wij Herman Lelieveldt (University College Roosevelt), Martijn Vink en Astrid Mangnus (beiden Planbureau voor de Leefomgeving) voor hun deelname aan de leescommissie.

Prof. dr. Karen van Oudenhoven-van der Zee (algemeen directeur)

# Ten geleide

Met deze essaybundel willen we vanuit het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) bijdragen aan een beter begrip van wat het betekent voor een samenleving om verbonden te zijn met ontwikkelingen in het buitenland. Daarbij richten we ons in het bijzonder op internationale verwevenheid in het voedselsysteem. We willen laten zien hoe het leven in Nederland via het voedsel dat we eten met de rest van de wereld is verbonden en wat dit betekent voor de burger, samenleving en diverse beleidsopgaven. Om dit te realiseren, hebben we ervoor gekozen om gebruik te maken van wetenschappelijke expertise van buiten het SCP ter aanvulling op onze eigen kennis op dit dossier. We hebben daarnaast gekozen voor de essayvorm, zodat de auteurs voldoende ruimte hebben om vanuit verschillende invalshoeken te kijken waar de schoen wringt: waar bijten belangen met elkaar? Welke waarden staan er op het spel? En welke mogelijkheden zien de auteurs om het voedselsysteem toekomstbestendig te maken?

Nederland mag zich rijk rekenen met de aanwezige expertise op het gebied van landbouw, voedsel en natuur. We hebben daarom zorgvuldig moeten wegen welke wetenschappers we zouden vragen om een bijdrage te leveren. Daarin zijn een aantal verschillende criteria leidend geweest. Ten eerste wilden we ervoor zorgen dat verschillende universiteiten en onderzoekstradities vertegenwoordigd zouden zijn onder de auteurs. Ten tweede moest de expertise van de auteurs goed aansluiten bij de ambitie om inzicht te verschaffen in de internationale verwevenheid van het voedselsysteem. De keuze voor de auteurs volgde daarom deels uit de selectie van specifieke onderwerpen.

In deze bundel leggen we de nadruk op de verschillende beleidsopgaven op het gebied van duurzaamheid. Verduurzaming van de samenleving en economie was in de afgelopen jaren een belangrijke beleidsprioriteit en dat zal in de komende jaren zo blijven. Er zijn echter ook andere belangrijke beleidsopgaven die direct of indirect aan de internationale verwevenheid van het voedselsysteem raken, zoals (mondiale) voedselzekerheid in de context van geopolitieke spanningen, bestaanszekerheid en de toegankelijkheid van gezond en betaalbaar voedsel, en diervriendelijkheid. Andere uitwerkingskeuzes hadden tot een andere bundel kunnen leiden waarin dergelijke thema's centraler zouden staan dan nu het geval is. Desalniettemin komen er in deze bundel verschillende thema's en beleidsopgaven aan bod. Een belangrijk inzicht uit de bundel is dan ook dat de diverse vraagstukken op het gebied van voedselproductie en consumptie niet als losstaande beleidsopgaven kunnen worden gezien, maar dat er moet worden nagedacht over een coherente en integrale strategie voor een toekomstbestendige voedselvoorziening.

Het resultaat van deze oefening is een bundeling van essays die verschillen in vorm en stijl, maar die gezamenlijk een goed beeld geven van verschillende aspecten van internationale verwevenheid in het voedselsysteem. In sommige essays nemen auteurs stelling over de toekomst van het Nederlandse voedselsysteem; andere essays zijn juist meer beschouwend van aard en gaan in op de vraag wat de internationale verwevenheid betekent voor de relevante beleidsopgaven. Wanneer auteurs een normatieve positie innemen over de toekomst van het voedselsysteem doen ze dit voor eigen rekening; dergelijke stellingnamen reflecteren niet de positie van het SCP. Bovendien beogen we met deze bundel geen compleet beeld te geven van de handelingsperspectieven die de overheid heeft, al komen in verschillende bijdragen wel enkele concrete handelingsperspectieven aan bod. Ook biedt de bundel geen uitputtend en volledig beeld van de oorzaken en gevolgen van internationalisering in het voedselsysteem.

Wel biedt deze bundel vanuit verschillende invalshoeken inzicht in de complexiteit van het sturen op verandering in een internationaal sterk verweven systeem. Hierin staan twee deelaspecten centraal. Aan de ene kant richten de bijdragen zich op de vraag hoe het internationale voedselsysteem met het buitenland is verweven. Aan de andere kant belicht de bundel de internationale verwevenheid vanuit het perspectief van de burger. Wat betekent de internationale verwevenheid van het voedselsysteem voor burgers in hun verschillende rollen? Hoe krijgen mensen in hun verschillende rollen in de samenleving met die verwevenheid te maken? Door deze vragen te beantwoorden, biedt de bundel inzicht in de keuzes die een rol kunnen spelen bij de overgang naar een duurzaam voedselsysteem, en hoe deze keuzes verbonden zijn met bredere maatschappelijke opgaven.

# Inleiding: Een sociaal-maatschappelijke blik op internationale verwevenheid in het voedselsysteem

Het voedselsysteem behoort tot de essentiële functies van een samenleving: het behelst de manier waarop de productie en consumptie van voedsel is georganiseerd. Hoe het voedselsysteem is georganiseerd, bepaalt wie er toegang heeft tot welk soort voedsel en tegen welke prijs. Het voedselsysteem is bovendien nauw verweven met de Nederlandse samenleving, niet alleen via de maag, maar ook via bijvoorbeeld landschap, natuur, arbeid, identiteit en waarden. Zo is de productie van voedsel een bron van inkomsten en werkgelegenheid, en is het een bepalende factor in de leefomgeving. Het agrarische landschap wordt daarnaast door sommigen als een belangrijk aspect van het Nederlandse cultuurgood gezien. Ook is toegang tot betaalbaar en gezond voedsel een belangrijke voorwaarde voor een land in optimale welvaart. De manier waarop productie en consumptie zijn georganiseerd, kan echter gepaard gaan met neveneffecten, bijvoorbeeld voor de leefomgeving doordat de landbouw veel ruimte in beslag neemt en in sommige gevallen verantwoordelijk is voor stikstofuitstoot en/of stankoverlast. Die effecten hangen bovendien samen met de sterke mate van verwevenheid met het buitenland. In 2022 importeerde Nederland voor ruim 88 miljard euro aan landbouwgoederen en exporteerde het voor ruim 122 miljard, waarvan bijna 80 miljard in Nederland geproduceerd werd (Jukema et al. 2022). Veel van het voedsel dat we hier eten of gebruiken als input voor de veehouderij in Nederland importeren we uit het buitenland. Daardoor zijn de gevolgen van het Nederlandse voedselsysteem ook in het buitenland voelbaar. Daarnaast verkopen we veel voedsel dat in Nederland wordt geproduceerd ook weer aan het buitenland. In Nederland ervaren we daardoor ook de gevolgen van buitenlandse voedselconsumptie.

In de afgelopen decennia is de manier waarop het voedselsysteem is ingericht steeds vaker bevraagd. Er ontstonden fundamentele discussies over de richting van het landbouw-, natuur- en voedselbeleid. Dat kwam mede door toenemende geopolitieke spanningen en een groeiend besef dat klimaatverandering en verlies van biodiversiteit een bedreiging vormen voor onze manier van leven (Westhoek et al. 2010). Tien jaar geleden vroeg de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) al om expliciet voedselbeleid, waarin rekening wordt gehouden met 'de uiteenlopende waarden rond voedsel, met de samenhang tussen productie en consumptie en met de veranderde machtsverhoudingen [in het voedselsysteem]' (WRR 2014: 11).

Meer recent kwamen verschillende opvattingen over het voedselsysteem tot uiting in een verhit maatschappelijk debat over het ogenschijnlijke technische probleem van stikstof. Tegenstanders van ingrijpende maatregelen om de stikstofuitstoot van de landbouw te verminderen, benadrukten in dat debat het belang van boerenbedrijven voor een vitale plattelandscultuur, de sterke verwevenheid van het boerenbedrijf met de lokale identiteit en cultuurlandschap, en de noodzaak voor een rechtvaardige verdeling van de lasten van de stikstofaanpak (Den Ridder et al. 2023a). Nederland wordt vaak geprezen als een van 's werelds grootste voedselexporteurs, en dat kan voor sommigen reden zijn tot trots. Dat een klein land als Nederland een belangrijke rol kan vervullen in het internationale voedselsysteem, duidt op een technologisch sterk ontwikkeld landbouwsysteem, waar op relatief efficiënte en duurzame wijze het voedsel van de toekomst wordt geproduceerd (Viviano 2017). Door export van kennis en zaadveredeling draagt de Nederlandse voedselsector ook indirect bij aan de mondiale voedselvoorziening.

Voorstanders van strengere stikstofmaatregelen onderstrepen daarentegen vaak dat de baten van de op export gerichte productie maar bij een kleine groep terecht komen, terwijl de rest van de samenleving met de lasten van de intensieve productie blijft zitten. Dat een groot deel van de Nederlandse voedselproductie voor het buitenland is bestemd, is dan juist reden tot zorg. De intensieve productie die daarvoor nodig is, kan immers worden gekoppeld aan de zware belasting van klimaat, natuur, milieu, en dier. Ook is de productie in Nederland via veevoer en kunstmest afhankelijk van input uit andere landen, waardoor het kan worden gekoppeld aan negatieve gevolgen elders voor mens, klimaat, natuur en milieu (Veraart 2022).

Hoewel voedsel wordt geproduceerd in de context van een internationale markt, kunnen de gevolgen van productie en consumptie op zowel lokale als mondiale schaal worden gevoeld. Zo is een groot deel van de mondiale broeikasgassen afkomstig van de landbouw (WKR 2023). Bovendien wordt een groot (en nog steeds toenemend) deel van het mondiale landoppervlak gebruikt voor het verbouwen van voedsel (Winkler et al. 2021). In Nederland gaat het zelfs om meer dan de helft van het landoppervlak inclusief binnenwateren (CBS 2020). Om de ontwikkeling van het voedselsysteem te sturen, zal het beleid de gevolgen van die veranderingen dus zorgvuldig moeten afwegen, zowel hier in Nederland als elders, alsook in het hier en nu en in de toekomst. De internationale context is ook van belang voor de mogelijkheden die Nederlandse overheden hebben om te sturen op de gevolgen van het systeem. Dat is geen eenvoudige opgave, gelet op de veelheid aan spelers die betrokken zijn bij de productie en consumptie van voedsel. Dat varieert van consumenten en producenten tot supermarkten, transportbedrijven, arbeidsmigranten, banken en zaadveredelaars. Beleid dat raakt aan de manier waarop we voedsel produceren en consumeren is daarmee bijna per definitie complex en kan potentieel inspelen op bestaande maatschappelijke spanningen en bredere gevoelens van onbehagen die leven in de maatschappij (Trienekens et al. 2024). Veranderingen in het voedselsysteem zijn dus niet alleen technisch van aard, maar kennen ook een belangrijke sociaal-maatschappelijke dimensie. Nu de huidige en toekomstige manier van leven in Nederland en elders wordt bedreigd door klimaatverandering, verlies van biodiversiteit en milieuvervuiling, zal verduurzaming van het voedselsysteem een belangrijke rol kunnen spelen in de bredere transitie naar een duurzame samenleving. Als de Nederlandse overheid werk wil maken van het verduurzamen van het voedselsysteem, dan zal ze daarbij echter wel rekening moeten houden met uiteenlopende belangen, perspectieven en waarden die leven in de samenleving. Ook zal de overheid aandacht moeten hebben voor de verschillende manieren waarop het voedselsysteem met de samenleving is verweven.

Met deze bundel willen we inzicht bieden in de complexiteit van beleidsvraagstukken in een internationaal verweven voedselsysteem door verschillende aspecten van de internationale verwevenheid te belichten. Die complexiteit heeft immers gevolgen voor de mate waarin de overheid op positieve uitkomsten voor de Nederlandse samenleving kan sturen. Het is niet onze bedoeling om te suggereren dat sturing geven aan de manier waarop voedsel wordt geproduceerd en geconsumeerd in Nederland een onbegonnen taak is, maar wel om inzicht te bieden in waar de ruimte ligt en de knelpunten zitten om te sturen op positieve uitkomsten. Aan dat doel dragen de essays in deze bundel bij.

## **Verduurzaming van een internationaal verweven voedselsysteem als sociaal-maatschappelijke opgave**

Om inzicht te krijgen in wat het internationale karakter van het voedselsysteem betekent voor de ruimte die de overheid heeft om te sturen op brede welvaart, is het nuttig om eerst de sociaal-maatschappelijke contouren van de beleidsopgave te schetsen. Het is steeds duidelijker geworden dat klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en milieuvervuiling grote bedreigingen vormen voor de huidige en toekomstige manier van leven, zowel hier in Nederland als elders op de wereld. Mede daardoor is de ecologische impact van het voedselsysteem in de afgelopen decennia hoog op de nationale en internationale politieke agenda komen te staan.

Tegelijkertijd zijn er ook zorgen over de maatschappelijke gevolgen van de verschillende transitie op het gebied van duurzaamheid en staan de duurzaamheidsambities vaak op gespannen voet met andere zorgen die burgers kunnen hebben (De Kluizenaar et al. 2024). De ambities van de overheid vragen om verandering van de manier waarop we voedsel produceren en consumeren, met mogelijke gevolgen voor de agrarische sector, consument en samenleving. Om klimaatverandering tegen te gaan, heeft de rijksoverheid zich bijvoorbeeld gecommitteerd aan het verminderen van methaanuitstoot in de landbouw, het bevorderen van biologische landbouw, en emissiereductie in grondgebruik (Reudink et al. 2023). Ook de ambities om de natuur te beschermen, de waterkwaliteit op peil te brengen, en stikstofemissies te verminderen vragen om veranderingen in het voedselsysteem. Die opgaven zijn momenteel gebundeld in het Nationaal Programma Landelijk Gebied, waarvoor de provincies de opdracht hebben gekregen met plannen te komen (Boezeman et al. 2024). Tegelijkertijd zal ook de mondiale vraag naar voedsel blijven stijgen, waardoor er naast de uitdaging om klimaatverandering tegen te gaan en biodiversiteitsverlies te beperken, er op mondiale schaal ook meer voedsel zal moeten worden geproduceerd (Westhoek et al. 2010; De Zwarte en Candel 2020). Dit alles vindt plaats in de context van geopolitieke spanningen, waardoor landen zich genoodzaakt zien hun handelsrelaties hernieuwd onder de strategische loop te nemen.

Sinds midden jaren tachtig heeft de Nederlandse landbouw op ecologisch vlak al de nodige vooruitgang geboekt. De stikstof- en fosforoverschotten van de jaren tachtig zijn inmiddels bijvoorbeeld flink gedaald. Desalniettemin blijft de uitdaging onverminderd groot, en is de vermindering van de stikstofoverschotten in het afgelopen decennium ook weer gestagneerd (CBS et al. 2018), met bijkomende gevolgen voor natuur en biodiversiteit in Nederland. Wat betreft de uitstoot van broeikasgassen als methaan en CO<sub>2</sub> is er sinds de jaren negentig nog maar weinig winst geboekt. Bovendien zijn fijnstofemissies in de landbouw in diezelfde periode gestegen met gevolgen voor de luchtkwaliteit. Daarnaast is het gebruik van voor de natuur en mogelijk ook voor mensen schadelijke gewasbeschermingsmiddelen nauwelijks gedaald (Brand 2023). Om de verduurzamingsambities voor de landbouw waar te kunnen maken, zullen er dus nog de nodige veranderingen plaats moeten vinden (Hammingh et al. 2023).

In de samenleving bestaan er verschillende perspectieven op duurzaamheid, hoe het moet worden gerealiseerd, en welke prioriteit eraan moet worden gegeven ten opzichte van andere, prangende maatschappelijke problemen (De Kluizenaar et al. 2024; De Krom en Muilwijk 2018). Onderzoekers van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) onderscheiden bijvoorbeeld vijf verschillende perspectieven op duurzame landbouw, die respectievelijk inzetten op verduurzaming door marktmechanismen, innovatie, alternatieve voedselnetwerken, consumentgedreven veranderingen, of integrale voedselpolitiek (De Krom en Muilwijk 2018). Deze perspectieven bieden andere oplossingsrichtingen voor de verduurzaming van het voedselsysteem. Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen drie paradigma's, oftewel drie clusters van min of meer samenhangende ideeën die door verschillende coalities worden vertegenwoordigd (Lang en Heasman 2004). In het productionistische paradigma ligt de nadruk bijvoorbeeld op het efficiënter maken van voedselproductie volgens gangbare economische principes en het beprijzen van negatieve ecologische neveneffecten. Dit paradigma wordt veelal vertegenwoordigd door de reguliere landbouw en de economische belangen van het agrocomplex. Het biowetenschappelijke paradigma biedt hiervoor een alternatief en draait hoofdzakelijk om de zoektocht naar efficiëntere voedingsmiddelen met genetische modificatie en de toepassing van nieuwe productietechnieken. Het ecologische paradigma biedt ook een alternatief, maar zet vooral in op verduurzaming door extensivering en een verbeterde samenwerking met natuurlijke processen. Het productionistische paradigma, dat hoofdzakelijk inzet op verduurzaming door marktmechanismen en innovatie, was lange tijd het dominante paradigma voor het landbouwbeleid, en is dat volgens sommigen nog steeds (Muilwijk et al. 2018; Vink en Boezeman 2018). In recente jaren hebben het biowetenschappelijke en ecologische paradigma echter steeds meer voet aan de grond gekregen. Ze dagen daarmee de belangen van de dominante partijen ook steeds meer uit. In het kader 'Drie paradigma's: oplossingsrichtingen voor een duurzaam voedselsysteem' worden de paradigma's uitgebreider toegelicht.

## Drie paradigma's: oplossingsrichtingen voor een duurzaam voedselsysteem

Ideeën over de verduurzaming van het voedselsysteem kunnen worden onderverdeeld in verschillende clusters of paradigma's die elk een andere visie bieden op de toekomst van het voedselsysteem en de waarden en belangen die daarbij centraal moeten staan. In de literatuur is het gebruikelijk om drie paradigma's te onderscheiden: het productionistische, biowetenschappelijke en ecologische paradigma (Lang en Heasman 2004). Elk van deze paradigma's wordt vertegenwoordigd door andere coalities of groepen van belanghebbenden die de daartoe behorende oplossingsrichtingen in de praktijk proberen te brengen.

### Het productionistische paradigma

Het productionistische paradigma (ook wel agro-industriële paradigma) is lange tijd dominant geweest in het Nederlandse voedsel- en landbouwbeleid en is terug te voeren op de vroegtijdige specialisatie in de zeventiende eeuw (zie essay 1 van Poppe). De opkomst van het productionistische paradigma is dan ook te koppelen aan bredere processen van een veranderende samenleving, waaronder urbanisering, industrialisering en technologisering. Specialisatie in de landbouw maakte aanvankelijk de productie van luxe-goederen als vlees en zuivel mogelijk. Later, met name na de Tweede Wereldoorlog, kwam de nadruk steeds meer liggen op de productie van zoveel mogelijk goedkoop voedsel met grootschalige landbouw, mechanisering en gebruik van chemicaliën om de efficiëntie te verhogen. Dat wordt soms ook wel de 'industrialisering van de landbouw' genoemd. Het productionistische paradigma staat centraal in het hedendaagse Europese en mondiale voedselsysteem, dat deels berust op globale arbeidsdeling, specialisatie en internationale handel, en in Europees verband ook deels op gesubsidieerde voedselproductie. Het stimuleren van de productie verhoogt de geopolitieke onafhankelijkheid en biedt economische voordelen. Toegang tot goedkoop voedsel drukt de kosten voor levensonderhoud, waardoor mensen meer geld overhouden om aan andere producten en diensten te besteden. Ook wordt het daardoor makkelijker om loonkosten laag te houden, de economische concurrentiepositie van de maakindustrie te versterken, en daarmee in bredere zin werkgelegenheid te verschaffen (McMichael 2009).

De landbouwsector wordt door voorstanders van het productionistische paradigma vaak gezien als belangrijke inkomstenbron voor de Nederlandse economie die een grote bijdrage heeft geleverd aan de Nederlandse welvaart. De bijdrage van het totale agrocomplex – het geheel van bedrijven rondom de landbouw en voedingsmiddelenindustrie – aan het Nederlandse bbp bedraagt vandaag de dag rond de 7% (Berkhout et al. 2022). De ontwikkeling van die Nederlandse landbouw in de internationale context – die mede vorm is gegeven door Nederlands en Europees landbouwbeleid – is dan ook gepaard gegaan met het ontstaan van economische belangen die baat hebben bij het in stand houden van het huidige systeem. Slechts een relatief klein deel van het inkomen van het totale agrocomplex kan echter op het conto worden geschreven van landbouwbedrijven. Zo bedroeg de toegevoegde waarde van de primaire landbouw in 2019 bijvoorbeeld maar 1,4% van het bbp vergeleken met 6,4% van het agrocomplex als geheel (Afrian et al. 2020). De rest van de toegevoegde waarde is te danken aan verwerkers, distributeurs en toeleveranciers. Ook financiers en afnemers, zoals supermarkten, verdienen nog geld aan het agrocomplex. Zij hebben, bij gebrek aan een lucratief alternatief, baat bij de continuering van het huidige systeem. Voorstanders van het productionistische paradigma willen dan ook vooral het bestaande systeem vergroenen door productiewijzen efficiënter te maken met technologie en innovatie en de negatieve gevolgen van productie voor klimaat, natuur en milieu te ondervangen.

### Het biowetenschappelijke paradigma

Het biowetenschappelijke (of *life sciences*) paradigma verwijst naar een brede verzameling van ideeën en technieken die met biowetenschappelijke inzichten en hoogtechnologische oplossingen zoeken naar duurzame en gezonde alternatieven voor de reguliere landbouw (De Bakker et al. 2013; Lang en Heasman 2004). In sommige gevallen gaat het slechts om kleine aanpassingen van de gangbare productie, zoals bij genetische modificatie of *vertical farming*. In andere gevallen gaat het om innovatie van voedselsoorten zoals fermentatie van algen, schimmels en bacteriën. Hoewel het biowetenschappelijke paradigma

daarmee streeft naar aanpassingen binnen het bredere industriële model van voedselproductie, kunnen de bijbehorende toekomstbeelden wel zo ver gaan dat voorstanders een boerderijvrije toekomst bepleiten (Monbiot 2022). Binnen dit paradigma is een belangrijke rol weggelegd voor overheden en supermarkten om voedselinnovaties te stimuleren (bv. door niches te beschermen), transparantie te creëren over de ecologische impact van voedsel, en oneerlijke concurrentie tegen te gaan. Het paradigma doet daarmee ook een beroep op de bereidheid van consumenten om hun eetgedrag te veranderen, waarmee er een markt kan worden gecreëerd voor nieuwe voedselsoorten.

### **Het ecologische paradigma**

In tegenstelling tot het biowetenschappelijke paradigma, levert het ecologische paradigma een meer fundamentele kritiek op het bestaande voedselsysteem. Zo stelt dit paradigma volgens Lang en Heasman dat 'landbouw, voeding en gezondheid onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden en dat het productionistische paradigma die verbanden onder druk heeft gezet' (Lang en Heasman 2004: 26; vertaling AvdH). Globalisering en industrialisering van het voedselsysteem hebben producent en consument zowel letterlijk als figuurlijk van elkaar verwijderd. Het aantal 'voedselkilometers' is behoorlijk toegenomen, en consumenten hebben steeds minder weet van de oorsprong van het eten dat ze eten. Bekeken vanuit het ecologische paradigma gaan deze ontwikkelingen ten koste van gezondheid (bv. door overmatig pesticidegebruik of een toename van verwerkt voedsel), de leefomgeving (bv. door stikstofdepositie en verslechtering van de bodem- en waterkwaliteit), en het klimaat (bv. door fossiele productiemethoden en lange reisafstanden). Oplossingen zijn dan het extensiveren van de landbouw, verminderen (of naar nul brengen) van pesticidegebruik, het op touw zetten van lokale en regionale voedselnetwerken, en het implementeren van agro-ecologische methoden en technieken (De Bakker et al. 2013; Lang en Heasman 2004). De kennis die binnen dit paradigma nodig is, moet worden gezocht in biologie en bodemwetenschappen. Hieruit kunnen inzichten voortkomen die helpen bij het herstellen van lokale ecosystemen en het in standhouden van biodiversiteit. Het ecologische paradigma voorziet daarmee ook veel meer een lokale economie, waarbij de ketens tussen producent en consument worden ingekort. Centraal daarin staat het begrip 'voedselsoevereiniteit': 'de toegang van mensen tot gezond, duurzaam en cultureel passend voedsel en de mogelijkheid om zelf de productie en consumptie van dergelijk voedsel mee vorm te geven' (De Krom en Muilwijk 2018: 29). Voorstanders van het ecologische paradigma geven daarmee vaak een bredere invulling aan het begrip duurzaamheid, en bezien de ecologische winst in samenhang met verschillende sociale, culturele en gezondheidsaspecten.

Het debat over de verduurzaming van de landbouw gaat gepaard met maatschappelijke spanningen. Sommigen pleiten voor ingrijpende veranderingen, omdat de productie van voedsel in Nederland gepaard gaat met eerder genoemde gevolgen voor klimaat, natuur en milieu, terwijl het leeuwendeel ervan voor het buitenland bestemd is. Het extensiveren van de landbouw is in dit perspectief een voorwaarde voor een voedselsysteem dat niet alleen ten dienste staat van economische welvaart, maar ook van de sociale en ecologische aspecten ervan. Voor anderen is de noodzaak voor de ingrijpende veranderingen echter niet altijd evident en is het feit dat er mogelijk grote veranderingen komen juist reden tot zorg. Tegenstanders van stringente stikstofmaatregelen plaatsen vaak vraagtekens bij de betrouwbaarheid en validiteit van de wetenschappelijke kennis waarop de legitimiteit van de stikstofmaatregelen berust. Veel boeren maken zich tevens zorgen over de toekomst en vragen zich af of en hoe ze ook in de komende jaren hun hoofd nog boven water kunnen houden. Het feit dat nog onduidelijk is hoe de landbouw van de toekomst er precies uit zal zien, en met welke regels boeren te maken zullen krijgen, draagt bij aan die onzekerheid (Walther et al. 2023; De Witte en Molema 2023). Ook spelen economische belangen, geopolitieke afwegingen, dierenwelzijn en zorgen over de betaalbaarheid en bereikbaarheid van gezond voedsel een rol in het maatschappelijke debat over de manier waarop ons voedselsysteem is ingericht. Verduurzaming van ons voedselsysteem is daarmee niet alleen een technisch probleem, maar bovenal een politiek en sociaal-maatschappelijk vraagstuk (Muilwijk et al. 2018).

Nu de effectiviteit en legitimiteit van het landbouw- en voedselbeleid steeds meer wordt bevraagd, moeten verschillende waarden en belangen in de samenleving opnieuw worden gewogen. De keuzes die daarbij worden gemaakt raken aan de kwaliteit van leven van mensen niet alleen in Nederland, maar ook elders, en roept vragen op over de rechtvaardige verdeling van de lusten en lasten van het systeem en de rol die de lokale, nationale en supranationale overheden moeten spelen in de transitie naar een duurzaam voedselsysteem. Centraal daarin staat de vraag welke rol Nederland wil, kan en mag spelen in het mondiale voedselsysteem.

## De maatschappelijke dimensies van verduurzaming van het voedselsysteem

Verduurzaming van het voedselsysteem heeft gevolgen voor het leven van mensen, niet in de laatste plaats voor degenen die werken in de voedselsector. In Nederland is nog een maar een klein deel van de bevolking werkzaam in de landbouw als agrarisch ondernemer of werknemer van het agrocomplex (Berkhout et al. 2022), maar die mensen zullen wel direct met de gevolgen van het verduurzamingsbeleid te maken krijgen. Ook van andere groepen zal worden gevraagd om zich aan te passen. Deze groepen hebben daarmee eveneens een belang bij de manier waarop de verduurzaming van het voedselsysteem gestalte krijgt. Dat kan bijvoorbeeld gaan om de gevolgen voor de leefomgeving, de betaalbaarheid en kwaliteit van voedsel, de manier waarop we met dieren omgaan in Nederland, of de gevolgen van een veranderende economische structuur voor de inkomstenbronnen voor lokale gemeenschappen. In een internationaal verweven voedselsysteem worden die gevolgen bovendien niet alleen gevoeld in Nederland, maar ook elders. De verduurzaming van ons voedselsysteem kent daarmee een aantal belangrijke met elkaar verbonden uitdagingen op sociaal-maatschappelijk vlak.

### ***Verduurzaming van het voedselsysteem als een nationaal en internationaal rechtvaardigheidsvraagstuk***

Veel mensen in Nederland herkennen klimaatverandering als een reëel probleem en maken zich zorgen over de gevolgen van klimaatverandering voor toekomstige generaties, de geopolitieke afhankelijkheid van gas- en olieproducenten, en – in mindere mate – de gevolgen van klimaatverandering voor het eigen leven (De Kluizenaar en Van den Torre 2023: 78; Versantvoort et al. 2024). Ook zorgen over de achteruitgang van de natuur leven breed in Nederland (De Kluizenaar en Van den Torre 2023). Uit eerder onderzoek van PBL blijkt bovendien dat veel mensen de natuurproblemen in elk geval deels aan de landbouw lijken te wijten en dat de meeste mensen vinden dat de landbouw in Nederland milieuvriendelijker zou moeten produceren (Bouma et al. 2020). Tegelijkertijd kunnen mensen zich zorgen maken over de gevolgen van verduurzamingsbeleid voor het leven van mensen in Nederland (De Kluizenaar en van den Torre 2023; De Kluizenaar et al. 2024). Ook kunnen ze duurzaamheidsproblematiek anders prioriteren ten opzichte van andere maatschappelijke opgaven (Den Ridder et al. 2023a), en kunnen ze de manier waarop de lusten en de lasten van transitiebeleid zijn verdeeld als onrechtvaardig ervaren (De Kluizenaar et al. 2024). Daardoor kan het draagvlak voor verduurzamingsbeleid al snel onder druk komen te staan.

Mensen in Nederland zijn over het algemeen bereid om persoonlijk offers te brengen om te verduurzamen, maar alleen wanneer de verdeling van de lusten en de lasten van het transitiebeleid als rechtvaardig wordt ervaren (Mouter et al. 2021). Wanneer het beeld ontstaat dat de grootste vervuilers (zoals in Nederland Tata Steel en Schiphol) worden ontzien door het verduurzamingsbeleid, dan zullen mensen minder snel bereid zijn om ingrijpende verduurzamingsmaatregelen te accepteren. Dit punt kwam ook naar voren in de controverse rondom de stikstofproblematiek: hoewel de meeste boeren niet principieel tegen vergroeningsmaatregelen zijn, hadden ze soms ook het gevoel dat er veel van hen werd gevraagd, terwijl andere uitstoters van stikstof werden ontzien (De Witte en Molema 2023). Die gevoelens van onrechtvaardigheid leken bovendien weerklink te vinden onder een grotere groep mensen, die de verdeling van de lasten van het stikstofbeleid als onrechtvaardig ervaren, terwijl anderen de landbouwsector en het aanverwante agrocomplex juist als belangrijke veroorzaker van de problemen met de natuur in Nederland zagen. De internationale dimensie is hierbij ook belangrijk: voorstanders van een stringent stikstofbeleid beroepen zich vaak op het feit dat de Nederlandse landbouw voor een groot deel afhankelijk is van input uit het buitenland en goeddeels voor de export produceert.

Tegenstanders benadrukken daarentegen vaak dat er zonder boeren geen (betaalbaar) voedsel beschikbaar is, en dat boeren al te veel in de problemen zijn gebracht. Bovendien maken mensen zich zorgen dat de productie zich naar het buitenland zal verplaatsen, waar het misschien een grotere impact op natuur en klimaat zal hebben (Mouter et al. 2021).

Het rechtvaardigheidsvraagstuk beperkt zich niet alleen tot de nationale verdeling van de lusten en de lasten, maar kan ook in internationaal perspectief worden geplaatst. Recent publiceerde de Adviesraad Internationale Vraagstukken bijvoorbeeld een rapport over internationale klimaatrechtvaardigheid (AIV 2023). Daarin stelde de Adviesraad onder andere dat de kosten van klimaatverandering ongelijk zijn verdeeld over de wereld en de grootste lasten van klimaatverandering vaak worden gedragen door de armste landen. Ook werd gesteld dat de landen met de grootste historische verantwoordelijkheid te weinig doen om klimaatverandering tegen te gaan, en dat het internationale draagvlak voor klimaatbeleid daardoor in het geding komt. Klimaatverandering heeft eveneens gevolgen voor het mondiale voedselsysteem, zo beargumenteert de Adviesraad. Door toenemende droogte en extreem weer komt de landbouwproductiviteit voor veel landen in het mondiale zuiden bijvoorbeeld in het geding. Veel mensen in Nederland delen de opvatting dat de kosten van klimaatverandering ongelijk zijn verdeeld tussen landen, al is het daarbij niet duidelijk in hoeverre mensen daarbij vinden dat Nederland te veel of te weinig doet (De Kluizenaar et al. 2024). Bij het vormgeven van verduurzamingsbeleid dat als rechtvaardig wordt gezien, zal er rekening moeten worden gehouden met verdelingsvraagstukken die dus zowel nationaal als internationaal van aard zijn.

### **Verduurzaming van het voedselsysteem als multi-level governance vraagstuk**

Het aanpakken van klimaatverandering, natuurbescherming en het tegengaan van biodiversiteitsverlies vraagt om effectieve internationale samenwerking in supranationaal (EU) of mondiaal verband. De landelijke overheid heeft er in de afgelopen decennia steeds vaker voor gekozen om verantwoordelijkheid bij andere partijen neer te leggen, zij het bij decentrale overheden – zoals met het Nationaal Programma Landelijk Gebied – of de markt (Wagemans en Peters 2023). Daardoor kan er echter wel onduidelijkheid ontstaan over de sturingsvraag: wie draagt er verantwoordelijkheid voor het opstellen van beleid en mag daar bij betrokken zijn, en hoe kunnen burgers de politiek ter verantwoording te roepen? En hoe moet de nationale overheid zich verhouden tot een steeds vaker internationaal georganiseerde markt? Bovendien vinden burgers het belangrijk dat politieke autoriteit samenvalt met de gemeenschap waarvan ze onderdeel uitmaken en waaraan ze hun identiteit ontleen. Ook kunnen burgers uiteenlopende opvattingen hebben over hoe de politieke autoriteit tussen lokale, nationale en supranationale bestuursorganen moet worden verdeeld (Hooghe en Marks 2009). Wanneer Europese wet- en regelgeving ingrijpende gevolgen heeft voor het leven van mensen in Nederland, kan het door sommigen al snel als betuttelend worden ervaren, terwijl anderen de politieke autoriteit van de EU juist als een noodzakelijke voorwaarde voor effectief verduurzamingsbeleid zien.

In Nederland is er relatief veel steun voor een Europese aanpak van grensoverschrijdende problemen als klimaatverandering (Djundeva en Den Ridder 2021). Unilateraal handelen is in het geval van klimaatbeleid volgens veel burgers zinloos, omdat Nederland maar een klein land is en daarom op mondiale schaal amper een verschil kan maken in de uitstoot van broeikasgassen. Tegelijkertijd zien we dat veel burgers zich zorgen maken over de mate waarin zeggenschap over bijvoorbeeld culturele tradities en de productie van streekproducten blijft behouden. Meer in het algemeen bestaat het beeld dat Europees beleid te weinig ruimte laat voor nationale invulling ervan (Djundeva en Den Ridder 2021). Wanneer het grensoverschrijdende karakter van een beleidsterrein niet vanzelfsprekend is, kan het beeld van overmatige inmenging met nationale aangelegenheden vanuit de EU worden versterkt. Dit lijkt soms bijvoorbeeld het geval te zijn in de discussie rondom stikstof, waarbij het beeld kan ontstaan dat de doelstellingen rondom natuurbeheer zo scherp zijn geformuleerd dat er te weinig ruimte meer is om daar een nationale en provinciale invulling aan te geven en ecologische belangen en andere belangen op nationaal niveau met elkaar te wegen (Van den Bosch 2007; Den Ridder et al. 2023b).

### **Verduurzaming van het voedselsysteem als potentiële sociale splijtzwam**

Duurzaamheidsproblematiek en verduurzamingsbeleid kan door verschillende groepen in de samenleving anders worden ervaren en verschillen tussen groepen versterken (De Kluizenaar et al. 2024). Zorgen en opvattingen over duurzaamheid hangen bijvoorbeeld vaak samen met inkomen, opleiding en de mate waarin mensen maatschappelijk onbehagen ervaren (Geurkink en Miltenburg 2023; De Kluizenaar et al. 2024). Dat is misschien niet verwonderlijk. Mensen met een kleine portemonnee zullen zich eerder zorgen maken over de gevolgen van verduurzamingsbeleid voor de betaalbaarheid van basisbehoeften als voedsel, energie en mobiliteit dan mensen die meer te besteden hebben. Beleidsmaatregelen die direct raken aan dergelijke basisbehoeften, zoals een vlees- en/of zuiveltaks, kunnen dan ook met name in de groepen die over weinig hulpbronnen beschikken op relatief weinig steun rekenen (De Kluizenaar et al. 2024). Zowel het beeld dat de Nederlandse overheid te weinig doet om klimaatverandering tegen te gaan als het beeld dat de overheid te veel prioriteit geeft aan duurzaamheidsdossiers boven andere belangrijke problemen kan ontevredenheid over het regeringsbeleid vergroten en inspelen op gevoelens van onbehagen (Geurkink en Miltenburg 2023). Ook sociaal-culturele tegenstellingen spelen een rol. Er zijn bijvoorbeeld belangrijke verschillen in leefstijl, die de gepercipieerde rechtvaardigheid en legitimiteit van verduurzamingsbeleid kunnen beïnvloeden. De hoogste 10% van de inkomens in Nederland stoot gemiddeld 2,2 tot 4,4 keer zoveel uit als de onderste 50% van de inkomens (Ecorys 2022; De Kluizenaar et al. 2024). Duurzame consumptiepatronen worden bovendien in verband gebracht met cultureel kapitaal, waarbij een voorkeur voor biologisch, vegetarisch, lokaal geproduceerd, gezond en authentiek voedsel als uitingsvorm van een kosmopolitische leefstijl wordt gezien en kan fungeren als status-symbool (Ollroge en Sawert 2022; Vrooman et al. 2023). Ook de mate waarin mensen zich met Europa kunnen identificeren en bereid zijn om invloeden van buitenaf in de Nederlandse samenleving te accepteren hangen samen met verschillen in opleiding. Mensen met alleen een basisschool- of vmbo-opleiding hebben vaker cultureel-conservatieve opvattingen over thema's gerelateerd aan globalisering (Dekker et al. 2020). Ook maken ze zich vaker boos over de hoeveelheid aandacht die er is voor problemen als klimaatverandering ten opzichte van andere maatschappelijke problemen (De Kluizenaar et al. 2024). Dergelijke verschillen maken dat verschillende groepen mensen de op handen zijnde veranderingen in het voedselsysteem en het aanverwante beleid mogelijk op een andere manier zullen ervaren. Dat kan bijdragen aan het versterken van bestaande spanningen in de samenleving.

## **Vooruitblik op de bundel**

Het voedselsysteem veranderen is geen gemakkelijke opgave. Veranderingsbeleid kan maatschappelijke spanningen en tegenstellingen verder vergroten. Om rekening te kunnen houden met deze spanningen, is het belangrijk om een goed begrip te krijgen van het internationale karakter van het voedselsysteem, oftewel de manier waarop productie en consumptie in Nederland met het buitenland zijn verbonden. Ook is het van belang om te begrijpen hoe de internationale verwevenheid van het systeem raakt aan de levens van burgers hier en elders. Met deze bundel willen we dan ook bijdragen aan de ontwikkeling van een breed maatschappelijk perspectief op de verduurzaming van het voedselsysteem. Dit doen we door inzichtelijk te maken wat de internationale verwevenheid van het voedselsysteem betekent voor de ruimte die de Nederlandse overheid heeft om het systeem te verduurzamen en welke (politieke) keuzes daarin gemaakt kunnen worden.

We hebben de auteurs gevraagd om ook te reflecteren op recente ontwikkelingen in beleid. Gelet op de snelheid waarmee de ontwikkelingen plaatsvinden op het gebied van landbouw, natuur en voedsel, is het echter onvermijdelijk dat sommige ontwikkelingen achterhaald zijn op het moment van publicatie van deze bundel. Dat laat echter onverlet dat de boodschap van de afzonderlijke essays en de bundel als geheel blijft staan. Bovendien hopen we dat deze bundel geen eindpunt is, maar het beginpunt van een gesprek over het integrale perspectief dat nodig is om te sturen op welvaart in brede zin in het voedselsysteem.

De bijdragen over het eerste thema van de bundel geven inzicht in de manier waarop het Nederlandse voedselsysteem met het buitenland is verweven. Het [essay van Poppe](#) plaatst die verwevenheid in een historisch perspectief. Het bespreekt aan de hand van de ontwikkeling van het Nederlandse en Europese landbouwbeleid hoe het op handel gerichte systeem in de afgelopen eeuwen tot stand is gekomen en wat dit betekent voor de beleidsopgave om het systeem te verduurzamen. Hij reflecteert daarbij op recente ontwikkelingen in Europa, zoals de Europese *Green Deal* en de zogenoemde 'Farm to Fork'- of 'van boer tot bord'-strategie. Het [essay van Oosterveer](#) neemt de internationale verwevenheid van het systeem verder onder de loep en bevraagt de Nederlandse rol in het mondiale voedselsysteem door te kijken naar de invoer en de uitvoer van landbouwgoederen. [Haalboom zoomt in haar bijdrage](#) verder in op de veehouderij. Ze laat zien hoe de intensieve en grootschalige veehouderij zich historisch gezien heeft kunnen ontwikkelen door de opkomst van mengvoer gemaakt van geïmporteerde grondstoffen. Ook gaat ze in op de vraag wat deze verandering heeft betekend voor boeren in Nederland maar ook elders, en welke belangen een rol hebben gespeeld bij de opkomst van de intensieve veehouderij. Gezamenlijk geven deze essays een beeld van de historische ontwikkeling van het voedselsysteem, hoe dat systeem is verweven met mondiale handelsstromen, en wat de ontwikkelingen hebben betekend voor mensen, dieren en ecosystemen hier en elders.

Het tweede thema richt zich meer specifiek op de Europese beleidscontext. [Candel bespreekt](#) de precare balans in het Europese landbouwbeleid tussen competitie en solidariteit, en benoemt daarbij een aantal ontwikkelingen waardoor die balans onder druk is komen te staan. Hij gaat daarmee in op de vraag welke veranderingen er in Nederland nodig zijn zodat een nieuwe balans op Europees niveau kan worden gevonden. [Dries gaat dieper in](#) op recente EU-beleidsinitiatieven om sociale en ecologische standaarden te implementeren in de context van internationale handelsketens en de legitimiteitsvragen die daarbij komen kijken. [Vervolgens bespreekt Huysmans](#) de Europese beleidsambities om strategisch autonoom te worden in het licht van de strategische afhankelijkheden die door de handel in voedsel kunnen ontstaan. Daarbij verkent hij de gevolgen die een strategische blik op het voedselsysteem kunnen hebben voor het leven van burgers hier en elders. Ook plaatst hij een aantal kanttekeningen bij de wens om het voedselsysteem vanuit een geopolitieke invalshoek te beschouwen. De essays over dit thema werpen daarmee licht op de waardenafwegingen en moeilijk keuzes die een rol kunnen spelen in de nationale en internationale beleidsdiscussies.

In het derde en laatste thema van de bundel verschuift de focus naar het perspectief van burgers in Nederland. De bijdragen vertrekken daarbij vanuit het idee dat burgers in verschillende hoedanigheden met het voedselsysteem te maken krijgen en uiteenlopende belangen en visies kunnen hebben op de verduurzaming ervan. [Aarts en Leeuwis bespreken](#) bijvoorbeeld zowel vanuit het boerenperspectief als vanuit het perspectief van natuurbelangen hoe de landbouw en natuurbescherming tegenover elkaar zijn komen te staan. Ook gaan ze in op de vraag wat er nodig is om uit de impasse te geraken en natuurinclusieve landbouw mogelijk te maken. [Siegmann vertrekt](#) vanuit het perspectief van arbeidsmigranten in de landbouw. Ze bespreekt hoe de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, die in de afgelopen jaren steeds vaker negatief in het nieuws kwamen, samenhangen met beleidskeuzes. [Dagevos neemt](#) het perspectief van de burger als consument als startpunt voor zijn essay. Hij bespreekt hij de botsing van waardenpatronen die met de consumptie van vlees gepaard gaat en de omgevingsfactoren die daarbij een rol spelen. In de laatste bijdrage aan dit thema [focussen Bock en Wiskerke](#) op het perspectief van burgers die alternatieve voedselnetwerken tot stand proberen te brengen. Ze reflecteren op de vraag welke rol de ontwikkeling van dergelijke voedselnetwerken in bredere zin in het voedselsysteem kan spelen. De essays bieden daarmee een blik op de verscheidenheid aan ervaringen van burgers in het voedselsysteem en wat er vanuit die verschillende perspectieven nodig is om positieve verandering te realiseren.

Na een hoofdstuk waarin de belangrijkste punten uit de verschillende essays nog eens kort worden samengevat, volgt een slotbeschouwing met een reflectie op rechtvaardigheid. Vanuit dit rechtvaardigheidsperspectief gaat deze reflectie in op een aantal prangende politieke keuzes die moeten worden gemaakt als de overheid werk wil maken van de ambities op het gebied van duurzaamheid. Bijvoorbeeld of de Nederlandse landbouw moet extensiveren of juist intensiveren, in hoeverre de verkleining van de veestapel als beleidsdoel moet dienen, en in welke mate Nederland moet inzetten op regionalisering van het voedselsysteem of juist op verdere globalisering. Ten slotte biedt de slotbeschouwing op basis van inzichten uit de essays een aantal aanknopingspunten voor beleid door te reflecteren op de mogelijkheden die Nederland heeft om, gegeven de internationale ontwikkelingen in voedselproductie en -consumptie, met nationaal beleid sturing te geven aan het voedselsysteem.

## Literatuur

- Afrian, K., R. van der Wal en L. Hoeksma (2020). *De landbouw in de Nederlandse economie*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd 24 juli 2024 via [www.cbs.nl/nl-nl/longread/de-nederlandse-economie/2020/de-landbouw-in-de-nederlandse-economie?onepage=true](http://www.cbs.nl/nl-nl/longread/de-nederlandse-economie/2020/de-landbouw-in-de-nederlandse-economie?onepage=true).
- AIV (2023). *Klimaatrechtvaardigheid als noodzaak*. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.
- Bakker, E. de, H. Dagevos, E. van Mil, P. van der Wielen, I. Terluin en A. van den Ham (2013). *Energieke zoektochten naar verduurzaming in landbouw en voedsel: paradigma's en praktijken*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Berkhout, P., H. van der Meulen en P. Ramaekers (2022). *Staat van Landbouw en Voedsel*. Wageningen: Wageningen Economic Research.
- Boezeman, D., B. Silvius, M. Vink, W. Kuindersma, B. Breman, M. Hoogvliet en J. van den Roovaart (2024). *Ex ante analyse nationaal landelijk gebied: Provinciale programma's en rijksmaatregelen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bosch, F.J.P. van den (2007). *Draagvlak voor het Natura 2000 gebiedenbeleid: Onder relevante betrokkenen op regionaal niveau*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Bouma, J., P. Boot, H. Bredenoord, F. Dietz, M. van Eerdt, H. van Grinsven, M. Kishna, W. Ligtoet, R. van der Wouden en M. Sanders (2020). *Burger in zicht, overheid aan zet. Balans van de Leefomgeving 2020*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Brand, C. (2023). *De verduurzaming van de landbouw – deel II: emissies*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd 24 juli 2024 via [www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2023/de-verduurzaming-van-de-landbouw-deel-ii-emissies?onepage=true](http://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2023/de-verduurzaming-van-de-landbouw-deel-ii-emissies?onepage=true).
- CBS (2020). *Nederland in cijfers 2020*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd 24 juli 2024 via [longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2020](http://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2020).
- CBS/PBL/RIVM/WUR (2024). *Nutriëntenoverschotten in de landbouw, 1970-2022*. Den Haag/Bilthoven/Wageningen: Centraal Bureau voor de Statistiek/Planbureau voor de Leefomgeving/Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu/Wageningen University & Research. Geraadpleegd 24 juli 2024 via [www.clo.nl/indicatoren/nloog623-nutriëntenoverschotten-in-de-landbouw-1970-2022](http://www.clo.nl/indicatoren/nloog623-nutriëntenoverschotten-in-de-landbouw-1970-2022).
- Dekker, P., E. Boonstoppel, M. Hurenkamp, I. Middendorp en E. Tonkens (2020). *Dealen met de grote wereld. Globalisering in de publieke opinie en op het werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Djundeva, M. en J. den Ridder (2021). *Verwachtingen en beeld van de Europese Unie: het Nederlandse burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ecorys (2022). *Onderzoek Nederlandse inkomens en CO<sub>2</sub> voetafdruk. Inzichten uit bestaande data bronnen*. Rotterdam: Ecorys.
- Geurkink, B. en E. Miltenburg (2023). *Somber over de samenleving?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hammingh, P., M. Menkveld, C. Volkers, M. van Hout, P. Koutstaal en M. van Seville (projectcoördinatie) (2023). *Klimaat- en Energieverkenning 2023. Ramingen van broeikasgasemissies, energiebesparing en hernieuwbare energie op hoofdlijnen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hooghe, L. en G. Marks (2009). A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus. In: *British Journal of Political Science*, jrg. 39, nr. 1, p. 1-23.
- Jukema, G., P. Ramaekers en P. Berkhout (2022). *De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband* (editie 2022). Wageningen: Wageningen Economic Research.
- Kluzenaar, Y. de en A. van den Torre (2023). Verduurzaming vanuit burgerperspectief. In: D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. Van den Broek en M. Reijnders (red.), *Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023* (p. 73-97). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kluzenaar, Y. de, A. van der Heide en J. Iedema (2024). Verduurzaming als sociaal-maatschappelijke opgave. In: L. Vermeij, Y. de Kluzenaar, M. Reijnders en M. Coenders (red.), *Koersen op kwaliteit van de samenleving. Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2024* (p. 90-103). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Krom, M. de en H. Muilwijk (2018). *Perspectieven op duurzaam voedsel. Pluriformiteit in debat en beleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Lang, T. en M. Heasman (2004). *Food wars: the global battle for mouths, minds and markets*. Londen: Earthscan.
- McMichael, P. (2009). A food regime analysis of the 'world food crisis'. In: *Agriculture and Human Values*, jg. 26, p. 281-295.
- Monbiot, G. (2022). *Regenesis: Feeding the world without devouring the planet*. Londen: Penguin UK.
- Mouter, N., L. van Beek, A. de Ruijter, J. Ignacio Hernandez, S. Schouten, L. van Noord en S. Spruit (2021). *Brede steun voor ambitieus klimaatbeleid als aan vier voorwaarden is voldaan*. Delft/Utrecht: TU Delft/ Universiteit Utrecht.
- Muilwijk, H., H. Westhoek en M. Krom (2018). *Voedsel in Nederland: Verduurzaming bewerkstelligen in een veelvormig systeem*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Ollroge, R. en T. Sawert (2022). The Cultural Dimension of the Globalization Divide. Do Lifestyle Signals affect Cosmopolitans' Willingness to interact? In: *Zeitschrift für Soziologie*, jg. 51, nr. 3, p. 263-277.
- Reudink, M., J. Bastiaanssen, H. Elzenga, R. Franken, H. van Grinsven, A. Hanemaaijer, C. Lennartz, M. van Schie, J. Schild, K. Schotten, R. van der Veen, M. Vonk en M. Sanders (2023). *Toekomstbestendig kiezen, rechtvaardig verdelen. Balans van de leefomgeving 2023*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Ridder, J. den, L. van 't. Hul en A. van den Broek (2023a). *Burgerperspectieven 2023*1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, S. Kunst, C. Hartman en E. Miltenburg (2023b). *Burgerperspectieven 2023*2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Trienekens, S., R. Plantinga, M. Vink, D. Boezeman en S. van Berkum (2024). *Sociaaleconomische effecten van stikstofbronmaatregelen en natuurmaatregelen. Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Veraart, F. (2022). Catalysing Socio-Ecological Change: The Extraction and Processing of Edible Oils, 1910-1940. In: *Global Environment*, jg. 15, nr. 2, p. 370-397.
- Versantvoort, M., M. Klomp, M. Elsen, T. Tromp, N. Kieruij, Y. de Kluizenaar, J. Iedema, L. Heil en I. van den Heuvel (2024). *Tussen duurzaam denken en duurzaam doen. Houding, gedrag en veranderbereidheid van religieuze en niet-religieuze Nederlanders als het gaat om klimaat*. Den Haag/Amsterdam: Sociaal en Cultureel Planbureau/Protestantse Theologische Universiteit.
- Vink, M. en D.F. Boezeman (2018). *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Viviano, F. (2017). This tiny country feeds the world. In: *National Geographic*, jg. 232, nr. 3, p. 82-109.
- Vrooman, C., J. Boelhouwer, J. Iedema en A. van den Torre (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wagemans, F. en S. Peters (2023). *Roep om een overheid die verantwoordelijkheid neemt. Burgers over de verdeling van verantwoordelijkheden bij grote maatschappelijke opgaven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Walther, C.M., D. Stomph en R.I. van Dam (2023). *Sociale impact van de landbouwtransitie*. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Westhoek, H., R. van Oostenbrugge, A. Faber, A. Prins en D. van Vuuren (2010). *Voedsel, biodiversiteit en klimaatverandering. Mondiale opgave en nationaal beleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Winkler, K., R. Fuchs, M. Rounsevell en M. Herold (2021). Global land use changes are four times greater than previously estimated. In: *Nature Communications*, jg. 12, nr. 1, art. 2501.
- Witte, T. de en M. Molema (2023). *Draagkracht en draagst van boeren in Fryslân*. Leeuwarden: Planbureau Fryslân.
- WKR (2023). *Met iedereen de transitie in. Richtinggevende keuzes voor een klimaatneutraal en klimaatbestendig Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijke Klimaatraad.
- WRR (2014). *Naar een voedselbeleid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zwarte, I. de en J. Candel (red.) (2020). *Tien miljard monden. Hoe we de wereld gaan voeden in 2050*. Amsterdam: Prometheus.

Thema 1

# Internationale verwevenheid nader bekeken

Deze sectie richt zich op de internationale verwevenheid van ons voedselsysteem. De onderwerpen omvatten een historisch perspectief op deze verwevenheid, de rol van Nederland in het mondiale voedselsysteem, en de internationale verwevenheid van de veehouderij, met een focus op het voedsel dat dieren eten. Gezamenlijk geven deze essays een beeld van de historische ontwikkeling van het voedselsysteem, hoe dat systeem is verweven met mondiale handelsstromen, en wat de ontwikkelingen hebben betekend voor mensen, dieren en ecosystemen hier en elders.

## **1 Landbouwbeleid door de jaren heen**

*Krijn J. Poppe (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur)*

## **2 Nederland exportland?**

*Peter Oosterveer (Wageningen University & Research)*

## **3 De mondiale pootafdruk van de Nederlandse veestapel**

*Floor Haalboom (Erasmus MC/Universiteit Utrecht)*

## 1

# Landbouwbeleid door de jaren heen

*Krijn J. Poppe (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur)*

**Krijn J. Poppe** is landbouweconoom en werkte bijna 40 jaar bij het Landbouw-Economisch Instituut Wageningen Economic Research als onderzoeksmanager en beleidsadviseur. Hij is raadslid bij de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Momenteel is hij geïnteresseerd in historische transities in het Nederlandse voedselsysteem en hun betekenis voor de huidige systeemveranderingen.

De Nederlandse landbouw is economisch gezien al een millennium verweven met het buitenland. Sinds de vorming van de Europese Economische Gemeenschap in 1958, nu de Europese Unie, is dat ook voor het landbouwbeleid het geval. Dit essay gaat over die institutionele verwevenheid in het landbouwbeleid vanuit historisch perspectief. Om te begrijpen hoe belangrijk dat is voor de bedrijfstak en onze economie, staan we eerst even stil bij het internationale karakter van onze landbouw.

In de Middeleeuwen werden de inpolderingen in de zuidwestelijke delta en de ontginning van het West- en Noord-Nederlandse veenlandschap, gedreven door de behoefte aan landbouwproducten in de steden van Vlaanderen, gevolgd door die van de graafschappen en hun steden. Akkerbouw werd in de veengebieden verruild voor melkveehouderij toen de Hanzesteden graan uit Oost-Europa begonnen te importeren. Die Oostzeehandel was zeer winstgevend en werd daarom ook wel de ‘moeder van alle handel’ genoemd. Ook Amsterdam werd later groot dankzij deze ‘moedernegotie’. Nederlandse boeren specialiseerden zich in verse en luxe producten voor de steden: van melk en kaas tot groenten, tulpen en gewassen voor de nijverheid. Tegelijkertijd werden ossen voor de vleesproductie lopend vanuit Denemarken aangevoerd, om hier te worden vetgemest en geslacht. Rijke kooplieden investeerden hun geld in het droogmalen van polders. In de Gouden Eeuw verwonderde een buitenlandse bezoeker zich over de specialisatie in dit Nederlandse voedselsysteem: ‘*They send abroad the best of their own butter, and buy the cheapest out of Ireland, or the north of England for their own use*’ (Slicher van Bath 1980: 316). Kortom: internationale markten bepaalden het karakter van de lokale landbouw eeuwen geleden al op tal van manieren.

Het industrialiserende Verenigd Koninkrijk (VK) zou een belangrijke bestemming voor Nederlandse producten blijken. Halverwege de negentiende eeuw werden daar de *Corn Laws* afgeschaft, een belasting die invoer duur maakte en dus Engelse boeren en landadel beschermde. Na de afschaffing braken bij Nederlandse boeren zelfs ‘de champagnejaren’ aan. Chique Groningse herenboerderijen zijn er nog stille getuigen van. Na enkele decennia was deze bloeiperiode voorbij. De grote vraag en hoge prijzen lokten extra productie in andere landen uit. Vooral in Noord-Amerika dat, geholpen door nieuwe technologieën als spoorlijnen en stoomboten, de Europese markt met graan overspoelde. Het gevolg was een landbouwcrisis die de start werd van het Nederlandse landbouwbeleid, iets waar in die liberale negentiende eeuw niet eerder aanleiding toe was geweest. Voordat we ingaan op het landbouwbeleid, kunnen we uit deze korte schets concluderen dat de Nederlandse landbouw altijd een commercieel karakter heeft gehad en ingebed is geweest in internationale markten, zonder dat dit door landbouwbeleid werd gesteund of verhinderd. Dat sluit aan bij het natuurlijke karakter van ons land in een delta van rivieren: eeuwenlang zijn landbouw, handel en logistiek de belangrijkste bronnen van bestaan, verweven en concurrerend zonder veel overheidsinterventie.

## Nationaal landbouwbeleid tot de jaren zestig

De Staatscommissie voor de Landbouw werd in 1886 in het leven geroepen om te adviseren in de landbouwcrisis. Ze kwam met drie adviezen, waarvan de eerste over de zuivelsector ging. Daar lagen voor Nederland meer kansen dan voor granen. Allereerst ging het om wettelijke maatregelen tegen geknoei in de belangrijke boterhandel – waar boter nogal eens werd vermengd met ‘kunstboter’, het nieuwe product margarine, of werd bijgekleurd. Het zou leiden tot een Boterwet en uitmonden in tal van wetgevingen op het vlak van voedselkwaliteit en -veiligheid. Twintig jaar eerder was bij de runderpest overigens al de eerste wetgeving rond dierziekten ontstaan. Daarnaast werd geadviseerd om specifiek landbouwonderwijs als overheidstaak te zien. En tot slot bepleitte de commissie, naar Duits voorbeeld, het oprichten van Rijkslandbouwproefstations (Bieleman 2008; De Haas 2013).

Met deze adviezen werd de basis gelegd voor het zogenoemde OVO-drieluik van onderzoek, voorlichting en onderwijs. Het hele pakket, en ook andere wetgeving zoals die voor de coöperatie als nieuwe rechtsvorm, ademt de sfeer van innovatie als beleidsinstrument. Dat was niet zozeer een gevolg van de liberale tijdgeest, maar van de ervaren noodzaak onze positie in het internationale handelsverkeer te versterken. In Duitsland lagen de machtsverhoudingen zodanig dat de Pruisische *Junker* (zelf boerende grootgrondbezitters) bescherming met importheffingen konden afdwingen op hetzelfde moment dat de jonge Duitse staat een beschermend beleid voerde voor de opkomende industrie. In het VK kwam de invoer van goedkoop graan deels uit de eigen overzeese gebiedsdelen (Canada, Australië). In het VK hadden de grootgrondbezitters (de adellijke grondverpachters) het bij de opheffing van de *Corn Laws* al afgelegd tegen de industriële elite, die belang had bij lage lonen en goedkoop voedsel. Voor de exporteurs Denemarken en Nederland, zonder veel industrie en graantelende koloniën, was het opgeven van exportmarkten geen oplossing en zat er weinig anders op dan via kwaliteit, innovatie en kostprijsconcurrentie een inkomen te blijven genereren. Genoemde verschillen in reacties door het beleid op de crisis zouden meer dan een eeuw later in Brussel nog steeds een rol spelen bij discussies over de inrichting van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB).

De landbouw krabbelde er al snel na de landbouwcrisis van de jaren 1880 weer bovenop. Dat kwam vooral door de welvaartstoename in Europa, en met name nu ook in het verenigde en industrialiserende Duitsland. Daar lag een markt voor zuivel, vlees, groenten en fruit. Vanuit Venlo is men sneller met ‘*Frische Eier*’ en groenten in het Ruhrgebied dan in Amsterdam. Spoorlijnen, en gedurende korte tijd ook tramwegen, hielpen. En de jonge Duitse chemische industrie werd een belangrijke toeleverancier van een nieuw product: kunstmest. Daarmee kon het grondgebruik, met name ook op de zandgronden, worden geïntensiveerd. Er waren geen schapen en heideplaggen meer nodig voor de mest. De Heidemaatschappij en later anderen ontgonnen in een ruime halve eeuw 900.000 hectare woeste grond, een oppervlakte vergelijkbaar met de helft van het huidige Nederlandse landbouwareaal. Het werd ook aantrekkelijk om de weinig rendabele teelt van veevoer aan het buitenland over te laten en via Rotterdam te importeren.

De aankopen van kunstmest en veevoer vroegen om oogstfinanciering (werkkapitaal), net als dat financiering nodig was voor enige mechanisatie zoals karntonnen of nieuwe stallen. Net als bij de opgerichte zuivelcoöperaties en aankoopverenigingen, bood ook hier het verschijnsel coöperatie een uitkomst in de vorm van de boerenleenbank. Dat stelsel van banken was al snel in staat behoorlijke hoeveelheden spaargelden naar de kapitaalmarkt te geleiden.

Met jaarlijkse ups en downs rolde ons land met zijn exporterende landbouw zo de Eerste Wereldoorlog in. Weliswaar was Nederland neutraal en kon het aan beide partijen in het conflict zijn producten verkopen tegen aantrekkelijke prijzen, maar de import van veevoer, kunstmest en granen werd problematisch. De langdurige oorlog leerde de overheid, en de boerenorganisaties en topcoöperaties zoals het Centraal Bureau (later bekend als Cebeco-Handelsraad), om gedetailleerd landbouw- en voedselbeleid te voeren.

Na de Eerste Wereldoorlog kwamen de goede tijden niet terug. Duitsland zuchtte onder herstelbetalingen en hyperinflatie. In de grote productielanden sloegen de mannen die van het front terugkeerden de hand weer aan de ploeg. De *'roaring twenties'* gingen aan van de Nederlandse boeren dan ook voorbij. Het werd nog veel slechter toen in 1929 de economische crisis uitbrak en het kabinet Colijn lang vast bleef houden aan een sterke gulden (de gouden standaard), die export duur maakte. Daarmee werd de exporterende landbouw een van de zwaarst getroffen sectoren van de Nederlandse economie. De regering zag zich daardoor opnieuw genoodzaakt om landbouwcrisisbeleid te voeren, met gedetailleerde productievoorschriften die diep ingrepen in de bedrijfsvoering. Het Landbouwcrisisfonds gaf tussen 1933 en 1936 circa 200 miljoen gulden per jaar uit, een kwart van de staatsbegroting. Het belang van het ondersteunen van de sector was groot voor de beroepsbevolking: er was weinig alternatieve werkgelegenheid en met de staatssteun aan de landbouw werd de sector meer dan ooit een arbeidsreservoir met verborgen werkloosheid. In 1950 waren er 747.000 mensen werkzaam in de landbouw, circa 150.000 meer dan aan het begin van de eeuw. Dit stond in schril contrast met de daling in omliggende landen (Bieleman 2008).

De Tweede Wereldoorlog bracht, net als in de Eerste Wereldoorlog, marktinterventies en voedsel-distributie met zich mee. Die konden echter niet voorkomen dat door oorlogshandelingen en logistieke problemen met name de Randstad geconfronteerd werd met een koude hongerwinter die circa 20.000 mensen het leven kostte. Na de bevrijding werd het voedseltekort relatief snel opgelost, maar ontstond er wel een ander probleem. De regering zag zich geconfronteerd met enorme schade aan woningen, infrastructuur en bedrijfskapitaal. Vervoermiddelen en machines waren tijdens de oorlog namelijk voor een groot deel naar Duitsland verdwenen. Voor de wederopbouw moesten dergelijke kapitaalgoederen geïmporteerd worden. De daarvoor benodigde dollars ontbraken, dus moest er uitvoer komen. Daarvoor stond de landbouw aan de lat, want veel andere opties waren er op dat moment niet en ook de inkomens uit Nederlands-Indië dreigden verloren te gaan. Maar om te kunnen concurreren op de internationale markt moest wel de kostprijs van de producten omlaag. Minister van Landbouw Sicco Mansholt (PvdA) constateerde daarbij 'dat voor alles arbeidsproductiviteit nodig is, willen we onzen uitvoer terugwinnen en weer kunnen concurreren op de internationale markt; thans is het prijsverschil nog enorm' (Poppe 2022: 147). Het Nederlandse landbouwbeleid richtte zich na de oorlog dan ook allereerst op een voedselvoorziening tegen lage prijzen voor de consument, zodat ook de lonen laag konden blijven en (andere) exportindustrieën concurrerend konden zijn. Het tweede doel was een exporterende landbouwsector en een derde betrof de bestaanszekerheid van hen die in de landbouw werkten.

Daartoe werd een terughoudend prijsbeleid gevoerd. Dat was gebaseerd op de kostprijzen die het Landbouw-Economisch Instituut voor efficiënt geleide praktijkbedrijven uitrekende. Bleef de marktprijs daar duidelijk onder, dan was er inkomenssteun, met ook nog een toeslag op de minder rendabele lichte zandgronden. De kosten voor de overheid waren beperkt door de maalindustrie een bijmengverplichting op te leggen: de meelfabrieken waren verplicht een bepaald percentage van hun graan inlands aan te kopen en niet in het buitenland, waar de prijzen lager waren en de kwaliteit hoger. Zo werd ook de wisselkoers van de gulden met de dollar ondersteund.

Naast het prijsbeleid werd de ontwikkeling van de landbouw vooral ook op andere wijze bevorderd: er werd veel nadruk gelegd op productiviteitsontwikkeling en de modernisering van de landbouw, met aandacht voor het OVO-drieluik. Aanvankelijk speelde ook de Marshallhulp daarin een grote rol. In dit beleid waren ook de ruilverkavelingen een belangrijk onderdeel, waarmee de ontwatering van percelen werd verbeterd en de percelen werden vergroot. Zandpaden werden vervangen door asfalt en waterleiding- en elektriciteitsnetwerken bereikten het landelijk gebied (Andela 2000). De tractor, tal van andere landbouwmachines en een assortiment aan bestrijdingsmiddelen deden hun intrede, zodat er per arbeidskracht meer kon worden geproduceerd en de kostprijs daalde. De ruilverkavelingen gingen vaak ook gepaard met een programma van streekverbeteringen met een sociaaleconomische modernisering. Het filmbureau van het ministerie van Landbouw en Visserij zorgde voor honderden films die boeren en boerinnen de moderne landbouw en bijbehorend gezinsleven voorspiegelden: de overheid als *social engineer*. Dat werd gepresenteerd als zijnde ideologisch neutraal. In werkelijkheid ging het om modernisering, efficiency, productiviteit en beïnvloeding van het mentale model tot een 'modern cultuurpatroon'. Daarin werd de boer voorbereid op het moderne leven als 'vrije agrarische ondernemer' in een 'verjongd landschap', dat werd ingericht als een 'efficiënt productiemiddel' (Veer 2020: 432). Studieclubs van boeren, vaak met gebruik van boekhoudcijfers, werden door de voorlichtingsdienst opgezet. Er was actief beleid waarin mensen werden ondersteund om te emigreren. Boerenkinderen werd het mogelijk gemaakt een regionale ambachtsschool te volgen voor een werkplek in de bouw of andere beroepen, zodat er minder bedrijfsopvolgers in de landbouw zouden komen.

Intensivering lag niet meteen voor de hand: nog in 1954 constateerde een bekende studie over het kleine-boerenvraagstuk dat dit voor de varkens- en kippenhouderij geen oplossing bood. Er was namelijk schaarste aan dollars voor de invoer van veevoer en de Duitse consument had nog weinig te besteden. Maar dat veranderde door het Duitse *Wirtschaftswunder* in de jaren vijftig snel, ook door de opbloei van de internationale handel en het uitrollen van nieuwe (transport)technologieën. Daarmee verdween ook het probleem van gebrek aan dollars. Met de voortvloeiende welvaart, resulterend uit de exportgroei, liepen de arbeidskosten ook in de landbouw snel op: van 1,50 gulden (0,68 euro) per uur in 1955 naar 14 gulden (6 euro) twintig jaar later. Die hogere arbeidskosten stimuleerden de inzet op innovaties om op arbeid te besparen, zoals grotere machines, melkmachines en nieuwe stallen. Gemengde bedrijven specialiseerden zich in melkvee, varkens of kippenbedrijven (intensieve veehouderij), gebruikten geen stro meer en produceerden drijfmest in plaats van vaste mest (Bieleman 2008).

Het Nederlandse landbouwbeleid van de jaren vijftig was buitengewoon succesvol in de modernisering van de landbouw. Inkomens en leefomstandigheden op het platteland verbeterden. Boerenzoons en landarbeiders, het surplus aan arbeid, werden van de boerderijen naar de industrie en de bouw gesluisd. De arbeidsproductiviteit nam toe. Daarbij was er samenhang in beleid. Zo plande de provincie Noord-Brabant haar industrieterreinen zodanig verspreid, dat ze per fiets vanuit de kleine dorpen en gehuchten bereikbaar waren. Ook elders was er een kernbeleid. Overheid en (georganiseerd) bedrijfsleven trokken in deze strategie gezamenlijk op in publiekrechtelijke organisaties, zoals het Landbouwschap en de productschappen. Toch waren er wel tegenstanders van de forse sturing door de overheid, zoals bleek bij de ongeregelde heden in Hollandscheveld in 1963 en het politieke succes van Boer Koekoek.

Kenmerkend waren ook nu weer de beperkte mogelijkheden voor nationaal beleid in een exporterend land. De ruimte voor markt- en prijsbeleid is beperkt tot de binnenlandse consumptie of het betalen van subsidies. Verlagen van de kostprijs via innovatie is het geijkte beleidsdoel. Met de innovatie en stijgende arbeidsproductiviteit steeg ook de productie. Om de export daarvan verder te laten groeien kwam de interne markt van de Europese Economische Gemeenschap (EEG), de voorloper van de Europese Unie, begin jaren zestig als geroepen. Aan die Europese eenwording werd al sinds de oorlog gewerkt, maar dat was voor de landbouw niet simpel. Dit kwam doordat Duitsland als importeur wel had kunnen kiezen voor een markt- en prijsbeleid met een hoog beschermingsniveau (Neville-Rolfe 1984).

## Gemeenschappelijk landbouwbeleid

In 1958 lukte het Sicco Mansholt om een Europees landbouwbeleid tot stand te brengen. Hij werd de eerste Europees Commissaris van Landbouw in de Europese Commissie.<sup>1</sup> Aanvankelijk was de EEG een samenwerking tussen zes landen,<sup>2</sup> waarmee deze landen na twee verwoestende wereldoorlogen duurzame vrede in Europa wilden bewerkstelligen, door middel van de integratie van de economieën en de daarmee gegenereerde welvaart. In het beoogde vrije verkeer van goederen had Duitsland belang bij een vrije markt voor industriële producten. Frankrijk en Nederland, landen met een relatief laag agrarisch prijspeil, hadden belang bij een vrije markt voor landbouwproducten en voedingsmiddelen. Het lukte Mansholt, met zijn kabinetschef Alfred Mozer, de weerstand van de Duitse regering te breken via de industrie en de vakbeweging (Van Merriënboer 2006; Weller 2019).

Het landbouwbeleid kende vijf doelen, die nog immer in het verdrag over de werking van de Europese Unie staan: productiviteitsverbetering, redelijke levensstandaard voor boeren, redelijke voedselprijzen, prijsstabilisatie en voedselzekerheid. Er kwam een complex stelsel van markt- en prijsbeleid dat de prijsniveaus van de zes landen bij elkaar bracht, op een niveau dat hoger was dan de wereldmarkt. Er golden minimumprijzen (garantieprijsen) die jaarlijks werden aangepast, veelal in marathonzittingen van de Raad van landbouwministers. Daarbij hoorden dus ook invoerrechten, exportrestituties en interventie-aankopen als marktprijzen beneden het garantieniveau kwamen. Die invoerrechten golden dankzij een lobby van de margarine-industrie overigens niet voor de import van plantaardige olie en vetten, waaronder soja. Dat was aanvankelijk een kleine stroom, maar tijdens de Cubacrisis schakelde de Amerikaanse frisdrankindustrie over van Cubaanse rietsuiker op vloeibare maissuiker. De VS regelde met Mansholt dat het bijproduct maisgluten zonder heffing in de EEG kon worden ingevoerd, net als veevoergrondstoffen als citruspulp, palmpitten, sojaschroot en tapioca. Dit zogenoemde ‘gat van Rotterdam’ zou de Europese intensieve veehouderij rond de havens concentreren en de teelt van olie- en eiwitgewassen reduceren.

Naast dit markt- en prijsbeleid was er ook structuurbeleid, dat wat later op gang kwam. Tot dat beleid hoorde onder andere rentesubsidies op investeringen. In feite kon Nederland gedurende de jaren zestig en zeventig zijn nationale innovatiebeleid continueren, met OVO-drieluik, ruilverkavelingen en aandacht voor ‘blijvers en wijkers’ (de vertrekkende boeren). Een belangrijk instrument daarbij was het Ontwikkelings- en Saneringsfonds. Dit O&S-fonds verleende onder andere borgstellingen aan weinig kapitaalkrachtige boeren met een goed bedrijfsplan, dat de, vaak nog lokale, bank te risicovol vond.

Het markt- en prijsbeleid zorgde voor een toename van de productie, stijging van boereninkomens en intensivering van de veehouderij, maar loste niet het kleine-boerenvraagstuk op. Uiteindelijk komt innovatie vooral ten goede aan de consument in de vorm van lagere prijzen en ontstaat een tredmolen. Vooruitstrevende boeren profiteren namelijk, omdat die als eerste de innovaties doorvoeren en daarmee een lagere kostprijs kunnen realiseren. Hun grotere winstgevendheid maakt het mogelijk uit te breiden, wat ook aantrekkelijk was, en is, wanneer de innovaties op arbeid bespaarden. In het gezinsbedrijf is dan arbeid over om een groter bedrijf te exploiteren en arbeidsbesparende machines nog rendabeler in te zetten.

Schaalvergroting dus, met ook hoge biedprijzen voor een paar hectare extra grond. De door intensivering vergrote productie en de concurrentie tussen boeren bij de afzet van producten naar handel en voedingsmiddelenindustrie, leidt er in dit mechanisme toe dat de marktprijs tendeert naar de verlaagde kostprijs van de efficiëntste producenten. Goed voor de consument, minder leuk voor de boeren die met lagere inkomens worden geconfronteerd. Hun lagere inkomen is een signaal om in een andere bedrijfstak aan de slag te gaan, maar boeren met lage inkomens veranderen niet gemakkelijk van beroep. Dat vraagt soms om verhuizing naar de stad. Zij kiezen er daarom voor om niet te herinvesteren, om het tot hun pensioen uit

<sup>1</sup> Dat orgaan ontwikkelde de beleidsvoorstellen voor de Europese Economische Gemeenschappen: de EEG, de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en Euratom.

<sup>2</sup> Te weten België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland.

te kunnen houden. Het zijn de kinderen die met de voeten stemmen en geen belangstelling hebben voor bedrijfsopvolging. Die permanent lage inkomens bij een deel van de boeren doet hun organisaties, in Nederland waren dat de verzuilde voorgangers van LTO, pleiten voor ondersteuning. Tegelijkertijd heeft de maatschappij belang bij lagere voedselprijzen. En de agribusiness die de machines, gebouwen, gewasbeschermingsmiddelen en zaaizaden levert, heeft belang bij vernieuwing en afzet van de technologie aan de innoverende boeren. Het is deze mix van belangen die ertoe leidt dat de lagere boereninkomens roepen om meer innovatie en ondersteuning daarvan via het landbouwbeleid. Dergelijk innovatiebeleid is een hoeksteen van beleid geworden, zeker in exporterende landen waar bescherming via invoertarieven geen optie is. Die ondersteuning met het landbouwbeleid vertraagt de afvloeiing van arbeid, maar het houdt ook de tredmolen in stand en zet via hoge grondprijzen aan tot intensief grondgebruik.

Het is dus begrijpelijk dat Sicco Mansholt in de jaren zestig dit mechanisme wilde doorbreken via structuurbeleid. Grotere bedrijven van meerdere boeren samen of met meer personeel zouden een veel socialere organisatievorm zijn. In de ogen van de socialist Mansholt kon de boer dan ook eens met vakantie. In de praktijk kwam het plan neer op een halvering van het aantal boeren, in de toenmalige EEG waren dat er tien miljoen, binnen tien jaar – voor het traditionele kleine gezinsbedrijf was geen toekomst. Het plan leidde tot zeer fors verzet in boerenkring (bij demonstraties in Brussel viel een dode) en werd sterk afgezwakt (Van Merriënboer 2006). Deze component van het landbouwbeleid bleef minder effectief dan het markt- en prijsbeleid dat Europa opstuwde tot netto-exporteur. De door Mansholt beoogde bedrijfsgroottes zijn overigens inmiddels via meer natuurlijke weg bereikt, maar het probleem van de kleine bedrijven die een schaalnadeel hebben, waardoor de beloning voor hun arbeidsinzet achterblijft, is nog springlevend. Mansholt zelf zou in zijn laatste jaren in Brussel na het lezen van het rapport *Grenzen aan de Groei* van de Club van Rome (Meadows et al. 1972) ook afscheid nemen van de schaalvergroting en een ecologische invalshoek voorstaan, maar de EEG was daar nog niet aan toe.

In een periode van het verdwijnen van vaste wisselkoersen (wat het uniforme prijsbeleid bemoeilijkte), inflatie en hoge werkeloosheid, kreeg het beleid te maken met forse productieoverschotten en hoge budgetlasten. De relatief hoge garantieprijs en de opgewekte technische innovatie leidden tot overschotten in de vorm van boterbergen en wijnmeren. Toetreding van nieuwe lidstaten die netto-importeur waren, zoals het VK, hielp maar tijdelijk. Terughoudend prijsbeleid viel niet goed bij boeren. Vrijwillige productiebeperkingen, zoals premies om fruitopstanden en wijngaarden te rooien, hielpen onvoldoende. Handelsconflicten nu de EEG netto-exporterend was geworden, zorgden voor de druk tot radicalere beleidsmaatregelen. Dit gebeurde in een tijd waarin de GATT, de voorloper van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), ging werken aan het vrijmaken van het internationale handelsverkeer voor landbouwproducten.

In 1984 werden de melkveehouders geconfronteerd met de melkquotering. Hun productievolume werd bevroren op het niveau van voorgaande jaren. Wie meer produceerde, moest een (prohibitieve) 'superheffing' betalen. In Nederland betekende de teruggang tot het niveau van 1981 een daling van 13%. De melkquota werden in Nederland vrij snel verhandelbaar gemaakt, zodat de ontwikkeling van de bedrijfstakstructuur door kon gaan. In Nederland werd in de jaren tachtig door minister Gerrit Braks ook ingegrepen in de groei van de varkens- en kippenhouderij, maar dat was nationaal milieubeleid. Het nationale milieubeleid, later gevolgd door Europees natuur- en milieubeleid (Kaderrichtlijn Water, Nitraatrichtlijn, Natura 2000, enz.) wordt aanvankelijk geïmplementeerd via technische maatregelen (onder andere schonere voer en sanering van het pakket toegestane gewasbeschermingsmiddelen), bijbehorende investeringen (onder andere betere spuitmachines en luchtwassers) en verbeterd management (o.a. bij antibiotica en mineralenmanagement). De nationale mestwetgeving speelt hierin een belangrijke rol. Dat leidt tot een aanmerkelijke verlaging van de milieudruk, met de kanttekening dat de investeringen vaak schaalvergroting werken, omdat ze niet in de markt kunnen worden terugverdiend. De verplichting is voor oudere boeren dan ook vaak aanleiding vervroegd te stoppen (Van Bruchem en Silvis 2008). Dierwelzijnsbeleid kent een vergelijkbaar effect.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> De beperkte ruimte in dit essay maakt het niet mogelijk om het (Europese) milieu- en natuurbeleid te behandelen, en evenmin het beleid rond bijvoorbeeld dierenwelzijn en voedselveiligheid (en bijbehorende ontwikkelingen als certificering en labelling in de keten). Zie Meester et al. (2013) voor een goed overzicht.

In het Europees landbouwbeleid volgde begin jaren negentig de akkerbouw met volumemaatregelen in de vorm van een braakregeling, ook wel *set aside* genoemd. Daarbij mochten grote graanbedrijven 15% van het areaal niet meer betelen met voedselgewassen. Dat beperkte de productie te weinig, Europa bleef exporterend. Door de graanprijs ongeveer te halveren naar wereldmarktniveau, waren er geen exportsubsidies meer nodig. Ook voor andere producten werden garantieprijsen en eventuele opkoop (interventie) door de Europese Unie afgeschaft. Ter (gedeeltelijke) compensatie kregen boeren voortaan een toeslag in euro's per hectare gewas, die na de millenniumwisseling zou worden omgezet in een uniforme bedrijfstoelage voor alle hectares marktordeningsgewassen (in Nederland wordt dat betalingsrecht ook verhandelbaar gemaakt). Deze toeslag zou uiteindelijk ook worden uitgesmeerd over gewassen die nooit onderdeel van het markt- en prijsbeleid waren geweest, zoals bloembollen, consumptieaardappelen en groentes. Doordat de toelagen per hectare afgeleid waren van de historische productie per hectare (die de impliciete prijssteun had bepaald), kreeg Nederland de hoogste hectaretoeslag na Malta. De onzekerheid over de plannen voor het nieuwe beleid en het vooruitzicht van slechts beperkte compensatie, zorgden in 1990 voor een week lang hevige akkerbouwprotesten, inclusief het nieuwe verschijnsel van snelwegblokkades. Het GLB kon door de toelagensystematiek afscheid nemen van de jaarlijkse prijsonderhandelingen en schakelde over op een vijfjarige planperiode.

Er werd in 1992 in de zogenoemde MacSharry-hervorming nog een andere beleidswijziging doorgevoerd. Naast de omzetting van het markt- en prijsbeleid in beleid met inkomensstoelagen (voortaan de eerste pijler van het GLB genoemd), werd het structuurbeleid uitgebreid tot plattelandsbeleid (de tweede pijler). Regio's met minder gunstige productie- en afzetmogelijkheden, zoals meer bergachtige gebieden, hadden de afgelopen decennia aan concurrentiekracht verloren en werden met leegloop geconfronteerd. De schaalvergroting in de agribusiness, waarbij lokale coöperaties fuseerden tot nationale of zelfs multinationale ondernemingen met centrale hoofdkantoren en laboratoria en met minder productielocaties, hielp ook niet – net zomin als de schaalvergroting in andere private en publieke sectoren. Het effect dat een hoge graanprijs in de jaren vijftig en zestig regionaal nog zo belangrijk was dat deze via de inkomens van boeren doorsijpelden naar landarbeiders en de lokale economie, was allang verdwenen. Het inzicht brak door dat, naast regionaal beleid, het ook in het landbouwbeleid nuttig was bredere doelen te hanteren. Zoals het LEADER-programma voor lokale initiatieven en vergoedingen voor vrijwillig natuurbeheer, van bijvoorbeeld akker- en weidevogels. Ook kwam er meer aandacht voor steun aan jonge boeren, uiteindelijk ook in Nederland. Nationale of regionale overheden werden wel geacht deze tweede pijler mee te financieren, wat decennia later geen prikkel was om gelden van de eerste naar de tweede pijler over te hevelen. In Nederland werden de provincies bij de uitvoering van de tweede pijler betrokken.

Vanaf 2003 krijgt vergroening aandacht in het GLB. Boeren die een toeslag ontvangen, moeten verplicht goede landbouw- en milieupraktijken hanteren (Haniotis 2023). *Cross-compliance* schrijft voor dat de toeslag niet ontvangen kan worden als de Europese milieu- en biodiversiteitsverordeningen niet worden gerespecteerd. Tegelijkertijd is de wereldmarkt dermate aantrekkelijk geworden dat de quota voor suikerbieten en melk kunnen worden afgeschaft. Als die aankondiging in 2015 realiteit wordt en boeren zich met uitbreidingsinvesteringen op deze bevrijdingsdag hebben voorbereid, blijkt dat in Nederland anders uit te pakken dan gedacht. Nederlandse veehouders hebben met verwijzing naar goed groeiend grasland, dat goede bemesting vraagt en aankan, binnen de Europese Nitraatrichtlijn toestemming om meer dieren per hectare te houden dan waar de richtlijn vanuit gaat. Deze derogatie behelst echter ook een in fosfaat gemeten plafond aan de nationale mestproductie. Er moeten maatregelen worden genomen, waaronder de invoer per 1 januari 2018 van verhandelbare fosfaatrechten die per bedrijf worden toegedeeld op basis van de productie in juli 2015 minus 4%. Veel boeren houden een bittere nasmaak over aan deze gang van zaken rond de afschaffing van de melkquota, uitbreiding van de productie en nieuwe inperking door fosfaatrechten.

Een volgende stap in de vergroening zet Europa met het beleid dat uiteindelijk sinds 2023 van kracht is. Daarin ontvangt Nederland tot 2027 per jaar 790 miljoen euro aan GLB-budget, waarvan 717 miljoen uit de eerste pijler en 73 miljoen euro uit de tweede pijler. Naast de genoemde cross-compliance en vergroenings-eisen aan de inkomenssteun in de eerste pijler, zoals rotatie van gewassen en andere 'goede landbouwpraktijken', wordt daarvan in het EU-beleid ook 25% afgesplitst voor zogenoemde ecoschema's, waar

boeren vrijwillig op in kunnen tekenen. Ook is er ruimte voor overheveling van gelden naar de tweede pijler. De lidstaten krijgen daarbij mogelijkheden voor maatwerk via een in te dienen Nationaal Strategisch Plan (Rli 2019). Nederland zet daarin 5 doelen (klimaat, bodem, water, landschap en biodiversiteit) centraal, waarbij boeren uit 22 maatregelen kunnen kiezen. Die maatregelen leveren ecopunten voor de doelen op, en wanneer daarbij op alle doelen een minimumscore is gerealiseerd, krijgt het bedrijf een bronzen, zilveren of gouden toeslag in euro per hectare, afhankelijk van het aantal punten. Een redelijk complex schema dat echter vrijheid aan boeren biedt om de maatregelen te nemen die hen passen op basis van strategie en kosten en waarmee een markt voor ecosysteemdiensten wordt gecreëerd, voor zover dat binnen de EU-kaders mogelijk is (Jongeneel en Gonzalez-Martinez 2023). Het illustreert dat naast voedsel en inkomen ook andere aspecten van brede welvaart, zoals bescherming van biodiversiteit en waterkwaliteit, een rol spelen in het landbouwbeleid. In het eerste jaar van toepassing was de regeling fors overtekend, wat suggereert dat boeren best willen verduurzamen als ervoor wordt betaald.

## Green Deal en ‘van boer tot bord’-strategie

Doordat de inkomenssteun nooit voor inflatie is gecorrigeerd, is er in de loop der tijd wel sprake van versobering. Bovendien moeten boeren met de cross-compliance en ecoschema's in toenemende mate een tegenprestatie leveren op het vlak van klimaat en biodiversiteit. Maar het staat de bedrijven vrij wel of niet mee te doen aan die levering van ecosysteemdiensten. Deze omslag levert minder politieke problemen op dan de directe werking van het Europese milieu-, biodiversiteits- en klimaatbeleid. De Nitraatrichtlijn, de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water leiden tot aanscherpingen van nationale wetgeving met tal van middelvoorschriften. Aanscherping van het stikstofbeleid, nadat de Raad van State het Programma Aanpak Stikstof afkeurde, leidden sinds oktober 2019 met enige regelmaat tot felle boerenprotesten. Boeren zien zich namelijk geconfronteerd met meer beperkingen in de bedrijfsvoering en met kostbare verplichtingen tot extensivering, zonder dat daarvoor wordt betaald.

Om de uitdagingen op het vlak van klimaat en biodiversiteit (waarvoor internationale akkoorden met concrete doelstellingen in Parijs en Montreal zijn afgesloten) het hoofd te bieden, heeft de Europese Commissie beleidsvoorstellen geformuleerd in een *Green Deal*. Daar maakt ook een ‘van boer tot bord’-strategie deel van uit. Die strategie geeft duidelijke doelstellingen voor de agrarische productie, waaronder verminderde inzet van chemische middelen en een sterke uitbreiding van biologische landbouw. Ook investeringen in duurzame technologie, zoals precisielandbouw, worden verwelkomd. Minder concreet is het beleidsvoornemen aan de kant van gezonde en duurzame consumptie. Er wordt ook wetgeving aangekondigd op het vlak van bodembeheer en een Kaderrichtlijn duurzame voedselsystemen. Voor komende jaren is dan ook te verwachten dat het internationale landbouw-, klimaat- en biodiversiteitsbeleid forse impact zal hebben op het Nederlandse voedselsysteem (Poppe 2023). De vorm daarvan is echter onduidelijk nu, na aanhoudende protesten in meerdere landen, de Europese Commissie de uitwerking van de voorstellen mede met het oog op de Europese verkiezingen van 2024 in de koelkast heeft gezet en een ‘strategische dialoog’ is gestart.

Het Nederlandse voedselsysteem lijkt daarmee in een perfecte storm beland te zijn. Op basis van innovatie heeft de sector een hoge arbeidsproductiviteit gerealiseerd, die samengaat met schaalvergroting, hoge grondprijzen, multinationale bedrijven in de toelevering en voedingsmiddelenindustrie en veel export, ook in samenhang met import voor de Europese markt via de haven van Rotterdam. De keerzijde daarvan zijn de effecten op de natuurlijke leefomgeving. Het verschuiven van de maatschappelijke prioriteit van nog lagere voedselprijzen naar klimaat, water en biodiversiteit leidt tot verscherpte eisen die de omvang van de productie ter discussie stellen. Eisen die enerzijds worden gesteld door Europees beleid, waarbij andere landen weinig consideratie hebben met een concurrent die onderaan lijstjes bungelt, geitenpaadjes bewandelt en niet aan Europese normen voldoet. En anderzijds door de bewoners van de metropool Nederland die niet de lusten, maar wel de lasten ervaren van de concentratie van productie in de delta en de daarbij behorende export. Een metropool die mede door arbeidsmigratie, waar ook sectoren als de tuinbouw en voedselindustrie sterk van afhankelijk zijn, verder uitdijt, zodat er minder ruimte voor landbouw overblijft.

## Conclusie

De uitdagingen in de afgelopen 125 jaar kwamen van buiten de Nederlandse landbouwsector (goedkoop graan in de negentiende eeuw, economische crisis in het interbellum, wederopbouw in de jaren vijftig) en het beleid was veelal gericht op de bestrijding van armoede op het platteland en op modernisering van de productiemethoden om de export concurrerend te maken. Daarmee werden de scherpe kantjes van dreigende koude sanering opgevangen. De overheid had daarbij, gezien de exportafhankelijkheid, weinig andere mogelijkheden dan innovatie en aanpassingsprocessen in goede banen te leiden, aangevuld met inkomensondersteuning. Met name tijdens de wederopbouw in de jaren vijftig en zestig liepen de belangen van overheid en bedrijfsleven daarbij sterk gelijk op en vond ontwikkeling plaats, terwijl sanering tegelijkertijd betekende dat veel arbeid naar andere sectoren afvloeiende.

De huidige uitdaging wordt niet geformuleerd als een modernisering van de sector om sociale problemen het hoofd te bieden. Het aspect van brede welvaart dat nu centraal staat, is de nationale en internationale wens om klimaat en biodiversiteit te beschermen en daardoor staat de productie, en met name die voor de export, deels ter discussie. Daarbij zijn overheid en sector sterk tegenover elkaar komen te staan, omdat dit beleid weliswaar de brede welvaart van de samenleving verhoogt, maar het financiële inkomen van boeren onder druk zet – waar dat bij vorige transitie voor de blijvende boeren werd verbeterd en de stoppende boeren ondersteuning kregen.

Het valt te betwijfelen of binnen de verduurzamingsambities voor de landbouw technische innovaties ervoor kunnen zorgen dat het volume van de productie gehandhaafd kan worden. Krimp van de sector is onvermijdelijk. Een kleiner aantal, maar wel grotere, bedrijven zal overleven. De inkomenskant krijgt nu minder de aandacht, afgezien van een zoektocht naar een verdienmodel.

Oplossingsrichtingen zitten dan in het zoveel mogelijk positioneren van de Nederlandse producten met hun hogere kostprijs in segmenten van buitenlandse markten die voor duurzaamheid willen betalen, het vergoeden van boeren voor ecosysteemdiensten, zoals natuurbeheer, of het zorgen voor alternatieve werkgelegenheid: op de boerderij (recreatie, zorg, enz.) of elders, vergelijkbaar met de sanering in het verleden. De uitdaging is om vanuit die analyse een nieuwe missie voor het voedselsysteem in de metropool Nederland te ontwikkelen. Een missie met een strategie om de nieuwe uitdagingen aan te gaan, met erkenning voor het internationale karakter van productie, consumptie en beleid, en met een goede mix van ontwikkeling en sanering.

## Literatuur

- Andela, G. (2000). *Kneedbaar landschap, kneedbaar volk. De heroïsche jaren van de ruilverkavelingen in Nederland*. Bussum: Thoth.
- Bieleman, J. (2008). *Boeren in Nederland. Geschiedenis van de landbouw 1500-2000*. Amsterdam: Boom.
- Bruchem, C. van en H. Silvis (red.) (2008). *Agrarische structuur, trends en beleid: ontwikkelingen in Nederland vanaf 1950*. Den Haag: LEI.
- Haas, M. de (2013). *Two centuries of state involvement in the Dutch agro sector – an assessment of policy in a long-term historic perspective*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Haniotis, T. (2023). Down (my) Memory Lane: Has Economic Analysis Impacted CAP Reforms. In: *EuroChoices*, jg. 22, nr. 2, p. 38-44.
- Jongeneel, R. en A. Gonzalez-Martinez (2023). Implementing the EU eco-scheme in the Netherlands: A results-based points system approach. In: *EuroChoices*, jg. 22, nr. 1, p. 20-27.
- Meadows, D., D. Meadows en J. Randers (1972). *De grenzen aan de groei. Rapport van de Club van Rome*. Utrecht: Spectrum.
- Meester, G., P. Berkhout en L. Dries (red.) (2013). *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen* (vierde druk). Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Merriënboer, J. van (2006). *Mansholt. Een biografie*. Amsterdam: Boom.
- Neville-Rolfe, E. (1984). *The Politics of Agriculture in the European Community*. Londen: European Centre for Political Studies.
- Poppe, K.J. (2022). De structuur van de Zeeuwse landbouw. In: *Archief 2022-I: Mededelingen van het Koninklijk Zeeuwsch Genootschap der Wetenschappen (KZGW)*, p. 137-158.
- Poppe, K.J. (2023). Towards a Framework Law on Sustainable Food Systems. In: *EuroChoices*, jg. 22, nr. 1, p. 44-49.
- Rli (2019). *Europees Landbouwbeleid: inzetten op kringlooplanbouw*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Slicher van Bath, B. (1980). *De agrarische geschiedenis van West-Europa 500-1850* (vijfde druk, eerste editie 1960). Utrecht: Het Spectrum.
- Veer, P.M. (2020). *Bewogen landschap. Een cultuurhistorische studie over de filmpraktijken van het ministerie van Landbouw (1945-1985)* (proefschrift). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Weller, P. (2019). *Alfred Mozer. Duitser – Nederlander – Europeaan (1905-1979)*. Utrecht: Matrijs.

## 2

## Nederland exportland?

*Peter Oosterveer (Wageningen University & Research)*

**Peter Oosterveer** is emeritus hoogleraar Milieubeleid aan Wageningen University & Research, gespecialiseerd in globalisering, duurzaamheid en voedsel. Zijn onderzoek richt zich op het verduurzamen van internationale voedselketens, zoals die van palmolie en garnalen binnen het globale voedselsysteem. Een van zijn recentste publicaties ('Changing fish trade practices in Myanmar's rapidly transforming food system') schreef hij samen met Xavier Tezzo, Simon R. Bush, Ben Belton, en Aung Hsu Mon en verscheen in *Human Organization*.

Media berichten elk jaar weer trots dat de Nederlandse landbouwsector een omvangrijke bijdrage heeft geleverd aan de nationale export. Sommige claimen zelfs dat Nederland een belangrijke bijdrage levert aan de wereldvoedselvoorziening. Andere beargumenteren echter dat het huidige verdienenmodel van de Nederlandse landbouw onhoudbaar is vanwege de negatieve gevolgen voor mens en natuur in binnen- en buitenland. In dit essay wordt de betekenis van de Nederlandse landbouw voor de import en export van voedsel kritisch doorgelicht. Belangrijke vragen betreffen de werkelijke omvang van de Nederlandse bijdrage aan de wereldvoedselvoorziening en de kosten en baten ervan. Op basis van de antwoorden op deze vragen zal vervolgens worden gereflecteerd op de gevolgen van een keuze voor een meer duurzame landbouw en voedselvoorziening. Welke rol zou de landbouw in Nederland daarbij kunnen vervullen? Hierna wordt eerst de omvang en betekenis van de landbouwexport geanalyseerd, gevolgd door een reflectie op de gevolgen van deze praktijken. Op basis van een samenvatting van het debat over een duurzame voedselvoorziening sluit dit essay af met een toekomstverkenning van de Nederlandse landbouw.

## De Nederlandse import en export van landbouwproducten

Nederland is 's werelds tweede exporteur van agrarische producten na de Verenigde Staten. Dit is opvallend gezien het geringe oppervlakte van Nederland en de hoge bevolkingsdichtheid. Over de jaren is deze export substantieel gegroeid en in 2022 exporteerde Nederland voor 122,3 miljard euro aan landbouwproducten (Jukema et al. 2023). Hoewel een belangrijk deel daarvan (42,5 mld. euro) doorvoer is, dat na invoer direct wordt uitgevoerd, is het grootste deel in Nederland verder verwerkt of zelf geproduceerd. De belangrijkste sectoren in de Nederlandse landbouwexport waren in 2022: zuivel en

eieren (11,9 mld. euro), sierteeltproducten (11,5 mld. euro), vlees (11 mld. euro), dranken (8,1 mld. euro) en natuurlijke oliën en vetten (8,1 mld. euro). Het grootste deel van deze producten werd geëxporteerd naar de Europese buurlanden: meer dan 50% ging naar Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Daarnaast is de agrarische export gericht op groeiende economieën, zoals China en Turkije. Slechts een gering deel werd geëxporteerd naar landen in Afrika (1%), Latijns-Amerika (1%), of naar India (0,01%). Landen als Bangladesh, Burkina Faso en Afghanistan komen met hun grote voedselonzekerheid in het geheel niet voor op de lijst van exportlanden (Jukema et al. 2023). De Nederlandse landbouwsector is dus belangrijk voor de voedselvoorziening van Europa, maar veel minder voor die van de armste landen in de wereld, waar de meeste mensen met honger leven, en evenmin voor die van opkomende economieën in Azië en Afrika (Berkhout et al. 2018).

Nederland exporteert niet alleen veel, maar importeert ook een substantiële hoeveelheid agrarische producten. In 2022 bedroeg de waarde van deze import 88,2 miljard euro. De afgelopen jaren is de import in waarde sneller toegenomen dan de Nederlandse export. De belangrijkste geïmporteerde producten waren natuurlijke vetten en oliën (10,3 mld. euro), fruit (7,6 mld. euro), overige landbouwgoederen (6,8 mld. euro), zuivel en eieren (5,9 mld. euro) en vlees (5,5 mld. euro). De geïmporteerde landbouwgoederen waren voornamelijk afkomstig van Europese buurlanden, zoals Duitsland en België, en van verschillende landen buiten de EU, zoals Brazilië en de Verenigde Staten (Jukema et al. 2023).

Het voorgaande overzicht laat zien dat Nederland zowel een belangrijke importeur als een belangrijke exporteur is van landbouwgoederen. Er bestaan echter substantiële verschillen per sector. Dit betekent dat de inkomsten voor Nederland uit de export van landbouwgoederen, berekend als de exportwaarde minus de waarde van de import, niet dezelfde sectorale rangorde kent als wanneer alleen naar de omvang van de export per sector wordt gekeken. Zo wordt voor 2021 berekend dat de Nederlandse economie het meest verdient aan de export van sierteelt (7,1 mld. euro in 2021), waarvan 6,8 miljard euro door de export van Nederlandse makelij en 0,3 miljard euro dankzij wederuitvoer. Na de sierteelt volgen de export van vlees (4,4 mld. euro), zuivel en eieren (4,2 mld.) en groenten (3,8 mld.) (Jukema et al. 2023). Het gaat hierbij om gegevens over 2021, want voor 2022 zijn deze op het moment van schrijven nog niet beschikbaar. Bij elkaar is de primaire landbouw in Nederland verantwoordelijk voor minder dan 20% van de bruto toegevoegde waarde van de agrarische sector als geheel. De rest wordt gegenereerd door de verwerking van buitenlandse grondstoffen, de toeleverende en verwerkende industrie en de distributie (PBL 2018).

De internationale verwevenheid van de Nederlandse landbouwsector komt ook heel duidelijk in beeld wanneer we kijken naar het landbouwareaal. Ongeveer 80% van het landbouwareaal dat wordt gebruikt voor de Nederlandse voedselconsumptie (ongeveer 3,4 mln. hectare) ligt niet in Nederland, maar daarbuiten (CBS et al. 2024). Voor de totale import van landbouwgoederen is een veelvoud daarvan nodig (Donati en Tukker 2020). De Nederlandse landbouw is alleen in staat veel melk, vlees en eieren te produceren door grote hoeveelheden diervoer te importeren. Zo is Nederland binnen de Europese Unie de belangrijkste importeur van soja, zowel van sojaschroot (2,68 mln. ton) als van sojabonen (4,28 mln. ton). Het grootste deel hiervan wordt (deels na verwerking) weer geëxporteerd naar andere Europese landen (3,12 mln. ton sojaschroot en 0,97 mln. ton sojabonen). Maar in Nederland zelf wordt sojaschroot gebruikt als veevoer voor kippen, varkens en runderen (1,8 mln. ton) (Hoste 2014). Het vlees en de eieren geproduceerd met behulp van dit voer wordt vervolgens weer grotendeels geëxporteerd. Een ruwe schatting leert dat de Nederlandse landbouw en voedingsindustrie bijna een miljoen hectare landbouwgrond nodig heeft buiten Nederland om over voldoende soja te kunnen beschikken (Van Oorschot et al. 2012).

De rol van Nederland als exporteur van landbouwgoederen kan dus niet los worden gezien van de omvangrijke importen die hiervoor nodig zijn.

## De kritiek op het Nederlandse landbouwexportmodel

Het Nederlandse landbouw- en voedselsysteem wordt gerespecteerd als bron van inkomsten voor de agrarische sector, met name voor de boeren en de agro-industrie, en als efficiënte producent van goedkoop voedsel. Tegelijkertijd komt van verschillende kanten kritiek op het gebrek aan duurzaamheid en de ongelijke verdeling van de sociale en economische kosten en baten. Velen beschouwen de Nederlandse landbouw als een belangrijke oorzaak van de achteruitgang van de kwaliteit van bodem, water en atmosfeer en wijten ook het verlies van biodiversiteit en klimaatverandering mede aan de landbouw. Bovendien bekritiseren zij het importeren van grote hoeveelheden soja, palmolie, koffie, cacao, fruit, enzovoort, vanwege de negatieve gevolgen voor de biodiversiteit, het klimaat, het inkomen van de producenten in ontwikkelingslanden en de leefomstandigheden van bewoners van het regenwoud.

De afgelopen decennia is de Nederlandse landbouw vooral gestuurd op basis van economische overwegingen. Het landbouwbeleid heeft Nederlandse boeren sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw gestimuleerd om te kiezen voor kostenverlaging en productieverhoging, met andere woorden voor intensivering, efficiëntie en schaalvergroting (LNV 2018). De focus op economische doelstellingen heeft individuele boeren gedreven tot keuzes waarbij onvoldoende aandacht was voor de gevolgen voor de rest van de samenleving en het milieu. Dit resulteerde in problemen als het mestoverschot, verminderd dierenwelzijn, afname van de biodiversiteit, toegenomen eenvormigheid van het landschap (bv. de monoculturen van Engels raaigras) en afwezigheid van koeien in het landschap. Ook zorgde het voor een toename van gezondheidsproblemen vanwege pesticiden, fijnstof en zoönosen. Deze kwesties vormen een bekende reeks van bezwaren tegen de huidige landbouwpraktijk in Nederland. Verschillende boeren hebben weliswaar geprobeerd een alternatief te vinden voor dit intensieve landbouwmodel, maar deze alternatieven hebben tot op heden weinig impact gehad. Zo is bijvoorbeeld het aandeel van de biologische landbouw in Nederland tussen 2000 en 2022 slechts gestegen tot 4% van het landbouwareaal, ondanks veel hogere ambities bij de Nederlandse overheid (AR 2023). Het lijkt moeilijk te ontsnappen aan de druk van het bestaande landbouwbeleid, de agribusiness, de technologische ontwikkeling, de hoge grondprijs en de hoge financieringslasten bij investeringen, die tezamen een intensieve en hoogproductieve landbouw stimuleren.

Internationaal gezien bespaart de hoge efficiëntie in de Nederlandse landbouw op landgebruik in andere landen, maar de grote hoeveelheid import zorgt voor nutriëntenoverschotten (stikstof), hoge uitstoot van broeikasgassen en een vermindering van de kwaliteit van water, bodem, lucht en biodiversiteit. Bovendien is de grootschalige productie van grondstoffen, zoals soja en palmolie, een van de oorzaken van de ontbossing van het regenwoud (Castanheira en Freire 2013). Deze productie levert daarmee een directe bijdrage aan klimaatverandering en aan verlies van biodiversiteit.

Critici beargumenteren dan ook dat, naast economische consideraties, ook overwegingen van duurzaamheid en maatschappelijk welzijn aandacht moeten krijgen in een evenwichtige, duurzame en toekomstbestendige landbouwsector. Sommigen pleiten hierbij voor het zoeken naar technische oplossingen en aanpassingen binnen het huidige systeem, terwijl anderen claimen dat het huidige landbouwmodel tegen haar grenzen oploopt en dat structurele veranderingen in de Nederlandse landbouw nodig zijn. Dergelijke fundamentele veranderingen hebben gevolgen voor de Nederlandse landbouwimport en -export. Er zullen nationale en internationale effecten zijn voor het milieu en voor de verdeling van de economische voor- en nadelen, zoals hierna verder wordt uitgewerkt. Ook zullen er sociale consequenties zijn. Een integrale benadering is daarom nodig om de fundamentele veranderingen te realiseren die nodig zijn voor een meer duurzaam landbouw- en voedselsysteem. Niet alleen in Nederland, maar ook internationaal.

## Internationale gevolgen van verduurzaming binnen de Nederlandse landbouw

Meer aandacht voor duurzaamheid en sociaal welzijn in de Nederlandse landbouw zal binnen Nederland verschillend uitwerken per sector en regio, maar ook in de landen waarmee Nederland handel drijft. De wereldwijde connecties in de Nederlandse landbouw houden in dat verschillende sectoren op hun eigen specifieke wijze zijn verbonden met andere gebieden in de wereld. Zo is bijvoorbeeld de varkenssector in Nederland verbonden met regio's in Brazilië en Argentinië, waar soja wordt geproduceerd, maar ook met China en Vietnam. In deze laatste landen leidde de lokale uitbraak van de Afrikaanse varkenspest tot een toenemende vraag naar varkensvlees en dus betere exportmogelijkheden voor Nederlands varkensvlees (Berkhout et al. 2022). Nederlandse (en Europese) eisen op het gebied van duurzaam geproduceerde grondstoffen als soja en palmolie, leiden vervolgens tot veranderingen in productiegebieden.

Duurzame ontwikkeling in de landbouw wordt beïnvloed door een serie van globale netwerken die verschillende regio's zowel ruraal als stedelijk met elkaar verbinden, bijvoorbeeld internationale voedselketens en agrarische handel. De lokale en regionale dynamiek kan niet worden begrepen zonder analyse van de wereldwijde relaties en dynamiek waar de Nederlandse landbouw bij betrokken is (Woods 2007). Wereldwijde verbindingen zijn niet alleen economisch en politiek, maar ook ecologisch en sociaal. Natuur en landschap worden zowel door lokale als door globale milieuveranderingen beïnvloed, terwijl zorgen over maatschappelijke ongelijkheid, arbeidsomstandigheden, dierenwelzijn en milieu weliswaar wereldverspreid zijn, maar tegelijkertijd verschillen per regio.

Het lokale (d.w.z. de verschillende regio's binnen Nederland en daarbuiten) is niet alleen een passieve ontvanger van de globale dynamiek, maar is ook actief betrokken bij het constitueren van nieuwe globale en lokale praktijken. De economische, culturele, ecologische, sociale en politieke dimensies van de globale verwevenheid beïnvloeden elkaar onderling. Deze dynamiek wordt gedreven door verschillende netwerken: economische netwerken zoals voedselketens, overheidsnetwerken zoals de EU en de Wereldhandelsorganisatie (WTO), sociale netwerken zoals internationale ngo's (bv. Greenpeace en Oxfam) en sociale media. Deze netwerken verbinden het globale en lokale, en verbinden een groot aantal verschillende actoren. Ze sturen echter zeker niet altijd in dezelfde richting, zodat conflicten ontstaan en per regio verschillende afwegingen en keuzes worden gemaakt. De mogelijkheden om die netwerken te beïnvloeden zijn in de ene regio groter dan in de andere, afhankelijk van de wereldwijde verdeling van macht, hulpbronnen en welvaart (Woods 2007). De Nederlandse voedselpraktijk kan alleen duurzamer worden wanneer deze dynamiek erkend wordt en wanneer ook de gerelateerde praktijken in andere delen van de wereld daarbij betrokken worden.

In het huidige debat worden verschillende oplossingsrichtingen gesuggereerd om de Nederlandse landbouw te verduurzamen. Vooral binnen de landbouwsector en de landbouwwetenschap pleiten sommigen voor het gebruik van technologische innovaties, zodat de efficiëntie van de Nederlandse landbouw in het gebruik van natuurlijke grondstoffen versterkt wordt. Met name bij ngo's en consumentenorganisaties pleiten anderen daarentegen voor extensivering door vermindering van het gebruik van grondstoffen en energie.

Technologische vernieuwing in kassen en stallen, voederconversie en teelttechnieken maakt het mogelijk meer te produceren met minder grondstoffen. Belangrijke uitdagingen zijn daarbij het inlossen in de praktijk van de theoretische mogelijkheden en de beschikbaarheid van voldoende energie en arbeid. Voorbeelden zijn het produceren van eiwit op basis van algen en kweekvlees. Teneinde bij te dragen aan verduurzaming zal de technologische ontwikkeling gestuurd moeten worden op meer dan economische overwegingen en ook sociale en ecologische waarden mee moeten nemen. Deze ontwikkeling leidt waarschijnlijk tot minder import van grondstoffen en diervoeders. De mogelijke effecten op de export zijn minder duidelijk, omdat de kostprijs zowel hoger als lager kan worden.

Extensivering van het Nederlandse landbouwsysteem zal er waarschijnlijk toe leiden dat er minder voedsel in Nederland wordt geproduceerd, waarmee ook de export van agrarische producten en de import van grondstoffen zal verminderen. De internationale arbeidsdeling in voedselproductie-consumptie zal daarmee veranderen met ongelijkmatige consequenties voor sectoren, regio's en producenten.<sup>1</sup> Sommige exportlanden zullen hun afzetmarkt verliezen en waarschijnlijk zullen importerende landen meer moeten betalen voor hun (duurzamer) voedsel.

Om de mogelijke effecten van deze ontwikkelingen in kaart te brengen, moeten adequate indicatoren worden ontwikkeld om verschuivingen in hulpmiddelengebruik en emissies te peilen (De Boer en Ittersum 2018). Dat vereist indicatoren die bruikbaar zijn om effecten te meten op langere afstand en over diverse schaalniveaus (Delaney et al. 2018) en die zowel productie als distributie en consumptie omvatten (Meynard et al. 2017). Het ontwikkelen en gebruikmaken van zulke indicatoren kan een basis vormen voor maatschappelijke afweging en sturing in het realiseren van lange termijn duurzame efficiëntie in de productie en verwerking van landbouwproducten.

Veranderingen in landbouwproductiepraktijken leiden noodzakelijkerwijs ook tot veranderingen in de rest van het voedselsysteem. Zoals onder meer Van Grinsven et al. (2020) schrijven, gaat verduurzaming van de voedselproductie waarschijnlijk gepaard met verschuivingen in de beschikbare hoeveelheid voedsel van dierlijke en plantaardige oorsprong. Deze verschuiving zal waarschijnlijk leiden tot andere keuzes bij consumenten en tot veranderingen in hun dagelijks voedselpatroon.

Het is op dit moment nog niet duidelijk welke veranderingen er precies zullen plaatsvinden in het Nederlandse landbouw- en voedselsysteem, maar zijn er wel enkele aanwijzingen te vinden in het Nederlandse en Europese landbouwbeleid. Het Nederlandse landbouwbeleid beoogt een meer circulair systeem en streeft voor de internationale verdeling naar 'lokaal wat kan, regionaal of internationaal wat moet' (LNV 2018: 21). Deze ambities zijn in algemene termen geformuleerd, zodat het niet duidelijk is door wie en op welke gronden wordt bepaald of producten lokaal zouden moeten worden geproduceerd, of toch geïmporteerd moeten worden. Wel lijkt het duidelijk dat volgens dit beleid gestreefd zal worden naar zowel minder import als minder export. De Europese Unie heeft een 'van boer tot bord'- of 'Farm to Fork'-strategie (F2F) ontwikkeld voor de toekomst van het Europese landbouw- en voedselsysteem. In deze F2F-strategie wordt uitgesproken dat de EU streeft naar een voedselketen (van productie, via transport, distributie en marketing tot consumptie) met een neutrale of positieve milieu-impact (EU 2020). Het bereiken van deze doelstelling vereist niet alleen veranderingen binnen de EU, maar ook dat landbouwpraktijken buiten de EU zich aanpassen. De EU kiest ervoor haar doelstelling te bereiken via wereldwijde standaards en (strikttere) handhaving van bestaand beleid. Concrete voorbeelden van deze ambitie zijn het streven naar een reductie van 50% van het nutriëntenverlies, naar verminderde afhankelijkheid van diervoeding geproduceerd op land waar ontbossing heeft plaatsgevonden en naar versterking van alternatieven in de diervoeding. Dit betekent dat ook volgens de EU minder grondstoffen voor de landbouw kunnen worden geïmporteerd. Deze vermindering kan deels gecompenseerd worden door een groei van de Europese productie van plantaardig eiwit, en wellicht van kweekvlees. Voor Nederland zullen deze ambities betekenen dat er minder ruimte zal zijn voor de intensieve veehouderij en dat ook de melkveehouderij over het algemeen minder intensief zal gaan produceren.

## Welke internationale toekomst voor een duurzame Nederlandse landbouw?

Verduurzaming leidt tot verschuivingen in de import en export van landbouwproducten. Dit heeft een reeks van positieve en negatieve consequenties, die niet gelijkmatig over Nederland en andere landen verdeeld zijn. Er zijn regio's en sectoren die er meer door zullen worden geraakt dan andere. De volgende drie reflecties geven een aanzet tot nadenken over de gevolgen voor export en import van een verduurzamingsproces in het Nederlandse landbouw- en voedselsysteem. De gevolgen van een keuze voor

<sup>1</sup> Dit geldt eveneens voor de handel en de industrie, die hier verder niet worden besproken.

extensivering zijn overigens eenvoudiger in kaart te brengen dan die voor een hoogtechnologisch alternatief.

Ten eerste zal de economische dimensie minder centraal komen te staan wanneer duurzaamheid en welzijn explicieter aandacht krijgen. In het geval van extensivering zal de Nederlandse agrarische sector minder bijdragen aan het nationaal inkomen, omdat er minder zal worden geproduceerd. Verder is een versnelde afname van het aantal bedrijven binnen met name de intensieve veehouderij waarschijnlijk, omdat de investerings- en productiekosten toenemen en de productiviteit omlaag gaat. Dit heeft ook gevolgen voor de werkgelegenheid in de landbouw en de verwerkende industrie. Aangezien de intensieve veehouderij in Nederland sterk is geconcentreerd in Oost-Brabant en Noord-Limburg, en verder in Overijssel, Oost-Gelderland, de Gelderse Vallei en Westelijk Brabant (Berkhout et al. 2022), zullen de grootste effecten daar plaatsvinden. Niet in elk van deze regio's zijn alternatieve inkomensbronnen eenvoudig te vinden, waardoor de uiteindelijke effecten per regio verschillen. Wanneer andere landbouwpraktijken, zoals groente- of fruitteelt, de plaats innemen van intensive veehouderij, kan overigens weer een grotere vraag naar arbeid ontstaan. Een focus op hoogtechnologische oplossingen richting duurzaamheid zal eisen stellen op het vlak van financiering en technische vaardigheid. Bovendien is een hoger energieverbruik waarschijnlijk. De regionale effecten zijn minder goed te voorspellen, omdat logistiek en toegang tot arbeid en energie meer sturend zullen zijn dan specifieke regionale omstandigheden.

Ten tweede betekent het streven naar verduurzaming minder gebruik van grondstoffen. Door extensivering wordt het mogelijk het milieu, de waterkwaliteit en biodiversiteit, te verbeteren, doordat emissies van onder andere ammoniak en broeikasgassen lager zullen zijn. Minder import van grondstoffen voor de veehouderij geeft meer ruimte voor de productie ervan in Nederland en de rest van Europa. Een keuze voor een meer hoogtechnologische toekomst betekent een hoger energieverbruik, zoals het voorbeeld van kweekvlees laat zien (Risner et al. 2023). De effecten voor emissies, waterkwaliteit en landgebruik zijn in dit geval minder eenvoudig te voorspellen, omdat de focus op technologie op zichzelf weinig zegt over de verdere organisatie van de productie. Positieve effecten vereisen actieve sturing op deze andere terreinen.

Ten derde zijn er effecten voor het welzijn van mensen binnen en buiten de landbouwsector. Extensivering betekent vermindering van de landbouwproductie en dus waarschijnlijk minder werkgelegenheid. Hierdoor nemen de mogelijkheden af voor jongeren om een toekomst in de landbouw op te bouwen. Tegelijkertijd kan deze ontwikkeling ook de leefomstandigheden verbeteren wanneer problemen omtrent fijnstof en pesticiden, geuroverlast en het risico op uitbraken van Q-koorts (en andere zoönosen) verminderen. Hoogtechnologische innovaties leiden waarschijnlijk evenzeer tot verbetering van de lokale gezondheidssituatie, maar er zijn wellicht meer mogelijkheden tot behoud van werkgelegenheid. Dit is echter afhankelijk van de keuze van de specifieke technologie, de daaraan verbonden productiekosten en de daaruit voortvloeiende kostprijs voor het geproduceerde voedsel.

De duurzaamheidseisen aan de import van diervoeders en andere grondstoffen zullen waarschijnlijk strenger worden. Dit betekent dat exporterende landen, zoals Brazilië en Argentinië, (een deel van) hun afzetmarkt zullen verliezen met positieve ecologische (en wellicht sociale) en negatieve economische gevolgen. Vermindering van de Nederlandse export naar Europese buurlanden kan leiden tot een grotere vraag naar producten uit andere Europese landen als Polen en Oekraïne. Wanneer daarbij duurzaamheidseisen gesteld worden, zal dit positieve sociale, economische en ecologische effecten kunnen hebben. Bij een extensiveringsscenario is een reductie in de import eveneens waarschijnlijk met vergelijkbare effecten voor exportlanden als bij het intensiveringsscenario. De gevolgen voor de export zijn echter afhankelijk van de kostprijs, specifieke duurzaamheidseisen en de ethische overwegingen van consumenten in andere landen.

## Conclusie

Nederland is een van de belangrijkste exporteurs van agrarische producten ter wereld. Deze positie is echter alleen mogelijk dankzij een grootschalige import van grondstoffen voor de (intensieve) veehouderij en een extreme focus op efficiëntie. Hierdoor krijgen duurzaamheid en welzijn onvoldoende aandacht en ligt de Nederlandse landbouw in toenemende mate onder vuur. Het aanpakken van problemen betekent dat de Nederlandse landbouwsector niet langer alleen door economische principes kan worden gedreven en dat ook aandacht aan andere dimensies van duurzaamheid moet worden besteed. Een oplossing via extensivering betekent minder gebruik van grondstoffen en dus een verlaging van de geproduceerde hoeveelheid agrarische producten, waardoor de Nederlandse landbouwexport zal verminderen. Bij een alternatief scenario gebaseerd op hoogtechnologische innovaties zal de export waarschijnlijk minder omlaag gaan.

De gevolgen hiervan voor de Nederlandse agrarische sector verschillen per sector en per regio. Deze ontwikkeling in Nederland leidt ook tot veranderingen in andere landen. Deze wereldwijde gevolgen op het terrein van economie, duurzaamheid en sociaal welzijn moeten in gezamenlijkheid in kaart worden gebracht. De Nederlandse im- en export van landbouwproducten kan niet slechts vanuit nationaal-economisch perspectief worden gezien. Kritische reflectie op de effecten van de veranderingen in de Nederlandse agrarische sector voor binnen- en buitenland moet leiden tot een evaluatie van de positieve en negatieve gevolgen voor verschillende sectoren, regio's en bevolkingsgroepen en waar nodig tot verdere sturing. Dit betekent zoeken naar een goede balans tussen behoud en verdeling van natuurlijk, sociaal en economisch kapitaal over verschillende regio's, landen en bevolkingsgroepen.

Het proces van verduurzaming van de Nederlandse landbouw is een Nederlandse verantwoordelijkheid, maar de sturing vindt niet alleen hier plaats. Om de doelstellingen te bereiken en te voorkomen dat milieuproblemen slechts worden verschoven naar het buitenland en niet echt opgelost worden (Fuchs et al. 2020), is samenwerking met overheden en belangengroepen in import- en exportlanden essentieel. Naast Nederlandse en Europese overheden en bedrijven, spelen verschillende maatschappelijke actoren en instituties in binnen- en in buitenland eveneens een rol, zoals consumenten, markten en maatschappelijke organisaties. Mogelijke instrumenten zijn, naast de Europese Green Deal waarbij ook keten-actoren een grotere verantwoordelijkheid dragen: hogere belastingen op minder duurzame activiteiten, subsidies voor meer duurzame activiteiten en meer transparantie in de keten, zodat consumenten en ngo's kunnen sturen op duurzaamheid.

## Literatuur

- AR (2023). *Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en Diergezondheidsfonds (F)*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Berkhout, P., S. van Berkum en R. Ruben (2018). *Van koopman tot kopman. Naar een nieuwe internationale positionering van de Nederlandse agrosector*. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Berkhout, P., H. van der Meulen en P. Ramaekers (2022). *Staat van Landbouw, Natuur en Voedsel* (editie 2022). Wageningen/Den Haag: Wageningen Economic Research/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Boer, I. J.M. de en M.K. van Ittersum (2018). *Circularity in Agricultural Production*. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Castanheira, É.G. en F. Freire (2013). Greenhouse gas assessment of soybean production: implications of land use change and different cultivation systems. In: *Journal of Cleaner Production*, jg. 54, p. 49-60.
- CBS/PBL/RIVM/WUR (2024). *Landvoetafdruk, 1990-2021*. Den Haag/Bilthoven/Wageningen: Centraal Bureau voor de Statistiek/Planbureau voor de Leefomgeving/Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu/Wageningen University & Research. Geraadpleegd 25 februari 2024 via [www.clo.nl/indicatoren/nl007511-landvoetafdruk-1990-2021](http://www.clo.nl/indicatoren/nl007511-landvoetafdruk-1990-2021).
- Delaney, A., T. Evans, J. McGreevy, J. Blekking, T. Schlachter, K. Korhonen-Kurki, P.A. Tamás, T.A. Crane, H. Eakin, W. Förch, L. Jones, D.R. Nelson, C. Oberlack, M. Purdon en S. Rist (2018). Governance of food systems across scales in times of social-ecological change: a review of indicators. In: *Food Security*, jg. 10, nr. 2, p. 287-310.
- Donati, F. en A. Tukker (2020). Milieudruk Nederlandse landbouwimport groter dan die van de -export. In: *ESB*, jg. 105, nr. 4791S, p. 12-17.
- EU (2020). *Farm to Fork Strategy - for a fair, healthy and environmentally-friendly food system*. Brussel: Europese Unie.
- Fuchs, R., C. Brown en M. Rounsevell (2020). Europe's Green Deal offshores environmental damage to other nations. In: *Nature*, jg. 586, nr. 7831, p. 671-673.
- Grinsven, H.J.M. van, J. W. Erisman, W. de Vries, H. Westhoek en L. Lassaletta (2020). Potential of Extensification of European and Dutch Agriculture for a More Sustainable Food System Focusing on Nitrogen and Livestock. In: M.A. Sutton, K.E. Mason, A. Bleeker, W.K. Hicks, C. Masso, N. Raghuram, S. Reis en M. Bekunda (red.), *Just Enough Nitrogen: Perspectives on how to get there for regions with too much and too little nitrogen* (p. 83-98). Cham: Springer International Publishing.
- Hoste, R. (2014). *Sojaverbruik in de Nederlandse diervoederindustrie 2011-2013; Inventarisatie in opdracht van Stichting Ketentransitie verantwoorde soja*. Wageningen: LEI Wageningen University & Research.
- Jukema, G.D., P. Ramaekers en P. Berkhout (2023). *De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband* (editie 2023). Wageningen/Heerlen/Den Haag: Wageningen Economic Research/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Meynard, J.M., M.H. Jeuffroy, M. Le Bail, A. Lefèvre, M.B. Magrini en C. Michon (2017). Designing coupled innovations for the sustainability transition of agrifood systems. In: *Agricultural Systems*, nr. 157, p. 330-339.
- LNv (2018). *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Oorschot, M. van, T. Rood, E. Vixseboxse, H. Wilting en S. van der Esch (2012). *De Nederlandse voetafdruk op de wereld: hoe groot en hoe diep?* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2018). *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Risner, D., Y. Kim, C. Nguyen, J.B. Siegel en E.S. Spang (2023). Environmental impacts of cultured meat: A cradle-to-gate life cycle assessment. In: *BioRxiv* (doi.org/10.1101/2023.04.21.537778).
- Woods, M. (2007). Engaging the global countryside: globalization, hybridity and the reconstitution of rural place. In: *Progress in Human Geography*, jg. 31, nr. 4, p. 485-507.

## 3

# De mondiale pootafdruk van de Nederlandse veestapel

*Floor Haalboom (Erasmus MC/Universiteit Utrecht)<sup>1</sup>*

**Floor Haalboom** is universitair docent bij de afdeling Dier in Wetenschap en Maatschappij van de Universiteit Utrecht en bij de afdeling Medische Ethiek, Filosofie en Geschiedenis van het Erasmus MC in Rotterdam. Zij is wetenschaps- en milieuhistoricus en gespecialiseerd in de moderne geschiedenis van de (industriële) veehouderij en de betrokken wetenschappelijke disciplines. Op dit moment werkt ze aan een milieugeschiedenis van de Nederlandse veevoerindustrie: 'Wat eet je kipfilet? De wereldwijde impact van Nederlands veevoer van 1954 tot 2020' (NWO Veniproject, 2021-2025).

Dit essay gaat over de geschiedenis van de verwevenheid van de Nederlandse veeteelt met de wereld via het voer dat kippen, varkens en runderen te eten krijgen. Met dat verleden valt ook te begrijpen waarom het veranderen van de veehouderij zo'n moeilijke opgave is. Bovendien biedt het inspiratie voor een voedselsysteem waarin niet alleen recht gedaan wordt aan economische belangen, maar ook aan bredere sociale en ecologische belangen hier en elders op de wereld.

Allereerst laat dit essay zien hoe importvoer mogelijk maakte dat een piepklein land als Nederland zo opmerkelijk veel landbouwdieren herbergt. Het productionistische paradigma waarin groei van de landbouwproductie centraal staat, werd dominant in het Nederlandse landbouwbeleid in de context van de Europese Economische Gemeenschap (zie inleiding en essay 1 van Poppe en essay 4 van Candel). Dit was echter geen onvermijdelijk economisch gegeven, maar kreeg mede vorm door tot nu toe onderbelichte industriële belangen.

Wat betekende de groeiende mondiale pootafdruk van de Nederlandse veestapel vervolgens voor het leven van mensen, dieren en ecosystemen in Nederland en elders op de wereld? Die sociale, ecologische en gezondheidsgevolgen zijn vaak onzichtbaar voor consumenten: het zijn 'schaduwplaatsen' van de Nederlandse landbouw (Plumwood 2008). Dit geldt in het bijzonder voor de voerindustrie 'achter' de veehouderij. Toch heeft ook de roep om aandacht voor de ecologische en sociale impact van de veehouderij

<sup>1</sup> De NWO-Veni-beurs voor mijn project 'What does your meat eat? A global environmental history of Dutch livestock feed (1954-2020)' (VI.Veni.201H.017) en mijn onderzoekssamenwerking met Anna Teijeiro Fokkema maakten het schrijven van dit essay mogelijk.

diepe historische wortels. Pas relatief recent zijn het productiedenken en ecologische denken schijnbare tegenpolen geworden.

Tot slot stelt dit essay de vraag waarom het veranderen van de Nederlandse veehouderij op dit moment zo moeilijk is. Oplossingen zoals kringloop- en grondgebonden landbouw klinken veelbelovend, maar leveren tot nu toe weinig concrete verandering op. Ze vragen namelijk om niet minder dan een aardverschuiving in de Nederlandse geschiedenis, vanwege de historisch cruciale rol van geïmporteerd veevoer.

## Het voeren van dierenfabrieken

De opkomst van de industriële veehouderij begon in de negentiende eeuw in Noord-Amerika (Cronon 1991). De Industriële Revolutie vormde de start van de sterke groei in industriële activiteit op basis van een nieuwe energiebron: fossiele brandstoffen. Wereldwijde handel (globalisering) werd al gauw makkelijker dan ooit met stoomtreinen en -schepen. Flinke groei in productie door technologische én sociaal-culturele veranderingen werden niet alleen een fenomeen van de nieuwe fabrieken, maar ook van de Noord-Amerikaanse landbouw, waar arbeid schaars was en grond juist niet. Soms was het verband tussen landbouw en industrialisering zelfs andersom: de Amerikaanse industrieel Ford introduceerde de lopende band (*assembly line*) in zijn autofabrieken naar het voorbeeld van de *disassembly line* in de gigantische slachthuizen van Cincinnati en Chicago.

Veel Nederlandse boeren reageerden op de goedkope Noord-Amerikaanse granen die de wereldmarkt overspoelden door eind negentiende eeuw over te stappen op exportgerichte veehouderij, waarvoor ze die goedkope granen als krachtvoer gebruikten (Knibbe 2000). Industrialisering van de Europese landbouw volgde Noord-Amerika en na de Tweede Wereldoorlog verspreidde het industriële landbouwmodel ook over de rest van de wereld. In Nederland kwam de industriële veehouderij als eerste op in de pluimvee-, varkens- en kalverhouderij en pas later in de melkveehouderij.<sup>2</sup> Daarbij speelde industrieel geproduceerd veevoer een belangrijke rol die weinig aandacht heeft gekregen.

Een klein land als Nederland herbergt opmerkelijk veel landbouwdieren mede dankzij dit ‘mengvoer’: een industriële mix van granen, oliezaden, dierlijke eiwitten en toevoegingen als vitamines, mineralen en medicijnen. Vanaf de jaren twintig van de vorige eeuw ontwikkelden wetenschappers dit nieuwe voer in nauwe samenwerking met de voedings- en veevoerindustrie, landbouworganisaties en de overheid. Voor het mengvoer waren allerhande grondstoffen nodig en het gros daarvan kwam (en komt) niet uit Nederland. De import van voergrondstoffen op zichzelf was niet nieuw, maar wel het mengen ervan tot gespecialiseerd fabrieksvoer. De mengvoerfabrieken gebruikten een grotere variatie aan grondstoffen dan de boeren zelf aankochten. Voor varkens- en kippenvoer waren granen het belangrijkste bestanddeel, veelal Noord-Amerikaanse mais. Maar ook Noorse haring en Amerikaanse soja gingen het voer in, plus kokos, palmpit, pinda's en cassave uit koloniale gebieden. In de loop van de twintigste eeuw werd de Nederlandse veehouderij dan ook steeds meer geïntegreerd in de uitgestrekte handelsnetwerken van grote fabrikanten uit de voedings(olie)industrie. Een voorbeeld is het Unileverbedrijf Calvé, dat in 1946 een apart mengvoerbedrijf oprichtte.

Naast deze private voerindustrie kwam ook een coöperatieve variant op. Boeren vreesden dat slechte goedkope ingrediënten onzichtbaar in het mengvoer belandden. Landbouworganisaties namen in de jaren dertig het initiatief om de kwaliteit van het coöperatieve mengvoer te controleren en te garanderen door het Instituut voor de Moderne Veevoeding. Dat werd gefinancierd door een andere dominante Nederlandse speler in de mondiale handel in veevoedingrediënten: de Rotterdamse landbouwaankoop-coöperatie Centraal Bureau. Over de prijs en kwaliteit van het mengvoer waren gedurende de hele twintigste eeuw conflicten tussen de private en de coöperatieve mengvoederindustrie.

<sup>2</sup> Melkvee bleef deels wel grondgebonden: naast mengvoer eten koeien tot de dag van vandaag ook gras en snijmais dat de boer zelf teelt. Dit maakt dat melkveehouders een grotere variatie in bedrijfsstijlen kennen. Toch werd ook in deze sector het agro-industriële paradigma richtinggevend, zoals te zien is aan de opkomst van steeds productievere melkveerassen en monoculturen op basis van kunstmest en pesticiden (Van der Ploeg 2023).

Mengvoer met grondstoffen van over de hele wereld kreeg een centrale plaats in de ‘modernisering’ van de veehouderij en gaf zo mede vorm aan het vergroten van de productie. Mengvoer begon zijn opmars bij legkippen in de jaren twintig en werd al snel ook populairder voor varkens en koeien. Het werd het standaardvoer tijdens de oorlogsjaren, toen het verplicht werd in het Nederlandse voedseldistributieprogramma om de schaarse grondstoffen – reststromen die niet door mensen gegeten konden worden – te verdelen onder het vee dat nog was overgebleven (Klemann 2002). Na de Tweede Wereldoorlog was mengvoer in Nederland populairder dan waar ook ter wereld en daardoor kon ook de veestapel sterker dan ooit groeien. Al in 1954 was het aantal kippen ruim terug op het vooroorlogse niveau van 21 miljoen en waren er weer 2 miljoen varkens in Nederland (Bieleman 2008: 512). En die stijging was nog maar het begin.

De private mengvoerfabrikanten speelden ook een belangrijke rol in de binnen Europa uitzonderlijk snelle opkomst van de *industriële* veehouderij naar Amerikaans model in Nederland. Mengvoer met nieuw beschikbare antibiotica maakte industriële veehouderij namelijk veel makkelijker, zo bleek allereerst in Amerika (Kirchhelle 2020). Dankzij antibiotica werden kuikens, biggen en kalveren die op een kluitje leefden minder massaal ziek, en minstens zo belangrijk was dat ze door antibiotica sneller bleken te groeien. De relatief kleine groep van grote particuliere mengvoerfabrikanten met wortels in de voedingsindustrie lobbyde succesvol om antibiotica ook aan het Nederlandse mengvoer te mogen toevoegen.<sup>3</sup> Antibiotica werd in 1954 toegestaan in slachtkuikenvoer, in 1955 in biggenvoer, in 1957 in kalverenvoer, en in 1959 in varkensvoer (Nationaal Archief 1953, 1954-1955, 1956-1958). Niet toevallig waren het deze dieren die als eerste verhuisden naar de nieuwe industriële stallen waar geen eigen landbouwgrond voor nodig was. Op dat moment waren deze stallen nog niet de standaard, maar dat werden ze in de jaren zeventig. In de jaren zestig domineerden de grote private mengvoederfabrikanten dit type industriële veehouderij via ongereguleerde mestcontracten met boeren (TK 1977).

Ook in het vroege Europese gemeenschappelijke landbouwbeleid speelde het voer een belangrijke rol. Er zat spanning tussen de Franse en Duitse wens om de eigen graanboeren te beschermen tegen de wereldmarkt en het Nederlandse belang bij de import van zo goedkoop mogelijke voergrondstoffen. Naast het afschermen van de Europese landbouwmarkt werd daarom ook het ‘Gat van Rotterdam’ gecreëerd: *voedergranen* en ‘graanvervangende’ voergrondstoffen als soja en cassave mochten de beschermde Europese gemeenschappelijke markt wel in zonder barrières. Deze selectieve combinatie van landbouwprotectionisme en handelsliberalisme stimuleerde Europese boeren en de gelieerde industrie om zoveel mogelijk dieren te voeren.

Kortom: halverwege de twintigste eeuw maakte industrieel geproduceerd mengvoer met antibiotica een snelle transitie naar industriële veehouderij mede mogelijk, en dit gebeurde bovendien onafhankelijk van de beschikbare Nederlandse landbouwgrond. Vanwege maatregelen tegen het mestprobleem in de jaren tachtig en negentig zijn de aantallen dieren en de hoeveelheden mengvoer tegenwoordig wat lager dan tijdens het hoogtepunt in de jaren negentig, maar nog altijd zeer hoog. De circa 85 miljoen Nederlandse kippen en 11 miljoen varkens zijn compleet afhankelijk van mengvoer met ingrediënten van over de hele wereld, en ook voor de bijna 4 miljoen koeien is het een belangrijk deel van het menu (CBS StatLine). Dit veranderde diendieet ging gepaard met grote veranderingen in het dieet van mensen: Nederlanders gingen net als in andere welvarende landen steeds meer vlees, eieren en zuivel eten. Deze Nederlandse ontwikkelingen passen in de wereldwijde ‘Grote Versnelling’ in sociaal-economische en planetaire trends die aangejaagd werden door industrialisering en globalisering in de tweede helft van de twintigste eeuw (McNeill en Engelke 2016). Het is met name deze Grote Versnelling die ervoor gezorgd heeft dat we allerlei planetaire grenzen overschrijden of dreigen te overschrijden.

<sup>3</sup> Zoals Calvé-Delft van Unilever, meelfabrikant Koopmans en Koninklijke Wessanen, georganiseerd in de Vereniging van Nederlandse Mengvoederfabrikanten.

## Schaduwplaatsen

Een ‘niet-grondgebonden’ varkensbedrijf bestaat natuurlijk alleen als je niet verder kijkt dan de erf- of landsgrens. Om mengvoeringrediënten te produceren was er land en ook zee elders op de wereld nodig: kritische stemmen aan het einde van de twintigste eeuw schatten dat het ging om drie tot vijf keer de landoppervlakte van Nederland (Dorren 1991: 16; Reijnders 1997: 127).<sup>4</sup> Naar analogie van de ecologische voetafdruk is dit de ‘ecologische pootafdruk’ van veedieren (Weis 2013).

Vanwege de druk op de prijs kwamen voeringrediënten in de tweede helft van de twintigste eeuw steeds vaker uit relatief arme landen in het mondiale zuiden, waar de Groene Revolutie ook productieverhoging met zich meebracht (Curran en Cooke 2008; Da Silva et al. 2022; Haalboom 2022).<sup>5</sup> Peru verdrong Scandinavische landen vanaf eind jaren vijftig als belangrijkste leverancier van industrieel geproduceerd vismeel voor Nederlandse mengvoerbedrijven. Brazilië kwam vanaf de jaren zeventig op als grote sojaleverancier. Thailand verving vanaf de jaren zeventig Indonesië als belangrijke cassaveleverancier. Vanwege de lage prijs verdrong Thaise cassave in de jaren tachtig zelfs Amerikaanse mais als belangrijkste mengvoeringrediënt. Nederland stond in de top drie van grootste importeurs wereldwijd. Naast dit soort massa-ingrediënten bevatte het mengvoer ook oliepalm uit Indonesië, pinda’s uit West-Afrika, sorghum uit Afrikaanse en Aziatische landen, lijnzaad uit Argentinië en sesam uit Soedan.

Deze plekken achter de ongekend grote naoorlogse Nederlandse productie van vlees, eieren en melk waren relatief onzichtbaar voor boeren en al helemaal voor consumenten. De Australische feministische filosoof Val Plumwood (2008) heeft in dit verband het begrip ‘schaduwplaatsen’ gemunt. Hiermee doelt ze op de plekken die beïnvloed worden door de goederen die je consumeert, maar waar je geen weet van hebt en ook geen weet van hoeft te hebben in de logica van de mondiale markt. De hermetisch afgesloten stallen zelf waren al behoorlijk onzichtbaar voor consumenten, en de vele herkomstplekken van de mengvoeringrediënten waren dat nog veel meer. Die plekken schemerden maar af en toe door in Nederlandse bronnen. Bijvoorbeeld door de koloniaal-racistische termen die voor de grondstoffen gebruikt werden, zoals ‘negerkoren’ of ‘kafferkoren’ voor sorghum. ‘Kaffer’ was in Zuid-Afrika de scheldnaam voor Bantoevolkeren.

Toch had (en heeft) de Nederlandse veevoerconsumptie ingrijpende gevolgen buiten Nederland. De handelsnetwerken van de mondiaal opererende voedingsolie-industrie hadden grote sociale en ecologische impact overal ter wereld (Veraart 2022). Ze verbonden via die handel bijvoorbeeld systemen van koloniale onderdrukking met de walvisvaart. Voor de meeste geïmporteerde veevoergrondstoffen gold dat ze ook door mensen konden worden gegeten, zoals de Nederlandse voedseldistributie tijdens de oorlog duidelijk had gemaakt. Zo ging de vismeel-boom in Peru in de jaren zestig weliswaar gepaard met meer inkomen voor vissers, maar ook met een daling van de visconsumptie door de armste inwoners van Peru zelf. Dit gold eveneens voor cassave. De massale productie van cassave voor Nederlands veevoer in de jaren zeventig en tachtig betekende inkomen voor Thaise cassaveboeren. Tegelijkertijd betekende dit ook dat deze cassave niet door mensen gegeten kon worden en maakte het kleine Thaise cassaveboeren afhankelijker van grote inkopers en exporteurs.

Het produceren van grote hoeveelheden mengvoeringrediënten ging bovendien gepaard met ecologische schade. Langs de Peruaanse kust leidde de vismeelindustrie tot extreme vervuiling en ecologische degradatie van de Grote Oceaan. In Thailand zorgde de cassaveteelt voor bodemuitputting en erosie. In de laatste dertig jaar is het Zuid-Amerikaanse landgebruik voor intensief bemeste en bespoten genetisch gemodificeerde soja ruim verdrievoudigd tot meer dan 50 miljoen hectare, waardoor (regen)wouden en savannes verdwijnen, beschadigen en vervuilen (Baraibar Norberg en Deutsch 2023: 219). In het grootste

<sup>4</sup> Ook nu weten we niet precies welke oppervlakte landbouwgrond nodig is voor de productie van al het in Nederland gebruikte veevoer (incl. voor exportproducten). De buitenlandse landbouwgrond nodig voor de voedselconsumptie van Nederlanders (incl. het benodigde veevoer) is 3 miljoen hectare (Muilwijk et al. 2019: 46).

<sup>5</sup> De Groene Revolutie was het programma van de Amerikaanse regering en private stichtingen om industriële landbouw na de Tweede Wereldoorlog ook over de rest van de wereld te verspreiden.

productieland Brazilië breidde de sojateelt bijvoorbeeld voornamelijk uit in de Cerradosavanne en het Amazoneregenwoud. Het is dan ook niet voor niets dat het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS 2023) het Nederlandse veevoer relatief veel aandacht geeft in zijn recente rapportage *Duurzame handel?*

Partijen die er handelsbelangen bij hadden, stimuleerden actief dat veel van deze herkomstplekken van het voer onzichtbaar waren in Nederland. Toch was er vanaf het begin discussie over de *Nederlandse* schaduwplaatsen van industriële veehouderij (Haalboom 2022). Ideeën over de samenhang tussen ecologie, gezondheid en sociale doelen kwamen toen zelfs uit landbouwkringen. Dit laat zien dat de industriële richting in de veehouderij in de jaren vijftig en zestig allesbehalve vanzelfsprekend was en dat de heden-daagse tegenstelling tussen de productionistische en ecologische paradigma's toen nog niet bestond.

Na de Tweede Wereldoorlog was het 'industriebedrijf' namelijk nog maar een van de vele typen boeren-bedrijven. Over de wenselijkheid van de uitbreiding ervan was discussie vanuit gezondheids-, sociale en ecologische overwegingen. Neem het voorbeeld van antibiotica. Deskundigen gelieerd aan de coöperatieve mengvoerindustrie zorgden er in eerste instantie voor dat mengvoer met antibiotica verboden werd in Nederland, al in 1949. Zij vreesden verslechtering van de veehouderij, groeiende boerenafhankelijkheid van de industrie en resistentie van bacteriën tegen antibiotica, waardoor ze steeds vaker onwerkzaam zouden worden (Grashuis 1958). In de jaren vijftig was dit een belangrijk strijdpunt tussen de coöperatieve en private mengvoerindustrie. De coöperatieve mengvoerindustrie hield het tot 1971 vol om antibiotica in het voer te verbieden. Dit ging toen om de helft van het Nederlandse mengvoer. Een sterk staaltje maatschappelijk verantwoord ondernemen *avant la lettre* van de georganiseerde landbouw.

De opkomst van industriebedrijven leidde ook tot breder maatschappelijk debat in de jaren zestig. Zo bekritiseerden de Engelse dierenwelzijnsactivist Ruth Harrison en de Amerikaanse bioloog Rachel Carson *factory farms* vanwege het massale antibioticagebruik en de levensomstandigheden van de dieren. Nederlandse parlementsleden verwezen naar deze internationale critici om hun samenhangende gezondheids-, sociale en dierenwelzijnsbedenkingen bij de veranderende veehouderij te agenderen. Ook de Gezondheidsraad voltooide kritische adviezen over de antibiotica-afhankelijkheid van de industriële veehouderij en de stijgende salmonellabesmettingen door besmette voedingrediënten van ver.

Ondanks dergelijke bedenkingen zorgde de private mengvoerindustrie er met haar eerder besproken krachtige beleidslobby mede voor dat in de jaren zeventig industriële veehouderij de standaard was geworden voor Nederlandse slachtkuikens, leghennen, varkens en mestkalveren. De kritische Gezondheidsraadrapporten uit de jaren zestig verdwenen in een la en het aantal in voer toegestane antibiotica werd in 1970 juist flink uitgebreid, dit keer na lobby van Amerikaanse en Europese farmaceutische bedrijven. In de jaren zeventig werd antibiotica voeren aan dieren een genormaliseerde en wijdverspreide praktijk. In 1971 gaf ook de coöperatieve mengvoerindustrie haar verzet op. Eind jaren zeventig zag zelfs de eerder kritische Gezondheidsraad het antibioticagebruik in de industriële veehouderij als gegeven.

Naast de Nederlandse industrie- en handelsbelangen is ook de *technische* framing van controverses hier een verklaring voor. Een controversieel onderwerp als mengvoer met antibiotica als 'technische' kwestie voor deskundigen en belanghebbenden benaderen, hielp om het aan het zicht te onttrekken. De lobby van de private mengvoederfabrikanten om steeds meer antibiotica in het voer toe te staan vond bijvoorbeeld voornamelijk plaats in 'technische' commissies. Omdat het oorspronkelijke verbod op mengvoer met antibiotica uit 1949 formeel van kracht bleef, konden partijen die belang hadden bij industriële veehouderij volhouden dat het in Nederland allemaal wel meeviel. Maar in feite kregen private mengvoederfabrikanten, farmaceutische bedrijven, dierenartsen en industriële boeren ruim baan om antibiotica te gebruiken via een woud aan regels en ontheffingen dat voor leken moeilijk te overzien was. Uiteindelijk lukte het zo om mengvoer met antibiotica geaccepteerd te krijgen als 'onontkoombare' technische ontwikkeling. Pas in 2006 verbood de Europese Unie het opnieuw om antibiotica aan het mengvoer toe te voegen.

Terwijl de industriële vorm van veehouderij dominant werd in de jaren zeventig, groeide ook de maatschappelijke aandacht voor haar schaduwplaatsen binnen en buiten Nederland. Lekker Dier (tegenwoordig Wakker Dier) begon te protesteren tegen de 'bio-industrie', en de milieu- en derdewereldbeweging

tegen de gevolgen van de veevoerproductie in landen in het mondiale zuiden. Zo startten Milieudefensie en Solidaridad begin jaren tachtig de ‘Soja Sonee’-campagne waarmee ze Nederlandse consumenten bewust wilden maken van de ecologische en sociale gevolgen van de sojateelt in Zuid-Amerika. Als reactie op dit soort protesten kwam de voerindustrie vanaf de jaren 1990 met certificeringsinitiatieven, waar tot nu toe veel kritiek op is (Da Silva et al. 2022: 286). Uit deze periode stamt de indruk dat het productionistische en het ecologische paradigma lijnrecht tegenover elkaar staan.

## Wat eten Nederlandse dieren in de toekomst?

Industriële veehouderij is dus altijd omstreden geweest, maar werd toch alomtegenwoordig in de tweede helft van de twintigste eeuw en blijkt moeilijk te veranderen. Deze paradox verklaart het huidige scherpe maatschappelijke debat. Critici wijzen op de vervuiling en klimaatimpact, het lijden van dieren in afgesloten stallen en de risico's van uitbraken van ziektes die van dier op mens kunnen overgaan. De voorstanders stellen dat industriële voedselproductie nodig is om een groeiende wereldbevolking te voeden en dat dit in de Nederlandse veehouderij juist efficiënt, veilig en verantwoord gebeurt. Deze uiterste standpunten worden bijvoorbeeld politiek verwoord door de ecologisch gerichte Partij voor de Dieren, die gestaag groeit sinds haar oprichting in 2002, en haar recent opgerichte tegenhanger: de conservatief-populistische BoerBurgerBeweging (BBB), die in 2023 groot werd in de provinciale politiek.

In dit gepolariseerde debat over de landbouw van de toekomst, is wat we dieren voeren tegelijkertijd een onderbelicht maatschappelijk thema en een heikel punt in de landbouwsector. Dit blijkt bijvoorbeeld uit twee belangrijke oplossingsrichtingen voor de stikstofcrisis uit het mislukte Landbouwakkoord (LNV 2023): ‘grondgebonden landbouw’ en ‘kringlooplandbouw’. In dit conceptakkoord werd grondgebonden landbouw als algemene oplossingsrichting gepresenteerd (LNV 2023: 2). Grondgebonden landbouw beoogt dieren niet met geïmporteerde voergrondstoffen te voeren, maar met gewassen van een boerenbedrijf of uit de buurt ervan. De term ‘grondgebonden’ werkt dus ook verhullend: de veehouderij is immers altijd afhankelijk gebleven van grond, maar dan elders op de wereld. Bij de term is het dus van belang om te specificeren waar die ‘gebonden grond’ precies ligt. De Europese Green Deal en de bijbehorende Nationale Eiwitstrategie beogen veevoer dichterbij op Europese en nationale schaal te telen. Voor de vervuilingproblemen zou grondgebonden landbouw een belangrijk deel van de oplossing zijn, omdat de ophoping van nutriënten als stikstofverbindingen voor het grootste deel komt uit die import.<sup>6</sup>

Nederlandse grondgebondenheid is een fundamentele verandering voor de Nederlandse veehouderij, die daar de afgelopen anderhalve eeuw juist steeds verregaander van werd losgekoppeld dankzij geïmporteerde voergrondstoffen. Het impliceert dus veel minder dieren in Nederland, omdat in dit kleine land simpelweg te weinig plek is voor de productie van zoveel veevoer. De oplossing ligt dan ook erg gevoelig in de sector: er was nog lang geen consensus over bereikt toen LTO Nederland uit de onderhandelingen over het Landbouwakkoord stapte. Niet toevallig duikt het in het concept bijvoorbeeld alleen op als oplossingsrichting voor de *melkveehouderij*, dus de sector die relatief de meeste eigen landbouwgrond heeft. Maar ook daar stond het in het concept nog aangemerkt als controversieel thema, omdat volledige bedrijfsgebonden landbouwgrond om een fundamentele verandering vraagt. De nu gangbare hoog-productieve koeienrassen zijn afhankelijk van een topsportdieet met krachtvoer.

Voor de industriële pluimvee- en varkenshouderij is bedrijfsgebonden grond nog controversiëler: het betekent het tegenovergestelde van de bedrijfsrealiteit. Het concept-Landbouwakkoord repte dan ook niet over grondgebondenheid bij deze sectoren, maar zag de oplossing eerder in termen van ‘kringlopen’ (LNV 2023: 84). In het huidige landbouwsysteem moeten allerlei stoffen worden ingevoerd van buiten (zoals voer en kunstmest), hopen meststoffen op in het systeem (zoals de nu controversiële stikstofverbindingen) en verdwijnen allerlei waardevolle stoffen met verkochte producten uit het systeem. ‘Kringlooplandbouw’ beoogt een met elkaar samenhangende kringloop te zijn waaraan niets van buiten hoeft te worden toegevoegd of weggehaald. Ook hier gaat het dus om een totaal andere bedrijfsvoering dan de Nederlandse landbouw de afgelopen anderhalve eeuw karakteriseerde.

<sup>6</sup> Alleen voor ophoping van nutriënten door kunstmestgebruik is het geen oplossing.

Bij een kringloop is de grote vraag op welke schaal die cirkel geldt: lokaal, regionaal, nationaal, continentaal, of zelfs mondiaal? Geglobaliseerde handel werd de afgelopen eeuwen juist het tegenovergestelde van een kringloop. Alleen al vanwege de complexiteit van mondiale ketens en de kosten van het over lange afstanden transporteren van bijvoorbeeld mest, lijken kringlopen op lokale en regionale schaal haalbaarder. Tot nu toe wordt hier in Nederland alleen niet voor gekozen. Het concept-Landbouw-akkoord benadrukte bijvoorbeeld voor de melkveehouderij: 'De kringloop is zo klein als mogelijk en zo groot als nodig ingericht' (LNV 2023: 80). Ook voormalig minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit Carola Schouten gebruikte het motto 'lokaal wat kan, regionaal of internationaal wat moet' in haar visie op kringlooplandbouw uit 2018 (LNV 2018: 21). Deze vage formuleringen laten vooral zien dat er van Nederlandse kringlooplandbouw nog weinig terecht komt.

Het verplaatsen van voerproductie van plekken elders op de wereld naar de Europese Unie en Nederland en het werken met kringlopen lost bovendien een belangrijk probleem niet op: wat moet er veranderen aan de gangbare praktijk om door mensen eetbare grondstoffen aan dieren te voeren? Als een boer gerst teelt om aan de eigen varkens te voeren in een grondgebonden bedrijf, of tarwe van de buurboer voert in ruil voor mest in een kringloopbedrijf, eten de varkens immers nog steeds voedsel dat ook mensen zouden kunnen eten.

Dat is een probleem, want alle veedieren die gevoerd worden met door mensen eetbaar voedsel hebben een relatief grote pootafdruk. Met name door de Grote Versnelling in het aantal landbouwdieren halverwege de twintigste eeuw gingen dierenmonden op grote schaal concurreren met die van mensen. Bij het voeren van granen, zaden en ander menselijk voedsel aan dieren gaan veel voedingsstoffen verloren. Dat is basale ecologie: een niveau omhoog in de voedselpiramide betekent dat het grootste deel van de energie verloren gaat, zeker bij warmbloedige dieren. Om zoveel mogelijk mensen te voeden is het dus efficiënter om hen veel planten te laten eten en relatief weinig veedieren die op hun beurt planten en dieren hebben gegeten. In een door klimaatverandering, bevolkingsgroei en biodiversiteitscrisis veranderende wereld is het van groot belang om de komende jaren zo zorgvuldig mogelijk om te gaan met de beschikbare landbouwgrond (Mottet et al. 2017; Van Zanten et al. 2018).

De Nederlandse plannen op dit gebied worden nu grotendeels vormgegeven door de diervoederindustrie zelf. Die industrie erkent weliswaar de problematische concurrentie tussen dieren- en mensenmonden (LNV 2023: 23), maar haar plannen gaan niet ver genoeg om de genoemde problemen op te lossen. De Nederlandse Vereniging voor de Diervoederindustrie wil minder concurreren met humane voedingsmiddelen door nog meer 'nevenstromen' te voeren (Nevedi z.d.). Het probleem is dat onder deze categorie ook afgekeurde of onverkochte voedingsmiddelen vallen, zoals broden of koekjes die niet zijn opgegeten, of kromme komkommers die niet voldoen aan de uniformiteitsstandaarden van supermarkten. Dergelijke producten kunnen ook prima door mensen gegeten worden. Dieren in plaats van granen weggegooid cake voeren is geen verduurzaming, maar nog inefficiënter gebruik van waardevol voedsel. Het voeren van reststromen is wel duurzaam als deze grondstoffen anders afval zouden worden. Maar het lastige is dat dergelijke restproducten historisch geregeld razendsnel in hoofdproducten zijn veranderd vanwege de stijgende vraag naar veevoer, zoals gebeurd is met sojakoeken (Baraibar Norberg en Deutsch 2023). Ook is er in Nederland problematisch weinig 'goede, complete informatie (openbaar) beschikbaar' over het Nederlandse landbouw- en voedselsysteem, inclusief over veevoergrondstoffen (Mulwijk et al. 2019: 51; Veraart et al. 2023).

Wat we dieren precies voeren in de Nederlandse landbouw is daarom een erg belangrijke politieke vraag. 'Grondgebonden' en 'kringlooplandbouw' zijn belangrijke oplossingsrichtingen, die in Nederland tot nu toe nauwelijks van de grond komen vanwege het historische belang van importvoer. In deze benaderingen staat bovendien onvoldoende centraal dat veevoergrondstoffen vaak concurreren met menselijk voedsel, en weten we simpelweg te weinig over de samenstelling van het diervoeder. Het is zeer discutabel of in deze impasse de hedendaagse Nederlandse neiging om oplossingen over te laten aan marktpartijen gaat werken.

## Conclusie

Geïmporteerd voer van over de hele wereld bepaalt sterk de nationale en mondiale pootafdruk van de Nederlandse veehouderij (CBS 2023; Muilwijk et al. 2019). Tegelijkertijd is dat voer nog onzichtbaarder dan de dieren die het eten. Het voer verbindt bosbranden voor sojateelt in Zuid-Amerika met de stikstofcrisis in Nederland, en de vraag hoe we een groeiende wereldbevolking kunnen voeden in tijden van klimaatcrisis met de hoge Nederlandse vleesconsumptie. Bij het voer ligt dan ook de crux voor het oplossen van de inmiddels decennialange spanning tussen de agro-industriële dominantie in de Nederlandse veehouderij en de alsmat groeiende maatschappelijke problemen op het gebied van ruimtelijke ordening, sociale gevolgen voor boeren, dierenwelzijn, gezondheid, mondiale rechtvaardigheid, klimaat en natuur. Cruciaal voor een duurzamere landbouw is daarom een bredewelvaartsvisie op hoe we Nederlandse dieren in de toekomst willen voeren (De Boer 2022), met oog voor milieu, sociale aspecten, dierenwelzijn en gezondheid in Nederland en elders op de wereld.

Dit vraagt om niets minder dan een historische aardverschuiving. Want de Nederlandse veehouderij werd vanaf het einde van de negentiende eeuw steeds afhankelijker van importvoer en de naoorlogse industriële veehouderij kon al helemaal niet meer zonder. Het is daarom onwaarschijnlijk dat de Nederlandse landbouw dit gaat veranderen *zonder* wat landbouwsocioloog Jan Douwe van der Ploeg ‘een democratische en actief interveniërende overheid’ noemt (Van der Ploeg 2023: 147). Verrassend is dit niet, want overheidsingrijpen speelde ook een grote rol in het creëren van het huidige systeem (zie essay 4 van Candel en essay 7 van Aarts en Leeuwis).

Allereerst zijn betere openbare gegevens nodig over wat veedieren precies eten, zodat overheden hun pootafdruk in kaart kunnen brengen, zoals dat ook voor de voetafdruk van menselijke consumenten gebeurt. Daarmee wordt het mogelijk om de industrie die het dierendieet samenstelt te begrenzen binnen bredewelvaartsdoelen, zoals het voorkomen van vervuiling, ontbossing en voedselconcurrentie tussen dieren en mensen. Dergelijk ingrijpen dient samen te gaan met beleid dat al bestaande en nieuwe regionale landbouwcollectieven ondersteunt en de ruimte geeft om landbouw die minder afhankelijk is van vervuilende inputs te ontwikkelen (zie essay 10 van Bock en Wiskerke), omdat markt noch overheidsbeleid dat op dit moment doet (Van der Ploeg 2023).

Ook vraagt deze bredewelvaartsvisie op het dierendieet om een cultuurverandering: industriële veehouderij is niet ‘onontkoombaar’, maar het gevolg van keuzes en belangen. Gelukkig kunnen we voor alternatieven ook putten uit het Nederlandse verleden: de scherpe scheidslijn tussen het productionistische en ecologische denken over de landbouw bestaat nog maar kort. In de naoorlogse periode combineerde de coöperatieve Nederlandse landbouw bijvoorbeeld de nadruk op productiegroei met het meewegen van bredere maatschappelijke waarden, zoals wat sociaal, qua gezondheid en ecologisch wenselijk was. Het smallere agro-industriële paradigma werd uiteindelijk wel dominant, maar dit was dus geen ‘onontkoombare’ economische ontwikkeling zoals voorstanders het doen voorkomen. Zo waren private mengvoederfabrikanten uit de voedingsindustrie succesvol in hun lobby voor controversiële beleidskeuzes die expansie van de industriële veehouderij mogelijk maakten, zoals het toestaan van antibiotica als mengvoedingrediënt en ongereguleerde mestcontracten. Alternatieven waren mede hierdoor op den duur moeilijk vol te houden. De uiteindelijke schijnbare ‘economische onvermijdelijkheid’ van industriële veehouderij was dan ook een gevolg van een scala aan controversiële beleidskeuzes en geen natuurwet.

Ook nu krijgt en verdient de Nederlandse agro-industriële claim dat zoveel mogelijk voedsel produceren in een geglobaliseerd en geïndustrialiseerd voedselsysteem het meest ‘efficiënt’ zou zijn kritiek (Van der Ploeg 2023). Want als samenleving willen we niet alleen *economisch* invulling geven aan waarden als efficiëntie, maar ook sociaal-maatschappelijk en ruimtelijk-ecologisch. Het agro-industriële paradigma gaat al decennia gepaard met een almaar afnemend aantal boeren. Ecologisch gezien is het inefficiënt om als mensen veel dieren te eten of mensenvoedsel aan dieren te voeren. Dit is allesbehalve een nieuw inzicht: hierom werd de Nederlandse veestapel flink ingekrompen tijdens de Tweede Wereldoorlog. De vervuiling door overschotten aan nutriënten of de aantasting van belangrijke ecosystemen door

veevoerproductie zet ook vraagtekens bij de ecologische efficiëntie ervan. De bijbehorende sterke groei van de vlees- en zuivelconsumptie is allesbehalve efficiënt op gezondheidsgebied (zie essay 9 van Dagevos). Ook qua vervuiling en energiegebruik is de smalle agro-industriële interpretatie van efficiëntie te kort door de bocht (Van der Ploeg 2023: 47-67). Om nog te zwijgen over klimaatimpact.

De combinatie van aandachtspunten in de bredewelvaartsvisie op het Nederlandse voedselsysteem levert dus per definitie complexe democratische vraagstukken op met maatschappelijke en ecologische relevantie die landsgrenzen overstijgen. Vanaf het midden van de twintigste eeuw zijn antwoorden in te grote mate bepaald door nationaal en Europees georganiseerde landbouw, handel en industrie en daaraan gelieerde wetenschap, die grote economische belangen hadden en hebben, en ‘technisch’ goed ingevoerd waren en zijn. Voor de huidige opgaven is het essentieel dat dit proces democratischer gaat. Op dit moment hebben we meer democratische tegenmacht nodig richting niet-democratisch bestuurde en internationaal opererende bedrijven die agro-industriële dominantie historisch creëerden en nu in stand houden. En het is essentieel dat ook burgers met relatief weinig overzicht en kennis kunnen gaan meebeslissen over de inrichting van het voedselsysteem dat hen op zoveel manieren aangaat. Wordt het geen tijd voor een burgerberaad over de pootafdruk van de Nederlandse veestapel?

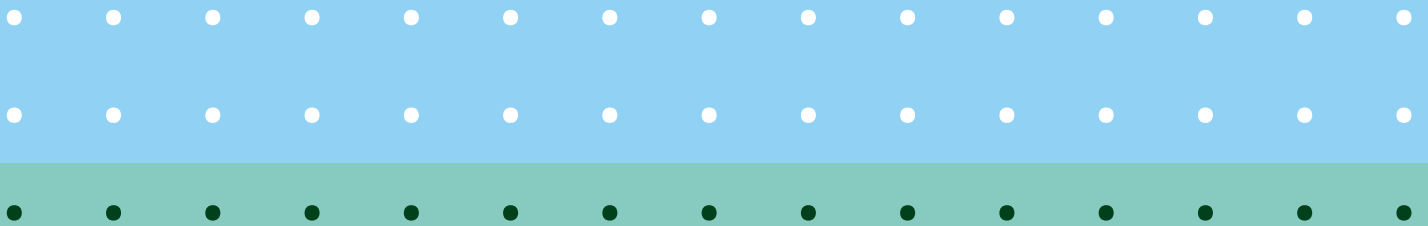
## Literatuur

- Baraibar Norberg, M. en L. Deutsch (2023). *The Soybean Through World History: Lessons for Sustainable Agrofood Systems*. Londen: Routledge ([doi.org/10.4324/9780367822866](https://doi.org/10.4324/9780367822866)).
- Bieleman, J. (2008). *Boeren in Nederland: Geschiedenis van de landbouw 1500-2000*. Amsterdam: Boom.
- Boer, I. de (2022). *Past het dier nog op ons bord?* Gorredijk: Uitgeverij Noordboek.
- CBS (2023). *Duurzame handel? 2023-II. Internationaliseringsmonitor*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd 7 februari 2024 via [longreads.cbs.nl/im2023-2](https://longreads.cbs.nl/im2023-2).
- Cronon, W. (1991). *Nature's metropolis: Chicago and the Great West*. New York: W.W. Norton & Co.
- Curran, S.R. en A.M. Cooke (2008). Unexpected Outcomes of Thai Cassava Trade: A Case of Global Complexity and Local Unsustainability. In: *Globalizations*, jg. 5, nr. 2, p. 111-127 ([doi.org/10.1080/14747730802057449](https://doi.org/10.1080/14747730802057449)).
- Dorren, G. (1991). *Milieu en ontwikkeling*. Amsterdam: Uitgeverij Milieudefensie.
- Grashuis, J. (1958). De greep van de industrie op de landbouw. In: *Jaarverslag Stichting C.L.O.-Controle* (p. 83-108). Zelhem: Drukkerij Rammelink.
- Haalboom, F. (2022). Oceans and Landless Farms: Linking Southern and Northern Shadow Places of Industrial Livestock (1954-1975). In: *Environment and History*, jg. 28, nr. 4, p. 571-599 ([doi.org/10.3197/096734020X15900760737202](https://doi.org/10.3197/096734020X15900760737202)).
- LNV (2018). *Landbouw, natuur en voedsel: Waardevol en verbonden: Nederland als koploper in kringlooplanbouw*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- LNV (2023). *Concept Landbouwakkoord 2040 'In Beweging'*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Kirchhelle, C. (2020). *Pyrrhic Progress: The History of Antibiotics in Anglo-American Food Production*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Klemann, H.A.M. (2002). *Nederland 1938-1948: Economie en samenleving in jaren van oorlog en bezetting*. Amsterdam: Boom.
- Knibbe, M.T. (2000). Feed, Fertilizer, and Agricultural Productivity in the Netherlands, 1880-1930. In: *Agricultural History*, jg. 74, nr. 1, p. 39-57.
- McNeill, J.R. en P. Engelke (2016). *The Great Acceleration: An Environmental History of the Anthropocene since 1945*. Cambridge: Harvard University Press ([doi.org/10.4159/9780674970731](https://doi.org/10.4159/9780674970731)).
- Mottet, A., C. de Haan, A. Falcucci, G. Tempio, C. Opio en P. Gerber (2017). Livestock: On our plates or eating at our table? A new analysis of the feed/food debate. In: *Global Food Security*, jg. 14, p. 1-8 ([doi.org/10.1016/j.gfs.2017.01.001](https://doi.org/10.1016/j.gfs.2017.01.001)).
- Nationaal Archief, Hoofdbedrijfschap voor Akkerbouwproducten en de daaronder ressorterende Bedrijfschappen: Bedrijfschap voor Veevoeder (1953). nr. archiefinventaris 2.25.14, inv.nr. 75.
- Nationaal Archief, Hoofdbedrijfschap voor Akkerbouwproducten en de daaronder ressorterende Bedrijfschappen: Bedrijfschap voor Veevoeder (1954-1955). nr. archiefinventaris 2.25.14, inv.nr. 76.
- Nationaal Archief, Ministerie van Economische Zaken: Directie Orderingsvraagstukken (stukken betreffende product- en bedrijfschappen): Produktschap voor Veevoeder (1956-1958). nr. archiefinventaris 2.06.059.18, inv.nr. 228.
- Nevedi (z.d.). *Circulair en duurzaam: Rest- en bijproducten*. Geraadpleegd 11 februari 2024 via [nevedi.nl/diervoer-item/circulariteit-en-duurzaamheid/rest-en-bijproducten](https://nevedi.nl/diervoer-item/circulariteit-en-duurzaamheid/rest-en-bijproducten).
- Ploeg, J.D. van der (2023). *Gesloten vanwege stikstof: Achtergronden, uitwegen en lessen*. Gorredijk: Uitgeverij Noordboek.
- Plumwood, V. (2008). Shadow Places and the Politics of Dwelling. In: *Australian Humanities Review*, jg. 44. Geraadpleegd 15 juli 2024 via [australianhumanitiesreview.org/2008/03/01/shadow-places-and-the-politics-of-dwelling](https://australianhumanitiesreview.org/2008/03/01/shadow-places-and-the-politics-of-dwelling).
- Reijnders, L. (1997). *Het boerenbedrijf in de Lage Landen: geschiedenis en toekomst*. Amsterdam: Van Gennep.
- Silva, C.M. da, C. de Majo en A. Zarilli (red.) (2022). *The age of the soybean: A global environmental history of the Soyacene*. Winwick: White Horse Press.
- TK (1977). *De contractproductie in de intensieve veehouderij*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1977, 14100 XIV, nr. 18.
- Veraart, F. (2022). Catalysing Socio-Ecological Change: The Extraction and Processing of Edible Oils, 1910-1940. In: *Global Environment*, jg. 15, nr. 2, p. 370-397 ([doi.org/10.3197/ge.2022.150207](https://doi.org/10.3197/ge.2022.150207)).

- Veraart, M., P. Bikker en H. van Laar (2023). *Monitor herkomst diervoedergrondstoffen: Beschrijving van de opzet, uitkomsten en beperkingen van een monitor voor de herkomst van diervoedergrondstoffen gebruikt in mengvoer in Nederland in 2019 en 2020*. Wageningen: Wageningen University & Research. Geraadpleegd 15 juli 2024 via [research.wur.nl/en/publications/monitor-herkomst-diervoedergrondstoffen-beschrijving-van-de-opzet](https://research.wur.nl/en/publications/monitor-herkomst-diervoedergrondstoffen-beschrijving-van-de-opzet).
- Weis, A. (2013). *The Ecological Hoofprint: The Global Burden of Industrial Livestock*. Londen/New York: Zed Books.
- Zanten, H.H.E.V. van, M. Herrero, O. van Hal, E. Röss, A. Muller, T. Garnett, P.J. Gerber, C. Schader en I.J.M. de Boer (2018). Defining a land boundary for sustainable livestock consumption. In: *Global Change Biology*, jg. 24, nr. 9, p. 4185-4194 ([doi.org/10.1111/gcb.14321](https://doi.org/10.1111/gcb.14321)).

## Thema 2

# De Europese beleidscontext van het voedselsysteem



In deze thematische sectie staat de Europese beleidscontext centraal. De essays behandelen het ontwikkelingen in het Europese Gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB) en de precare balans tussen competitie en solidariteit die daarin besloten ligt, recente EU-beleidsinitiatieven voor sociale en ecologische standaarden in internationale handelsketens, en de strategische afhankelijkheden in de voedselhandel in relatie tot Europese ambities voor strategische autonomie. Gezamenlijk schetsen deze essays een beeld van de waardenafwegingen en moeilijke keuzes die een rol kunnen spelen in de nationale en internationale beleidsdiscussies.

## **4 Tussen competitie en solidariteit in de Europese landbouw**

*Jeroen Candel (Wageningen University & Research)*

## **5 Duurzaamheidsstandaarden voor de internationale handel in landbouw- en voedselproducten en gevolgen voor Nederlandse handelspartners**

*Liesbeth Dries (Wageningen University & Research)*

## **6 Internationale voedselhandel en strategische afhankelijkheid**

*Martijn Huysmans (Universiteit Utrecht)*

## 4

# Tussen competitie en solidariteit in de Europese landbouw

*Jeroen Candel (Wageningen University & Research)*

**Jeroen Candel** is universitair hoofddocent Bestuurskunde aan Wageningen University & Research. Zijn onderzoek richt zich op de vraag hoe overheden op nationaal en Europees niveau een transitie van het voedselsysteem richting duurzamere uitkomsten kunnen realiseren. Zo publiceerde hij recent over de politieke uitdagingen in het realiseren van de doelen van de Europese ‘van boer tot bord’-strategie. Hij is daarnaast lid van de Raad voor Dieraangelegenheden en de Raad van Toezicht van de Transitiecoalitie Voedsel.

‘*This tiny country feeds the world*’, zo kopte *National Geographic* in september 2017 in een bijdrage over de innovatieve Nederlandse landbouwsector (Viviano 2017). Preciezer zou zijn: *this tiny country feeds Europe*, want in de top tien bestemmingen van de landbouwexport van Nederlandse makelij stonden in 2021 slechts twee niet-Europese landen: China (plek vijf) en de Verenigde Staten (plek zes) (Jukema et al. 2023). Verreweg het grootste deel van de voedselexport is bestemd voor de Europese markt, waardoor de Nederlandse voedselproductie zowel in economisch als institutioneel opzicht sterk met de Europese Unie (EU) verweven is. Hoewel het nationale landbouwdebat door de stikstof- en klimaatcrises de afgelopen jaren sterk gepolitiseerd is geraakt, zijn zowel de markt en de daarop geldende milieu- en voedselveiligheidsstandaarden op Europees niveau belegd, zoals het subsidiebeleid via het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Daarnaast heeft de Europese Commissie (EC) exclusieve competentie als het gaat om het onderhandelen van internationale handelsverdragen met landen buiten de EU. De EU heeft daarmee een steeds grotere rol gekregen in het scheppen van de kaders waaraan de Nederlandse landbouw en landbouwpolitiek dienen te voldoen.

Een van de belangrijkste kenmerken van die Europese landbouwpolitiek van de afgelopen decennia, is de continue zoektocht naar het vinden van een balans tussen enerzijds het faciliteren van eerlijke competitie tussen Europese lidstaten en boeren, en anderzijds het organiseren van solidariteit. Dat laatste is nodig, omdat binnen Europa de verschillen in startcondities om die concurrentie aan te kunnen nog steeds enorm zijn. Het gaat om verschillen tussen rijkere en armere lidstaten, meer en minder ontwikkelde regio's, en tussen grote, voor de wereldmarkt producerende 'agrarisch ondernemers', en kleine, veelal zelfvoorzienende keuterboertjes. Daar waar Nederlandse politici en boerenorganisaties graag wijzen op het belang van een 'gelijk speelveld', rijst de vraag wanneer het Europese speelveld, gezien de verschillen in landbouwkundige condities, sociaaleconomische structuren en politieke voorkeuren, dan als gelijk of rechtvaardig aangemerkt kan worden? Ook al wordt ze zelden expliciet, juist die vraag heeft steeds ten grondslag gelegen aan opeenvolgende hervormingsrondes van het Europees landbouwbeleid, alsook de relatie op landbouwvlak tussen Nederland en andere lidstaten.

Die spanning tussen competitie en solidariteit zit al in het GLB gebakken sinds de introductie in 1962, en is daarmee wellicht zelfs een van de definiërende kenmerken van het bredere Europese integratieproject. De vraag of de zes *founding fathers* van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) tot een gezamenlijke landbouwmarkt en -politiek zouden overgaan, was een van de taaiste dossiers in de onderhandelingen over het Verdrag van Rome (1957). Terwijl de oprichting van een GLB voor Frankrijk een absolute voorwaarde vormde, omdat het – in tegenstelling tot de industriële sector – een concurrerende landbouwsector had dan Duitsland, vreesde de Duitse kanselier Adenauer juist dat een afbouw van nationaal landbouwprotectionisme hem de steun van het rurale electoraat zou kosten (Webber 1998). Het landbouwbeleid dat in de jaren zestig vorm kreeg, combineerde daarom de interne liberalisering, door het creëren van een Europese landbouwmarkt, met steunmaatregelen in de vorm van minimumprijzen en protectionistische maatregelen aan de Europese buitengrenzen.

Het systeem leidde in de daaropvolgende decennia tot een grote stijging van de productiviteit en een stabilisering van agrarische markten en boereninkomens, maar resulteerde tegelijkertijd in een proces van schaalvergroting dat duizenden Europese boeren dwong om werk buiten de landbouw te vinden. Met het succes van het landbouwbeleid in het herstructureren van de Europese agrarische sector, ontstonden bovendien ook nieuwe problemen en vraagstukken, leidend tot opeenvolgende hervormingen van het GLB. De uit de hand lopende kosten van het stelsel van garantieprijs leidde met de tijd tot de roep om de productie te bedwingen. De toetreding van nieuwe lidstaten, als Spanje met een zeer competitieve landbouwsector, maar ook Roemenië en Bulgarije met grote aantallen zeer kleine boeren, resulteerde zowel in een uitbreiding van de markt, en daarmee grotere concurrentie, als een toenemende herverdeling van rijk naar arm. Onder druk van internationale handelspartners, met name de VS, en de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, werd tegelijkertijd vanaf de jaren negentig begin gemaakt met een liberalisering van de landbouwpolitiek en daarmee de toenemende blootstelling van de Europese landbouw aan internationale concurrentie.

Daarbovenop leidde een toenemend bewustzijn van de gevolgen van het intensieve Europese landbouwsysteem voor milieu en klimaat tot het inzicht dat de oplossingen van gisteren de problemen van vandaag waren geworden. Hoewel er de afgelopen decennia op specifieke duurzaamheidsdimensies wel degelijk verbeteringen in landbouwpraktijken zijn gerealiseerd, respecteert het landbouwsysteem in haar totaliteit de planetaire grenzen nog altijd onvoldoende. Die constatering gaf de aanzet tot een tot op de dag van vandaag durend debat over de noodzaak van een transitie naar een duurzamer landbouw- en voedselsysteem, culminerend in de *Green Deal*-agenda. Naast het klassieke instrument van herverdeling middels landbouwsubsidies, is de invloed van meer regulerende wetgeving op het gebied van milieu en klimaat voor de verdere ontwikkeling van de landbouw steeds verder toegenomen. De met deze ontwikkelingen gepaard gaande structuurveranderingen en beleidswijzigingen veroorzaakten onrust en onzekerheid onder Europese boeren, zoals bleek uit massale boerenprotesten in verschillende lidstaten. Oproepen van nationale landbouw- en consumentenorganisaties om meer producten uit eigen land te consumeren, zetten de precare balans tussen concurrentie en solidariteit in de interne markt verder onder druk.

Het moge duidelijk zijn: de bestaande economische en institutionele structuren in de landbouw lijken aan de vooravond van grootschalige hervormingen te staan, met mogelijk verstrekkende gevolgen voor de precare balans tussen competitie en solidariteit in het Europese landbouwsysteem. Onder druk van internationale klimaat- en biodiversiteitsverdragen, alsook veranderingen in de geopolitieke context, is dat transitieproces in recente jaren in een stroomversnelling geraakt. Omdat transities per definitie disruptief, onzeker en non-lineair zijn, blijft echter ongewis hoe de voedselproductie van morgen en bijpassende sturingsarrangementen eruit zullen zien (Candel 2022). De Europese Commissie en Nederlandse regering geloven sterk in het inzetten van hun marktmeesterschap om middels competitie en innovatie tot groene groei te komen, maar lijken zich tegelijkertijd in toenemende mate te beseffen dat structurele ongelijkheden en daarmee gepaard gaande politieke onvrede tot stagnatie van de *Green Deal* kunnen leiden. Het doet de vraag rijzen hoe overheden een dergelijk transitieproces in goede banen kunnen leiden en hoe een nieuwe balans tussen competitie en solidariteit eruit zou kunnen zien. Waaruit bestaat de voorwaardelijkheid die in de solidariteit besloten ligt? Dit essay beschouwt die vraag aan de hand van vier spanningsvelden: inkomenspolitiek, liberalisering, gastronomie en verduurzaming. Per spanningsveld wordt ingegaan op de belangrijkste politieke scheidslijnen binnen de EU ten aanzien van de rol die de EU in de transformatie van het voedselsysteem zou moeten spelen. Landbouw-, markt-, milieu- en klimaatbeleid worden daarbij steeds in hun onderlinge samenhang gezien.

## Europese inkomenspolitiek op z'n retour?

De landbouw is de enige economische sector waarvoor op Europees niveau inkomenspolitiek wordt bedreven. Al sinds het Verdrag van Rome heeft het GLB onder andere ten doel om de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren. Toenmalig landbouwcommissaris Sicco Mansholt zag het GLB dan ook primair als een middel om de wijdverspreide armoede op het Europese platteland te bestrijden (Van Merriënboer 2006). Het beleid is daar relatief succesvol in geweest; hoewel landbouwinkomens in veel lidstaten gemiddeld genomen nog steeds onder het gemiddelde van andere economische sectoren liggen, heeft het GLB sinds zijn aanvang een positieve bijdrage geleverd aan het verminderen van armoede onder agrariërs. Het GLB is bovendien, samen met het cohesiebeleid, de voornaamste bron van herverdeling tussen rijkere en minder welvarende lidstaten. Zo levert Nederland, per hoofd van de bevolking, de grootste bijdrage aan de GLB-fondsen (Matthews 2015); voor elke euro die Nederland uit het GLB ontvangt, draagt het er zo'n drie bij. Hoewel het belang van GLB-steun voor Nederlandse boeren relatief beperkt is, met een gemiddeld aandeel van 10% van het bedrijfsinkomen, geldt voor de EU als geheel dat publieke steun ongeveer een derde van het boereninkomen uitmaakt.

Overigens bestaan ook *binnen* lidstaten grote verschillen tussen boereninkomens – mede bepaald door verschillen in sector, bedrijfsgrootte en biofysische condities – en de hoeveelheid GLB-steun die agrarisch ondernemers ontvangen. Zo gaat 80% van de Europese landbouwsteun naar slechts 20% van de boeren, met name grootgrondbezitters. Het is daarmee sterk de vraag of het GLB op doelmatige wijze bijdraagt aan de oorspronkelijke doelen van armoedebestrijding en het bieden van een redelijke levensstandaard. Organisaties die met name kleinere boeren vertegenwoordigen pleitten al jaren voor meer solidariteit in de verdeling van landbouw gelden, en voelen zich onvoldoende vertegenwoordigd in de lobby die de machtige Europese boerenkoepelorganisatie Copa-Cogeca voert richting Europese besluitvormers (Savage en Lei Win 2023).

Ondanks het feit dat de GLB-doelen in het Verdrag ongewijzigd zijn gebleven, staat het systeem van inkomenssteun onder druk. Omdat het takenpakket van de EU steeds verder uitbreidt, en ook de complexiteit van maatschappelijke opgaven toeneemt, roepen met name nettobijdragende lidstaten vrijwel iedere hervormingsronde op tot het afbouwen van landbouwfondsen, ten gunste van andere beleidsdomeinen als klimaat en migratie (Candel 2019a). Daarnaast is er toenemende maatschappelijke en politieke kritiek op het huidige systeem van inkomenssteun. Waar landbouwsteun in de eerste decennia van het GLB direct gekoppeld was aan de productiehoeveelheid, om boeren zo een prikkel te geven hun productiviteit te verhogen, wordt het leeuwendeel van de GLB-subsidies vandaag de dag uitgekeerd op basis van het aantal hectare land dat agrariërs bezitten. Het GLB is hierdoor getransformeerd van een

(primaire) marktpolitiek naar een vorm van sociaal beleid, waarmee ook de rationale om landbouwsteun op Europees niveau te organiseren minder evident is geworden. In de woorden van landbouweconoom Harald Grethe (2008: 197):

*Het economische karakter van de directe betalingen is fundamenteel veranderd: ze zijn veranderd van een product(ie) subsidie naar een sectoraal en persoonlijk inkomensbeleid. Maar sectorale en persoonlijke inkomensoverdrachten, zoals inkomstenbelasting, sociale zekerheid of sectorale subsidies, worden over het algemeen ontworpen en gefinancierd op lidstaatsniveau, niet op dat van de EU. Daar zijn goede redenen voor. De voorkeuren met betrekking tot de inkomensverdeling lopen sterk uiteen tussen lidstaten. Aangezien er geen externe effecten of schaalvoordelen zijn verbonden aan het toekennen van volledig ontkoppelde directe betalingen aan landbouwers, is de toewijzing van de verantwoordelijkheid voor directe betalingen en hun financiering op EU-niveau een historisch artefact dat duidelijk in strijd is met het subsidiariteitsbeginsel.*

Grethe (2008) pleit daarom voor een renationalisering van het gros van de Europese landbouwsubsidies. Daar staan argumenten met betrekking tot het functioneren van de Europese markt tegenover. Zo is staatssteun aan individuele ondernemers verboden onder de Europese mededingingswetgeving wanneer die buiten het GLB valt. Daarnaast bestaan er grote verschillen in landbouwstructuren en budgettaire mogelijkheden tussen lidstaten, die zouden kunnen leiden tot grote ongelijkheden in de publieke steun die Europese boeren ontvangen. Omdat het landbouwbeleid en cohesiebeleid ook het politieke doel hebben om de concurrentievoordelen van welvarende lidstaten op de Europese interne markt te compenseren, zou een afbouw van die herverdeling de steun voor de interne markt in met name Zuid- en Oost-Europese lidstaten kunnen doen verbrekken. En dat in een periode waarin de Europese Commissie in haar *Green Deal* juist inzet op verdere herverdeling, om zo een sociaal rechtvaardige groene transitie te realiseren.

Het is daarmee verre van uitgemaakt dat de Europese lidstaten tot een fundamentele stelselwijziging zullen overgaan tijdens de volgende hervormingsronde van het GLB. Terwijl Nederland en de meeste noordelijke lidstaten traditiegetrouw een afbouw van inkomenssteun voorstaan, is dit voor Frankrijk en veel Zuid- en Oost-Europese lidstaten een politiek taboe. De meeste van deze lidstaten zijn netto-ontvanger van Europese middelen en zien subsidies als een belangrijk middel om kleine boerenbedrijven overeind te houden en een verdere leegloop van het platteland te voorkomen. In een aantal Oost-Europese lidstaten als Roemenië, vloeit een groot deel van de GLB-gelden bovendien naar grote landeigenaars, die nauwe banden met de regerende politieke elites onderhouden. Voormalig Tsjechisch premier Babiš was zelfs grootontvanger van Europese landbouwsteun en ook onder de Hongaarse premier Orbán profiteren politieke elites van GLB-gelden (Gebrekidan et al. 2019). Deze vorm van belangenverstrengeling draagt niet bij aan de wil tot hervorming. Een groot aantal lidstaten ziet daarom meer heil in het vergroten dan in het herverdelen van het EU-budget, om zo nieuwe ambities te kunnen financieren mét instandhouding van de agrarische inkomenssteun. Het toont dat het politiek moeilijk is om verworven rechten terug te vorderen, omdat ze sterke economische en politieke belangen creëren (Pierson 1996). Een eventueel toekomstig EU-lidmaatschap van Oekraïne zou deze afhankelijkheid kunnen doorbreken, omdat een Oekraïense toetreding tot een dermate grote toename en herverdeling van Europese landbouwsubsidies zou leiden, dat een hervorming van het GLB alleen al om budgetpolieke redenen onontkoombaar lijkt.

## Liberalisering: internationale handelspolitiek versus strategische autonomie

Haaks op de inkomenssteun staat een trend van toenemende liberalisering van het Europese landbouwbeleid. Met de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie hebben deelnemende landen zich gecommitteerd aan het afbouwen van handelsverstorende publieke steun. In de EU leidde dit tot de beperking van aan productie gekoppelde betalingen, de afschaffing van exportsubsidies, het afschaffen van het quota-systeem – productiebeperkingen voor landbouwproducten als melk en suiker – en een relatieve afbouw van de inkomenssteun ten opzichte van het totale Europese budget. Bovendien heeft de EU een reeks bilaterale handelsverdragen afgesloten, waarmee het de interne markt in toenemende mate openstelt

voor landbouwimporten van elders. De centrale premisse van dit internationale handelssysteem is dat landen zich specialiseren in de productie van goederen en gewassen waarin ze comparatief voordeel genieten, om op die manier tot een optimale handelsbalans te komen.

Binnen de EU bestaan grote verschillen in de mate waarin landbouwsectoren vrije marktconcurrentie aankunnen. Nederland is van oudsher een van de lidstaten die een liberaal handelsbeleid voorstaan, en geldt als een van de grootste Europese landbouwexporteurs. Andere lidstaten, zoals Frankrijk, staan historisch gezien een protectionistischer handelsmodel voor. Als gevolg van de Brexit, alsook het toenemende protectionisme in de internationale handelspolitiek, lijkt de Franse positie binnen de EU aan kracht te hebben gewonnen. Zo vindt het verzet van de Franse president Macron tegen een mogelijk handelsakkoord met de Zuid-Amerikaanse Mercosurlanden steeds breder weerklank in Brussel. Bovendien zijn ook Nederlandse landbouworganisaties toenemend kritisch over het sluiten van internationale handelsakkoorden. Zij stellen dat het gradueel verhogen van duurzaamheidseisen waaraan boeren dienen te voldoen niet is te verenigen met het openstellen van de Europese markt voor producten uit landen waar lagere duurzaamheidsstandaarden gelden.

Een andere recente ontwikkeling in het debat over de gewenste mate van liberalisering van de landbouw, is het discours rond strategische autonomie dat aan kracht gewonnen heeft sinds de uitbraak van de oorlog in Oekraïne. Hoewel Europa voor de meeste landbouwgewassen zelfvoorzienend is, gelden uitzonderingen voor belangrijke inputs als diervoer en kunstmest (zie ook essay 3 van Haalboom). In de discussie over strategische autonomie zijn grofweg twee kampen te onderscheiden. Een eerste coalitie stelt dat de oorlog, en het effect daarvan op de handelsstromen met Oekraïne en Rusland, het belang toont van een zo groot mogelijke Europese landbouwproductie, alsook die van noodzakelijke import. Zich beroepend op het belang van 'voedselzekerheid', wist deze coalitie de duurzaamheidswetgeving volgend uit de Europese 'van boer tot bord'-strategie, de voedselsysteemagenda van de *Green Deal*, met succes af te zwakken. Een andere coalitie stelt dat de oorlog juist toont hoe afhankelijk het Europese landbouwsysteem is van externe fossiele import. Deze coalitie betoogt dat het versterken van de Europese strategische autonomie en een verduurzaming van het voedselsysteem synergetisch kunnen zijn, door mineralenkringlopen op Europees niveau sluitend te maken. Wat beide perspectieven bindt, is de analyse dat Europa in tijden van toenemende multipolariteit en regionale rivaliteit, waarin de internationale handelsorde onder toenemende druk is komen te staan, haar relaties van wederzijdse afhankelijkheid met andere regio's zal moeten herzien.

## Gastronationalisme: eigen eten eerst?

Hoe lokaler voedsel is geproduceerd, hoe beter, zo is een toenemend aantal consumenten van mening. Er is zelfs een wetenschappelijke term voor: locavorisme. En korte ketens hebben inderdaad een aantal voordelen ten opzichte van mondiale, complexe waardeketens: stadslandbouw of het direct kopen van producten bij een boer uit de buurt vergroten de kennis over voedsel, kunnen tot aantrekkelijke nieuwe verdienmodellen leiden, dragen bij aan het vergroenen van stad en ommeland, en kunnen erg ontspannend zijn. Toch is er ook kritiek op het locavorisme. Met name het veelgehoorde argument dat lokale producten duurzamer zijn gaat, door de relatief beperkte emissies van voedseltransport, lang niet altijd op (Tubiello et al. 2022). Zo is het wat betreft de klimaatdruk veel bepalender wat en op welke manier er geproduceerd wordt, dan op welke plek (Stein en Santini 2022). Bovendien is er een dunne lijn tussen locavorisme en zogeheten 'gastronationalisme', dat verwijst naar een emotionele gehechtheid aan nationale voedselproducten, al dan niet door bewust in te spelen op nationalistische sentimenten (DeSoucey 2010). Politicoloog Herman Lelieveldt (2016) waarschuwt dat de opkomst van dergelijk gastronationalisme past binnen een bredere trend van opkomend nationalisme, dat de Europese solidariteit onder druk zet. Het is overigens wel lastig om dergelijke nationalistische motieven te onderscheiden van andere motieven om streekproducten te propageren, zoals veronderstelde duurzaamheidswinst.

Die spanning is duidelijk merkbaar in recente meningsverschillen tussen Europese lidstaten. Landen als Frankrijk, gesteund door consumentenorganisaties die de transparantie in de keten willen vergroten, zijn groot voorstander van herkomstlabels. Exporterende landen stellen echter dat het voortrekken van nationale producten tegen de geest van de Europese interne markt ingaat, volgens welke het niet zou moeten uitmaken in welk land voedingsmiddelen zijn geproduceerd. Incidenten in de jaren negentig tijdens welke Franse boeren vrachtwagens met – goedkoper geproduceerd – Nederlands varkens- en kalfsvlees tegenhielden of zelfs verbranden, zijn een schrikbeeld dat veel politici en belangenbehartigers nog steeds scherp op het netvlies staat. Deze spanning raakt ook aan structurele verschillen tussen Europese landbouwsectoren. Waar Italiaanse en Franse landbouwers een lange traditie hebben van ambachtelijke, territoriale producten, vaak middels geografische aanduidingen beschermd in EU-wetgeving, en zich vooral door de kwaliteit van hun producten trachten te onderscheiden (Huysmans 2022), richten Nederlandse landbouwers zich van oudsher sterker op het produceren van – kwalitatief hoogwaardige – bulkproducten, die een minder onderscheidend vermogen in de markt hebben.

Opvallend genoeg doen ook Nederlandse politici steeds vaker ‘Koop Nederlands’-oproepen. Zo spoorde CDA-kamerlid Derk Boswijk supermarktketen Coop in december 2022 aan om Nederlandse vlaggetjes breder op te nemen in het assortiment. Wanneer alle EU-lidstaten de koop van eigen producten op een dergelijke manier zouden propageren, zou dat het verdienvermogen van veel Nederlandse boeren danig kunnen ondermijnen.

## Green Deal: de vervuiler betaalt?

De klimaat- en milieudruk van de Europese landbouw is ongekend hoog. Het Europese voedselstelsel is verantwoordelijk voor zo’n 30% van de Europese klimaatuitstoot (Crippa et al. 2021), terwijl de landbouw, en de daarmee gepaard gaande landgebruiksveranderingen en inzet van chemische middelen, de voornaamste veroorzaker van biodiversiteitsverlies is. Een groot deel van die milieudruk bevindt zich bovendien buiten Europa. Zo gebruiken we voor de productie van voedsel voor de Nederlandse consument circa tweemaal het Nederlandse landbouwareaal, waarvan een groot deel buiten de EU gelegen is (CBS et al. 2024). Het is dan ook geen verrassing dat de transitie van het landbouw- en voedselstelsel een centrale rol inneemt in de Europese *Green Deal*. Miljoenen Europese boeren en consumenten zullen de komende decennia hun gedrag moeten aanpassen om de huidige ecologische polycrisis te bezweren.

Tegelijkertijd bestaan er grote verschillen wat betreft de ecologische druk en kwetsbaarheden binnen Europa. Zo wordt de landbouw in Zuid-Europa veel harder geraakt door verwoestijning, droogte en natuurbranden dan die in meer gematigde streken, waar bepaalde landbouwsectoren ten dele zelfs kunnen profiteren van stijgende temperaturen. Ook wat betreft bronnen van vervuiling zijn de verschillen groot. Nederland spant wat dat betreft de kroon, met verreweg de hoogste veedichtheid van de EU, het hoogste gebruik van pesticiden per hectare en de slechtste waterkwaliteit. Hoewel het Nederlandse landbouwmodel – dat, door technologische innovatie en schaalvergroting, relatief efficiënt in energie- en grondstofgebruik per kilogram product is – lange tijd als duurzaam voorbeeld werd gezien, staat dat beeld toenemend onder druk. Andere opvattingen die in de EU bestaan over duurzame landbouw hebben plots de wind in de zeilen gekregen. Zo stuurt de Franse regering al jaren op een meer ‘agro-ecologische’ landbouw, waarbij meer gebruikt wordt gemaakt van ecologische principes in landbouwpraktijken, hebben Denemarken en Oostenrijk door actieve overheidssturing een relatief hoog aandeel biologische landbouw, en bestaat in Centraal- en Oost-Europa nog steeds een traditie van thuisproductie en gemeenschappelijke tuinen. Europees landbouwcommissaris Wojciechowski heeft deze verschillen aangehaald om het belang van de door zijn eigen Commissie voorgestelde Europese landbouwtransitie te betwisten. Hij stelt dat de milieudruk vanuit de landbouw vooral een West-Europees, en geen pan-Europees, probleem is en wees op Twitter een aantal maal expliciet naar Nederland. Volgens Wojciechowski zouden boeren in Centraal- en Oost-Europese lidstaten niet – middels verhoogde regeldruk – moeten opdraaien voor elders veroorzaakte schade.

Het debat over een Europese voedselsysteemtransitie plaatst Nederland daarmee in een geheel nieuwe positie. Het zelfbeeld van gidsland lijkt aan herziening toe, nu de Nederlandse landbouwsector een veel grotere omschakeling moet maken dan die in andere lidstaten. Dit verschil is deels te wijten aan het jarenlang vooruitschuiven van milieuproblemen door de Nederlandse politiek (Candel 2019b), terwijl de regering van een vergelijkbaar landbouwland als Denemarken al langer op een duurzamer en gezonder voedselsysteem aanstuurt. Nu de ecologische kosten die de Nederlandse landbouw lang kon afwentelen op de samenleving door strengere wet- en regelgeving in toenemende mate worden doorberekend, lijkt het competitieve voordeel van veel Nederlandse landbouwsectoren snel te verdampen. De kosten en pijn die Nederlandse landbouwers in dit transitieproces ervaren zijn daarmee mogelijk ook groter dan in de meeste andere lidstaten, getuige de grootschalige boerenprotesten van de afgelopen jaren. Zo toont recent onderzoek dat Europese boeren hun inkomens op termijn met gemiddeld 70% kunnen zien stijgen in een transitie naar meer plantaardige productie, maar geldt op de kortere termijn een uitzondering voor regio's met relatief veel dierlijke productie (Rieger et al. 2023), zoals Nederland. Nederlandse veehouders lijken daarmee bepaald geen spekkoper in de *Green Deal*.

Tegelijkertijd hebben de ruk naar rechts in verschillende lidstaten, de nieuwe politieke dynamiek als gevolg van de oorlog in Oekraïne en de recente boerenprotesten de voedselsysteemagenda van de Europese Commissie danig onder druk gezet. Door een toenemende politisering van de groene transitie en de opkomst van populistisch rechts, besloten Commissiepresident Von der Leyen en invloedrijke regeringsleiders in de aanloop naar de Europese verkiezingen van 2024 tot een koerswijziging. Zo werd het voorstel voor een nieuwe pesticidenwet door de Commissie ingetrokken, werd de landbouw opnieuw buiten de Europese klimaatdoelen gehouden en verdween een bijna voltooid voorstel voor een duurzame voedselsysteemwet in een lade. Hoewel het politieke momentum van de *Green Deal* – met een groter aandeel aan rechtse en populistische partijen in een volgend Europees Parlement (EP) – daarmee verloren dreigt te gaan, verdwijnt de onderliggende klimaat- en milieuproblematiek niet. Het zal de komende decennia tot een toenemende hervormingsdruk op de landbouw en voedselketen leiden, terwijl ook de transitiekosten, door politieke inertie en gemiste hervormingskansen in het verleden, zullen toenemen.

## Conclusie

De zorgvuldig opgebouwde balans tussen competitie en solidariteit in de Europese landbouw is aan herziening toe. Het systeem van onderlinge concurrentie binnen een zekere mate van marktbescherming en met een herverdeling tussen rijkere en armere lidstaten, is uitermate succesvol geweest in het verhogen van de landbouwproductiviteit en het stabiliseren van boereninkomens. Dit systeem lijkt in een periode van toenemende internationale spanningen, een ecologische polycrisis en een mondige Europese consument echter op z'n retour. Dit essay schetste vier spanningsvelden in de EU – de afbrokkelende steun voor inkomenspolitiek, de spanning tussen liberalisering en strategische autonomie, gastronationalisme en verschillen tussen verduurzamingsopgaven – die de nabije en verdere toekomst van het Europese landbouw- en voedselsysteem zullen vormgeven. Uit die ontwikkelingen werd duidelijk dat aan de Europese solidariteit nieuwe eisen zijn toegevoegd. Na decennia van ongebreidelde groei van consumptie en productie, waarvan de kosten zijn afgewenteld op de leefomgeving, volksgezondheid en arbeidskrachten, is de opgave om een versnelde transitie te realiseren naar een Europees voedselsysteem dat zich begeeft in de eerlijke en veilige handelingsruimte tussen de planetaire grenzen en het sociaal fundament (WUR 2020). Daarbij is het – gezien de historische bijdrage van Europa aan internationale milieudegradatie, klimaatverandering en mensenrechtenschendingen – zaak een einde te maken aan de exploitatie van mens en natuur in lage-inkomenslanden, en de belangen van die landen te includeren in het vormgeven van een sociaal rechtvaardige groene transitie. Tegelijkertijd zorgen de opkomst van populisme, desinformatie en identiteitspolitiek voor nieuwe politieke uitdagingen in het organiseren van een rechtvaardig transitieproces.

Voor Nederland zal dit transitieproces op termijn grote gevolgen hebben. De Nederlandse landbouw en agro-industrie hebben sterk geprofiteerd van de volmaking van de Europese markt, liberaliseringsgolven en het duurzame imago. De aanwezige kapitaalkracht en kennisinfrastructuur bieden Nederland kansen om een leidende rol in het Europese transitieproces in te nemen, maar dat vereist wel dat de bakens tijdig verzet worden. Terwijl de Europese Commissie daartoe met haar *Green Deal* en boer-tot-bordstrategie een eerste aanzet heeft gedaan, lijkt de Nederlandse politiek zich vooralsnog in een ontkenningfase te bevinden. De contouren van een nieuwe visie op de toekomst van het Nederlandse voedselsysteem zijn nog niet te ontwaren.

De politiek is daarmee aan zet. De benodigde veranderingen hoeven, zo toont de wetenschap, voor boer en platteland niet slecht uit te pakken, maar vragen wel om zorgvuldig transitiemanagement, van lokaal tot Europees niveau. Door het vaststellen van een geïntegreerd voedselbeleid krijgen disruptieve innovaties een kans, met duidelijke wettelijke langetermijnkaders, het verschuiven van publieke steun van de status quo naar transformatieve initiatieven, het beprijzen van vervuiling en het simpelweg verbieden van producten en praktijken die de samenleving schade toebrengen. Competitie binnen nieuwe kaders kan op die manier een schoner, eerlijker en gezonder voedselsysteem inleiden. Als daarbij, middels genereus sociaal en regionaal beleid, ook een nieuwe solidariteit wordt betracht, kunnen zowel boer, natuur als burger profiteren.

## Literatuur

- Candel, J. (2019a). EU Budgetary Politics and Its Implications for the Bioeconomy. In: L. Dries, W. Heijman, R. Jongeneel, K. Purnhagen en J. Wesseler (red.), *EU Bioeconomy Economics and Policies. Volume I* (p. 51-67). Cham: Palgrave Macmillan.
- Candel, J. (2019b). De stikstofcrisis: van falend overheidsbeleid naar een lonkend toekomstperspectief? In: *Bestuurskunde*, jg. 28, nr. 4, p. 89-93.
- Candel, J. (2022). EU Food-System Transition Requires Innovative Policy Analysis Methods. In: *Nature Food*, jg. 3, nr. 5, p. 296-298.
- CBS/PBL/RIVM/WUR (2024). *Landvoetafdruk, 1990-2021*. Den Haag/Bilthoven/Wageningen: Centraal Bureau voor de Statistiek/Planbureau voor de Leefomgeving/Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu/Wageningen University & Research. Geraadpleegd 26 februari 2024 via [www.clo.nl/indicatoren/nl007511-landvoetafdruk-1990-2021](https://www.clo.nl/indicatoren/nl007511-landvoetafdruk-1990-2021).
- Crippa, M., E. Solazzo, D. Guizzardi, F. Monforti-Ferrario, F.N. Tubiello en A. Leip (2021). Food Systems Are Responsible for a Third of Global Anthropogenic GHG Emissions. In: *Nature Food*, jg. 2, nr. 3, p. 198-209.
- DeSoucey, M. (2010). Gastronationalism: Food Traditions and Authenticity Politics in the European Union. In: *American Sociological Review*, jg. 75, nr. 3, p. 432-455.
- Gebrekidan, S., M. Apuzzo en B. Novak (2019). The Money Farmers: How Oligarchs and Populists Milk the E.U. for Millions. In: *The New York Times*, 3 november 2019.
- Grethe, H. (2008). Agriculture Policy: What Roles for the EU and the Member States? In: G. Gelau, I. Grilo en A. Lejour (red.), *Subsidiarity and Economic Reform in Europe* (p. 191-218). Berlijn/Heidelberg: Springer.
- Huysmans, M. (2022). Exporting Protection: EU Trade Agreements, Geographical Indications, and Gastronationalism. In: *Review of International Political Economy*, jg. 29, nr. 3, p. 979-1005.
- Jukema, G.D., P. Ramaekers en P. Berkhout (2023). *De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband* (editie 2023). Wageningen/Den Haag: Wageningen Economic Research/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Lelieveldt, H. (2016). Gastronationalism? How Europe's Food Production Is Becoming Entangled in Nationalist Politics. In: *EUROPP Blog: European Politics and Policy*, 18 oktober 2016. Londen: London School of Economics and Political Science. Geraadpleegd 10 maart 2023 via [eprints.lse.ac.uk/70173/1/blogs.lse.ac.uk-Gastronationalism%20How%20Europes%20food%20production%20is%20becoming%20entangled%20in%20nationalist%20politics.pdf](https://eprints.lse.ac.uk/70173/1/blogs.lse.ac.uk-Gastronationalism%20How%20Europes%20food%20production%20is%20becoming%20entangled%20in%20nationalist%20politics.pdf).
- Matthews, A. (2015). Gainers and Losers from the CAP Budget. In: *CAP Reform Europe*, 17 november 2015. Geraadpleegd 28 februari 2023 via [capreform.eu/gainers-and-losers-from-the-cap-budget](https://capreform.eu/gainers-and-losers-from-the-cap-budget).
- Merriënboer, J. van (2006). *Manholt: Een biografie*. Amsterdam: Boom.
- Pierson, P. (1996). The New Politics of the Welfare State. In: *World Politics*, jg. 48, nr. 2, p. 143-179.
- Rieger, J., F. Freund, F. Offermann, I. Geibel en A. Gocht (2023). From Fork to Farm: Impacts of More Sustainable Diets in the EU-27 on the Agricultural Sector. In: *Journal of Agricultural Economics*, jg. 74, nr. 3, p. 764-784 ([doi.org/10.1111/1477-9552.12530](https://doi.org/10.1111/1477-9552.12530)).
- Savage, S. en T. Lei Win (2023). The truth behind Europe's most powerful farmers lobby. In: *Politico*, 29 juni 2023. Geraadpleegd 7 november 2023 via [www.politico.eu/article/copa-cogeca-farmering-lobby-europe](https://www.politico.eu/article/copa-cogeca-farmering-lobby-europe).
- Stein, A.J. en F. Santini (2022). The sustainability of 'local' food: a review for policy-makers. In: *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies*, jg. 103, p. 77-89.
- Tubiello, F.N., M. Crippa, K. Karl, E. Solazzo, S. Cerilli, A. Flammini en A. Leip (2022). Making Food Transport Data Matter. In: *Nature Food*, jg. 3, nr. 12, p. 1005-1007.
- Viviano, F. (2017). This tiny country feeds the world. In: *National Geographic*, jg. 232, nr. 3, p. 82-109.
- Webber, D. (1998). *The Hard Core: The Franco-German Relationship and Agricultural Crisis Politics in the European Union* (working paper). Florence: European University Institute.
- WUR (2020). *Een circulair voedselsysteem: nut en noodzaak*. Wageningen: Wageningen University & Research. Geraadpleegd 15 maart 2023 via [www.wur.nl/nl/show-longread/een-circulair-voedselsysteem-nut-en-noodzaak.htm](https://www.wur.nl/nl/show-longread/een-circulair-voedselsysteem-nut-en-noodzaak.htm).

## 5

# Duurzaamheidsstandaarden voor de internationale handel in landbouw- en voedselproducten en gevolgen voor Nederlandse handelspartners

*Liesbeth Dries (Wageningen University & Research)*

**Liesbeth Dries** is werkzaam als universitair hoofddocent bij de leerstoelgroep Agrarische economie en plattelandsbeleid bij Wageningen University & Research. Haar onderzoek spitst zich toe op de analyse van organisatievormen en contracten in agro-voedingsketens. Recent publiceerde ze over het belang van ketenaspecten in duurzaamheidsevaluaties en innovatieve organisatievormen voor agrarisch natuurbeheer.



De Nederlandse landbouw- en voedingssector is een belangrijke speler in de internationale handel.<sup>1</sup> Nederland vervult zowel bij de import van grondstoffen als de export van producten met een hoge toegevoegde waarde een belangrijke rol. Producten die Nederland, en bij uitbreiding de Europese Unie (EU), binnenkomen, zijn onderhevig aan strenge standaarden, onder andere voor voedselveiligheid en -kwaliteit. Recent wordt het handelsbeleid vanuit de EU in toenemende mate ook gekoppeld aan ruimere doelstellingen rond klimaat, biodiversiteit en sociaal beleid. Een belangrijke motivatie hierbij is het bewaren van een gelijk speelveld en voorkomen dat bedrijven die niet voldoen aan de strenge normen die in de EU worden opgelegd hun productie zullen verhuizen naar landen buiten de EU. De vraag die dit essay tracht te beantwoorden is wat de gevolgen zijn van deze strengere normen voor voedselketens elders. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de recente EU-beleidsinitiatieven die de handel in landbouw- en voedingsproducten duurzamer willen maken nog te recent zijn om concrete uitspraken te

<sup>1</sup> Zie onder andere essay 2 van Oosterveer.

kunnen doen over hun directe en indirecte gevolgen voor derde landen. Naast *ex ante* impactstudies zal daarom voornamelijk gesteund worden op studies die de impact van private standaarden onderzocht hebben om een inschatting te maken van de mogelijke gevolgen van de verduurzaming van het beleid.

## Klimaat, biodiversiteit en sociale standaarden op de Europese beleidsagenda

Wanneer we het hebben over normen en standaarden die Nederland oplegt aan internationale handelspartners, dan verwijst dit in feite naar het Europees beleidskader. Door de eengemaakte markt worden alle ingevoerde en intern verhandelde producten namelijk getoetst aan dit overkoepelende beleidskader. Het werd reeds genoemd in het historisch overzicht van het EU-landbouwbeleid (zie essay 1 van Poppe): de afgelopen jaren zijn er in de EU een reeks nieuwe beleidsinitiatieven genomen gericht op duurzaamheid, met gevolgen voor de internationale handel. Zo schetst de *Green Deal* het brede kader voor het verwezenlijken van een duurzamere EU met onder andere een doelstelling om tegen 2050 klimaat-neutraal te zijn. Het *Fit for 55*-programma omvat maatregelen om de tussentijdse doelstelling van 55% reductie in CO<sub>2</sub>-uitstoot te behalen tegen 2030, en de ‘van boer tot bord’-strategie heeft doelstellingen voor de verduurzaming van het voedselstelsel.

Deze initiatieven gaan gepaard met specifieke instrumenten en regelgeving met mogelijk belangrijke gevolgen voor productie en import uit derde landen. Een concreet en vernieuwend instrument is de CO<sub>2</sub>-grenstaks (CBAM – *carbon border adjustment mechanism*; zie Publicatieblad EU 2023). Die moet er vanaf 2026 voor zorgen dat de CO<sub>2</sub>-emissies die vrijkomen bij productie buiten de EU op dezelfde manier worden belast als in de EU. De grenstaks heeft voornamelijk tot doel om te voorkomen dat CO<sub>2</sub>-intensieve bedrijven die belast worden in de EU, hun productie naar derde landen zullen verhuizen. Er dient hier wel te worden opgemerkt dat de CO<sub>2</sub>-grenstaks enkel op industriële producten wordt geheven en niet op land- en tuinbouwproducten. Het landbouwcomité van het Europees Parlement had een voorstel voor amendement ingediend om de CO<sub>2</sub>-grenstaks uit te breiden naar landbouwproducten, maar de Europese Commissie volgde dit voorstel niet. Een belangrijke juridische hindernis voor de uitbreiding is dat landbouw niet is opgenomen in het Europese emissiehandelssysteem, de virtuele markt waar vraders en aanbieders handelen in emissierechten voor broeikasgassen en waar aldus een koolstof-prijs gevormd wordt. Naast deze juridische hindernis zijn er ook praktische problemen bij het bepalen van het juiste niveau van ingebedde emissies in geïmporteerde voedselproducten door de complexiteit van voedselketens (Matthews 2022). Boerenorganisaties vrezen een dubbele negatieve impact op de sector bij de invoering van de grenstaks. Enerzijds zal, door het uitsluiten van landbouwproducten, de Europese markt niet beschermd worden voor de invoer uit landen met minder ambitieuze klimaatdoelstellingen. Anderzijds kunnen boeren met hogere kosten te maken krijgen omdat kunstmeststoffen wel bij de groep van CO<sub>2</sub>-intensieve invoerproducten worden gerekend en dus aan de CO<sub>2</sub> grenstaks onderhevig zullen zijn. Beide effecten kunnen de Europese boer in een nadelige concurrentiepositie brengen.

Een ander initiatief dat de ambities van de *Green Deal* concreet moet maken, is een richtlijn die een zorgplichtverplichting voor ondernemingen vaststelt voor hun duurzaamheid, de zogenoemde zorgplichtwet (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, zie EC 2022). De motivatie van zo’n EU-breed kader lag in het vrijwaren van een gelijk speelveld op de interne markt, nadat verschillende lidstaten (o.a. Frankrijk en Duitsland) hun eigen versies van een meer uitgebreide wetgeving rond maatschappelijk verantwoord ondernemen hadden ingevoerd. De kernelementen van de zorgplichtwet zijn het identificeren, beëindigen, voorkomen, beperken en verantwoorden van negatieve gevolgen voor de mensenrechten en het milieu in de eigen activiteiten van de onderneming en de waardeketen in de EU, maar ook daar buiten. Hoewel de zorgplicht enkel van toepassing zal zijn op grote bedrijven (> 1000 werknemers) die actief zijn in de EU, worden er ook gevolgen verwacht voor kleine en middelgrote bedrijven in de landbouw- en voedingssector in de EU en in derde landen. Dat komt doordat zij deel uitmaken van de waardeketen van grote voedingsbedrijven of multinationals die onderhevig zijn aan de verplichting. Dit zorgt voor ongerustheid, zowel in de EU als bij handelspartners. Organisaties uit het maatschappelijk middenveld wijzen op de gevaren van de nieuwe regelgeving voor handelspartners in ontwikkelingslanden,

omdat daar een groot deel van de productie geleverd wordt door kleine boeren en een falend institutioneel kader de corruptie bij rapportering in de hand kan werken. Vertegenwoordigers van de agro-voedselsector in de EU vrezen van hun kant stijgende kosten voor kleine bedrijven als zij moeten aantonen dat er geen potentiële sociale of milieurisico's optreden in hun economische activiteiten. Gezien de complexe structuur van internationale voedselketens, met wisselende productstromen, herkomstlanden en spelers, stellen zij zich ook vragen bij de wenselijkheid van de wettelijke aansprakelijkheid en het opleggen van sancties aan spelers stroomafwaarts in de keten als overtredingen elders in de keten worden vastgesteld (COCERAL 2023). Over de zorgplichtwet werd eind 2023 door de Europese Raad en het Europees Parlement een akkoord bereikt. Bij de stemming door de lidstaten liep het echter initieel nog mis, doordat enkele grote landen, waaronder Duitsland, Frankrijk en Italië, zich onthielden. De wet werd in maart 2024 aangenomen na bijkomende versoepelingen, zoals een vrijstelling voor de financiële sector, een inperking van de verplichtingen op vlak van klimaatactie en minder milieu- en mensenrechtenstandaarden die in rekening worden genomen.

In juni 2023 trad ook de verordening voor ontbossingsvrije producten in werking (EC 2021a). De verordening focust op ontbossing als gevolg van de uitbreiding van landbouwgrond voor de productie van grondstoffen als rundvlees, cacao, soja, palmolie en koffie. Op grond van de verordening moet elke partij die deze grondstoffen in de EU in de handel brengt of vanuit de EU exporteert, kunnen aantonen dat de producten niet afkomstig zijn van recent (na 31 december 2020) ontbost land. Ook hier wordt een zorgverplichting opgelegd aan de handelaar. Daar kan aan voldaan worden met nauwkeurige gegevensverzameling en -opvolging door de keten heen. Hoewel kleine producenten in derde landen hun producten niet rechtstreeks op de EU-markt afzetten, kunnen zij wel gevraagd worden door hun afnemers om informatie aan te leveren over hun producten, en met name de grond waarop de producten verbouwd zijn. Dat zorgt ervoor dat producenten van de relevante producten in ontwikkelingslanden met aanpassingskosten te maken kunnen krijgen. De wetgeving bevoordeelt hierdoor de grootschalige productie en kan dus leiden tot de uitsluiting van kleinere producenten en de ongelijkheid tussen kleine boeren en grote bedrijven versterken.

## Hoe omgaan met duurzaamheid in handelsverdragen?

De doelstellingen van het EU-beleid voor duurzaamheid en sociale rechtvaardigheid en de mogelijke implicaties hiervan voor handelspartners en producenten in derde landen, kunnen niet losgezien worden van een ruimer kader van handelsverdragen waarin de EU – en bijgevolg ook Nederland – betrokken zijn. Met name van belang hierbij zijn de positie en de ambities van de EU in bilaterale handelsverdragen en de rol die de geschillencommissie van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) kan spelen bij het legitimeren van het EU-beleid dat een impact heeft op handelsvolumes en specifieke handelspartners.

In de afgelopen vijftien jaar stonden de onderhandelingen over het multilaterale handelsproces in de WTO op een laag pitje. Als gevolg hiervan staat het sluiten van bilaterale handelsverdragen met derde landen meer en meer centraal in de handelspolitiek van de EU. In deze bilaterale verdragen kunnen specifieke ambities voor milieu en sociaal beleid opgenomen worden in het hoofdstuk rond duurzame ontwikkeling. Onderwerpen die doorgaans deel uitmaken van deze ambities zijn het naleven van milieu- en arbeidswetgeving, duurzame handel in hout en visserijproducten, het tegengaan van de illegale handel in bedreigde soorten (planten en dieren), het stimuleren van handel die bijdraagt tot de aanpak van klimaatverandering en het samenwerken met het doel van ontbossingsvrije ketens. Voorbeelden van partnerlanden waarbij een duurzaamheidshoofdstuk is opgenomen in het handelsakkoord zijn Canada, Japan, Oekraïne en Vietnam. Met de Mercosurlanden<sup>2</sup> in Latijns-Amerika wordt ook een duurzaamheidshoofdstuk onderhandeld, maar is er vooralsnog geen akkoord. De bilaterale handelsakkoorden voorzien eveneens de mogelijkheid voor lidstaten en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld om een klacht in te dienen als zij een overtreding tegen de bepalingen rond duurzaamheid in het handelsakkoord menen vast te stellen.

<sup>2</sup> Brazilië, Argentinië, Paraguay en Uruguay.

In dat geval zal de Europese Commissie de aanklacht onderzoeken en in overleg met de beklagde partij naar een oplossing zoeken.

Bij de grootschalige boerenprotesten in de EU begin 2024, kwam het ongenoegen met de bilaterale handelsakkoorden vaak naar voor. Handelsakkoorden met derde landen gaan altijd over een totaalpakket van goederen, waarvan landbouw slechts een onderdeel is. De voordelen – en nadelen – van een akkoord kunnen zo schijnbaar onevenredig gespreid worden over verschillende sectoren. Vooral het akkoord met de Mercosurlanden zorgde voor ongerustheid bij boeren in de EU, omdat landen als Brazilië een zeer grote landbouwsector hebben (o.a. vleesvee) en de vrije invoer naar Europa de Europese landbouw nog meer onder druk zou kunnen zetten. Boerenorganisaties wijzen op de strikte milieuregels die opgelegd worden aan de Europese boer met als motivatie een gelijk speelveld te creëren voor alle boeren in de EU, maar vrezen dat een dergelijk gelijk speelveld internationaal niet gewaarborgd wordt door de eisen in het duurzaamheidshoofdstuk van de handelsverdragen. Of deze vrees gegrond is, wordt in twijfel getrokken in een recente studie van het *Joint Research Centre* die tien op tien staande EU-handelsverdragen onder de loep neemt (Ferrari et al. 2024). Hieruit blijkt dat de nieuwe verdragen cumulatief een positieve impact voor de EU zullen hebben op de handelsbalans in agrovoedingsproducten. Er worden nieuwe markten gecreëerd voor agrovoedingsproducten, en bovendien zal de EU minder afhankelijk worden van een klein aantal handelspartners voor belangrijke grondstoffen. Dat zal de weerbaarheid van de sector ten goede komen.

De belangrijkste multilaterale handelsregels worden vastgelegd door de WTO. Deze organisatie, die ondertussen 160 leden telt en 98% van de wereldhandel vertegenwoordigt, is historisch ontstaan uit de *General Agreement on Tariffs and Trade*. Dat kwam na de Tweede Wereldoorlog tot stand samen met internationale organisaties, zoals het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank, met het oog op de stabilisering van de wereldeconomie. Multilaterale handelsakkoorden vormen de kern van de organisatie, met daarin regels over het liberaliseren van de wereldhandel en het verwijderen van handelsbarrières door en voor de leden van de organisatie. Toenemende handelsconflicten gerelateerd aan de randvoorwaarden van vrijhandel leidden aan het eind van vorige eeuw tot akkoorden die regels vastlegden voor legitieme handelsrestricties om de gezondheid van mensen, planten en dieren te waarborgen (*Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*). Ook kwamen er akkoorden voor de bescherming van intellectuele eigendomsrechten (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*). Vooralsnog is er geen globaal akkoord dat toelaat om onder bepaalde voorwaarden beleidsmaatregelen te nemen voor milieugerelateerde of sociale doelstellingen, maar die de handel kunnen verstoren. Naast grensmaatregelen, zoals de CO<sub>2</sub>-grenstaks en het opnemen van een duurzaamheidshoofdstuk in bilaterale handelsakkoorden, zet de EU er op het multilaterale toneel ook op in om duurzaamheidsaspecten in de WTO-akkoorden op te laten nemen.

Het is echter al meer dan twintig jaar niet meer gelukt om nieuwe handelsakkoorden te sluiten in de Wereldhandelsorganisatie. Dat komt door het grote aantal leden en de toenemende diversiteit aan belangen die vertegenwoordigd worden, gaande van de focus op vrije toegang tot de markt enerzijds tot een sociaal rechtvaardige groei die landen toelaat soevereine beslissingen te nemen op voor hen prioritaire beleidsvlakken anderzijds. Het proces wordt nog meer bemoeilijkt door de verschuivende machtsbalans van de traditionele, industrielanden (Verenigde Staten, EU) naar de opkomende economieën (China, India, Brazilië) en hun verschillende kijk op hoe het multilaterale handelsregime hervormd zou moeten worden. Desondanks heeft de WTO nog steeds invloed op de wereldhandel, en op haar individuele leden. Een belangrijk orgaan hierbij is de geschillencommissie. Hier kunnen leden van de WTO een klacht indienen tegen andere leden die de regels die vastgelegd zijn in de akkoorden niet zouden naleven, en daardoor onnodig handelsbarrières creëren en handelspartners benadelen. Derde landen kunnen, bijvoorbeeld, een klacht indienen tegen de nieuwe EU-beleidsmaatregelen die in de vorige sectie zijn beschreven. WTO-uitspraken zijn tot dusver ambigu over de mogelijkheid om milieuaspecten te gebruiken om handelsbarrières op te trekken. Maleisië en Indonesië, twee landen die mogelijk het zwaarst getroffen zullen worden door de verordening voor ontbossingsvrije producten, hebben zo in 2023 al elk afzonderlijk een klacht ingediend bij de geschillencommissie tegen deze verordening.

## Gevolgen van de Europese duurzaamheidsambities voor derde landen

De EU-beleidsinitiatieven die de handel in landbouw- en voedingsproducten duurzamer willen maken zijn te recent om uitspraken te kunnen doen over hun directe en indirecte gevolgen voor derde landen. Daarom bespreekt deze sectie resultaten van studies die enerzijds gekeken hebben naar de impact van verstrenge voedselveiligheidsstandaarden. Deze standaarden lijken op de recente duurzaamheidsinitiatieven in dat ze kostenverhogend zijn voor producenten en een voorwaarde stellen voor toegang tot de gehele EU-markt. Anderzijds gaat deze sectie in op de impact van vrijwillige duurzaamheidsstandaarden die opgelegd worden door grote voedingsbedrijven aan hun leveranciers. Deze standaarden lijken op de EU-beleidsinitiatieven in hun doelstelling van duurzaamheid en de sturing vanuit de private sector (zoals bij de zorgvuldigheidsverplichting ook verwacht kan worden). Aan het eind van de sectie worden verwachte effecten van de huidige beleidsinitiatieven kort samengevat.

Een overzichtsstudie van Henson en Jaffee (2004) beschrijft de effecten voor ontwikkelingslanden van strengere voedselveiligheidsstandaarden op de export van producten met een hoge toegevoegde waarde, zoals vis, fruit en groenten. De vrees van veel exporterende landen is namelijk dat deze standaarden een *de facto* handelsbarrière vormen omwille van de beperkte administratieve capaciteit in het exporterende land, of doordat deze standaarden een protectionistisch karakter hebben. De studie toont echter dat de effecten niet eenzijdig negatief zijn, maar dat de standaarden onderliggende sterktes en zwaktes in de keten blootleggen. Daarom kan de impact verschillend zijn voor verschillende landen en verschillende bedrijven en ketens. De studie toont verder het belang aan van bestaande capaciteiten van ketens en marktspelers, alsook publieke diensten ter ondersteuning van de sector.

Unnevehr en Ronchi (2014) geven eveneens een overzicht van bestaande onderzoeksresultaten over hoe voedselveiligheidsstandaarden een impact hebben op marktaandeel, export en inkomens in ontwikkelingslanden. Een belangrijk inzicht uit deze studie is dat striktere standaarden hebben geleid tot substantieel hogere kosten voor exporterende landen en producenten in deze landen. Als niet voldaan kon worden aan de striktere regels, leidde dit tot het verliezen van de toegang tot de (EU-)markt. De auteurs keken ook naar de impact van private voedselstandaarden op producenten in ontwikkelingslanden. De bestaande studies tonen dat strikte standaarden kunnen leiden tot een verbetering van het inkomen en de gezondheid van producenten. Ook kunnen ze leiden tot verhoogde investeringen in technologie, met ook positieve gevolgen voor andere teelten dan het exportgewas. De keerzijde van de medaille is dat de ketens met strikte private standaarden gericht op de exportmarkt minder werkgelegenheid bieden voor kleine producenten wanneer dit gepaard gaat met hoge transactiekosten. Sommige studies vinden dan weer een verbetering van de werkgelegenheid in de hoogwaardige exportindustrie en hogere lonen.

Daarnaast wijzen Unnevehr en Ronchi (2014) op het belang van technische scholing en ondersteuning van kleine producenten door overheidsdiensten of andere instanties om hoogwaardige exportketens met strikte standaarden inclusief te maken. Dit komt ook terug in de publicatie van Van Berkum (2021), die in diverse empirische studies aanwijzingen vindt voor het verspreiden van kennis, technologie en andere productiemiddelen als onderdeel van contracten tussen (kleine) producenten in ontwikkelingslanden en hun afnemers in hoogwaardige exportketens. Verder wijst de auteur op het belang van een goede rurale infrastructuur (wegen en ICT) en functionerende producentenorganisaties om de transactiekosten van het werken met veel, kleine producenten te verlagen. Ook is dit van belang om de machtsverhoudingen – en bijgevolg de verdeling van de baten uit exportmarkten – eerlijk te houden.

Een aantal studies heeft gekeken naar de impact van private duurzaamheidsstandaarden (denk aan voorbeelden als Rainforest Alliance, UTC, enz.) op internationale ketens. Op basis van een systematisch literatuuronderzoek, concludeert Meemken (2020) dat duurzaamheidsstandaarden leiden tot hogere prijzen en hogere inkomens voor gecertificeerde producenten, maar dat de resultaten sterk afhankelijk zijn van de context en met name de organisatie van de keten. Schleifer en Sun (2020) komen tot een soortgelijke conclusie van een positieve, maar zeer contextspecifieke relatie tussen duurzaamheidscertificering enerzijds en het inkomen en de voedselzekerheid van huishoudens in ontwikkelingslanden anderzijds.

Ook de doelstellingen van de duurzaamheidsstandaard hebben invloed op de te bereiken resultaten. Zo kunnen sommige standaarden monoculturen stimuleren en andere juist diversifiëring van het landgebruik in de hand werken. Ook stellen sommige standaarden voorwaarden om de participatie van vrouwen te stimuleren, terwijl andere dit aspect buiten beschouwing laten. De doelstellingen bepalen dus mede de afweging tussen de economische, milieugerelateerde en sociale impact van standaarden.

De verwachte gevolgen van de recente EU-duurzaamheidsinitiatieven steunen ten dele op de bevindingen van voornoemde studies van soortgelijke publieke en private initiatieven. In wat volgt wordt een overzicht gegeven met een focus op de verordening voor ontbossingsvrije producten.

Geijer (2023) verwacht dat initieel de gevolgen voor exporterende landen klein zullen zijn, voornamelijk omdat het referentiepunt voor ontbossing zeer recent is (31 december 2020). Producten waarvan niet bewezen kan worden dat ze niet op recent ontboste gronden geteeld werden, zullen bijvoorbeeld voor de binnenlandse markt gebruikt kunnen worden of naar landen worden geëxporteerd waar minder strenge regels gelden (bv. China). Zo zijn de grootste palmolieproducerende landen, Maleisië en Indonesië, reeds onderhandelingen gestart met China om meer palmolie naar dit land te exporteren. Dit wekt de bezorgdheid dat de beoogde baten voor het milieu van de Europese wetgeving teniet gedaan zullen worden door de verschuiving van de export naar landen met lagere milieueisen. Ketens met veel kleine, indirecte producenten zullen hier het grootste effect van ondervinden. Dat komt doordat de kosten om te voldoen aan de regelgeving hier het hoogst zijn. Kosten komen voort uit risicoschattingen en het monitoren van de productie en de aanvoer. Als de huidige aanvoer niet kan voldoen aan de regelgeving, zullen afnemers genoodzaakt zijn om alternatieve producenten en ketens aan te boren. Dit vergt ook tijd en is duur. Het dient geen betoog dat er winnaars en verliezers zullen zijn van het gevoerde beleid. Daarbij zullen ketens en producenten die reeds voldoen aan de nieuwe regelgeving en/of lage kosten hebben om daaraan te voldoen een concurrentievoordeel hebben.

Boven op uitdagingen voor de aanvoer en de keten, wijst een studie van Wagemans (2023) op de milieugerelateerde, sociale en bestuurskundige gevolgen van de verordening voor ontbossingsvrije producten. Specifiek zijn er zorgen over de barrières die de verordening optrekt voor markttoegang voor kleine producenten in ontwikkelingslanden, die onvoldoende financiële en technologische mogelijkheden hebben om te voldoen aan de striktere regels. Een andere zorg is dat de productie zal verschuiven naar andere ecologisch kwetsbare habitats, zoals savannes. Dit is niet enkel een milieurisico, maar ook een beleidsuitdaging waar rekening mee moet worden gehouden bij de implementatie van de verordening.

Naranjo et al. (2023) zien de verordening als een stap in de goede richting om ontbossing en het verlies aan biodiversiteit op mondiaal vlak tegen te gaan. Anderzijds pleiten de auteurs ook voor nodige actie, in de vorm van informatievoorziening en capaciteitsondersteuning, om hoogwaardige exportketens inclusief te houden voor kleine producenten. Verder waarschuwen ze dat onvoorziene neveneffecten kunnen ontstaan en dat de beoogde effecten van de verordening niet behaald zullen worden als andere oorzaken ten grondslag liggen aan wereldwijde ontbossing. Zo kan een sterke bevolkingstoename tot ontbossing leiden. Een ander voorbeeld is dat hogere prijzen voor grond die reeds eerder ontbost werd enerzijds zullen leiden tot een verschuiving van de productie van exportproducten voor de EU-markt naar bestaande landbouwgronden. Anderzijds zal de productie van teelten voor lokaal gebruik of andere exportmarkten verschuiven naar nieuw-ontboste gebieden. Ondanks de belangrijke rol die Europa speelt in de wereldhandel, blijft het dus maar de vraag in hoeverre de strenge milieueisen die worden opgelegd aan ingevoerde producten effectief tot milieubaten zullen leiden in exportmarkten, en niet tot ongewenste milieu- en sociale effecten. De impactanalyse van de verordening door de Europese Commissie wijst daarom op het belang van de samenwerking met exporterende landen en steunpakketten die de redenen voor ontbossing aanpakken, zoals corruptie en problemen met de lokale toepassing van wetgeving (EC 2021b).

Een *ex ante* impactstudie die de verschillende beleidsopties voor de invoer van de CO<sub>2</sub>-grenstaks narekende, verwacht voornamelijk positieve effecten. Die worden vooral verwacht door de verhuizing van CO<sub>2</sub>-intensieve bedrijven tegen te gaan en door investeringen in schone technologieën te stimuleren, zowel in de EU als daarbuiten (EC 2021c). De bezorgdheden over de grenstaks zijn echter vergelijkbaar met die over de

invoer van ontbossingsvrije producten. De vraag is dan ook of deze aanpak wel eerlijk is voor landen met lage inkomens, die vaak een kleine binnenlandse markt hebben en daarom sterk afhankelijk zijn van de export naar Europa. Net als bij de verordening over ontbossingsvrije invoer, wordt gewezen op het belang van de ondersteuning van deze lage-inkomenslanden bij investeringen in nieuwe technologieën. Die kunnen hen beter wapenen tegen de gevolgen van de klimaatverandering. Ook voor de potentieel verreikende gevolgen van de richtlijn die een sociale en milieugerelateerde zorgvuldigheidsverplichting oplegt aan grote bedrijven verwijzen experts naar de noodzaak om ontwikkelingshulp te bieden aan producenten en landen die anders uitgesloten dreigen te worden. Capaciteits- en technische ondersteuning voor producenten in het zuiden is een noodzaak. Een goed voorbeeld hierbij is de taskforce die werd opgericht tussen Europa en Maleisië en Indonesië om de twee landen voor te bereiden op en te ondersteunen bij de implementatie van de verordening voor ontbossingsvrije producten.

## Conclusie

Voorgaande secties hebben getoond hoe de EU steeds hogere eisen gaat stellen aan producten die ingevoerd worden vanuit derde landen. Waar in de vorige decennia de nadruk nog lag op het waarborgen van de voedselveiligheid, wordt er recent alsmaar nadrukkelijker ingezet op bredere duurzaamheidsaspecten in internationale ketens. Dat wordt gedaan met het oog op sociale (werk)omstandigheden, klimaat en het bewaren van de biodiversiteit. Een argument dat hiervoor gebruikt wordt is het gelijke speelveld voor bedrijven in de EU en in derde landen. Een ander argument is het voorkomen dat bedrijven die niet voldoen aan de strenge EU-normen hun productie verhuizen naar landen buiten de EU. Na het akkoord in het Europees Parlement en de Europese Raad over de zorgplichtwet voor bedrijven was er – ietwat naïef – enthousiasme bij sommige leden van het Europees Parlement:

*This law is a historic breakthrough. Companies are now responsible for potential abuses in their value chain, ten years after the Rana Plaza tragedy. Let this deal be a tribute to the victims of that disaster, and a starting point for shaping the economy of the future – one that puts the well-being of people and the planet before profits and short-termism.*  
(Lara Wolters van de fractie Socialisten en Democraten, PvdA; EP 2023)

Echter, de hogere eisen creëren juist grote bezorgdheid over de kosten, met name in ontwikkelingslanden waarvoor de EU een belangrijke exportmarkt is. Ook wordt gevreesd dat bepaalde producenten en regio's zullen worden uitgesloten van de markt.

Deze striktere eisen zijn nu omgezet in wetgeving en beleidsinstrumenten met een reikwijdte ver buiten de EU. Toch is dit niet de enige manier waarop Europa zijn normen en waarden laat gelden in op de rest van de wereld. De EU is al langer een belangrijke speler in de internationale handel, wat ervoor zorgt dat multinationals die actief zijn in de EU *de facto* de hoge EU-standaarden als globale standaarden implementeren door hun waardeketens heen. Zo 'exporteren' ze EU-regelgeving naar hun toeleveranciers in derde landen. Bradford (2020) verwijst in deze context naar het Brussels effect, waarbij het invloedrijke Europa de wereld vormt naar zijn eigen evenbeeld. Zij beschrijft hoe de EU een voorloperrol heeft gespeeld op verschillende beleidsdomeinen, van gegevensbescherming tot milieubescherming. Dat kwam doordat de internationale bedrijfswereld het EU-beleid heeft overgenomen en zo wereldwijd de standaarden heeft opgetrokken en 'geëuropeiseerd'.

Tot slot een verwijzing naar het concept van ecologische schulden. Er ontstaat een ecologische schuld door de export van grondstoffen en andere producten als er geen compensatie wordt geboden voor lokale of mondiale externe kosten. In de loop van de geschiedenis hebben vooral rijkere landen en regio's zodoende een schuld opgebouwd ten koste van armere regio's waaruit grondstoffen geïmporteerd werden. Het klimaatvraagstuk is in essentie daarom ook een rechtvaardigheidsvraagstuk. Er gaan stemmen op om rijkere landen (of bedrijven) deze ecologische schulden te laten afbetalen, bijvoorbeeld door meer bij te dragen aan globale klimaatfondsen. Dit zou steun bieden aan armere landen die een onevenredig grotere last dragen van de sociale, economische en ecologische kosten van handel en daarmee gepaard gaande klimaatveranderingen.

## Literatuur

- Bradford, A. (2019). *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. New York: Oxford University Press ([doi.org/10.1093/oso/9780190088583.001.0001](https://doi.org/10.1093/oso/9780190088583.001.0001)).
- Berkum, S. van (2021). How trade can drive inclusive and sustainable food system outcomes in food deficit low-income countries. In: *Food Security*, jg. 13, p. 1541-1554 ([doi.org/10.1007/s12571-021-01218-z](https://doi.org/10.1007/s12571-021-01218-z)).
- COCERAL (2023). *Joint Business statement on the Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CS3D)*. Brussel: COCERAL. Geraadpleegd 23 juli 2024 via [www.buinessseurope.eu/sites/buseur/files/media/position\\_papers/legal/2023-05-25\\_cs3d\\_joint\\_business\\_statement\\_ahead\\_of\\_plenary\\_vote\\_and\\_trilogue.pdf](https://www.buinessseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/legal/2023-05-25_cs3d_joint_business_statement_ahead_of_plenary_vote_and_trilogue.pdf).
- EC (2021a). *Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt van de Unie aanbieden en de uitvoer uit de Unie van bepaalde grondstoffen en producten die met ontbossing en bosdegradatie verband houden, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 995/2010 (COM/2021/706 final)*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd 23 juli 2024 via [eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0706](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0706).
- EC (2021b). *Impact assessment minimising the risk of deforestation and forest degradation associated with products placed on the EU market. Accompanying the document Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010 (Commission Staff Working Document, SWD(2021) 326 final, 17 november 2021)*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd 23 juli 2024 via [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021SC0326](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021SC0326).
- EC (2021c). *Impact assessment report accompanying the document Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism (Commission Staff Working Document, SWD(2021)643 final, 14 juli 2021)*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd 23 juli 2024 via [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021SC0643](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021SC0643).
- EC (2022). *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 (COM/2022/71 final)*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd 23 juli 2024 via [eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0071](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0071).
- EP (2023). *Corporate due diligence rules agreed to safeguard human rights and environment* (persbericht, 14 december 2023). Brussel: Europees Parlement. Geraadpleegd 23 juli 2024 via [www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20231205IPR15689/corporate-due-diligence-rules-agreed-to-safeguard-human-rights-and-environment](https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20231205IPR15689/corporate-due-diligence-rules-agreed-to-safeguard-human-rights-and-environment).
- Ferrari, E., C. Elleby, B. de Jong, R. M'barek en I. Perez Dominguez (2024). *Cumulative economic impact of upcoming trade agreements on EU agriculture. 2024 update*. Luxemburg: Publications Office of the European Union ([doi.org/10.2760/0168120](https://doi.org/10.2760/0168120)).
- Geijer, T. (2023). Food companies under pressure to source deforestation-free products under new EU law. In: *ING Think economic and financial analysis publication*, 22 februari 2023. Geraadpleegd 23 juli 2024 via [think.ing.com/articles/food-companies-under-pressure-to-source-deforestation-free-products-under-new-eu-law](https://think.ing.com/articles/food-companies-under-pressure-to-source-deforestation-free-products-under-new-eu-law).
- Henson, S. en S. Jaffee (2004). Standards and Agro-Food Exports from Developing Countries: Rebalancing the Debate. In: *World Bank Policy Research Papers*, nr. 3348 ([doi.org/10.1596/1813-9450-3348](https://doi.org/10.1596/1813-9450-3348)).
- Matthews, A. (2022). *Trade policy approaches to avoid carbon leakage in the Agri-food sector*. Brussel: The Left in the European Parliament. Geraadpleegd 23 juli 2024 via [left.eu/app/uploads/2023/02/GUE-Study-TRADE-Carbon-leakage.pdf](https://left.eu/app/uploads/2023/02/GUE-Study-TRADE-Carbon-leakage.pdf).
- Meemken, E.-A. (2020). Do smallholder farmers benefit from sustainability standards? A systematic review and meta-analysis. In: *Global Food Security*, jg. 26, art. 100373 ([doi.org/10.1016/j.gfs.2020.100373](https://doi.org/10.1016/j.gfs.2020.100373)).
- Naranjo, M.A., A. Rahn, E. Arets, J. van den Berg en E. Berkhout (2023). *Deforestation and forest degradation in coffee supply chains. A policy brief on the potential implications of the European Union regulation on deforestation-free products for the coffee sector and particularly for smallholder farmers*.

- Wageningen: Wageningen Economic Research. Geraadpleegd 23 juli 2024 via [www.wur.nl/en/research-results/research-institutes/economic-research/show-wecr/smallholder-coffee-farmers-need-support-to-comply-with-new-eu-regulation-on-deforestation.htm](http://www.wur.nl/en/research-results/research-institutes/economic-research/show-wecr/smallholder-coffee-farmers-need-support-to-comply-with-new-eu-regulation-on-deforestation.htm).
- Publicatieblad EU (2023). Verordening (EU) 2023/956 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie. In: *Publicatieblad van de Europese Unie*, 16 mei 2023. Geraadpleegd 23 juli 2024 via [eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023R0956](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023R0956)
- Schleifer, P. en Y. Sun (2020). Reviewing the impact of sustainability certification on food security in developing countries. In: *Global Food Security*, jg. 24, art. 100337 ([doi.org/10.1016/j.gfs.2019.100337](https://doi.org/10.1016/j.gfs.2019.100337)).
- Unnevehr, L. en L. Ronchi (2014). Food safety standards. Economic and market impacts in developing countries. In: *Viewpoint. Public Policy for the Private Sector*, nr. 341. Washington: World Bank Group. Geraadpleegd 23 juli 2024 via [documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/681851471859603213/food-safety-standards-economic-and-market-impacts-in-developing-countries](http://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/681851471859603213/food-safety-standards-economic-and-market-impacts-in-developing-countries).
- Wagemans, M. (2023). A high-level introduction to the EU Deforestation-Free Regulation (EUDR). What it means for international supply chains. In: *KPMG Insights*. Geraadpleegd 23 juli 2024 via [kpmg.com/be/en/home/insights/2023/02/sus-the-eu-anti-deforestation-regulation.html](https://kpmg.com/be/en/home/insights/2023/02/sus-the-eu-anti-deforestation-regulation.html).

## 6

# Internationale voedselhandel en strategische afhankelijkheid

Martijn Huysmans (Universiteit Utrecht)<sup>1</sup>

**Martijn Huysmans** is universitair hoofddocent Politieke economie aan de Universiteit Utrecht. Hij doet onderzoek naar Europees handelsbeleid, met name naar beschermde streekproducten en institutioneel ontwerp. Recent publiceerde hij over de intellectuele eigendomsbescherming van voedsel en wijn in handelsverdragen. Een voorbeeld hiervan is het artikel 'Potable Intellectual Property: WTO TRIPS and EU Geographical Indication Wines', dat hij samen met Daniele Curzi en Oliver Ken Haase publiceerde in het tijdschrift *Applied Economic Perspectives and Policy*.

Internationale handel leidt tot hogere gemiddelde welvaart door hogere productie, lagere prijzen en een meer divers aanbod.<sup>2</sup> Bovendien kunnen handel en wederzijdse afhankelijkheid leiden tot vriendschappelijke relaties en de kans op oorlog verminderen, zoals binnen de Europese Unie (EU). De covidcrisis en de Russische inval in Oekraïne hebben veel burgers en beleidsmakers echter wakker geschud: onbezonnen internationale handel kan leiden tot strategische afhankelijkheden, ook op het vlak van voedsel (EP 2023).<sup>3</sup>

Dit essay gaat in op politiek-strategische overwegingen rondom de Nederlandse export en import van landbouwgoederen. Het start met een aantal cijfers en achtergrond over Nederland als netto-exporteur van landbouwgoederen: we voeren meer uit dan we invoeren, althans in geldelijke waarde (zie essay 2 van Oosterveer). Daarna gaat het essay in op een aantal beleidskeuzes: welke beleidsmogelijkheden zijn er om de afhankelijkheden te beïnvloeden of te benutten? Wat is haalbaar en wat zijn de voor- en nadelen? Ten eerste is er de keuze voor meer openheid of meer zelfvoorziening. Ten tweede is er een keuze voor meer of minder diversificatie van handelspartners. En ten derde een keuze over het politiek benutten van handelsrelaties.

<sup>1</sup> Ik bedank Michiel Foulon voor zijn opmerkingen bij eerdere versies.

<sup>2</sup> Hogere gemiddelde welvaart wil natuurlijk niet zeggen dat alle burgers er altijd op vooruitgaan, of in gelijke mate. Onvrede over (relatieve) welvaartsverliezen door handel is een belangrijke oorzaak van de roep om globalisering te beperken of terug te draaien.

<sup>3</sup> Ook in andere landen in Europa, zoals Zwitserland, zien we een inhaalbeweging met het strategisch nadenken over handel (Fischer et al. 2023).

Voor voedsel ligt het idee van bevoorradingszekerheid mede aan de wieg van het Europese Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Door Europese boeren te subsidiëren en invoer te beheersen, blijft de eigen productie gegarandeerd. Voor de eerste keuze lijkt het huidige beleid in grote lijnen wenselijk: openheid binnen de EU, maar met subsidies om de Europese zelfvoorziening te garanderen. Voor de tweede keuze zet de EU in op zogenoemde 'open strategische autonomie'. Meer diversificatie van handelspartners, zoals een vrijhandelsakkoord met Mercosur,<sup>4</sup> kan een manier zijn om openheid te verzoenen met strategische autonomie. Hoe meer handelspartners, hoe minder afhankelijk je bent van iedere handelspartner afzonderlijk. Een nadeel kan zijn dat dit sommige boeren uit de markt prijs of dat dit leidt tot een ongelijk speelveld. Tot slot lijkt het voor de derde keuze onwaarschijnlijk dat we Nederlandse export van voedsel als geopolitiek wapen kunnen inzetten.

## Nederland is netto-exporteur van landbouwgoederen

In 2022 voerde Nederland voor ruim 120 miljard euro landbouwgoederen uit (Jukema et al. 2023). De invoer bedroeg bijna 90 miljard euro. Op het eerste zicht lijkt Nederland dus meer afhankelijk van landbouw aan de inkomstenzijde dan aan de consumptiezijde, want globaal genomen is er een handelsoverschot van circa 30 miljard euro. Essay 2 van Oosterveer geeft meer context over Nederland als exportland, bijvoorbeeld over de ruim 40 miljard aan doorvoer. Dat is import die daarna geëxporteerd wordt.

Ondanks het grote bedrag aan export, levert de landbouw al met al een bescheiden bijdrage aan het bruto binnenlands product (bbp). In 2019 was volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 1,4% van het bbp afkomstig van de landbouw. Reken je ook de voedingsmiddelenindustrie mee, dan was de totaalbijdrage van het agrocomplex aan het bbp 6,4%. Het grote verschil tussen het aandeel van de landbouw en het agrocomplex als geheel, toont aan dat de landbouw an sich een relatief klein aandeel heeft in de toegevoegde waarde. Critici van de vrijmarkteconomie zien hierin een probleem van de onevenredig kleine vergoeding voor de boeren ten opzichte van de grote voedselproducenten zoals Cargill of Unilever.

Hoewel Nederland veel landbouwproducten uitvoert, is het dus niet zo dat de economie als geheel puur qua toegevoegde waarde sterk afhankelijk is van de landbouw. De export brengt geld op, maar we zijn er als land niet sterk economisch afhankelijk van. Het echte strategische belang van voedsel ligt eerder bij de bevoorradingszekerheid en eventuele afhankelijkheid van import. Want hoewel Nederland netto-uitvoerder is van landbouwproducten, wil dat niet zeggen dat Nederland voor individuele producten zoals koffie, thee of cacao in de eigen behoeften kan voorzien. Dat kan in tijden van crisis vervelend zijn voor consumenten, als de prijzen hoger worden of het aanbod minder divers.

## Europese voedselzekerheid

Sinds de jaren zestig is de internationale handel in voedsel voor Nederland niet los te bekijken van de Europese Unie, het GLB en het EU-handelsbeleid (zie essay 1 van Poppe). Een van de doelstellingen van het GLB is voedselzekerheid, zoals beschreven in artikel 39.1(d) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (Publicatieblad EU 2016). Met voedselzekerheid wordt bedoeld dat consumenten een stabiele toegang hebben tot voedsel. De subsidies van het GLB verminderen afhankelijkheid van het buitenland door het beschermen van de lokale productie. Zo dragen ze bij aan voedselzekerheid.

Hoewel goedkoop voedsel uit het buitenland aantrekkelijk kan zijn op de korte termijn, kan het onbeperkt toelaten van goedkope import leiden tot onvoldoende productie binnen Nederland of de EU. We worden dan afhankelijk van het buitenland, wat vanuit geopolitiek oogpunt onwenselijk is. Vandaar dat de EU ook invoerbelemmingen heeft voor landbouwproducten uit het buitenland.

<sup>4</sup> Een handelsovereenkomst met Argentinië, Brazilië, Paraguay en Uruguay.

De zorgen over strategische afhankelijkheid door internationale handel zijn recent aangewakkerd door de tekorten aan medische materialen en afhankelijkheid van China tijdens de covidperiode in 2019-2020, en door de hoge energieprijzen als gevolg van de Russische inval in Oekraïne in februari 2022 (EC 2021; Kerr 2020; Walters 2023).

Toch zijn er voor voedsel belangrijke verschillen. Buiten enkele tekorten aan specifieke producten, waren er in de covidcrisis geen grote problemen van voedselschaarste. De voedselsector is divers, waardoor er meer alternatieven mogelijk zijn dan voor medische materialen of energie. Een mondkapje kun je niet vervangen door een stethoscoop, maar zonnebloemolie vervangen door palmolie, olijfolie of boter kan natuurlijk wel. Dat wil niet zeggen dat de prijzen van sommige specifieke voedselproducten niet tijdelijk heel erg hoog kunnen zijn (Kerr 2020), of dat consumenten geen welvaartsverlies kunnen leiden.

Tijdens de covidcrisis en de oorlog in Oekraïne was er in rijke westerse landen als Nederland geen sterke bedreiging voor de voedselzekerheid. Wanneer prijzen stijgen door tekorten of hamstergedrag, kunnen veel Nederlandse consumenten dat betalen. Dit neemt niet weg dat prijsstijgingen van energie en voedsel tot moeilijkheden hebben geleid voor minder vermogende huishoudens.

In 2022 werd in Nederland 44% minder zonnebloemolie geïmporteerd uit Oekraïne (Jukema et al. 2023), maar dat werd grotendeels opgevangen door nieuwe invoer uit Rusland, Bulgarije, Hongarije en Duitsland.<sup>5</sup> Burgers in ontwikkelingslanden kunnen de hogere wereldprijzen echter niet altijd betalen en moeten dan hun consumptie verminderen. Zo kwamen arme gezinnen in Nairobi en andere grote steden in Afrika in de knel: ze konden de hoge tarweprijzen in 2022 niet betalen en honger dreigde (Walters 2023). Een studie in *Nature Food* becijferde dat als de voedselprijzen op het hoge niveau van 2023 zouden blijven, dit wereldwijd 400.000 tot 1 miljoen extra doden als gevolg zou hebben (Alexander et al. 2023).

## Strategische afhankelijkheid: specifieke producten uit een beperkt aantal landen

Om echt te spreken van strategische afhankelijkheid, moet het gaan om producten die moeilijk te vervangen zijn en die uit een beperkt aantal landen geïmporteerd worden. Dit is met name zorgwekkend als het gaat om niet-bevriende landen, of landen waar instabiliteit dreigt door politieke onrust, oorlog of klimaatverandering. De Europese Commissie heeft in detail bekeken voor welke specifieke voedingsmiddelen de Europese Unie erg afhankelijk is van import (EC 2021). In de eerste plaats geldt dat natuurlijk voor tropische producten die in Europa niet gedijen, zoals avocado's, bananen, koffie en chocolade. Dit zijn echter eerder luxeproducten die puur qua voedselzekerheid niet noodzakelijk zijn. Wel is de EU sterk afhankelijk van ingevoerde sojabonen, met name gebruikt als veevoer. Bovendien is de invoer van soja sterk geconcentreerd: circa 50% komt uit de Verenigde Staten en 25% uit Brazilië (EC 2021). Hoewel de VS geldt als een bevriend land, houdt een dergelijke afhankelijkheid toch risico's in. Een mislukte oogst of klimaatramp in de VS kan bij ons tot grote tekorten leiden en een herkozen president Trump zou de wereldwijde handel kunnen bemoeilijken.

Een ander product waarvoor de EU sterk afhankelijk is van import, is palmolie. Daarvan komt circa 50% uit Indonesië en 30% uit Maleisië (EC 2021). Palmolie wordt in de EU zowel gebruikt voor voedselproductie, bijvoorbeeld in koekjes of chocopasta, als voor biobrandstof.

<sup>5</sup> Het kan gek lijken dat de import uit Rusland gestegen is. Voedsel en kunstmest vallen echter buiten de sancties tegen Rusland (Jukema et al. 2023: 89). Landen willen wel sancties treffen tegen Rusland, maar niet hun eigen voedselzekerheid in het gedrang brengen.

Naast rechtstreekse import van voedsel, is de EU voor de eigen voedselproductie ook afhankelijk van ingevoerde kunstmest en grondstoffen voor kunstmest. Meer dan 30% van de kunstmest die in de EU gebruikt wordt, komt uit Rusland (EC 2021).<sup>6</sup> Het maken van kunstmest kost erg veel energie en de prijs is de laatste jaren dus sterk gestegen. Rusland profiteert dan ook pijnlijk genoeg van deze prijsstijging: de Nederlandse invoer van kunstmest uit Rusland nam in 2022 met circa 90% toe (Jukema et al. 2023). De hogere prijzen compenseerden meer dan ruimschoots voor het lagere volume. En helemaal zonder Russische kunstmest lijken we niet te kunnen. Daar zit dus een strategische afhankelijkheid, wat meteen verklaart waarom kunstmest en voedsel vrijgesteld zijn van sancties: zonder import schaden we onze eigen consumenten.

Zorgen over strategische afhankelijkheid zijn zeker niet uniek Europees. Zo vreest China een confrontatie met Amerika en probeert daarom zijn afhankelijkheid van het Westen te verkleinen, ook wat voedsel betreft (Vilt 2023).

## Beleidsmaatregelen

Om te vermijden dat je voor je voedselbehoefte in kwantiteit of kwaliteit afhankelijk wordt van het buitenland, zijn er ruwweg twee categorieën van maatregelen: invoerbelemmeringen en subsidies. Invoerbelemmeringen bestonden lange tijd vooral uit importheffingen, maar bestaan de laatste decennia ook meer en meer uit zogenaamde niet-tarifaire belemmeringen. Dat is een verzamelwoord voor alle belemmeringen die niet bestaan uit invoerheffingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om papierwerk en kwaliteitsstandaarden. Hoewel de importtaksen stelselmatig gedaald zijn, lijken de niet-tarifaire belemmeringen alleen maar toe te nemen. Deels zijn daar goede redenen voor, zoals hoge kwaliteitseisen en het creëren van een gelijk speelveld met lokale producenten, en deels is het verhuisd protectionisme: de lokale markt afschermen onder het mom van consumentenbelang of een gelijk speelveld voor producenten.

Invoerbelemmeringen garanderen echter nog geen leefbaar inkomen voor lokale boeren. Een belangrijk probleem in de landbouwsector is de marktmacht van andere partijen zoals voedselproducenten en supermarktketens. Vandaar dat ook subsidies nodig zijn in de vorm van inkomenssteun. Het GLB geeft dan ook subsidies aan Europese boeren (zie essay 4 van Candel), zodat zij kunnen overleven en de lokale productie gewaarborgd is.

De consument betaalt wel voor de extra voedselzekerheid en zelfs twee keer: rechtstreeks voor de subsidies in het GLB en indirect via hogere prijzen aan de kassa wegens invoerheffingen. De landbouwsubsidies vormen een aanzienlijk deel van de Europese begroting, circa een derde.<sup>7</sup> Er is dus een afruil tussen lagere prijzen op korte termijn en voedselzekerheid op de lange termijn. Bovendien speelt er een verdelingsvraagstuk. Onder de huidige regels krijgen sommige grote winstgevendende boeren erg veel subsidie en komen kleinere boeren ondanks de subsidie nauwelijks rond. Het lijkt dan ook raadzaam om het GLB verder te hervormen.

### Kwaliteitszekerheid en cultureel belang

Bevoorradingszekerheid gaat niet alleen over kwantiteit, maar ook over kwaliteit. Zeker bij voedsel is kwaliteit erg belangrijk, en gaat het niet alleen om voldoende kwantiteit of calorieën. Een bekende casus is de problematiek rond poedermelk in China. Door zorgen over de kwaliteit en giftige babymelk ter plaatse, importeert China erg veel poedermelk uit Europa.

<sup>6</sup> Zie vorige voetnoot waarom we ondanks de sancties nog steeds kunstmest importeren uit Rusland. Ook in Nederland wordt kunstmest geproduceerd, met name door het bedrijf Yara in Zeeuws-Vlaanderen. Het bedrijf profiteerde lang van goedkoop Nederlands gas uit Groningen. Nederland exporteert hierdoor kunstmest naar de rest van de EU. Maar op Europees niveau is er toch onvoldoende productie. Ook is het nog maar de vraag of de productie in Nederland kan doorgaan: Yara profiteert immers van gunstregimes, die in 2023 vaak in het nieuws kwamen, als deel van de 37,5 miljard euro aan jaarlijkse fossiele subsidies.

<sup>7</sup> In absolute termen vallen de kosten wel mee, want de Europese begroting bedraagt maar ongeveer 1% van het bbp van de lidstaten.

Kwaliteit garanderen kan ook een argument zijn voor invoerbelemmeringen, met name in de vorm van standaarden (kwaliteitsregels). Soms is het wel lastig te beoordelen welke standaarden gerechtvaardigd zijn. Toen onderhandeld werd over een vrijhandelsakkoord met de VS, het Trans-Atlantisch Vrijhandels- en Investeringsverdrag (TTIP), doemde het schrikbeeld op van de Amerikaanse chloorkippen. Kip mag in de EU niet in chloorwater gewassen worden, maar met groenten doen we dat wel in Europa. Je kunt je dus afvragen in hoeverre kwaliteitsstandaarden altijd helemaal objectief te verantwoorden zijn. Er spelen bij voedsel ook altijd culturele factoren, zoals gastronomie (Huysmans 2022). Landen zijn trots op hun eigen producten en willen die beschermen, soms onder het mom van twijfelachtige kwaliteitsargumenten.

Een extreem voorbeeld van de bereidheid tot betalen voor eigen productie, is rijst in Japan. De prijs van rijst is daar door hoge invoerheffingen een veelvoud van de prijs in het buitenland. Japan heeft ook een noodvoorraad aan rijst, wat kosten met zich meebrengt. Toch blijkt het culturele belang van eigen Japanse rijst, in combinatie met argumenten van voedselzekerheid, die hoge kosten waard te zijn voor de Japanse beleidsmakers en burgers.

## Keuze 1: Openheid in een Europese context

We hebben de context van voedsel en internationale handel nu voldoende behandeld om het te hebben over beleidskeuzes voor Nederland. Zoals aangegeven in de introductie gaat dit essay in op drie beleidskeuzes. Ten eerste is er de keuze voor meer openheid of meer zelfvoorziening. Ten tweede is er een keuze voor meer of minder diversificatie van handelspartners. En ten derde een keuze over het politiek benutten van handelsrelaties. Deze sectie behandelt de eerste keuze. De secties daarop gaan over keuzes twee en drie, en dan volgt nog een conclusie.

De eerste keuze gaat dus over de mate van open handel versus zelfvoorziening. In grote lijnen is deze keuze al gemaakt en lijkt het moeilijk en ongewenst deze te veranderen. Nederland is een open economie binnen de Europese markt. Het volledig teruggaan naar zelfvoorziening lijkt bijna onmogelijk te bereiken. De noodzakelijk afsplitsing van de wereldmarkt zou leiden tot een enorme verarming van producenten en consumenten. Boeren zouden geen kunstmest, soja en andere landbouwgrondstoffen meer kunnen invoeren, en veel minder kunnen exporteren, voor zover er überhaupt nog overvloedige productie zou zijn. Consumenten zouden veel meer gaan betalen voor een veel schraler aanbod, zonder koffie, chocolade en tropisch fruit. Bovendien ben je in zelfvoorziening weliswaar niet meer afhankelijk van anderen, maar toch nog steeds kwetsbaar. Als je alles zelf produceert en de oogst mislukt, heb je niets. Toch zijn er mogelijkheden voor het verhogen van de bevoorradingszekerheid zonder te ver door te slaan naar zelfvoorziening. Een koolstofgrensheffing is hiervan een voorbeeld dat verderop zal worden uitgewerkt.

### ***Doux commerce: leidt handel tot vrede?***

Is afhankelijkheid alleen maar een zwakte? Of kan wederzijdse afhankelijkheid ook een voordeel zijn? In de Verlichting werd het idee gelanceerd van '*doux commerce*' (zachte handel). Door handel te drijven verhoog je het contact en de wederzijdse afhankelijkheid, en verklein je de kans op conflicten. Oorlog met een handelspartner zou immers leiden tot grotere economische verliezen. De Europese eenwording is hierop in belangrijke mate geïnspireerd. De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) moest Duitsland en Frankrijk door handel van elkaar afhankelijk maken, zodat ze geen baat meer zouden hebben bij oorlog. Binnen de EU lijkt dit vooralsnog inderdaad uitstekend te werken.

Als we kijken naar academisch onderzoek, lijken vrijhandelsakkoorden inderdaad bij te dragen aan vrede. Dat geldt echter veel minder voor handelsstromen buiten handelsakkoorden (Mansfield en Pevehouse 2000). Bovendien is het moeilijk om causale verbanden aan te tonen; landen sluiten namelijk vaker handelsakkoorden met bevriende landen. Is er dan minder oorlog omwille van de initiële vriendschap, of omwille van de handel? Tot slot kan handel ook leiden tot meer geschillen, en is het dus te kort door de bocht om te stellen dat handel sowieso bijdraagt aan vrede (Gartzke en Westerwinter 2016).

In het Duitse buitenlands beleid klonk jarenlang de slogan ‘*Wandel durch Handel*’, verandering door handel. Burgers van minder democratische landen zouden via handel worden blootgesteld aan de voordelen van openheid en democratie. En regeringen buiten Europa zouden met handel, als pressiemiddel en aanjager van interactie, ontvankelijker worden voor Europese waarden en belangen. Maar het gedrag van Rusland in Oekraïne laat zien dat *doux commerce* of *Wandel durch Handel* geen natuurwet is waar je zomaar op kunt vertrouwen. Autocratische leiders hoeven zich weinig aan te trekken van de gevolgen voor de bevolking van het opdrogen van handelsstromen.

### **Europese keuzes en flankerend beleid**

De economieën van de lidstaten van de EU zijn sterk met elkaar verweven. Meer dan de helft van de Nederlandse import en export van voedsel vindt plaats binnen de EU (Jukema et al. 2023). Toch hoor je weinig ongerustheid over strategische afhankelijkheid van de Europese handelspartners. Er is al 70 jaar vrede onder de lidstaten. Een situatie waarbij de Europese handel compleet stilvalt, lijkt moeilijk in te beelden; de *doux commerce* doet binnen de EU zijn werk. Een vertrek van Nederland uit de EU lijkt erg ver weg en onwenselijk, zeker nu de negatieve gevolgen van de Brexit duidelijk zijn geworden.

Dit essay pleit er dan ook voor dat Nederland deel blijft van de EU en dat het huidige Europese beleid qua handel en landbouw in grote lijnen gehandhaafd wordt. De bestaande Europese invoerheffingen en landbouwsubsidies helpen met het in stand houden van lokale productie, zodat we niet afhankelijk worden van het buitenland voor voldoende voedsel. Politiek lijken deze subsidies voorlopig onaantastbaar en in het licht van voedselzekerheid te rechtvaardigen. Dat het subsidiëren van lokale voedselproductie in principe te rechtvaardigen is, wil natuurlijk niet zeggen dat de huidige vorm ideaal is. Opeenvolgende hervormingen van het Europees landbouwbeleid gaan echter de goede kant op, met bijvoorbeeld meer aandacht voor kleinere boeren en het milieu.

Naast het beleid qua invoerheffingen en subsidies, is er ook nog de mogelijkheid tot regulering. Regulering is echter een tweesnijdend zwaard. Milieueisen aan productie komen de natuur ten goede, maar kunnen het lastig maken voor lokale boeren om te concurreren met het buitenland. Omgekeerd kunnen kwaliteitseisen aan producten in het voordeel spelen van Europese boeren. Door import te bemoeilijken, hebben ze een soortgelijk protectionistisch effect als invoerheffingen. In ieder geval is het wenselijk om zoveel als mogelijk een gelijk speelveld te creëren tussen Europese boeren en hun concurrenten van buiten de EU.

Een interessante casus qua gelijk speelveld is kunstmest. De productie van kunstmest vraagt erg veel energie. Producenten in de EU worden door het systeem van emissiehandelsrechten al geprikkeld om hun uitstoot van CO<sub>2</sub> te beperken.<sup>8</sup> In het buitenland geldt dat over het algemeen niet. Er is dus geen gelijk speelveld: Europese producenten worden strenger behandeld dan niet-Europese producenten. De recent aangenomen koolstofgrensheffing (CBAM) zal dit verhelpen, door buitenlands geproduceerde kunstmest aan de Europese grenzen te gaan belasten. Naast milieuvoordelen, kan dit voordelen opleveren qua strategische onafhankelijkheid. Als Europese producenten immers opnieuw kunnen concurreren qua prijs, zal de lokale productie stijgen en de afhankelijkheid van invoer uit Rusland of Belarus afnemen. Het invoeren van CBAM is dus een goede maatregel vanuit de optiek van bevoorradingszekerheid. Bovendien maakt het vervuilende producten duurder, dus kan het ook bijdragen aan verduurzaming.

Een gerelateerde keuze gaat over flankerend beleid, naast het gebruik van invoerbelemmeringen en subsidies. Willen we kosten maken om op Nederlands of Europees niveau noodvoorraden aan te leggen van essentiële levensmiddelen? Dat zou onze strategische afhankelijkheid kunnen verkleinen, maar het vereist wel ingrijpen in de markt en het maken van kosten. Het is zeker geen absurd idee. Finland heeft een noodvoorraad van tarwe en rogge voor zes maanden, Duitsland voor circa twee weken (EC 2021).

<sup>8</sup> Dit systeem van emissiehandelsrechten (ETS) geldt (nog) niet voor alle sectoren. Maar wel voor de luchtvaart, de productie van elektriciteit, ijzer, aluminium, kunstmest en andere energie-intensieve producten.

## Keuze 2: Open strategische autonomie door diversificatie

De tweede keuze gaat over diversificatie: gaan we actief op zoek naar nieuwe handelspartners, zodat we minder afhankelijk worden van individuele landen? De Europese Commissie is hier momenteel mee aan de slag, bijvoorbeeld door te onderhandelen met Australië en India over vrijhandelsakkoorden. Als we even breder kijken naar de Europese geopolitieke strategie en het EU-handelsbeleid, ontkomen we niet aan het begrip ‘open strategische autonomie’. Dat begrip is op het eerste gezicht een oxymoron dat twee tegengestelde begrippen combineert: ‘open’ en ‘strategische autonomie’.

Het eerste deel, open, verwijst naar de voordelen van vrijhandel voor welvaart en vrede. Volgens de standaard economische theorieën leidt handel tot specialisatie en een hogere gemiddelde welvaart, doordat er meer variatie en lagere prijzen ontstaan. Een voorbeeld hiervan is de verkoop van mango's voor 1,50 euro in Nederland, terwijl die hier vroeger niet te verkrijgen waren of de prijs een veelvoud bedroeg. Wat wij importeren kan ook werkgelegenheid creëren elders, al kun je ook kritisch kijken naar de gevolgen voor mens en milieu daar (zie essay 3 van Haalboom).

Het laatste deel, strategische autonomie, verwijst naar het idee van bevoorradingszekerheid: niet afhankelijk zijn van andere landen waarmee een geopolitiek conflict bestaat of zou kunnen ontstaan. Als je dit helemaal doortrekt, kom je in autarkie of zelfvoorziening (Clapp 2017). De vraag blijft dan op welk niveau zulke zelfvoorziening wenselijk is: Europees, nationaal of individueel. De EU kiest uiteraard voor het Europees niveau. Zo is het lidstaten van de EU niet toegestaan om de export van voedsel naar andere lidstaten te beperken.

Hoewel de twee delen in ‘open strategische autonomie’ dus schijnbaar in directe tegenstelling staan, is er toch een verzoening mogelijk. Door het diversifiëren van import en export, kan de EU open zijn, zonder afhankelijk te zijn van individuele handelspartners (Grossman et al. 2023). Dat vereist met name dat het aandeel in de import of export van een individueel land of machtsblok niet te groot is. Na de Russische inval zag je Europese landen meteen hiermee aan het werk gaan, door LNG uit de VS te halen en gas uit het Midden-Oosten (bv. Qatar in het geval van Nederland). Door te diversifiëren is er minder risico voor de bevoorradingszekerheid bij geopolitieke turbulentie.

Toch leidt diversificatie niet tot een volledige verzoening tussen openheid en strategische autonomie. Bij een totale wereldoorlog is het natuurlijk nog steeds belangrijk om lokale productie te hebben. Vergelijk het met beleggen: door diversificatie kun je de blootstelling aan individuele bedrijfsrisico's wegbalanceren, maar bij een wereldwijde recessie zal je vermogen nog steeds klappen krijgen. Er zijn dus ook mensen die pleiten voor een ‘Fort Europa’, dat zoveel mogelijk zelfvoorzienend is (Lavery 2023).

Europese landen zijn niet alleen qua gas en energie aan de slag gegaan met diversificatie. Ook qua handelsverdragen staat diversificatie hoog op de agenda. De Europese Commissie wil graag het onderhandelde vrijhandelsakkoord met Mercosur laten ondertekenen en voortgang boeken in de onderhandelingen met Australië en India.

Een nadeel van diversificatie door het afsluiten van nieuwe handelsakkoorden kan zijn dat de handelspartners ook meer toegang vragen tot de Europese markt. Waar goedkopere en meer gediversifieerde import van bijvoorbeeld aardmetalen zoals lithium door de EU erg gewenst is, omdat we er zelf niet voldoende van hebben voor de energietransitie, zit dat voor landbouw anders. Tijdens onderhandelingen over handelsakkoorden zijn er vaak moeilijke discussies over vlees: handelspartners zoals Australië of Mercosur willen meer vlees kunnen uitvoeren naar de EU. Dat kan de prijzen in de EU drukken en zou zo sommige lokale boeren uit de markt kunnen drijven, met uiteindelijk minder voedselzekerheid als gevolg. Met name in Frankrijk leeft deze vrees, al is het altijd moeilijk de gegronde vrees voor voedselzekerheid te scheiden van protectionisme. Met name omdat lokale productie van vlees misschien niet strikt noodzakelijk is om een crisis te overleven en plantaardige bronnen van eiwitten zouden kunnen volstaan. Bovendien zijn er soms zorgen over een ongelijk speelveld: lokale regels bij handelspartners

over dierenwelzijn of milieu kunnen minder streng zijn dan binnen de EU. Te veel openheid kan dan leiden tot oneerlijke concurrentie.

### Keuze 3: Nederlandse voedselexport als geopolitiek middel onwaarschijnlijk

In het voorgaande hebben we vooral gekeken naar de afhankelijkheid van Nederland en de EU qua import. Zou het omgekeerd mogelijk zijn om de afhankelijkheid van andere landen uit te buiten en de Nederlandse voedselexport tot een geopolitiek wapen te maken?

De potentie van de Nederlandse voedselexport als geopolitiek drukingsmiddel lijkt beperkt. Ten eerste zijn er geen landen bekend die voor hun voedselvoorziening als geheel in belangrijke mate afhankelijk zijn van Nederland. Voor specifieke landen en producten speelt Nederland wel een aanzienlijke rol. China importeert bijvoorbeeld belangrijke hoeveelheden varkensvlees uit Europa, en specifiek uit Nederland. Maar het bewustzijn van mogelijke strategische afhankelijkheden is groot in China. De Chinese productie van varkensvlees wordt dan ook fors uitgebreid in gigantische varkensflats met meerdere etages (Vilt 2023). Hoe meer wij zouden proberen voedsel als strategisch drukingsmiddel in te zetten, hoe meer China zal inzetten op het verkleinen van zijn afhankelijkheid. Het spiegelbeeld zien we momenteel in Europa met computerchips en batterijen voor elektrische auto's. Omdat we beseffen dat we kwetsbaar zijn en afhankelijk zijn van import uit China, proberen we een inhaalslag te maken.

Het dreigen met exportbeperkingen zal dan ook weinig indruk maken. Dat ligt natuurlijk anders bij heel specifieke technologische goederen, zoals de chipmachines van ASML. Specifiek in de landbouwsector heeft Nederland een belangrijk aandeel in de wereldwijde export van groentezaden, wat mogelijk een strategisch voordeel zou kunnen zijn. Het kan ook anders liggen wanneer we Europees optrekken en anderen hun export ook beperken – maar dan nog is de vraag welke landen voor hun voedsel van de EU als geheel afhankelijk zijn. Ten tweede hebben exportbeperkingen ook kosten, namelijk inkomensverliezen voor boeren. Die moeten dan gecompenseerd worden of de boeren dreigen over kop te gaan. Dat geldt met name wanneer een bepaalde sector veel exporteert naar een bepaald land.

Het systematisch inzetten van voedselexport als een geopolitiek drukingsmiddel kan ook leiden tot tegenreacties en verminderde wereldhandel. Getroffen landen kunnen op hun beurt beperkingen opleggen op goederen die Nederland nodig heeft. En het algemene handelsklimaat kan dusdanig verslechteren dat landen en bondgenoten zich meer en meer richten op zelfvoorziening en protectionisme. De verminderde wereldhandel zou zeker ten koste gaan van een open economie als Nederland.

Het geval van de fruitexport naar Rusland illustreert voorgaande beperkingen. Na de annexatie van de Krim legde de EU in 2014 sancties op aan Rusland. Als gevolg daarvan besloot Rusland om Europees fruit te boycotten. Dat leidde tot grote inkomstenverliezen bij Nederlandse en Belgische fruittelers, die zonder veel succes ijverden voor compensatie of het stoppen van de sancties ten aanzien van Rusland. Het was dus niet Nederland dat exportbeperkingen inzette als wapen, maar juist Rusland dat de import beperkte. Voor regeringen is het vaak minder lastig als alle consumenten iets meer gaan betalen of minder kunnen consumeren, zoals in het geval van fruit voor de Russen, dan wanneer een weliswaar kleine beroepsgroep intens getroffen wordt, bijvoorbeeld de fruittelers in Nederland.

Een recente casus van voedselexport als geopolitiek middel is het opzeggen van de Oekraïense graan-akkoorden door Rusland. Sinds juli 2023 staat Rusland niet langer toe dat Oekraïens graan via de Zwarte Zee geëxporteerd wordt. Rusland gaat nu zelf gratis graan leveren aan enkele Afrikaanse landen. Hiermee probeert Rusland die landen aan zich te binden. Of dat echt lukt is nog twijfelachtig, want een hele hoop Afrikaanse landen wil überhaupt niet meer met Rusland geassocieerd worden (Kerres en Peek 2023).

Opvallend in verband met de Oekraïense landbouwexport, zijn de zorgen in het oosten van Europa. Aanvankelijk was de EU bezorgd over tekorten en hoge prijzen van met name graan en zonnebloemolie. Maar al snel sloeg deze angst voor tekorten om in een angst voor te veel import en te lage prijzen, met name in de Oost-Europese landen waar het graan de EU binnenkomt. Te lage prijzen en te veel import zouden de boeren daar bedreigen in hun levensonderhoud. Deze casus toont aan dat bij de productie en de consumptie van voedsel vaak tegengestelde belangen spelen: boeren willen hoge prijzen en consumenten willen lage prijzen. Boeren en consumenten kunnen dus heel anders naar strategische afhankelijkheid kijken. Zijn ze afhankelijk voor hun inkomen of voor hun consumptie?

## Conclusie

Nederland is een open economie en is diep geïntegreerd in de Europese markt. Hoewel Nederland netto voedsel exporteert, is dat deels dankzij de import van grondstoffen als soja en palmolie. Al met al lijkt strategische afhankelijkheid wat betreft voedsel op dit moment niet heel urgent voor Nederland, negatief noch positief. Aan de importkant zijn we niet sterk afhankelijk van individuele landen voor voedselimport. Omgekeerd zijn er geen landen die afhankelijk zijn van de Nederlandse export voor hun voedselzekerheid.

Een voortzetting van het huidige Europese landbouwbeleid lijkt in grote lijnen wenselijk: een open economie, maar met (Europese) landbouwsubsidies om de lokale productie te behouden. En met regels om de kwaliteit en duurzaamheid te bewaken, van de lokale productie, maar ook van import. Wel is het belangrijk om aandacht te blijven houden voor de zwaktes en risico's die de covidcrisis en de inval van Rusland in Oekraïne aan het licht hebben gebracht (EP 2023). In lijn met de het Europese motto 'open strategische autonomie' blijft het bijvoorbeeld belangrijk de handelsstromen te diversifiëren en strategische afhankelijkheden van individuele landen voor specifieke goederen te monitoren en aan te pakken.

Tot slot kan dit essay niet eindigen zonder het benoemen van klimaatverandering als een belangrijke factor voor toekomstige afhankelijkheid. Toenemende warmte en droogte zullen ongetwijfeld de wereldwijde afhankelijkheden op het gebied van voedsel diepgaand beïnvloeden. Een voorproefje hiervan zijn de recente prijsstijgingen van olijfolie, door misoogsten als gevolg van hitte en droogte in Zuid-Europa. Het aanpakken van klimaatverandering en de gevolgen ervan is dus ook nodig om onze toekomstige strategische voedselafhankelijkheden te beheersen.

## Literatuur

- Alexander, P., A. Arneth, R. Henry, J. Maire, S. Rabin en M.D.A. Rounsevell (2023). High energy and fertilizer prices are more damaging than food export curtailment from Ukraine and Russia for food prices, health and the environment. In: *Nature Food*, jg. 4, nr. 1, p. 84-95 ([doi.org/10.1038/s43016-022-00659-9](https://doi.org/10.1038/s43016-022-00659-9)).
- Clapp, J. (2017). Food self-sufficiency: Making sense of it, and when it makes sense. In: *Food Policy*, jg. 66, p. 88-96 ([doi.org/10.1016/j.foodpol.2016.12.001](https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2016.12.001)).
- EC (2021). *Contingency plan for ensuring food supply and food security in times of crisis* (Staff Working Document, 317). Brussel: Europese Commissie.
- EP (2023). *Ensuring food security and the long-term resilience of EU agriculture*. Besluit Europees Parlement, vergaderjaar 2022, 2183, INI. Geraadpleegd 30 juli 2024 via [oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1747983&t=e&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1747983&t=e&l=en).
- Publicatieblad EU (2016). Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Artikel 39 (oud artikel 33 VEG). In: *Publicatieblad van de Europese Unie*, 7 juni 2016. Geraadpleegd 30 juli 2024 via [data.europa.eu/eli/treaty/tfeu\\_2016/art\\_39/oj](https://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_39/oj).
- Fischer, S.C., M. Foulon en J. Kamasa (2023). *US-China Interdependence: Implications for Switzerland*. Zurich: Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich. Geraadpleegd 30 juli 2024 via [css.ethz.ch/en/publications/search/details.html?id=%2Fu%2Fs%2Fc%2Fh%2Fuschina\\_interdependence\\_implications\\_for](https://css.ethz.ch/en/publications/search/details.html?id=%2Fu%2Fs%2Fc%2Fh%2Fuschina_interdependence_implications_for).
- Gartzke, E. en O. Westerwinter (2016). The complex structure of commercial peace: Contrasting trade interdependence, asymmetry, and multipolarity. In: *Journal of Peace Research*, jg. 53, nr. 3, p. 325-343 ([doi.org/10.1177/0022343316637895](https://doi.org/10.1177/0022343316637895)).
- Grossman, G.M., E. Helpman en H. Lhuillier (2023). Supply Chain Resilience: Should Policy Promote International Diversification or Reshoring? In: *Journal of Political Economy*, jg. 131, nr. 12 ([doi.org/10.1086/725173](https://doi.org/10.1086/725173)).
- Huysmans, M. (2022). Exporting protection: EU trade agreements, geographical indications, and gastronomic nationalism. In: *Review of International Political Economy*, jg. 29, nr. 3, p. 979-1005 ([doi.org/10.1080/09692290.2020.1844272](https://doi.org/10.1080/09692290.2020.1844272)).
- Jukema, G.D., P. Ramaekers en P. Berkhout (2023). *De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband* (editie 2023). Wageningen/Den Haag: Wageningen Economic Research/Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd 30 juli 2024 via [research.wur.nl/en/publications/de-nederlandse-agrarische-sector-in-internationaal-verband-editie-5](https://research.wur.nl/en/publications/de-nederlandse-agrarische-sector-in-internationaal-verband-editie-5).
- Kerr, W.A. (2020). The COVID-19 pandemic and agriculture: Short- and long-run implications for international trade relations. In: *Canadian Journal of Agricultural Economics/Revue Canadienne d'agroeconomie*, jg. 68, nr. 2, p. 225-229 ([doi.org/10.1111/cjag.12230](https://doi.org/10.1111/cjag.12230)).
- Kerres, M. en S. Peek (2023). Met gratis graan probeert Poetin bij Afrikaanse leiders in het gevlucht te komen. In: NRC, 27 juli 2023. Geraadpleegd 30 juli 2024 via [www.nrc.nl/nieuws/2023/07/27/met-gratis-graan-wil-poetin-bij-afrikaanse-leiders-in-het-gevlucht-komen-a4170708](https://www.nrc.nl/nieuws/2023/07/27/met-gratis-graan-wil-poetin-bij-afrikaanse-leiders-in-het-gevlucht-komen-a4170708).
- Lavery, S. (2023). Rebuilding the fortress? Europe in a changing world economy. In: *Review of International Political Economy*, jg. 31, nr. 1, p. 330-353 ([doi.org/10.1080/09692290.2023.2211281](https://doi.org/10.1080/09692290.2023.2211281)).
- Mansfield, E.D. en J. C. Pevehouse (2000). Trade Blocs, Trade Flows, and International Conflict. In: *International Organization*, jg. 54, nr. 4, p. 775-808 ([doi.org/10.1162/002081800551361](https://doi.org/10.1162/002081800551361)).
- Vilt (2023). Holslag: 'Voedsel is het goud van de 21ste eeuw.' In: *Vilt*, 8 juli 2023. Geraadpleegd 30 juli 2024 via [vilt.be/nl/nieuws/holslag-voedsel-is-het-goud-van-de-21ste-eeuw](https://vilt.be/nl/nieuws/holslag-voedsel-is-het-goud-van-de-21ste-eeuw).
- Walters, D. (2023). Voedselonderzoeker: 'Het einde van de graandeal veroorzaakt geen honger.' In: NRC, 19 juli 2023. Geraadpleegd 30 juli 2024 via [www.nrc.nl/nieuws/2023/07/19/voedselonderzoeker-het-einde-van-de-graandeal-veroorzaakt-geen-honger-a4170088](https://www.nrc.nl/nieuws/2023/07/19/voedselonderzoeker-het-einde-van-de-graandeal-veroorzaakt-geen-honger-a4170088).

## Thema 3

# Perspectieven vanuit de samenleving

Deze sectie behandelt verschillende perspectieven van burgers op het voedselsysteem. Onderwerpen die daarbij aan bod komen zijn de spanningen tussen landbouwbelangen en natuurbescherming, de arbeidsvoorwaarden en omstandigheden van arbeidsmigranten in de voedselsector, botsing van waardepatronen rondom vleesconsumptie en de invloed van omgevingsfactoren, en alternatieve voedselnetwerken. Gezamenlijk bieden deze essays een beeld van de verscheidenheid aan ervaringen van burgers in het voedselsysteem en wat er vanuit die verschillende perspectieven nodig is om positieve verandering te realiseren.

## **7 Natuur en landbouw: voorbij de tragiek van een schijnbare tegenstelling**

*Noelle Aarts (Radboud Universiteit) en Cees Leeuwis (Wageningen University & Research)*

## **8 Migrantenarbeid en de toekomst van de voedselteelt in Nederland**

*Karin Astrid Siegmann (Erasmus Universiteit Rotterdam)*

## **9 ‘Het kan niet op’ versus ‘het kan niet uit’: een dubbelperspectief op voedselconsumptie**

*Hans Dagevos (Wageningen University & Research)*

## **10 Voedsel van ver en dichtbij: verschuivende relaties in de voedselketen**

*Bettina Bock en Han Wiskerke (Wageningen University & Research)*

## 7

# Natuur en landbouw: voorbij de tragiek van een schijnbare tegenstelling

Noelle Aarts (Radboud Universiteit) en Cees Leeuwis (Wageningen University & Research)

**Noelle Aarts** is hoogleraar Socio-Ecologische Interacties aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Zij doet onderzoek naar alledaagse gesprekken in complexe veranderingstrajecten rondom landbouw en natuur. Ook onderzoekt ze hoe die gesprekken samenhangen met bredere structuren in de samenleving. Recent publiceerde ze samen met Cees Leeuwis het artikel 'The Politics of Changing the Dutch Agri-Food System' in *The Journal of Political Sociology*.

**Cees Leeuwis** is hoogleraar bij de leerstoelgroep Kennis, Technologie en Innovatie van Wageningen University & Research. Hij bestudeert processen van socio-technische innovatie, opschalen en transformatie in netwerken, samenwerking tussen verschillende disciplines en de werking van innovatie-ondersteunende systemen. Een recente publicatie gaat over hoe voedselsystemen wel of niet veranderen, dat verscheen in *Food Security* met de titel 'How food systems change (or not): governance implications for system transformation processes'. Dit schreef hij samen met Birgit Boogaard en Kwesi Atta-Krah.



De meeste boeren houden van de natuur en weten er ook veel van af. Dat zouden we haast vergeten wanneer zij met hun tractoren de wegen blokkeren uit protest tegen het huidige natuurbeleid. De relatie tussen landbouw en natuur is ingewikkeld, wordt gekenmerkt door paradoxen en dilemma's en kent een lange geschiedenis.

In deze bijdrage brengen we het spanningsveld tussen landbouw en natuur in kaart. We beschrijven de geschiedenis van het (inter)nationale natuurbeleid en de betekenis daarvan voor de landbouw in Nederland. Om de interactie tussen boeren en natuurbeschermers te begrijpen, brengen we de achtergronden en de dynamiek van verschillende perspectieven op natuur en natuurbeleid in beeld.

Uiteindelijk komen we terecht bij lokale initiatieven waarin boeren, natuurbeschermers en vaak ook burgers samenwerken aan natuur-inclusieve voedselproductie. Dergelijke samenwerkingsverbanden ontstonden in reactie op het Natuurbeleidsplan dat in 1990 verscheen en hebben zich gaandeweg over het hele land en in verschillende vormen verspreid. Dit Natuurbeleidsplan werd ondersteund door reeds bestaande Europese richtlijnen en verdragen.

We vervolgen met een analyse van de huidige stand van zaken, en concluderen dat de overheid in vergelijking met eerdere landbouwtransities een zeer afwachtende houding aanneemt, en haar eigen rol wellicht onderschat. Tot slot werken we een aantal ideeën uit met het doel richting te geven aan de realisering van een natuur-inclusieve landbouw in Nederland.

## Ontwikkeling van natuurbeleid in relatie tot landbouw

De oprichting van de Nederlandse Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in 1905 en de aankoop van het Naardermeer vormden het begin van de particuliere natuurbescherming in Nederland. De aandacht ging vooral naar het beschermen van bestaande natuurwaarden. Als er ingrepen werden aangekondigd in de sfeer van stedenbouw of industrie die een bedreiging betekenden voor een natuurgebied, dan werd daar krachtig tegen geprotesteerd met publicaties en perscampagnes. En als de ingreep met succes werd geblokkeerd, werd het betreffende gebied aangekocht.

De stelselmatige achteruitgang van de natuur was hiermee echter niet van de baan. Volgens de Contact-Commissie inzake Natuurbescherming was wetgeving noodzakelijk. Deze commissie werd in 1932 op initiatief van diverse organisaties, waaronder Natuurmonumenten en de ANWB, opgericht om overheidsbeslissingen te beïnvloeden met het oog op natuurbehoud. In 1940 werd een Natuurbeschermingsbeschikking afgekondigd door het toenmalige ministerie van Landbouw en Visserij.

De verhouding tussen natuurbescherming en de landbouwsector kenmerkt zich vanaf die tijd door een golfbeweging van toenadering en verwijdering. In de jaren veertig en vroege jaren vijftig was er sprake van een toenadering. Er kwam aandacht voor het agrarisch landschap. Het rijk stelde een lijst op met agrarische cultuurlandschappen die bescherming behoefden. De ruilverkavelingen die vanaf de jaren twintig in de vorige eeuw plaatsvonden werden gezien als een bedreiging voor deze landschappen. Over het algemeen was de houding van natuurbeschermers tegenover de landbouw niet meteen negatief. De landbouw mocht zich ontwikkelen, maar wel met aandacht voor het landschap en zonder dat het ten koste ging van de ongerepte natuur die nog restte.

Na de Tweede Wereldoorlog werd Sicco Mansholt, zoon van een herenboer uit het noorden van het land, minister van Landbouw. Onder het motto ‘nooit meer honger’ moedigde Mansholt de boeren aan om zich te specialiseren, hun percelen via ruilverkaveling te vergroten en met behulp van kunstmest hun productie te maximaliseren voor de export (zie essay 1 van Poppe voor een uitgebreide beschrijving van ontwikkelingen in de landbouw). De boeren werden in dit proces aangejaagd en ondersteund door het zogenoemde OVO-drieluik, het samenspel tussen onderzoek, voorlichting en onderwijs. Alle drie de elementen van het drieluik werden publiek gefinancierd en vielen onder het ministerie van Landbouw. Via gratis voorlichting en een uitgebreid netwerk van proefbedrijven werden nieuwe kennis en technologie toegesneden op lokale contexten, en overgebracht aan boeren. Tegelijkertijd werden boeren steeds meer in de rol gedrukt van ondernemers voor wie maximaal produceren tegen minimale kosten het adagium was. Deze vormen van overheidsbemoeienis sloten naadloos aan bij andere ontwikkelingen die bijdroegen aan de intensivering van de landbouw, zoals de toenemende arbeidskosten in de landbouw (zie essay 1 van Poppe) en de opkomst van de agro-industrie (zie essay 3 van Haalboom).

Eind jaren vijftig raakte de Contact-Commissie meer en meer ontevreden over de ontwikkelingen in de landbouw als gevolg van schaalvergroting en toenemende mechanisatie, over de landschapsplannen en over de samenwerking met landbouworganisaties. De commissie pleitte voor een offensievere houding ten aanzien van de landbouw. En zo werd samenwerking met landbouworganisaties, onder meer bij de

ruilverkaveling, gaandeweg beëindigd en kregen gebiedsbepalingen in de ruimtelijke ordening allengs meer aandacht. Hiermee werd alvast aangestuurd op een sterkere scheiding tussen natuur en landbouw. Dit werd ook zichtbaar in documenten van de Contact-Commissie uit 1968, met claims op agrarisch gebied ten behoeve van natuur (Van der Windt 1995).

De totstandkoming van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in 1965 maakte het mogelijk randvoorwaarden te stellen aan landbouwkundige ontwikkelingen. Dit betekende dat boeren voortaan vergunningen moesten aanvragen voor bijvoorbeeld het rooien van houtwallen, egalisatiewerkzaamheden en het omzetten van grasland in bouwland.

Na 1970 veranderde de strategie in het overheidsbeleid geleidelijk. De 'gewone' natuur, met meer algemene soorten, kreeg meer waardering. In deze lijn past het verschijnen van de Relatienota van 1975, waarin instrumenten werden aangedragen om landbouw en natuur met elkaar te verweven. In deze ontwikkeling paste ook het ontstaan van lokale vrijwilligersgroepen die zich bezig hielden met het wegwerken van achterstallig onderhoud van kleine landschapselementen. De vrijwilligers maakten afspraken met boeren over het uitvoeren van de werkzaamheden. De boeren hadden geen bezwaar en de werkzaamheden verliepen vrij soepel.

In de jaren tachtig bleek echter dat de realisering van het relatienotabeleid erg langzaam op gang kwam. Er ontstond binnen en buiten de overheid twijfel aan de haalbaarheid van het aantal geplande hectares reservaat- en beheersgebied als onderdeel van het relatienotabeleid. Daarnaast stelden natuurbeschermers de natuurwaarden ter discussie die met het beleid werden gerealiseerd. Boeren stonden niet in de rij: 'Wij zijn geen parkwachters' (Denig 1975). En zo groeide in de jaren tachtig opnieuw de belangstelling voor een 'offensief' natuurbeleid. Er ontstond nieuwe taal; binnen de overheid sprak men over landschapsbouw, over natuurontwikkeling, over natuurdoeltypen en over het realiseren van een ecologische infrastructuur. De biodiversiteit in de Oostvaardersplassen, die in de jaren zeventig min of meer toevallig was ontstaan, gold paradoxaal genoeg als lichtend voorbeeld van een maakbare natuur. Het bijpassende natuurstreefbeeld was dat van ongerepte natuur waar mensen geen deel van uitmaken.

De belangstelling voor natuur in het agrarische landschap nam af, althans bij een deel van de natuurbeschermingsorganisaties. Zo vond het Wereldnatuurfonds dat de landbouw zich moest terugtrekken op een eigen plek waar boeren, onder milieuhygiënische voorwaarden, hun gang konden gaan. Deze scheidingsstrategie is uitgewerkt in het eerste Nederlandse Natuurbeleidsplan (NBP), verschenen in 1990. Het plan was geschreven door biologen en ecologen die ongerepte natuur als streefbeeld hadden. De boeren kwamen pas in beeld op het moment dat het plan moest worden uitgevoerd.

Een van de hoofdlijnen van het NBP was de realisering van een Ecologische Hoofdstructuur (EHS), een netwerk van natuurgebieden die met elkaar verbonden moesten worden via verbindingzones. Binnen de EHS konden boeren land verkopen aan de overheid of subsidies krijgen voor natuurmaatregelen. Het nieuwe natuurbeleid werd vanuit Europa ondersteund door Europees natuurbeleid, waaronder de Vogelrichtlijn. Deze richtlijn was in 1979 opgesteld om alle natuurlijke in het wild levende vogelsoorten op het grondgebied van de EU te beschermen, inclusief en in het bijzonder de leefgebieden van bedreigde en kwetsbare soorten. In 1992 werd de Habitatrichtlijn toegevoegd, bedoeld om de biologische diversiteit in de EU in stand te houden. Bij de totstandkoming van de Habitatrichtlijn speelden Nederlandse beleidsmakers een actieve rol: zij vonden dat er een instrument nodig was om de Europese natuur te beschermen. Ze stelden een Europees ecologisch netwerk voor, naar het voorbeeld van de EHS uit het NBP (Van der Zouwen en Van Tatenhove 2002). Later vloeiende hier het Natura 2000-beleid uit voort.

## De reactie van boeren op het Natuurbeleidsplan

Vrijwel onmiddellijk na verschijnen van het NBP zorgde de kaart waarop de EHS was uitgetekend voor veel onrust en commotie onder de boeren. Boeren van wie het land binnen de EHS viel voelden zich gedupeerd, omdat dit land meteen moeilijker in de markt lag. Slechts enkelen sloten overeenkomsten af met de overheid, vaak op een marginaal stukje grond, of verkochten land aan de overheid, bijvoorbeeld omdat ze geen opvolger hadden. De meeste boeren negeerden het natuurbeleid van de overheid en bleven de natuur op hun bedrijf naar eigen inzicht en volgens een aan hun context en werkwijze gerelateerd natuurbeeld onderhouden (Aarts 1998). In dat natuurbeeld ging het vooral om tastbare elementen die dichtbij waren, in en rondom hun bedrijf, en in de streek. Veel boeren beschouwden niet alleen weidevogels, akkerfauna en bomen als natuur, maar ook hun eigen vee of gewassen, en de daarbij betrokken groeiprocessen. In dat natuurbeeld zaten hun ervaringen, belangen, angsten en ambities besloten. Het sluit aan bij hun dagelijkse activiteiten en volgens dit natuurbeeld was er niks mis met de natuur. 'Die boom naast mijn varkensstal staat er prachtig bij, of niet dan?', zo sprak indertijd een Brabantse boer. De zogenoemde 'nieuwe natuur', zoals die binnen de EHS ontwikkeld werd, kon de goedkeuring van de meeste boeren niet wegdragen, zo bleek uit onderzoek naar de reacties van boeren op het NBP (Aarts 1998). Vanuit hun 'opgeruimde' natuurbeeld bespraken ze deze nieuwe natuur met minachting: volgens veel boeren 'een verwaarloosde troep waar geen vogel in wil zitten'. Hiermee bevestigden zij tevens hun natuurgedrag, dat uiteraard ook niet op zichzelf stond, maar verweven was in een context waarin zo goedkoop en zoveel mogelijk produceren het streven was. Zolang boeren het idee hebben dat externe factoren zoals internationale concurrentie, consumentengedrag en, daarmee samenhangend, het algehele beleid ten aanzien van de landbouw, hen er toe dwingt optimaal te produceren, zullen zij geen prioriteit geven aan het type natuur dat vanuit het NBP van hen werd gevraagd, zo luidde indertijd de conclusie van de studie, die ook liet zien dat veel boeren zich miskend voelden als kenners en verzorgers van de natuur (Aarts 1998).

We moeten ons realiseren dat de verschijning van het NBP toen al voor veel boeren de druppel was die de emmer met overheidsbemoeyenis deed overlopen. 'Het boek waar alle regels in staan waar wij ons aan moeten houden, past niet in deze kamer', sprak in 1995 een varkenshouder in de Brabantse Peel. Boeren hadden te maken met quota, met regelgeving rondom dierenwelzijn en met steeds stringenter mest- en milieuwetgeving. Om aan de regels te kunnen voldoen moesten ze telkens opnieuw investeren, en dus naar de bank. Daarmee werd een grote financiële afhankelijkheid gecreëerd die opnieuw zorgde voor spanningen. Daarnaast ontstond in de jaren rond de eeuwwisseling een aantal grote crises op het gebied van diergezondheid, zoals varkenspest en mond-en-klauwzeer. De afwikkeling van deze crises zette de relatie tussen overheid en boeren verder onder druk. Kortom, de context waarin het NBP werd gepresenteerd en uitgevoerd heeft bepaald niet bijgedragen aan de populariteit van natuur en natuurbeleid in de agrarische wereld.

De relatie tussen landbouw en natuur werd met het NBP behoorlijk op scherp gezet. De spanningen liepen op naarmate meer boerenland in de EHS uit productie werd gehaald. Om te voorkomen dat hun land dat buiten de EHS lag ook ten prooi zou gaan vallen aan beperkingen ten behoeve van de natuur, gingen boeren de landschapselementen die zich daar nog bevonden zo snel mogelijk opruimen. En zo werd, in antwoord op het natuurbeleid van de overheid, massaal verwijderd wat in deze zogenoemde 'witte gebieden' nog aan bomen en houtwallen restte. Voor sommige natuurbeschermers was dit een reden om samen met boeren ter plekke na te denken over mogelijkheden om landbouw en natuur opnieuw met elkaar te verweven.

## Naast scheiding ook verweving

De felle reacties van boeren op de uitvoering van het NBP leidden ook bij de overheid tot hernieuwde aandacht voor de verweving van landbouw en natuur. Dit bleek onder meer uit het thema van het natuurbeschermingsjaar in 1995: de natuur in de witte gebieden buiten de EHS. Ook vanuit de landbouw was sprake van een voorzichtige interesse in natuurmaatregelen. Zo verscheen in het landbouwwakblad *Oogst* sinds de jaren negentig elke week een nieuwe rubriek met natuurtips over zaken als weidevogel-beheer of slootkantenbeheer. In het landelijk gebied zochten natuurbeschermers en boeren elkaar op en gingen ze regionale samenwerkingsverbanden aan. In het hele land ontstonden agrarische natuurverenigingen en milieucoöperaties. Voorbeelden uit die tijd zijn Milieucoöperatie De Peel, Samenwerkingsverband Waterland en Vereniging Eastermar Lansdouwe. Geholpen door gepassioneerde ecologen, biologen en andere deskundigen stelden de eveneens gepassioneerde agrariërs die bij dergelijke initiatieven betrokken waren, zichzelf als doel om het beheer van natuur, milieu en landschap als essentieel onderdeel in de bedrijfsvoering te integreren. Het uitgangspunt was dat het voor boeren aantrekkelijk moest worden gemaakt om de natuur op hun bedrijf te optimaliseren, en dus om ook aan de voorwaarden daartoe te werken. Er vonden experimenten plaats, niet alleen met natuurmaatregelen op het bedrijf, maar ook met nieuwe, langjarige contracten en met het organiseren van bijeenkomsten waarin betrokkenen kennis uitwisselden en de ontwikkelingen met elkaar bespraken. Op deze manier werd het boeren mogelijk gemaakt om op positieve en haalbare wijze uitdrukking te geven aan hun liefde voor en kennis van de natuur. Deze initiatieven pasten heel goed bij de filosofie van bestuurlijke vernieuwing die in de jaren negentig in opkomst was: verantwoordelijkheden voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid zouden meer in de samenleving zelf moeten liggen. Zo kregen begrippen als ‘gebiedsgericht beleid’ en ‘sturing op maat’ betekenis.

Naast de grootschalige, intensieve landbouw die in Nederland nog steeds dominant is, steeg sinds de jaren negentig het aantal initiatieven in het landelijk gebied om natuur te includeren in de bedrijfsvoering gestaag in aantal en in diversiteit (Aarts en Leeuwis 2023). Er zijn nu Heerenboeren die in opdracht van burgers op natuurinclusieve wijze voedsel produceren. Er is het Land van Ons, een coöperatie die mensen de gelegenheid geeft te investeren in landbouwgrond waarop vervolgens natuurinclusief wordt geboerd. Er zijn Toekomstboeren, een initiatief dat de agro-ecologische beweging zichtbaar wil maken en wil versterken. Ook is er de BoerBurgerDialoog die debatten organiseert over de toekomst van de landbouw en van de natuur in Nederland. Wetenschappers werken in zogenoemde ‘*Living Labs*’ samen met maatschappelijke partijen aan een gezond landschap voor iedereen, de belangstelling voor voedselbossen is groeiende en hetzelfde geldt voor nieuwe gemengde bedrijven met natuurrunderen, buitenvarkens en graskippen.

Duidelijk is dat de grootschalige landbouw, die vanuit politiek en beleid nog steeds wordt gestimuleerd, zich met zijn royale gebruik van kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen moeilijk laat combineren met natuur. Het idee dat er maatregelen nodig zijn om de kwetsbare natuur te herstellen, wordt door sommigen nog betwijfeld: ‘Je wil niet weten wat ik moet spuiten om de natuur er onder te houden’, zo luidde onlangs de veelzeggende klacht van een bollenteler. Binnen het reguliere landbouwsysteem lijken landbouw en natuur in toenemende mate elkaars vijand. De landbouw laat de natuur immers ook niet ongemoeid. Er is sprake van een sterke achteruitgang van planten en dieren en van aantasting van water-, bodem- en landschapskwaliteit. Er is de invloed van de landbouw op de directe omgeving in de vorm van wateronttrekking, vervuiling en stank. En er is de grote invloed op natuurlijke ecosystemen buiten Nederland, waaronder de landen waar we diervoeders vandaan halen (De Snoo en Melman 2023; zie ook essay 3 van Haalboom).

De steeds breder gevoelde noodzaak om het huidige voedselproductiesysteem fundamenteel te veranderen maakt dat op tal van plekken in het landelijk gebied wordt geëxperimenteerd. Dat wordt niet alleen gedaan met maatregelen om een natuurinclusieve landbouw te realiseren, maar ook met manieren van onderhandelen en samenwerken.

## Instabiele compromissen

De relatie tussen landbouw en natuur zoals die zich in de afgelopen decennia heeft ontwikkeld is – zeker op nationaal niveau – voornamelijk het resultaat van wat ‘distributieve onderhandelingen’ worden genoemd. Dit type onderhandeling kenmerkt zich door 1) een gebrek aan openheid voor andere perspectieven en doelstellingen, 2) nadruk op posities en standpunten met bijbehorende feiten en argumenten, 3) overvragen in de hoop ergens in het midden uit te komen, en 4) geen zorg voor de andere partij (Aarts 2018; Pruitt en Carnevale 1993). Er vindt een onderhandeling plaats waarin beide partijen de kwestie blijven benaderen vanuit hun eigen referentiekader. Winst voor de ene partij betekent verlies voor de andere en een gezamenlijke ambitie komt niet van de grond. Denk bijvoorbeeld aan de verdeling van gronden tussen landbouw en natuur zoals met de EHS werd nagestreefd. Het resultaat van een distributieve onderhandeling is een reactief compromis dat per definitie instabiel is, omdat de oplossing voor de ene partij (hier: meer land voor de intensieve landbouw of juist de natuur) een probleem is voor de andere. Er blijft dus altijd een partij meer of minder ontevreden achter. Agrarisch ondernemers vreesden nieuwe beperkende maatregelen buiten de EHS en namen daarom hun eigen maatregelen, waarmee de angst van natuurbeschermers dat het laatste restje natuurelementen in de witte gebieden alsnog om zeep zouden worden geholpen, bewaarheid werd.

Tegenover een distributieve onderhandeling staat een integratieve onderhandeling waarin de problemen van de verschillende partijen in samenhang worden onderzocht: afname van de biodiversiteit én bedreigde bestaanszekerheid van boeren. Een integratieve onderhandeling wordt gekenmerkt door 1) bereidheid te luisteren naar andere perspectieven, 2) nadruk op achterliggende belangen, 3) gezamenlijk feitenonderzoek en 4) zorg voor de ander (Aarts 2018; Pruitt en Carnevale 1993). Waar in een distributieve onderhandeling de koek als het ware wordt verdeeld, wordt in een integratieve onderhandeling een nieuwe koek gebakken. Daarbij denken alle partijen mee en besluiten ze samen wat voor koek dat dan moet zijn, welke ingrediënten daarvoor nodig zijn en wie die gaat leveren. Binnen een integratieve onderhandeling is veel aandacht voor onderlinge relaties, omdat de betrokkenen inzien en accepteren dat ze afhankelijk zijn van elkaar.

In de onderhandelingen over het natuurbeleid in relatie tot de landbouw was er enerzijds druk van nationale en internationale afspraken over natuur en biodiversiteit, en anderzijds van de van oudsher sterke landbouwlobby. Daarbij vond telkens een uitruil plaats tussen zorg voor natuur en biodiversiteit versus maximale productie, al naar gelang de geldende machtsverhoudingen en juridische uitspraken. Met als gevolg dat de relatie tussen overheid, boeren en natuurbeschermers eveneens al decennia lang onder spanning staat, zowel in Nederland als daarbuiten.

## De PAS-impasse en een groeiend verzet tegen het Europese natuurbeleid

Het eerste Europese beleid dat volledig gericht was op natuur en milieu is de Vogel- en Habitatrichtlijn uit 1992, uitgevoerd met behulp van het zogenoemde LIFE-subsidieprogramma voor EU-projecten. Daarnaast zijn er andere Europese regels om de kwaliteit van natuur in Europa te behouden en te verbeteren en het verlies van biodiversiteit te voorkomen. Zo is er beleid en EU-wetgeving voor de bescherming van wilde dieren en planten, en tegen invasieve uitheemse soorten die de inspanning om de natuur te beschermen en te herstellen kunnen ondermijnen. De Vogel- en Habitatrichtlijn werd gehanteerd om gebieden aan te wijzen die samen het Europese Natura 2000-netwerk vormen, een verzameling van beschermde natuurgebieden die door de lidstaten zelf zijn vastgesteld om specifieke soorten te beschermen. Nederland heeft 162 Natura 2000-gebieden, verspreid over land en zee. Deze natuurgebieden worden onder andere bedreigd door te hoge stikstofuitstoot, waar de landbouw een groot aandeel in heeft.

Ten aanzien van de stikstofproblematiek heeft de Nederlandse overheid het Europese Natura 2000-beleid vrij vertaald in het inmiddels beruchte Programma Aanpak Stikstof (PAS). Deze regeling gaf boeren die hun bedrijf wilden uitbreiden met weinig extra stikstofneerslag een uitweg, omdat ze daar geen

vergunning voor hoeften aan te vragen. Een melding was voldoende. De PAS-regeling werd aan de orde gesteld door Johan Vollenbroek, leider van de *Mobilisation for the Environment* (MOB), en in 2019 afgesloten door de Raad van State, omdat deze in strijd bleek met de Europese Habitatrichtlijn. Het kabinet is sindsdien naarstig op zoek naar nieuwe mogelijkheden om natuurbeleid en stikstofbeleid met elkaar te verzoenen. Bij alle initiatieven waarbij stikstof wordt uitgestoten (landbouw, woningbouw, wegenaanleg, windmolenparken, enz.) moet nu worden getoetst of er geen negatief effect is op de omliggende natuur. Per regio wordt bovendien een maximaal toelaatbare stikstofuitstoot vastgesteld, afhankelijk van de daar aanwezige natuur. De kaart waarop de minister van Natuur en Stikstof dit voorgenomen beleid had getekend, maakte voor de boeren meteen duidelijk waar in de nabije toekomst wel en waar niet meer intensief kon worden geboerd. Niet geheel verrassend bracht deze kaart opnieuw commotie teweeg onder de boeren, vergelijkbaar met hun felle reactie op de Ecologische Hoofdstructuur in 1990. Binnen de EU vormt op dit moment de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 de basis van de natuurbeschermingsambities. Deze strategie is een belangrijk onderdeel van de Europese *Green Deal*, de leidraad in het Europese natuurbeleid. Concrete doelstellingen die daarin worden (of werden) benoemd zijn de volgende:

- Ten minste 30% van het zee- en landoppervlak van de EU moet bestaan uit beschermde gebieden. Hiertoe worden de bestaande Natura 2000-gebieden uitgebreid.
- Gebruik van pesticiden dient met 50% te worden verlaagd.
- Er moeten 3 miljard bomen worden aangeplant in de hele EU.
- Er wordt 20 miljard euro per jaar gereserveerd om biodiversiteit te beschermen en te promoten via EU-fondsen en met nationale en particuliere middelen.
- Er zal een ambitieus, mondiaal biodiversiteitskader worden ontwikkeld.

Voor Nederland wordt het een hele kluit om deze doelstellingen te halen.

Noordelijke Europese landen keren zich tegen bemoeienis met hun bossen, andere landen eisen vooral meer Europees geld bij het doorvoeren van de plannen, en christendemocraten en liberalen vrezen sowieso voor de consequenties voor landbouw en economie. Alles bij elkaar stuit ook dit beleid op verzet en is het inmiddels onder druk van de nog altijd machtige landbouwlobby alweer behoorlijk afgezwakt.

Op het moment van schrijven lag er een voorstel voor een Europese Natuurherstelwet, bedoeld om na decennia van biodiversiteitsverlies het tij te keren. Binnen dit kader moesten de lidstaten voor of tegen de toelating van het middel glyfosaat in de komende tien jaar stemmen. Glyfosaat is het belangrijkste bestanddeel van onkruidverdelgers, waaronder het veelgebruikte Roundup van fabrikant Monsanto. Het middel is omstreden vanwege het oneigenlijk gebruik (doodspuiten van grasland) en vanwege vermoedens van gezondheidsschade bij de mens. Volgens de toelatende instanties voldoet het echter aan de geldende eisen en toetsingskaders. Tegelijkertijd wordt door velen erkend dat deze kaders sterk verouderd zijn en belangrijke omissies vertonen. Ze zijn in ieder geval allesbehalve bevorderlijk voor het versterken van bodem en waterkwaliteit, het stimuleren van natuurinclusieve landbouw en het voorkomen van een stapeling van bestrijdingsmiddelen in mens en omgeving. Desondanks is ook dit wetsvoorstel van tafel gegaan. Zo hebben Nederland en Duitsland, die het voorstel vanuit respectievelijk hun parlement en regeerakkoord zouden moeten ondersteunen, zich allebei onder druk van de boeren van stemming onthouden. Het onvermogen om hierin verdere stappen te ondernemen wordt hiermee opnieuw pijnlijk zichtbaar.

## Het onvermogen van de overheid

Ondanks alle aandacht en beleid is de situatie vandaag de dag nog niet wezenlijk veranderd: van een systeemverandering in de landbouw is vooralsnog geen sprake. Aanpassing van subsidiebeleid en wet- en regelgeving laten op zich wachten, en het systeem blijft gebaseerd op exportgericht marktdenken, waarbij de schade aan natuur, milieu, landschap en volksgezondheid niet wordt verrekend in de prijzen. In plaats daarvan wordt deze afgewenteld op de samenleving en op de boeren aan wie opnieuw wordt gevraagd om te investeren in kostbare emissiearme maatregelen. De onderhandelingen tussen landbouw

en natuur zijn, met name vanuit het nationale beleid, nog steeds voornamelijk distributief van aard. Met de huidige politieke dynamiek blijven onzekerheid en inertie over hoe het nu verder moet met de landbouw de boventoon voeren.

Dit neemt niet weg dat er intussen wel sprake is van een toenemende maatschappelijke druk – vooral vanuit Europa – om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbeteren. De afname van de biodiversiteit en de verandering van het klimaat, geïllustreerd door stijgende temperaturen, grillige neerslagpatronen en veelvuldige natuurrampen vallen niet meer te ontkennen. Onderzoek laat zien dat het aantal insecten in de afgelopen 25 jaar dramatisch is verminderd (Hallmann et al. 2017). Ook is er brede erkenning van de grote invloed van de intensieve landbouw op het verslechteren van de lucht-, water- en bodemkwaliteit (Scholten et al. 2021).

Waar het de betrokkenheid van de overheid betreft, is het contrast met de agrarische omwentelingen uit de tijd van Sicco Mansholt ondertussen opmerkelijk. In die tijd greep de overheid op massieve wijze in bij het landbouwsysteem om doelen te realiseren die – naar men toen veronderstelde – in het belang waren van het collectief. De ruilverkavelingen hadden een verplichtend karakter en werden door de overheid gefaciliteerd. Ook werden de prijzen voor veel landbouwproducten door de overheid gegarandeerd, zodat boeren weinig risico liepen. Daarnaast voorzag de publiek gefinancierde voorlichtingsdienst betrokkenen van de benodigde kennis voor het realiseren van een grootschalige intensieve landbouw. Op dit moment, juist nu het er echt om gaat spannen, geeft de overheid niet thuis. Een heldere visie op de toekomst van de landbouw ontbreekt; boeren worden vooralsnog vooral uitgekocht in plaats van geholpen om te schakelen naar een natuurinclusief systeem. De publieke landbouwvoorlichtingsdienst is in de jaren negentig afgebouwd, terwijl ook toen al duidelijk was dat een op ecologische principes gebaseerde landbouw juist veel ingewikkelder en kennisintensiever zou worden dan de gangbare landbouw, waarin ruimhartig met chemische bestrijdingsmiddelen, antibiotica en kunstmest kon worden gewerkt (Leeuwis 2000). De vraag is wat er moet gebeuren om uit deze impasse te geraken.

## Naar een natuurinclusief landbouwsysteem

In Den Haag, maar ook in de rest van Europa, wordt geaarzeld om te komen tot een helder, toekomstgericht landbouwbeleid dat boeren uitnodigt om duurzame, natuurinclusieve keuzes te maken. Dat neemt niet weg dat er in de regio van alles wordt ondernomen. Om deze initiatieven tot bloei te laten komen, bij elkaar te brengen en op te schalen tot een nieuw natuurinclusief voedselproductiesysteem, is meer regie en steun vanuit de overheid noodzakelijk.

Een belangrijke eerste stap is het ontwikkelen van een visie op wat natuurinclusieve landbouw is of zou moeten zijn. Dit zou in samenspraak moeten gebeuren met partijen die het probleem erkennen, en die bereid zijn om mee te denken over een betere verweving van landbouw en natuur. Een bruikbare inspiratiebron is het perspectief van een wederkerige samenleving, zoals beschreven door het Planbureau voor de Leefomgeving (2020). Het uitgangspunt van een wederkerige samenleving bestaat uit de wederzijdse afhankelijkheden tussen individuen, de kwetsbaarheid van de leefomgeving en de samenhang daartussen, kortom, de socio-ecologische interacties (Aarts 2018). Een erkenning van afhankelijkheden maakt dat onderhandelingen integratief van aard zullen zijn: we moeten er samen uitkomen. Dit lijkt te werken voor initiatieven op regionaal en lokaal niveau die als vanzelf gebruikmaken van een integratieve onderhandelingsstijl. De betrokkenen slagen erin om in een overzichtelijk verband tot afspraken te komen en samen te werken aan een collectief belang (Ostrom 1990).

In een wederkerige samenleving stimuleert de overheid de omslag naar een natuurinclusieve landbouw met vergroeningsmaatregelen, maatregelen ter bescherming van de natuur, eerlijke prijzen voor regionale duurzame productie via korte ketens (PBL 2020) en met een sociaal beleid, opdat de transitie voor niemand onbetaalbaar gaat zijn. Nederland laat hier kansen liggen, bijvoorbeeld doordat het relatief weinig gebruikmaakt van de extra subsidiemogelijkheden die het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) biedt voor het stimuleren van biologische landbouw. Desondanks is er inmiddels een veelheid aan

ideeën en voorbeeldpraktijken. Het komt nu aan op centrale regie vanuit de overheid om connectieve actie te stimuleren. Het is daarbij zinvol om bestaande lokale initiatieven als uitgangspunt te nemen, en te analyseren welke knelpunten in regelgeving, beleid, marktorganisatie en toetsingskaders zij ervaren bij hun bedrijfsmodellen. Op basis daarvan kan nieuw beleid worden voorgesteld dat de mogelijkheden om natuurinclusief te boeren vergroot. Dat is zeker mogelijk wanneer wordt aangestuurd op een constructief samenspel tussen effectieve wet- en regelgeving, technologische oplossingen, redelijke verdienmodellen en een positieve houding van de boeren om hieraan mee te werken.

Het vergt nieuwe manieren van denken en een scala aan nieuwe kennis en inzichten om op een natuurinclusieve manier de bodemvruchtbaarheid te onderhouden en te controleren op ziekten en plagen. Bijvoorbeeld over hoe verschillende planten en gewassen met elkaar kunnen samenwerken in een biodiverse akker of weide, hoe kan worden ingespeeld op de levenscycli van insecten om een goede balans te houden tussen schadelijke en nuttige insecten, of hoe een vruchtbaar bodemleven tot stand te brengen. Om boeren te helpen om grip te krijgen op dergelijke complexe en contextuele samenhangen, zou het een goed idee zijn om opnieuw fors te investeren in kennisontwikkeling, kennisuitwisseling en onafhankelijke advisering op boerenbedrijven. Het ontmantelde publiek gefinancierde OVO-drieluik zou in ere moeten worden hersteld, ook als tegenwicht tegen de vele commerciële erfbetreders die hun adviezen koppelen aan de verkoop van kunstmest, chemische bestrijdingsmiddelen, veevoer en antibiotica. Een gerevitaliseerd OVO-drieluik kan ook een rol spelen bij de ondersteuning van integrale gebiedsprocessen die nodig zijn om te komen tot een natuurinclusieve herinrichting van het landelijk gebied.

Om dergelijke vergaande veranderingen in visie en spelregels te realiseren blijft een sterke lobby voor natuurinclusieve landbouw noodzakelijk. Er is zowel in Nederland als in Europa immers nog altijd een krachtige lobby voor het verdedigen van de belangen in het huidige agro-industriële complex. Het is belangrijk dat natuurorganisaties, lokale initiatieven, waterschappen, burgers, de milieubeweging en niet in de laatste plaats de boeren de krachten bundelen om druk te zetten op het bestaande systeem, en er samen voor zorgen dat de overheid haar verantwoordelijkheid neemt en haar rol in het beschermen van collectieve goederen pakt.

Tot slot: het wordt hoog tijd dat we in Nederland besluiten om zaken als natuur, landschap en (agrarische) biodiversiteit te belangrijk gaan vinden om over te laten aan de goede wil van een handjevol burgers en aan de grillen van de markt. Het wordt hoog tijd dat we ze beschouwen als publieke goederen die de samenleving ook iets mogen kosten. Door nieuwe vormen van beprijzing en beloning te creëren en verdienmodellen te ontwerpen, kunnen we ervoor zorgen dat het onderhouden van natuur, landschap en biodiversiteit gaat lonen. Agrarische ondernemers worden dan niet alleen erkend als experts op het gebied van natuur, ze worden ook betaald voor geleverde diensten, in plaats van dat ze subsidies 'ontvangen'. Dit werkt niet alleen stimulerend, het is vooral ook volkomen rechtvaardig, prima inpasbaar en absoluut noodzakelijk in een natuurinclusieve bedrijfsvoering waar de hele samenleving, inclusief de boeren, met recht trots op kan zijn.

## Literatuur

- Aarts, M.N.C. (1998). *Een kwestie van natuur. Een studie naar de aard en het verloop van communicatie over natuur en natuurbeleid*. Wageningen: Landbouwwuniversiteit Wageningen.
- Aarts, N. (2018). *Dynamiek en dependentie in socio-ecologische interacties* (inaugurele rede). Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Aarts, N. en C. Leeuwis (2023). The Politics of Changing the Dutch Agri-Food System. In: *Journal of Political Sociology*, jg. 1, nr. 1 ([doi.org/10.54195/jps.14922](https://doi.org/10.54195/jps.14922)).
- Denig, E. (1975). *Boer of parkwachter: enige gedachten over nationale landschapsparken*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Hallmann C.A., M. Sorg, E. Jongejans, H. Siepel, N. Hofland, H. Schwan, W. Stenmans, A. Müller, H. Sumser, T. Hörrn, D. Goulson en H. de Kroon (2017). More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas. In: *PLOS ONE*, jg. 12, nr. 10, art. e0185809 ([doi.org/10.1371/journal.pone.0185809](https://doi.org/10.1371/journal.pone.0185809)).
- Leeuwis, C. (2000). Learning to be sustainable. Does the Dutch agrarian knowledge market fail? In: *The Journal of Agricultural Education and Extension*, jg. 7, nr. 2, p. 79-92.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PBL (2020). *Kansrijk landbouw- en voedselbeleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pruitt, D. en P. Carnevale (1993). *Negotiation in social conflict*. Buckingham: Open University.
- Scholten, M., M. Bakker en R. Jongeneel (2021). *Perspectieven voor landbouw in een gebiedsgerichte benadering*. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Snoo, G.R. de en T.C.P. Melman (2023). Landbouw en natuur: een zaak voor overheid, keten en boeren. In: *Landschap*, jg. 2023, nr. 1, p. 39-47.
- Windt, H. van der (1995). *En dan, wat is natuur nog in dit land? Natuurbescherming in Nederland 1880-1990*. Amsterdam/Meppel: Boom.
- Zouwen, M. van der en J. van Tatenhoven (2002). *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*. Wageningen: Natuurplanbureau.

## 8

# Migrantenarbeid en de toekomst van de voedselteelt in Nederland

Karin Astrid Siegmann (Erasmus Universiteit Rotterdam)

**Karin Astrid Siegmann** werkt als universitair hoofddocent in Labour and Gender Economics aan het International Institute of Social Studies (ISS) van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Haar onderzoek richt zich op de sociale en economische factoren die ten grondslag liggen aan precair werk en op de manieren waarop precare arbeiders strijden tegen hun marginalisatie. Haar artikel met de titel 'Working like Machines: Technological Upgrading and Labour in the Dutch Agri-food Chain', geschreven met co-auteurs Petar Ivošević en Oane Visser, is onlangs gepubliceerd in *Work, Employment and Society*.



*'Agrarische bedrijven bestaan dankzij ons. Wij dragen bij aan het voortbestaan van deze agrarische bedrijven.'*  
– Poolse arbeidsmigrant werkzaam in een tuinbouwbedrijf (geciteerd uit Siegmann et al. 2020: 7)

Arbeidsmigranten vormen een groot en groeiend deel van de agrarische beroepsbevolking in Nederland. Desalniettemin wordt hun essentiële werk onzichtbaar gemaakt in het debat over de toekomst van ons voedsel. Terwijl agrarische bedrijven steeds groter worden en de betrokkenheid van familieleden in de teelt afneemt, is het aandeel van landarbeiders in de reguliere agrarische beroepsbevolking tussen 2010 en 2022 gestegen van 30% naar 40% (CBS 2023). Binnen die groep vormen arbeidsmigranten – de meesten afkomstig uit Polen, Roemenië en Bulgarije – de ruggengraat van de arbeidskracht die nodig is om groenten en fruit te verbouwen, oogsten en verwerken. Deze tuinbouwproducten staan hoog op de lijst van exportproducten uit de Nederlandse landbouw, waaraan Nederland zijn positie als tweede landbouwexporteur ter wereld – na de Verenigde Staten – heeft te danken (CBS 2023).

De discussie over de toekomst van de landbouw staat sinds kort centraal in de politieke arena in Nederland – en wordt gekenmerkt door sterk contrasterende visies op de duurzaamheid van de sector. Zo waren er zeer uiteenlopende eisen te horen tijdens demonstraties voor klimaatrechtvaardigheid en tijdens de Nederlandse boerenprotesten van 2019 en 2022 tegen de uitvoering van EU-regels met betrekking tot stikstofuitstoot. Die boerenprotesten waren een belangrijke katalysator voor de enorme overwinning van de BoerBurgerBeweging (BBB) bij de verkiezingen van de Provinciale Staten in 2023.

Terwijl de toekomst van voedsel in Nederland in het middelpunt van de publieke belangstelling is komen te staan, bevinden arbeidsmigranten zich juist in de periferie. In de berichtgeving over de boerenprotesten kwamen veel tractoren voor, maar geen arbeidsmigranten. De Sociaal-Economische Raad (SER) onderstreept dat het voor een toekomstbestendig landbouwakkoord nodig is daar veel relevante stakeholders bij te betrekken en dat zo'n akkoord ook ten goede moet komen aan werknemers (SER 2021a: 22 SER 2021b: 36). Toch werden er geen landarbeiders uitgenodigd aan de onderhandelingstafel (Landbouwakkoord 2023). Zelfs in de oproep van een alliantie van maatschappelijke organisaties voor een nieuw landbouwakkoord in internationaal perspectief, wordt met geen woord gerept over de rol, omstandigheden en eisen van landarbeiders (Both ENDS en Oxfam 2023). Deze onzichtbaarheid staat in contrast met het belang van het werk dat ze verrichten, zoals nuchter verwoord door de Poolse arbeidsmigrant in het openingscitaat, maar ook met hun *negatieve* zichtbaarheid in het beleids- en media-discours, waarin de schuld voor de extra druk op de woningmarkt bij arbeidsmigranten wordt gelegd.

Dit essay is gebaseerd op een opvatting van duurzaamheid die mensen ziet als een integraal onderdeel van het ecosysteem, waarin het welzijn van de één verbonden is met het welzijn van de ander. Het essay heeft als doel deze blinde vlek onder de aandacht te brengen en arbeidsmigranten centraal te stellen in het debat over de toekomst van de voedselteelt in Nederland. In het tweede deel van dit essay wordt de rol van arbeidsmigranten in de hedendaagse landbouw in Nederland zichtbaar gemaakt. Vervolgens worden er wegen geschetst naar een duurzame toekomst voor migrantenarbeid in de voedselteelt. Het afsluitende deel biedt een overzicht van deze wegen naar een duurzame toekomst.

## Arbeidsmigranten: de zwakste schakel in de Nederlandse agrarische productieketen

Arbeidsmigranten in de landbouw zijn de zwakste schakel in de Nederlandse agrarische productieketen. In verschillende delen van het Globale Noorden<sup>1</sup> wordt naar deze ketens verwezen als 'supermarkt-modellen', die worden gedomineerd door slechts enkele, machtige retailers. Dergelijke ketens omvatten alle activiteiten van boeren, bedrijven en werknemers in het productietraject van voedsel. Ook gaat het om andere landbouwgerelateerde producten en diensten van 'boer tot bord' – en mogelijk nog verder, naar recycling of hergebruik (Ponte et al. 2019: 1). In dit supermarktmodel kanaliseren een paar retailers voedsel van een groot aantal boeren naar een kleiner aantal leveranciers, en vervolgens naar miljoenen consumenten. In Nederland hebben de twee grootste supermarktketens samen een aandeel van bijna 60% in de retailmarkt (Distrifood 2023), terwijl vele kleinere supermarkten samenwerken in een landelijke inkoopgroep (Ten Kate en van der Wal 2017: 1). Supermarkten, maar ook consumenten, profiteren van deze oligopolistische concurrentie waarin elk bedrijf een groot marktaandeel heeft, die heeft geleid tot lagere detailhandelsprijzen in de arbeidsintensieve groente- en fruitteelt. Hierdoor komt het inkomen van boeren onder druk te staan en kunnen alleen grote landbouwbedrijven het hoofd boven water houden. Zoals hieronder uiteengezet, betalen arbeidsmigranten voor de neerwaartse druk op de voedselprijzen, die immers aan hen worden doorberekend in de vorm van lage lonen en onzekere contracten.

## Aandeel en arbeidsvoorwaarden van migranten in de tuinbouw

Het aantal arbeidsmigranten in de Nederlandse landbouw is hoog, maar het exacte cijfer wordt betwist. In 2020 telde de Migrantenmonitor van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 21.200 werknemers uit EU-landen die direct werkzaam waren in de landbouw, bosbouw en visserij. De meesten hadden de Poolse nationaliteit, op enige afstand gevolgd door Roemenen en Bulgaren. Het aandeel vrouwen en mannen uit Midden- en Oost-Europese (MOE) landen<sup>2</sup> in de agrarische beroepsbevolking is de afgelopen tien jaar gestaag toegenomen. Onder hen zijn er iets meer mannen dan vrouwen met een direct contract met telers (CBS 2020).

<sup>1</sup> Deze sociaal-economische en politieke groepering van landen bestaat grofweg uit Noord-Amerika en Europa, Israël, Japan, Zuid-Korea, Australië en Nieuw-Zeeland.

<sup>2</sup> In het vervolg verwijzen MOE-landen vooral naar de EU-lidstaten Polen, Roemenië en Bulgarije.

De officiële cijfers over migrantenarbeid verhullen echter meer dan ze onthullen. De meeste migranten die in de Nederlandse landbouw werken, doen dat op basis van een contract met een uitzendbureau, niet met een teler. In 2020 hadden uitzendbureaus in totaal 294.180 mensen uit andere EU-landen in dienst, die na de logistiek vooral in de landbouwsector werkzaam waren (Heyma en Vervliet 2022: 17). Dit wijdverbreide gebruik van indirecte uitzendarbeid is sterk bevorderd door de flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt. Sinds de Wet Flexibiliteit en Zekerheid uit 1999 zijn indirecte contracten met uitzendbureaus legaal. Onder die contracten hebben werknemers gefaseerde economische en sociale rechten, wat telers de mogelijkheid biedt om de arbeidskosten te verlagen. Naast het onzichtbaar maken van arbeidsmigranten die indirect in dienst zijn via uitzendbureaus, laten de CBS-cijfers mogelijk ook seizoenarbeiders die per zes maanden maximaal vier maanden in Nederland werken buiten beeld. Registratie voor deze groep is namelijk niet verplicht (Inspectie SZW 2021: 12-13). Uit verschillende studies valt op te maken dat op deze manier ongeveer de helft van alle migranten uit de EU onzichtbaar is (De Lange et al. 2023: 79; Strockmeijer et al. 2020: 81). Werkgevers in de tuinbouw schatten dat hun deelsector alleen al structurele werkgelegenheid biedt aan 139.000 mensen, een aantal dat tijdens piekperioden kan oplopen tot 248.000 (Dutch Horticulture 2023).

Deze patronen zijn niet statisch. De laatste jaren is het aantal migranten uit Roemenië en Bulgarije gestegen ten opzichte van het aantal uit Polen. Daarnaast zijn meer agrarische werkgevers arbeidskrachten gaan zoeken in Oekraïne, op de Balkan of in Zuidoost-Azië (Inspectie SZW 2019: 5). Oekraïners hebben bijvoorbeeld indirect legale toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt via detachering vanuit Polen, op grond van regelgeving die buitenlanders tijdelijk toegang geeft tot de Poolse arbeidsmarkt. Bovendien werd na de Russische aanval op Oekraïne in 2022 de Richtlijn Tijdelijke Bescherming van de EU ingezet om vluchtelingen uit Oekraïne een tijdelijke verblijfsvergunning en volledige toegang tot de arbeidsmarkt te bieden, buiten de asielprocedure om.

Met inachtneming van deze voorbehouden geven de CBS-cijfers wel een globaal beeld van de algemene verdeling van arbeidsmigranten over regio's en sectoren en van hun arbeidsomstandigheden. De cijfers laten zien dat het aandeel arbeidsmigranten uit MOE-landen in de totale beroepsbevolking het grootst is in de tuinbouwgebieden van Zuid- en Noord-Holland, Limburg en Noord-Brabant (CBS 2023). De gemeente Westland in Zuid-Holland is de hoofdstad van de glastuinbouw. De zuidelijke provincies Limburg en Noord-Brabant kennen een groot aantal vollegrondsfruit- en groenteteeltbedrijven, terwijl Noord-Holland een centrum is voor de productie van bloembollen en andere vollegrondsbloementeelt.

Het landbouwbeleid van de EU heeft een rol gespeeld in deze sectorale patronen. Dankzij rechtstreekse subsidies konden zuivel- en vleesproducenten investeren in arbeidsbesparende technologie. Deze subsidies waren echter van minder betekenis voor tuinders (OESO 2015: 127-128). Bovendien is gebleken dat productieprocessen in de zuivel- en vleesproductie vooralsnog gemakkelijker te automatiseren zijn dan die in de tuinbouw. Het is dan ook geen verrassing dat de regio's met de hoogste concentratie arbeidsmigranten uit MOE-landen samenvallen met de centra van de arbeidsintensieve tuinbouwproductie.

De neerwaartse druk op voedselprijzen in het supermarktmodel van de Nederlandse voedingsmiddelenketen vertaalt zich in lage lonen voor arbeidsmigranten. Vergeleken met Nederlandse en andere buitenlandse werknemers hebben arbeidsmigranten uit MOE-landen het laagste gemiddelde uurloon. In 2021 had de overgrote meerderheid van de landarbeiders uit Roemenië, Polen en Bulgarije een inkomen rond het minimumloon van minder dan 15 euro per uur, en was het aandeel vrouwen onder migranten met een laag loon relatief groot (CBS 2023).

Het inkomen van arbeidsmigranten is niet alleen laag, het is ook onzeker. De meeste arbeidsmigranten uit MOE-landen hebben een contract voor bepaalde tijd, maar er zijn grote verschillen tussen de landen van herkomst. Doordat Poolse werknemers in 2007 volledige toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt kregen (anders dan Bulgaren en Roemenen, voor wie tot 2014 een overgangsregeling gold), hebben Poolse migranten een betere onderhandelingspositie weten te verwerven. Dit zien we terug in een lager aandeel direct aangestelde Poolse migranten met een precair contract (CBS 2023). Hun verhoudingsgewijs betere taalvaardigheid en vakbondsvertegenwoordiging zijn twee van de factoren die hiertoe bijdragen.

## Nationale en EU-kaders bepalend voor gereguleerde werkonzekerheid van arbeidsmigranten in de landbouwsector

De hiervoor beschreven dynamiek laat zien dat regelgeving op nationaal en EU-niveau sterk heeft bijgedragen aan de omstandigheden van arbeidsmigranten in de landbouw. In een eerdere publicatie hebben collega's en ik gesteld dat deze omstandigheden kunnen worden gekarakteriseerd als 'gereguleerde werkonzekerheid', dat wil zeggen onzekerheid die wordt gesanctioneerd en zelfs gevormd door de heersende regelgeving (Siegmann et al. 2022: 219).

Zoals hiervoor is opgemerkt, is de Nederlandse regulering van uitzendwerk een van de oorzaken van de werkonzekerheid van migranten in de landbouw.<sup>3</sup> Na de legalisering van contracten met uitzendbureaus in 1999, die in sommige andere landen illegaal waren, werd indirecte tewerkstelling de dominante contractvorm voor arbeidsmigranten in Nederland. Onder de desbetreffende collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) zijn de economische en sociale rechten van uitzendkrachten gefaseerd, waarbij de eerste fase tot 78 weken duurt. Tijdens de eerste 26 weken eerste fase kan hun contract op elk moment worden beëindigd, in welk geval de werknemer alleen wordt betaald voor de gewerkte uren. Werknemers in de laatste fase moeten een vast contract aangeboden krijgen en hoe dan ook betaald worden, ook als er geen werk voor hen is (De Lange et al. 2023: 236; Inspectie SZW 2021: 22). Het komt vaak voor dat werknemers na de eerste fase worden ontslagen en na een periode van werkloosheid weer in dienst worden genomen. Daarom hebben de meeste migranten uit MOE-landen een contract in de eerste fase.

Uitzendcontracten waarin bed en werk worden gecombineerd, verergeren de afhankelijkheid van arbeidsmigranten van hun werkgevers. Aanvankelijk waarden nieuwkomers in Nederland dergelijke *package deals*, waarin de arbeidsovereenkomst vergezeld gaat van huisvesting, ziektekostenverzekering en vervoer. Voor de werkgever is een dergelijke regeling financieel aantrekkelijk, omdat de Nederlandse belastingwetgeving de aftrek toestaat van kosten voor huisvesting en ziektekostenverzekering van arbeidsmigranten tot een maximum van 25% van het minimumloon. De arbeidskosten van het uitzendbureau worden verlaagd door deze aftrek van zogenoemde extraterritoriale kosten van het brutoloon van werknemers, zelfs als de huisvestingskosten niet worden overdreven (Siegmann et al. 2022: 230). Zodra zij het risico lopen niet alleen hun baan te verliezen, maar ook nog eens dakloos te worden, zullen arbeidsmigranten echter geneigd zijn zich gedeisd te houden en slechte werk- en levensomstandigheden voor lief te nemen (Siegmann et al. 2022: 227). In februari 2021 besloot het parlement om arbeids- en huisvestingscontracten te ontkoppelen – en daarmee een einde te maken aan het bed en werk-principe. Dit besluit moet echter nog ten uitvoer worden gelegd.

De flexibilisering en het goedkoper maken van migrantenarbeid voor de Nederlandse landbouw wordt ook geflankeerd door regelgeving op EU-niveau. De Detacheringsrichtlijn (1996/71/EG), in het bijzonder, stelt werkgevers in staat om werknemers te detacheren van een bedrijf in een EU-lidstaat naar een bedrijf in een andere lidstaat. Ook op die manier kunnen werkgevers hun arbeidskosten verlagen, omdat het loon, de belastingen en sociale zekerheid onder toezicht blijven van instellingen in de uitzendende lidstaat (Siegmann et al. 2022).

In het bovenstaande wordt in grote lijnen aangegeven hoe de essentiële rol van arbeidsmigranten in de Nederlandse voedingsmiddelenketen onzichtbaar en precair wordt gemaakt. Er is dus reden om vraagtekens te plaatsen bij het optimistische beeld dat de regering schetst van arbeidsmigranten, die 'geen tweederangsburgers' zijn (Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten 2020; SZW 2022). De nuchtere, wellicht zelfs onderkoelde samenvatting van Berger en Oudman (2021) lijkt juist: 'Er wordt niet goed gezorgd voor de mensen die voor ons voedsel zorgen.'

<sup>3</sup> Deze alinea beroept zich voor een groot deel op Siegmann et al. (2024: 8).

## Wegen naar een duurzame toekomst van migrantenarbeid in de voedselproductie

De opleving van de aandacht voor de essentiële rol van arbeidsmigranten in de voedingsmiddelenketen tijdens de coronapandemie heeft een veranderingsproces op gang gebracht (De Lange et al. 2023: 14).<sup>4</sup> Mediabeelden van arbeidsmigranten die op hun werk niet de mogelijkheid hadden om afstand te houden, die tijdens de coronacrisis in slechte en overvolle woningen werden gehuisvest of die op straat belandden omdat ze naast hun baan ook hun huisvesting en ziektekostenverzekering verloren, fungeerden in Nederland als katalysator voor de oprichting van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten in mei 2020 (Siegmann et al. 2022: 219). In de 'boer tot bord'-strategie, de routekaart van de EU naar duurzame voedselsystemen, wordt de essentiële rol van arbeidsmigranten bij de teelt, oogst, verwerking en distributie van voedsel in veel EU-landen slechts één keer benadrukt, namelijk in de context van de coronapandemie. In die strategie wordt onderstreept dat '[...] overwegingen wat betreft de sociale, arbeids- en huisvestingsvoorwaarden van de werknemers en de bescherming van hun gezondheid en veiligheid bij het tot stand brengen van eerlijke, sterke en duurzame voedselsystemen een grote rol zullen spelen' (EU 2020: 12).

Deze stappen duiden op een verbreding van het begrip duurzame voedselproductie. Ze zijn in overeenstemming met vroege opvattingen over duurzaamheid, volgens welke 'mensen een integraal onderdeel zijn van het ecosysteem en het welzijn van de één verbonden is met het welzijn van de ander' (Prescott-Allen 1995: 2). Deze onderlinge afhankelijkheid van menselijke en niet-menselijke natuur is verwant aan Raworths notie van de *doughnut economy* (2017), waarin de behoeften van de mens in evenwicht worden gebracht met de grenzen van de planeet. Dit concept is de inspiratiebron geweest voor de visie van de gemeente Amsterdam op een 'florerende stad' (DEAL 2020) en het advies van de Raad voor de Toekomst aan de Nederlandse regering (Raad voor de Toekomst 2023). Vanuit dit gezichtspunt houdt duurzame voedselproductie meer in dan afzien van het gebruik van pesticiden op landbouwgrond, en omvat het ook een fatsoenlijk inkomen, leefbare werktijden en sociale zekerheid voor degenen die het voedsel produceren (Hageraats 2021: 29).

Om deze visies op duurzame voedselteelt te realiseren, is een verschuiving van macht, middelen en erkenning richting arbeidsmigranten in de landbouw nodig.

In het hedendaagse voedselsysteem, dat wordt gedomineerd door een klein aantal bedrijven, moeten juist de retailers verantwoordelijkheid nemen voor de arbeidsomstandigheden van de werknemers in dit systeem. Hier biedt de wet op oneerlijke handelspraktijken in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen van 2021 een uitgangspunt. Met deze wet wordt beoogd de marktdominantie van retailers en andere kopers van landbouwgoederen in te perken. Het feit dat de wet geen rekening houdt met de bescherming van arbeidsmigranten in de agrarische productieketen is echter een gemiste kans (De Lange et al. 2023: 135). Ook particuliere initiatieven om waarde te herverdelen over de Nederlandse voedingsmiddelenketens, zoals de prijsgaranties die retailers bieden voor kip en varkensvlees, zijn eerder gericht op het inkomen van boeren dan op de arbeidsomstandigheden van werknemers (Berkhout en Galema 2022: 54-55).

Het Fair Food Program (FFP) in de VS biedt een alternatief, op werknemers gericht model om de positie van arbeidsmigranten in het huidige supermarktmodel in Nederland te versterken. Het FFP is ontworpen en wordt gemonitord door de arbeidsmigranten zelf. Via de '*penny per pond*' geoogste tomaten zorgt het programma voor een herverdeling van de waarde, van machtige retailers naar werknemers. Voor de Nederlandse context zou dit model om het inkomen van landarbeiders te verbeteren, kunnen worden aangepast om publiek-private samenwerking tussen Nederlandse supermarkten, arbeids- en migrantenorganisaties en de Arbeidsinspectie mogelijk te maken (Siegmann et al. 2020: 6).

<sup>4</sup> Deze paragraaf maakt gebruik van de gedetailleerde aanbevelingen in Siegmann et al. (2020).

Om de positie van arbeidsmigranten in de landbouwsector te versterken en middelen in hun voordeel te hervreiden, zijn ook wettelijke maatregelen nodig. Als belangrijke stap in de overgang van de huidige geregelde werkonzekerheid naar fatsoenlijk werk voor arbeidsmigranten in de Nederlandse landbouw, zou de mogelijkheid om de economische en sociale rechten van uitzendkrachten te faseren, beperkt moeten worden. Dit zou in overeenstemming zijn met de EU-richtlijn 2008/104 betreffende uitzendarbeid, waarin de gelijke behandeling van uitzendkrachten en rechtstreeks aangestelde werknemers is vastgelegd. Deze stap moet worden geflankeerd door een nieuwe regulering van uitzendbureaus. In dit verband gaat het verplichte certificeringssysteem, zoals voorgesteld door het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020: 24-26), niet ver genoeg. Uit eerdere studies is gebleken dat gecertificeerde uitzendbureaus bijna net zo vaak de arbeidswet overtreden als niet-gecertificeerde bureaus (McGauran et al. 2016: 57). In plaats daarvan stelt een openbaar vergunningensysteem voor uitzendbureaus de overheid in staat om minimumvereisten te formuleren en te garanderen waaraan uitzendbureaus moeten voldoen. Een dergelijk vergunningensysteem bestond in Nederland tot 1998 en is momenteel ook in andere EU-lidstaten in gebruik (Siegmann et al. 2020: 5).

Bovendien vereist een betere beloning en erkenning van arbeidsmigranten in de landbouw een maatschappelijke herwaardering van voedsel. Lage voedselprijzen doen geen recht aan de essentiële rol van voedsel voor het welzijn van de mens, en evenmin aan de economische, sociale en milieukosten die gepaard gaan met de productie ervan. *True pricing*, ofwel een reële prijsstelling, zoals op experimentele basis wordt toegepast in de supermarkten van Albert Heijn, is voorgesteld als een optie om de vraag naar duurzaam geproduceerd voedsel te vergroten. Deze benadering voorziet in de correctie van marktprijzen, bijvoorbeeld via belastingheffing, om alle verborgen kosten in beeld te brengen, zoals de kosten van milieuvervuiling of sociaal onrecht in de voedingsmiddelenketen (Berkhout en Galema 2022: 58). De voedselprijzen zouden naar schatting verdrievoudigen als deze kosten in de marktprijzen worden doorberekend (Hendriks et al. 2021: 358). Tot nu toe zijn de diverse initiatieven van de overheid, maatschappelijke organisaties en de particuliere sector eerder gericht op het vergroten van het bewustzijn, dan op het veranderen van het beheer van de voedingsmiddelenketen (Splinter 2022).

Volgens critici leidt *true pricing* alleen maar tot het voeden van een falend systeem met nieuwe gegevens. Discussies over reële prijzen zijn weliswaar nuttig om de kloof tussen maatschappelijke waarde en marktprijzen te benadrukken, maar de *true pricing*-benadering gaat ervan uit dat die kloof verdwijnt zodra de verstoringen zijn weggenomen. Bij deze aanname zijn vraagtekens geplaatst. Sommige feministen betogen bijvoorbeeld dat marktprijzen eerder machtsverhoudingen weerspiegelen dan maatschappelijke waarde (Power 2004; Steinberg 1990). Patel (2021: 633) stelt dat 'als we ons geen rekenschap geven van de politiek achter het internaliseren van de externe effecten van het voedselsysteem, het bepalen van de werkelijke kosten een vorm van magisch denken zal blijven'.

In plaats daarvan lijken democratische politieke mechanismen het meest geschikt om de tekortkomingen van het huidige voedselsysteem te verhelpen en voedsel te herwaarderen. Het *Good Food Purchasing Program* (GFPP) is daar een voorbeeld van. Het programma is ontwikkeld na uitgebreid overleg tussen verschillende groepen boeren en landarbeiders, activisten in de strijd tegen honger, dierenwelzijnsorganisaties, gekozen functionarissen, plaatselijke ondernemingen en milieuactivisten, en is inmiddels overgenomen door openbare instellingen in alle delen van de Verenigde Staten. Het GFPP kwantificeert en behandelt de nadelige effecten van het voedselsysteem op bijvoorbeeld de plaatselijke economie, ecologische duurzaamheid, dierenwelzijn, gezondheid en voeding, en de waardering van arbeidskrachten zonder deze te monetariseren (Patel 2021: 632).

Dichter bij huis heeft de kleine, maar groeiende subsector van de biologische landbouw innovatieve modellen ontwikkeld voor de herwaardering van voedsel en de mensen die betrokken zijn bij de teelt ervan. In gemeenschapslandbouw wordt betaling op basis van solidariteit voorgesteld en geïmplementeerd als een alternatieve manier om de maatschappelijke waardering voor voedsel te bevorderen (Hageraats 2021). In deze benadering belonen consumenten de arbeidstijd die nodig is om een voedingsmiddel te verbouwen op basis van hun eigen uurloon. Deze solidaire betaling democratiseert aldus de

toegang tot gezond en duurzaam geproduceerd voedsel, door de toegang los te koppelen van de koopkracht van de consument. Tegelijkertijd zorgt de solidariteitsbetaling ervoor dat landarbeiders een eerlijk inkomen ontvangen.

SOS Rosarno, een vereniging in Zuid-Italië, ontwikkelde een alternatief model op basis van de samenwerking tussen boeren en arbeidsmigranten. Deze vereniging heeft een biologische voedingsmiddelenketen opgezet buiten het supermarktmodel om, waarin leefbare lonen en prijzen van producten worden bepaald op basis van menselijke behoeften (Iocco en Siegmann 2017). In Nederland zou een dergelijk model kunnen worden toegepast en opgeschaald. De overheid kan een rol spelen bij het vaststellen van minimumprijzen voor landbouwproducten, en daarbij naleving van arbeidsnormen als voorwaarde hanteren voor de prijsbepaling (Siegmann et al. 2020: 6).

De organisatie van arbeidsmigranten in de landbouw, tot slot, is een belangrijk instrument om de herverdeling van economische waarde en de erkenning van migranten te bevorderen. Voor vakbonden in het bijzonder betekent dit dat ze hun aandacht en middelen moeten verschuiven naar het benaderen, bewusmaken en organiseren van arbeidsmigranten op een manier die rekening houdt met de sociale identiteit en culturele achtergrond van deze mensen. Deze vorm van organiseren zal waarschijnlijk positieve spin-offs genereren voor de Nederlandse vakbeweging. Als de Nederlandse vakbonden zich vernieuwen door werknemers te bereiken die momenteel ondervertegenwoordigd zijn, biedt dat kansen om hun traditioneel sterke rol in de politieke besluitvorming, die de afgelopen decennia door de desyndicalisering is uitgehold, te stabiliseren en verder uit te bouwen (Siegmann et al. 2020: 6).

## Conclusie

Voedsel staat in het middelpunt van levensprocessen die zijn geconceptualiseerd als sociale reproductie, naast – en vaak verweven met – zorg (Bakker en Gill 2019). In kapitalistische agrarische productieketens gaan deze processen vaak gepaard met de commercialisering van zowel arbeid als natuur. Dat resulteert in de devaluatie van voedsel en de arbeid die betrokken is bij de teelt en verwerking ervan. Mechanismen die deze devaluatie bevorderen zijn de wijdverspreide onzichtbaarheid van arbeidsmigranten in de statistieken en in beleids- en mediadiscussies, hun negatieve framing als *anderen* uit het buitenland die concurreren met Nederlanders om huisvesting, en de onzekerheid van hun werk- en leefomstandigheden.

Voor een duurzame toekomst voor migrantenarbeid in de voedselteelt is meer erkenning nodig van de essentiële waarde van voedsel, gepaard met waardige omstandigheden voor degenen die betrokken zijn bij de productie ervan. De voorbeelden in de vorige paragraaf tonen aan dat verschillende actoren in de voedingsmiddelenketen een verschuiving van macht, middelen en erkenning naar arbeidsmigranten in de landbouw kunnen en moeten ondersteunen:

- Staatsregulering van voedingsmiddelenketens, zodanig dat retailers verantwoording afleggen over de arbeidsomstandigheden in deze ketens, is niet alleen mogelijk, maar is ook in overeenstemming met de EU-verplichtingen inzake eerlijke handelspraktijken.
- Daarnaast laat het FFP zien dat, zelfs in een sterk geïnternationaliseerd voedselsysteem, herverdeling van waarde over de voedingsmiddelenketen ten faveure van de (migranten)beroepsbevolking mogelijk is op basis van marktwerking of publiek-private partnerschappen.
- Regelgeving die de gelijke behandeling van uitzendkrachten en rechtstreeks aangestelde werknemers waarborgt, bijvoorbeeld door middel van een openbaar vergunningensysteem voor uitzendbureaus, is een eis die in meerdere EU-richtlijnen is opgenomen.
- Waar de persoonlijke basis van veelbelovende maar kleinschalige mechanismen voor herwaardering van voedsel, zoals solidaire betaling, door schaalvergroting wordt ondermijnd, kunnen fiscale maatregelen en subsidies een alternatief bieden ten behoeve van een duurzame én betaalbare voedselproductie.

- Bovendien laat het voorbeeld van SOS Rosarno zien dat het streven naar een leefbaar inkomen voor landarbeiders en boeren niet hoeft te betekenen dat hoogwaardig voedsel dat onder fatsoenlijke omstandigheden is verbouwd, buiten het bereik van armere bevolkingsgroepen blijft. Daarvoor is het wel nodig om de oligopolistische macht van het huidige supermarktmodel drastisch te verminderen.
- Ten slotte spelen vakbonden een sleutelrol bij het zichtbaar maken van de centrale rol van arbeidsmigranten in de voedselproductie en het versterken van hun stem. Op deze manier kan een effectief organisatie-model voordelen opleveren voor zowel arbeidsmigranten als de Nederlandse vakbeweging.

Het huidige, felle debat over de toekomst van de voedselproductie in Nederland biedt een kans voor verandering naar een duurzame toekomst van arbeidsmigranten in de voedingsmiddelenketen. Zowel de Nederlandse overheid als adviesorganen, zoals de SER, en andere actoren in de Nederlandse voedingsmiddelenketen moeten deze kans niet onbenut laten.

## Literatuur

- Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020). *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Bakker, I. en S. Gill (2019). Rethinking power, production, and social reproduction: Toward variegated social reproduction. In: *Capital & Class*, jg. 43, nr. 4, p. 503–523.
- Berger, L. en T. Oudman (2021). Duurzame toekomst voor de landbouw? Niet zolang arbeidsmigranten wegwerpproducten zijn. In: *De Correspondent*, 28 april 2021. Geraadpleegd 20 september 2023 via [decorrespondent.nl/12295/duurzame-toekomst-voor-de-landbouw-niet-zolang-arbeidsmigranten-wegwerpproducten-zijn/1520cac5-2a61-08bb-07be-b6440268a724](https://decorrespondent.nl/12295/duurzame-toekomst-voor-de-landbouw-niet-zolang-arbeidsmigranten-wegwerpproducten-zijn/1520cac5-2a61-08bb-07be-b6440268a724).
- Berkhout, P en S. Galema (2022). Duurzaam verdienen: Analyse verdienvermogen verduurzamingsmodellen landbouw. In: *Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu*, rapport 147. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Both ENDS/Oxfam (2023). *The Dutch Agriculture Agreement reaches further than the Netherlands: offer prospects for sustainable farmers and consumers worldwide*. Utrecht/Den Haag: Both ENDS/Oxfam.
- CBS (2020). *Werknemers afkomstig uit buitenland; wel/niet ingezet, persoonskenm.*, '10-'17. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd 20 september 2023 via [opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84060NED/table?dl=1C9gB&ts=1693308360598](https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84060NED/table?dl=1C9gB&ts=1693308360598).
- CBS (2023). *Foreign-born Employees; Resident/Non-resident, Demographic Variables*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd 20 september 2023 via [opendata.cbs.nl/#/CBS/en/dataset/85477ENG/table?searchKeywords=employees%20from%20abroad](https://opendata.cbs.nl/#/CBS/en/dataset/85477ENG/table?searchKeywords=employees%20from%20abroad).
- DEAL (2020). *De Stadsdonut Voor Amsterdam. Een Instrument Voor Verandering*. Amsterdam: Doughnut Economics Action Lab, in samenwerking met Biomimicry 3.8, Circle Economy en C4o.
- Distrifood (2023). *Marktaandelen*. Geraadpleegd 20 september 2023 via [www.distrifood.nl/food-data/marktaandelen](https://www.distrifood.nl/food-data/marktaandelen).
- Dutch Horticulture (2023). *Facts and Figures*. Geraadpleegd 20 september 2023 via [dutchhorticulture.nl/en/facts-and-figures](https://dutchhorticulture.nl/en/facts-and-figures).
- EU (2020). *Farm to Fork Strategy: for a fair, healthy and environmentally-friendly food system*. Brussel: Europese Unie.
- Hageraats, E. (2021). *Eerlijk Loon! Solidaire betaling en andere boereninitiatieven*. Wageningen: AgroEcology Works.
- Hendriks, S., A. de Groot Ruiz, M. Herrero Acosta, H. Baumers, P. Galgani, D. Mason-D'Croz, C. Godde, K. Waha, D. Kanidou, J. von Braun, M. Benitez, J. Blanke, P. Caron, J. Fanzo, F. Greb, L. Haddad, A. Herforth, D. Jordaan, W. Masters, C. Sadoff, J.-F. Soussana, M.C. Tirado, M. Torero en M. Watkins (2021). The True Cost and True Price of Food. In: J. von Braun, K. Afsana, L.O. Fresco, M. Hassan (red.), *Science and Innovations for Food Systems Transformation and Summit Actions* (p. 357- 380). Cham: Scientific Group of the UN Food Systems Summit.
- Heyma, A. en T. Vervliet (2022). *Arbeidsmigratie in 2030. Mogelijke ontwikkelingen in vier scenario's*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Inspectie SZW (2019). *Staat van eerlijk werk 2019. 'Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt'*. Den Haag: Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Inspectie SZW (2021). *Rapport Arbeidsmigranten*. Den Haag: Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Iocco, G. en K.A. Siegmann (2017). A Worker-driven Way out of the Crisis in Mediterranean Agriculture. In: *Global Labour Column*, nr. 289. Johannesburg: University of the Witwatersrand.
- Kate, G. ten en S. van der Wal (2017). *Eyes on the price: International supermarket buying groups in Europe*. Briefing Paper. Amsterdam: SOMO.
- Landbouwakkoord (2023). *Samenstelling Hoofdtafel en Sectortafels*. Geraadpleegd 24 september 2023 via [www.landbouwakkoord.nl/over-ons/documenten/brieven/2023/04/11/samenstelling-hoofdtafel-en-sectortafels](https://www.landbouwakkoord.nl/over-ons/documenten/brieven/2023/04/11/samenstelling-hoofdtafel-en-sectortafels).
- Lange, T. de, A. Böcker, P. Beckers, L. Berntsen, N. Skowronek, S. Mantu, N. Robledo, D. Trifu, A. van Hoorn, L. Werner en M. van den Muijsenbergh (red.) (2023). *Migranten in de frontlinie. De effecten van COVID-19 maatregelen op arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren*. Nijmegen: Centrum voor Migratierecht.

- OESO (2015). Innovation, Agricultural Productivity and Sustainability in the Netherlands. In: *OECD Food and Agricultural Reviews*. Parijs: OECD Publishing.
- Patel, R. (2021). A democratic alternative to true cost pricing. In: *Nature Food*, jg. 2, nr. 9, p. 632-634.
- Ponte, S., G. Gereffi en G. Raj-Reichert (2019). Introduction to the Handbook on Global Value Chains. In: S. Ponte, G. Gereffi en G. Raj-Reichert, *Handbook on Global Value Chains* (p. 1-27). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Power, M. (2004). 'Social Provisioning as a Starting Point for Feminist Economics. In: *Feminist Economics*, jg. 10, nr. 3, p. 3-19.
- Prescott-Allen, R. (1995). *Barometer of Sustainability*. Victoria: IDRC/IUCN.
- Raworth, K. (2017). *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist*. White River Junction: Chelsea Green Publishing.
- SZW (2022). *Jaarrapportage Arbeidsmigranten 2022*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Raad voor de Toekomst (2023). *Duurzaam durven denken. Reflectie op de toekenning van middelen uit het Nationaal Groeifonds*. Den Haag: Raad voor de Toekomst.
- Siegmann, K.A., J. Quaadvlieg en T. Williams (2020). *Policy Brief: From Regulated Precarity to Decent Work. Improving Conditions for Migrant Workers in Dutch Agriculture*. Den Haag: International Institute of Social Studies.
- Siegmann, K.A., J. Quaadvlieg en T. Williams (2022). Migrant Labour in Dutch Agriculture: Regulated Precarity. In: *European Journal of Migration and Law*, jg. 24, nr. 2, p. 217-240.
- Siegmann, K.A., P. Ivosevic en O. Visser (2024). Working like Machines: Technological Upgrading and Labour in the Dutch Agri-food Chain. In: *Work, Employment and Society*, online gepubliceerd op 7 mei 2024.
- SER (2021a). *Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.
- SER (2021b). *Sociaal-economisch beleid 2021-2025. Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.
- Splinter, G. (2022). *True cost accounting in Nederland. Een Quick Scan*. Wageningen: Wageningen Economic Research.
- Steinberg, R.J. (1990). Social Construction of Skill. Gender, Power and Comparable Worth. In: *Work and Occupations*, jg. 17, nr. 4, p. 449-482.
- Strockmeijer, A., P. de Beer en J. Dagevos (2020). Explaining differences in unemployment benefit take-up between labour migrants and Dutch native workers. In: *International Social Security Review*, jg. 73, nr. 2, p. 75-99.

## 9

# ‘Het kan niet op’ versus ‘het kan niet uit’: een dubbelperspectief op voedselconsumptie

Hans Dagevos (Wageningen University & Research)<sup>1</sup>

**Hans Dagevos** is consumptiesocioloog en als *senior scientist* verbonden aan Wageningen University & Research. Zijn onderzoeksbelangstelling gaat uit naar vormen van duurzame consumptie, zoals vlees-minderen (flexitarisme) en consuminderen. Hij is (co)auteur en (co)redacteur van vele en diverse publicaties, waaronder het artikel ‘Vlees eten en vleesminderen in de Lage Landen: een consumptie-sociologische bijdrage’ dat hij samen met Wim Verbeke publiceerde in *Tijdschrift Sociologie*.

Consumptie gaat over het verbruiken van goederen en diensten ter bevrediging van behoeften. Consumptie is een bron van geluk, levensvreugde en vrijheidsgevoel. Ook biedt het mogelijkheden aan mensen zich zowel te onderscheiden van anderen (sociale status) als zich te uniformeren aan anderen (sociale acceptatie). Wat en hoeveel we consumeren bepaalt op individueel niveau in hoge mate wie we zijn (‘ik consumeer, dus ik ben’), is op nationaal niveau van vitaal belang voor de groei en bloei van de economie, en als open handelsnatie zijn we op internationaal niveau hoogst afhankelijk van de consumptieve begeerten van mensen buiten de landsgrenzen.

Vanwege de grote politiek-economische belangen en sociaal-culturele betekenissen van consumeren is het gebruikelijk consumptie positief te benaderen en waarderen. De Nederlandse maatschappij is een consumptiesamenleving die gestut wordt door de mate waarin we blijven consumeren. Het is daarom niet toevallig dat *stabiele* consumptie als een belangrijke beleidsopgave wordt aangemerkt (Hardus et al. 2022: 14). Ik heb het bijvoeglijk naamwoord gecursiveerd, omdat hier ten minste twee aantekeningen bij zijn te maken.

<sup>1</sup> Vanuit de projecten *Governance tools in practice* en *Towards a new economic paradigm for sustainable transitions* ben ik in de gelegenheid gesteld te schrijven aan dit artikel. Ik dank ook Herman Lelieveldt (University College Roosevelt) en Marijke Vonk (Planbureau voor de Leefomgeving) voor hun reacties op eerdere versies van dit essay.

Om te beginnen dienen we een dergelijke beleidsuitdaging te situeren in de zogeheten consumptogene omgeving (Friel 2019; Friel et al. 2022). Dit staat voor een context die is ingericht op het voortdurend aanwakken en aanmoedigen van de drang tot meer, sneller en vaker consumeren. De behoeftebevrediging die consumptie biedt dient in de consumptogene context bij voorkeur dus kortstondig te zijn, de gevoelens van vrijheid weer snel gevangen en nieuwe, 'bevrijdende' verlangens vragend. Opdrijven en aanjagen van consumentisme is waar het in het consumptogene systeem om draait. De voortdurende toename van het consumptievolume in Nederland de voorbije kwarteeuw bewijst het succes ervan. Stabilisering van consumptie behoort derhalve niet bepaald tot de canon van het consumptogene tijdperk. Het negeren en verbergen van uiteenlopende nadelige neveneffecten die gepaard gaan met hyperconsumptie is daarentegen juist wél de bedoeling. Dit voert naar een tweede aantekening.

Stabiliteit in consumptie als doel stellen trekt zich weinig aan van het feit dat we in Nederland op een te grote ecologische voet leven. De Nederlandse *Earth overshoot day* viel de voorbije paar jaar al op 12 april, om in 2024 op te schuiven naar 1 april. Oftewel, als iedereen zou leven zoals we in Nederland doen, dan waren na een kwart van het jaar de grondstoffen op die de aarde voor dat jaar kan leveren. Hoewel er kritiek mogelijk is op de berekeningsmethode van *overshoot day*, gaat er een duidelijke indicatie van uit dat onze consumptieve levensstandaard er een van overconsumptie is die ecologische roofbouw op de toekomst pleegt. Behalve problematisch in ecologisch opzicht, is spreken over stabilisering van ons Nederlandse consumptieniveau als gewenst evenmin vanzelfsprekend vanuit internationale solidariteit, noch iets om na te streven als we bedenken dat we met onze manier van leven een onevenredig groot stuk van de mondiale taart opeten. Over eten gesproken: voedsel drukt flink op de totale ecologische voetafdruk en daarbinnen neemt de consumptie van dierlijke producten (vlees, zuivel, vis, eieren) weer een ruim deel voor haar rekening. Een minder vleesrijk dieet zou ertoe leiden dat de Nederlandse *Earth overshoot day* wat rooskleuriger wordt en zich verplaatst naar verderop in de maand april. Over vlees eten en vleesminderen komen we straks nader te spreken.

De twee gemaakte aantekeningen illustreren dat wanneer de doelstelling van stabiele consumptie context wordt gegeven, deze wordt geproblematiseerd en bovendien niet louter als nastrevenswaardig uit de bus komt. In de consumptogene context is consumptie een zegen en is voortdurende consumptiegroei de ultieme doelstelling in plaats van stabiliteit. In de context van *overshoot day* is consumptie vooral een vloek en komt de stabiliteit van consumptie op een niveau zoals we dat in Nederland kennen op gespannen voet te staan met het ecologische draagvlak en de planetaire grenzen. Beide reacties accentueren dat consumptie geen neutraal begrip is, maar juist sterk waardengeladen waardoor waardenconflicten er inherent aan zijn. Om 'the clash of cultures' te typeren, plaats ik in het navolgende 'het kan niet op' tegenover 'het kan niet uit'.<sup>2</sup>

Het brede blikveld van consumptie uit deze inleidende paragraaf zal hierna worden versmald naar voedselconsumptie en daarbinnen deels ook verder gespecificeerd naar vleesconsumptie en vleesminderen. De afsluitende paragraaf krijgt weer invulling vanuit een bredere blik.

## Voedselland als tweestromenland

De waarden(conflicten) die van toepassing zijn op consumptie, vinden hun pendant in de wereld van landbouw en voedsel waar op diverse manieren ook breuklijnen doorheen lopen. Om te beseffen dat voedselland een verdeeld land is, hoef je maar te denken aan zulke contrastenparen als bio-industrie en biologisch, *fastfood* en *slowfood*, extensief en intensief, globaal en lokaal, bulkboeren en kringloopboeren, enzovoort. Vertegenwoordigers van beide kampen menen wegbereiders te zijn van de verduurzaming van het voedselsysteem. In de literatuur zijn diverse variaties te vinden op de dichotomieën die in de praktijk zijn aan te wijzen.

<sup>2</sup> Voor de goede orde, 'het kan niet uit' wordt hier niet gebruikt in de zin van een financieel tekort om (voedsel) te kopen, maar eerst en vooral vanuit de optiek van duurzaamheid. Het is juist de bedoeling te benadrukken dat consumptie niet alleen is te problematiseren in termen van een verlies aan of ongelijke verdeling in koopkracht en daarmee van consumptiemogelijkheden, hoe schrijnend de verschillen tussen mensen – ook in Nederland – onmiskenbaar zijn.

Zo portretteert Charles Mann in zijn vuistdikke *De tovenaars en de profeet* (2018) respectievelijk William Vogt en Norman Borlaug als grondleggers van twee tegengestelde visies op een duurzame wereld en hoe die te bereiken en behouden. Beide mannen vestigen in het midden van de vorige eeuw hun positie. De profetie van Vogt waarschuwt voor de menselijke ontwrichting van het ecosysteem. Borlaug representeert het techno-optimisme met bijbehorende industrialisatie en verwetenschappelijking van de landbouw als 'tovermiddelen'. Waar een ecotopia het streefbeeld van Vogt is, daar is technopolis eerder de gedroomde habitat van Borlaug. De denk- en oplossingsrichting van Vogtianen en Borlaugianen afzonderlijk evenals hun onderlinge stammenstrijd is tot op de dag van vandaag goed en gemakkelijk te herkennen. Een diepgevoeld waardenpatroon en wereldbeeld liggen eraan ten grondslag. Polarisatie tussen tovenaarsleerlingen en profane profeten is snel geboren en een loopgravenoorlog ligt op de loer.

In dit licht lijkt *Food wars* geen willekeurig gekozen titel van het boek waarin Tim Lang en Michael Heasman (2004) het hebben over de strijd tussen het ecologische paradigma (*ecologically integrated paradigm*) van Vogtiaanse signatuur en het levenswetenschappelijke paradigma (*life sciences integrated paradigm*) uit het Borlaug-kamp. Hoewel het in *Food wars* tevergeefs zoeken is naar de namen Vogt en Borlaug – zoals Mann geen blijk geeft *Food wars* te kennen – gaat het om een vergelijkbare tweedeling. Het levenswetenschappelijke paradigma is een moderne voortzetting van het 'oude' productionistische paradigma waarin kapitaalintensief, concentratie van productiemiddelen, noodzaak van schaalvergroting, mechanisering van voedselproductieprocessen en medicalisering van voedingsmiddelen sleutelwoorden zijn.<sup>3</sup> Het levenswetenschappelijke paradigma benadrukt het belang van voortgaande technologisering, rationalisering en optimalisering van voedselproductie en consumptie van voeding. Daarbij is er een primaire verantwoordelijkheid voor individuele consumenten om de duurzame en gezonde keuze te maken. Het concurrerende ecologische paradigma verlegt in vergelijking hiermee de nadruk van technologische innovaties naar duurzamer denken en doen door actoren in de voedselketen. Verduurzaming en gezonder eten is een collectieve verantwoordelijkheid: van boeren tot burgers en van bedrijven tot beleid.

De verwantschap met wat Warren Belasco (2008) respectievelijk de *technological fix* en de *antropological fix* noemt is groot. De eerste richt zich op wetenschap en innovatie als oplossing voor de behoeften en uitdagingen van de wereld van landbouw en voedsel. De tweede legt de focus op het veranderen van waarden, verwachtingen en gedragskeuzes. Het efficiëntiedenken van 'meer met minder', ofwel 'het kan niet op' staat hier tegenover het efficiëntiedenken van 'minder is meer', ofwel 'het kan niet uit'.

Kortom, tweedelingen zoals die in relevante literatuur te vinden zijn, zijn in belangrijke mate variaties op hetzelfde thema. Ze hebben met elkaar gemeen dat ze erop wijzen dat manieren van denken en doen principieel verschillen, en evengoed dat oplossingen met name aan de productiekant worden gezocht dan wel van de kant van consumptie ge(d)acht worden te komen (zie verder Dagevos 2017, 2022).

## 'De' consument bestaat niet

Stel, we gaan uit van het idee dat consumenten het voedselsysteem krijgen dat ze verdienen, en we kunnen constateren dat kostprijsreductie, efficiëntiewinst en exportoriëntatie leidend zijn voor het dominante voedselsysteem (en zijn financiering). Dan zouden we daaruit op mogen maken dat consumenten zich conformeren aan de principes en praktijken die dienend zijn aan het prevalentie (levenswetenschappelijke, Borlaugiaanse) paradigma. Het alternatieve (ecologische, Vogtiaanse) paradigma speelt dan een ondergeschikte rol. Hoezeer deze logica overeenstemt met de verhoudingen in de hedendaagse werkelijkheid, getuigt het ook van realiteitszin om erop te wijzen dat voedingsconsumenten niet alleen prijs, gemak en 'altijd meer en nooit genoeg' van waarde vinden. Behalve materialistische, hedonistische en egocentrische waarden, krijgen consumptieve keuzes ook inkleuring vanuit het altruïstische en biosferische waardenpalet (Bouman en Steg 2022). Omdat consumenten hun voedselkeuzes vaak en

<sup>3</sup> Zie Thompson (2017) voor alternatieve visies op het productionistische paradigma in landbouw en voeding vanuit het filosofische perspectief; en zie Kraak en Niewolny (2024) voor contrasterende bestuurskundige visies op prioriteiten en transitiedoelen van het voedselsysteem.

verschillend laten leiden door een veelzijdigheid van waarden, zijn ze niet eenzijdig te typeren als zelfzuchtige prijspakkers of onconventionele wereldverbeteraars. 'De' consument bestaat niet. Voedselland wordt bevolkt door consumenten van diverse pluimage.

Zeker, voedselconsumptiestudies geven aan dat prijs, smaak en gemak vooraanstaande gedragsdeterminanten zijn. Maar dit laat onverlet dat wat consumenten als 'beter' voor mens, dier of de planeet beschouwen ook van waarde kan zijn en meedoet in de voedingskeuzes die ze maken. Zeker, de omgevingsomstandigheden die maken dat bepaalde keuzes gemakkelijker, goedkoper, normaler of anderszins aantrekkelijker zijn, zijn meer in het voordeel van de hedonistische en egoïstische waarden dan van het faciliteren en cultiveren van altruïstische en biosferische waarden. In bewoordingen uit de inleidende paragraaf: de belangen van het consumptogene voedselsysteem worden beter gediend dan het belang de *overshoot day* te verleggen naar verderop in het jaar. Daarom mag altijd de *nature or nurture*-vraag worden gesteld bij berichten over consumenten die hun portemonnee boven duurzame principes stellen.

Onderzoek naar duurzame consumptie van de voorbije decennia leert dat de 'het kan niet op'-visie op mens en maatschappij aanvulling behoeft en niet als enige empirische geldigheid bezit. Hoewel consumenten het dus vaak genoeg niet gemakkelijk hebben in de bestaande voedselomgeving en haar 'keuze-architectuur' om de milie-, medemens- of diervriendelijke keuze te maken, wordt in niches en door minderheden 'abnormaal' gereageerd op deze 'normale' omgeving door bijvoorbeeld de kiloknallers te mijden en/of voor driesterrenvlees te kiezen. Waarden die betrekking hebben op het nastreven van persoonlijke doelen gericht op bijvoorbeeld het eigen plezier, gemak, comfort, welbevinden en voordeel hebben niet altijd of alleen topprioriteit. Als deze opzij worden gezet, valt de keuze in het voordeel uit van zaken die groter zijn dan jezelf en het directe eigenbelang. Zorg dragen en verantwoordelijkheid nemen voor de sociale en natuurlijke omgeving zijn waarden die het collectieve belang dienen en evengoed een plaats en functie hebben in het consumptiedomein. Dit laatste wordt nog weleens vergeten als 'de' consument tegenover 'de' burger wordt geplaatst, waarbij het consumentengedrag geregeerd zou worden door korte termijn 'platte' eigenbelangen en de burger zich zou laten leiden door lange termijn 'verheven' gezamenlijke belangen.

## Duurzaam dieet en het vleesbolwerk

De noodzaak van gedragsveranderingen stijgt navenant nu we in tijden leven waarin de druk van klimaatverandering en kosten van zorg, die beide in niet onbelangrijke mate voedingsgerelateerde oorzaken hebben, explosief oplopen. Het belang van een 'het kan niet uit'-besef groeit. Meerdere grenzen van ecologische draagkracht zijn al overschreden; gevestigde voedselconsumptiepatronen zijn niet duurzaam en gezond. Het idee dat we altijd en overal alles mogen en kunnen eten is meer schade aan het veroorzaken dan vrolijkheid en voorspoed.

De veelgeciteerde definitie van een duurzaam dieet door de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) is een breedsprakige,<sup>4</sup> en daardoor niet zo eenduidig en concreet. Een duurzaam dieet laat zich specifiek vertalen in 'vier keer minder': minder voedselverspilling, minder overconsumptie boven de voedingsrichtlijnen, minder ultrabewerkt voedsel, en minder dierlijke producten – in het bijzonder (rood en bewerkt) vlees (Lawrence en Friel 2020). Met zo'n vertaalslag valt het duurzame dieet de kant op van 'het kan niet uit'.

<sup>4</sup> De FAO-definitie (Burlingame: 7) is: 'Een duurzaam voedingspatroon heeft een lage impact op het milieu, draagt bij tot voedselzekerheid en voedselveiligheid en garandeert een goede gezondheid voor de huidige en de toekomstige generaties. Het beschermt en respecteert de biodiversiteit en ecosystemen, is cultureel aanvaardbaar, toegankelijk, economisch rechtvaardig en haalbaar, voedszaam, veilig en gezond en optimaliseert de natuurlijke en menselijke hulpbronnen.'

Minder dierlijke producten eten is het beste dat inwoners van rijke landen op individueel niveau kunnen doen om tot een meer duurzaam dieet te komen. Hier bestaat een brede wetenschappelijke consensus over. Dit verlaagt de milieudruk van het menu en zorgt voor gezondheidswinst bij mensen. Reden te meer de aandacht te concentreren op het minderen van vlees.

Sinds de tweede helft van de twintigste eeuw zijn we in rijke landen als Nederland gaandeweg zo'n twee keer zoveel vlees per persoon gaan eten. Toenemende vleesconsumptie is een tendens die zich momenteel ook volop laat aanwijzen in welvarender wordende landen. Vlees eten is te beschouwen als welvaartsindicator: wie rijker wordt, gaat meer vlees eten – conform de wet van Bennett (Godfray 2011). In de loop van de tijd wordt in rijke delen van de wereld wel een soort van verzadigingspunt bereikt, dat doorgaans op een hoog niveau ligt. Er is vaker meer sprake van verandering in de vleesconsumptie als het gaat om de verhouding tussen roodvlees (rund, varken) en witvlees (kip), dan dat het vleesrijke dieet als standaard verlaten wordt. Voor Nederland geldt dat in de eenentwintigste eeuw de gemiddelde vleesconsumptie min of meer gelijk is gebleven: iets onder de 40 kilogram per hoofd van de bevolking per jaar. En dat terwijl de Schijf van Vijf aangeeft dat wie vlees wil eten, niet meer moet eten dan 25 à 26 kilogram. In de jaren tien hebben zich slechts bescheiden schommelingen voorgedaan (Dagevos en Verbeke 2022, 2023), terwijl een meer overtuigende daling zich aandient in de laatste paar jaar (Dagevos et al. 2023). Althans, op nationaal niveau. Op het individuele niveau laten de drie verschillende voedselconsumptiepeilingen die de afgelopen vijftien jaar door het RIVM zijn gehouden, wel een duidelijkere afname in de vleesinname zien (Dagevos et al. 2023).

Het onderzoek naar flexitarisme (vleesmindere) levert ook indicaties op dat een deel van de consumentenpopulatie minder waarde hecht aan het eten van veel vlees, vindt dat het ook wel wat minder kan en dat dit ook beter is voor mens, dier en milieu. Flexitariërs hebben vaak nog best een vleesrijk dieet. Toch zetten ze – in eerste instantie in hun hoofd door hun intentie, bereidheid en persoonlijke norm – in meer of mindere mate wel de knop om naar matiging (Verain et al. 2022). Het toenemende aanbod aan en de continue kwaliteitsverbetering van plantaardige alternatieven in de supermarkt en op de menukaart helpen om de centrale positie van vlees op het bord wat minder prominent te maken. Hoe behulpzaam ook, de realiteit is dat 'flexitarische' ontwikkelingen nog altijd relatief marginale verschijnselen zijn in verhouding tot de omvang van de totale vleesmarkt en hoe gangbaar het is in landen als Nederland om vaak en veel vlees te eten. De consumptiepatronen van fervente flexitariërs en vegetariërs en veganisten wijken, ondanks allerhande veranderingen in de (super)markt en de maatschappij die in hun voordeel pleiten, nog altijd af van het massale vleesaanbod en de bijbehorende dominante eetcultuur waarin vlees eten de standaard is (de cultuur van carnisme). De sterke en alom aanwezige positie van vlees 'aan de voorkant' staat niet los van politiek-economische structuren en subsidiestromen die 'aan de achterkant' het gevestigde vleesbolwerk ondersteunen, dat weinig opheeft met 'het kan niet uit'. Zonder dat er ruimte is het laatste hier verder uit te diepen, leert een oppervlakkige blik dat de *mainstream* vee- en vleessector Borlaugiaans van aard is. Vleesminderende consumptiepraktijken die in dienst staan van het dichterbij brengen van een duurzaam dieet worden door dit regime hooguit lippendienst bewezen.

## Naar een nieuw normaal

Van de zijde van de sympathisanten van het doorontwikkelde en ingeregelde voedselregime is er op zijn zachtst gezegd weinig aanmoediging te horen om consumenten aan te zetten hun vleesverlangen – en hetzelfde geldt voor hun zuivelzucht – te temperen. De focus is gericht op zoveel mogelijk vlees produceren op zo'n efficiënt mogelijke wijze, zodat vlees bereikbaar en betaalbaar is en blijft en de exportpositie concurrerend. Hierbij worden verborgen kosten niet in de prijs van vlees verdisconteerd (zoals ecologische consequenties buiten de landsgrenzen van geïmporteerd veevoer), en blijft het dierenleed dat ermee gepaard gaat of de landschapsvervuiling door metershoge maismuren of megastallen buiten beschouwing. Daarnaast is het de vraag of met deze onaantastbaarheid van vlees en het onbespreekbaar houden van vleesproblemen in de politiek en de agrarische sector eigenlijk consumentenbelangen zijn gediend. Op langere termijn niet, daar is de wetenschap het goeddeels wel over eens. Ook de Europese Commissie erkent in haar *Van boer tot bord*-strategie (EC 2020: 15) dat de huidige voedselconsumptiepatronen met

veel vlees onhoudbaar zijn, bezien vanuit de volksgezondheid en vanuit het milieu. Deze woorden zijn sindsdien door de wetenschap verder onderbouwd, maar in de praktijk van de Europese politiek voornamelijk ondermijnd.

Maar hoe is de stand van zaken nu? Dit lijkt een relevante vraag, want als de consumentenbehoefte aan vlees een minder sterk doel wordt, dan zou dat de middelen ‘ontheiligen’ die worden ingezet om de ‘vleesstandaard’ te handhaven.

De aanwezigheid van (zelfverklaarde) flexitariërs in Nederland en daarbuiten (Dagevos 2021) is te zien als een opmaat naar een nieuw normaal. Een (voorzichtig) veranderende sociale norm rond (overmatig) vlees eten is ook aan te wijzen in peilingen onder representatieve groepen van Nederlandse respondenten, die in ruime meerderheid aangeven weinig tot geen bezwaar te hebben tegen een minder dierlijk eetpatroon (ProVeg en Kieskompas 2022a). Of die in groten getale voorstander zeggen te zijn van een meer sturende overheid die beleidsmaatregelen treft die een meer plantaardig dieet ondersteunen. Denk daarbij aan het invoeren van een vleestaks, het opleggen van beperkingen aan vleesreclames of het stunten met vleesprijzen (ProVeg en Kieskompas 2022b).<sup>5</sup>

Op Europese schaal zijn weliswaar minder eenduidige resultaten te vinden, maar Joop de Boer en Harry Aiking (2022, 2023) constateren dat er zeker sprake is van publieke steun voor reductie in de consumptie van vlees. Dit geldt in het bijzonder in de landen in het noorden en westen van de Europese Unie, waar mensen vaak vinden dat ze zelf een rol hebben in het verduurzamen van het dieet en dat vleesminderen daar een onderdeel van is. In zuidelijke en oostelijke delen van de EU zijn dit duidelijk minder genormaliseerde opinies. Zulke onderzoeksresultaten wijzen op weinig draagvlak voor besluitvorming op Europees niveau in de richting van het aan banden leggen van vleesconsumptie.

Echter, andere studies geven aan dat een te snelle conclusie zou worden getrokken als het oordeel zou zijn dat consumenten in het zuiden en oosten van Europa geen interesse hebben in gezonder en duurzamer eten in het algemeen en de plek van vlees daarin in het bijzonder. Een consumentenonderzoek in elf Europese landen komt bijvoorbeeld tot het resultaat dat in zuidelijke landen als Italië, Spanje en Griekenland de mate van aandacht niet onderdoet voor die van respondenten in noordelijke landen als het gaat om de gevolgen van hun voedselkeuzes op de natuurlijke omgeving, evenals de mate waarin hun keuzegedrag beïnvloed wordt door duurzaamheidsoverwegingen. En op de vraag of mensen bereid zijn de consumptie van roodvlees te minderen, doen zich opvallende verschillen voor tussen Zuid-Europese landen: de Griekse respondenten willen er niet van horen, terwijl Italiaanse respondenten de hoogste veranderingsbereidheid hebben van alle meegenomen landen (BEUC 2020).

Resultaten van het Smart Protein-project (2021) geven aan dat inwoners van een Oost-Europees land als Roemenië – en in mindere mate Polen – ook een flexitairisch dieet volgen, bereid zijn plantaardige vervangers voor vlees of zuivel te eten of hun vleesconsumptie al verminderen. Dergelijke uitkomsten nuanceren het idee dat (voorzichtig) vleesminderende manoeuvres richting een nieuw normaal alleen actualiteit hebben voor bijvoorbeeld Britse, Nederlandse of Duitse consumenten. De vanzelfsprekendheid van vlees eten mag dan in veel Europese landen en voor veel consumenten domineren, dit maakt niet dat er wat consumenten betreft geen alternatieven mogelijk en wenselijk zijn. Dit relateert en passant ook de redenering dat er vanwege de internationale verwevenheid van de Nederlandse vee- en vleessector geen andere optie is dan de ingeslagen weg van overdadige vleesvoorziening te vervolgen.

<sup>5</sup> Invoering van een vleestaks laat in ander onderzoek wel andere uitkomsten zien. In mei 2022 peilde EenVandaag bijvoorbeeld via hun Opiniepanel wat mensen zouden vinden van een btw-verhoging op vlees. Een meerderheid van 59% gaf hier aan een consumptiebelasting op vlees geen goed idee te vinden (Van der Heyden 2022). Een peiling door Ipsos in oktober 2021 wijst eveneens op bescheiden populariteit van een vleestaks. Een meerderheid van 52% vindt dit (zeer) onwenselijk en 22% zegt de invoering van een vleestaks (zeer) wenselijk te vinden (Ipsos en NOS 2021).

## (Tussen)stappen uit de comfortzone

Dit gebaande ‘het kan niet op’-pad loopt stuk op ‘het kan niet uit’-barrières. Consumenten in rijke landen als Nederland zullen de consumptogene omgeving als comfortzone moeten verlaten om de nadelige consequenties van hun consumptieve levensstijlen te verminderen. Dit besef is vooralsnog niet erg sterk aanwezig, laat staan maatschappelijk omarmd en politiek onomstreden. Naarmate de impact van consumptie op mens en milieu acuter wordt en de urgentie van gedragsveranderingen in de private consumptie groter, nemen de kansen toe dat gekoesterde waardensystemen met bijbehorende mens- en maatschappijvisies met elkaar gaan schuren of botsen. Waardenconflicten hebben hun intrede al gedaan als het om de keuzevrijheid om vlees te eten gaat. Een gepolariseerd gesprek tussen doven die onwrikbare stellingen innemen is ook hier snel de uitkomst van ‘debat’. Maar tegelijkertijd bestaat in landen als Nederland de nodige tolerantie over en weer tussen mensen die wel, geen of minder vlees wensen te eten. Mensen kunnen zich ook aanpassen, hun (eet)normen bijstellen, andere voedingsstijlen leren respecteren en leren kennen door zich de culinaire vruchten ervan te laten smaken (vgl. Veen et al. 2023). Wat eerst nog afwijkend of vreemd was, normaliseert met de tijd. Tegenstellingen worden overbrugd of vinden een tussenvorm, zoals het flexitarisme.

Voedselland is hiervoor in tweeën gesplitst, maar de werkelijkheid heeft naast het binaire zwart-wit ook mengkleuren in het spectrum. Bij consumenten is het niet anders. Er wonen meerdere zielen in hun borst. ‘Consumensen’ maken tussenstappen en vinden tussenvormen, zo is al geschetst. Ook Louise Fresco bundelt tegenstellingen die van toepassing zijn op het voorgaande. Enerzijds laat ze weten dat haar wetenschappelijk denken gevormd is door Borlaug (Fresco 2023: 205, 206). Anderzijds schrijft Fresco:

*Ieder verhaal voor de toekomst moet een parabel omvatten over het genoeg, het indammen van de overvloed en de daaraan gekoppelde consumptiedrift. Ja, de markt vraagt erom, zoals dat heet, en ja, de consument laat zich verleiden, maar dat zijn excuses. We stellen onvoldoende vragen bij groei of gemeenschappelijke waarden.* (Fresco 2023: 240, 241)

Vragen stellen dus. Om daarna dringende antwoorden te durven geven op kritische vragen over het belang van groei en bevestigende antwoorden op onomwonden vragen over het belang van gemeenschappelijke waarden als steunpilaren van een brede welvaart.

## De olifant in de kamer

Ook als het gaat om zaken als genoeg en overvloed, groei en waarden, is het onrealistisch deze te versimpelen tot een kwestie van individuele (on)verantwoordelijkheid van mensen. Als gezegd, fysieke en mentale omgevingsfactoren zijn van grote invloed op ons (om)denken en gedrag. Signalen en sturing vanuit de overheid zijn hier van niet te onderschatten belang. Vooralsnog wijzen de signalen en sturing van overheidswege op tenminste het beschermen en behouden van het consumptieniveau. Overconsumptie is de olifant in de kamer die angstvallig over het hoofd wordt gezien. Consuminderen wordt taboe verklaard door bewindslieden, zowel in Nederland als daarbuiten. Woorden van wijlen Marius de Geus zijn onverkort actueel:

*Het is tamelijk curieus dat ondanks het feit dat de westerse behoeften- en consumptiepatronen veelal worden beschouwd als één van de doorslaggevende oorzaken van aantasting van de natuurlijke leefomgeving en klimaatverandering, de nationale overheden geen prioriteit hebben gegeven aan het beperken of matigen daarvan.* (De Geus 2015: 101)

Als meer specifiek gekeken wordt naar serieus en consistent nationaal beleid gericht op het verminderen van de omvang van onze vleesconsumptie, is een overeenkomstige constatering te doen (Dagevos en Onwezen nog te verschijnen). En als ‘het kan niet uit’ geen taboe wordt verklaard, dan wordt het wel triviaal gemaakt door de (geruststellende) voorstelling van zaken te geven dat we met iets korter douchen of een dagje in de week geen vlees eten heuse stappen richting een duurzame wereld aan het zetten zijn. Maar de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat écht de knop omzetten om méér vraagt.

Ook van overheidsbeleid. Hier is te denken aan financiële prikkels om schaal en snelheid van consumptie te reduceren, aan het faciliteren van decommercialisering of aan de promotie van een consumptiecultuur van vrijwillige versimpeling als het nieuwe normaal. Aan beleid dat mensen faciliteert in en aanzet tot daadwerkelijk consuminderende levensstijlen – om te beginnen met publieke voorlichting die duidelijk maakt dat reductie in consumptie in een welvarend land als Nederland allerm minst gelijkstaat aan reductie in welzijn (Vollebregt et al. 2024). Aan beleid ook dat consequent en scherp verschil maakt tussen brede en triviale welvaart en dit in maatregelen tot uitdrukking brengt. Kortom, beleid dat overconsumptie benoemt én aanpakt door mensen actief te helpen hun consumptiepatronen te matigen. Dit vraagt van beleidsmakers niet bang te zijn hun handen te branden aan de brisante relatie tussen economische groei en ongebreidelde consumentenbestedingen.

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli 2023) was zo dapper een lans te breken voor overheidsinterventies die helpen om een begin te maken met ontsnappen aan het consumptogene systeem. De Rli spreekt over het voeren van publiekscampagnes die de schadelijke gevolgen van consumptie voor mens en milieu inzichtelijk maken. Zo bepleit de Rli van overheidswege uit te dragen dat het helpt om iets níet aan te schaffen ('de meest duurzame keuze is de keuze niet te kopen'). Ook brengt de Rli naar voren dat de overheidsboodschap die idealiter uitgedragen wordt aan mensen er een is die duidelijk maakt dat overmatig consumeren onverantwoord en onduurzaam is en niet meer van deze tijd. Daarnaast benoemt de Raad mogelijke overheidsinterventies als het verbieden of ontmoedigen van stuntprijzen voor producten die aanzetten tot impulsaankopen of koopjesjagen, het zoeken naar mogelijkheden om reclames voor (wegwerp)producten van slechte kwaliteit tegen te gaan en reclames aan banden te leggen die mensen aansporen producten of diensten aan te schaffen met een hoge milieu-impact. Dergelijke aanbevelingen maken duidelijk dat de Rli de olifant in de kamer wel ziet en het beest bovendien in de bek durft te kijken.

## Literatuur

- Belasco, W. (2008). *Food: The key concepts*. Oxford: Berg.
- BEUC (2020). *One bite at the time: Consumers and the transition to sustainable food – Analysis of a survey of European consumers on attitudes towards sustainable food*. Brussel: The European Consumer Organisation/Bureau Européen des Unions de Consommateurs.
- Boer, J. de en H. Aiking (2022). Do EU consumers think about meat reduction when considering to eat a healthy, sustainable diet and to have a role in food system change? In: *Appetite*, jg. 170, art. 105880.
- Boer, J. de en H. Aiking (2023). EU Citizen support for climate-friendly agriculture (Farm) and dietary options (Fork) across the left-right political spectrum. In: *Climate Policy*, jg. 23, nr. 4, p. 509-521.
- Bouman, T. en L. Steg (2022). A spiral of (in)action: Empowering people to translate their values in climate action. In: *One Earth*, jg. 5, nr. 9, p. 975-978.
- Burlingame, B. (2008). Preface. In: B. Burlingame en S. Dernini (red.), *Sustainable diets and biodiversity directions and solutions for policy, research and action* (p. 6-8). Rome: Food and Agriculture Organization.
- Dagevos, H. (2017). Duurzame voedselpolitiek: Van generiek naar energiek. In: H. de Coninck, M. Hurenkamp, L. Melsen en H. Opschoor (red.), *Rood-groene politiek voor de 21ste eeuw: Een pact tussen generaties* (p. 211-228). Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.
- Dagevos, H. (2021). Finding flexitarians: Current studies on meat eaters and meat reducers. In: *Trends in Food Science & Technology*, jg. 114, p. 530-539.
- Dagevos, H. (2022). Consuminderen als 21<sup>ste</sup> eeuwse deugd. In: *Podium voor Bio-ethiek*, jg. 29, nr. 4, p. 34-38.
- Dagevos, H. en W. Verbeke (2022). Meat consumption and flexitarianism in the Low Countries. In: *Meat Science*, jg. 192, art. 108894.
- Dagevos, H. en W. Verbeke (2023). Vlees eten en vleesminderen in de Lage Landen: Een consumptie-sociologische bijdrage. In: *Tijdschrift Sociologie*, jg. 4, p. 210-235.
- Dagevos, H. en M.C. Onwezen (nog te verschijnen). *Towards consumer-oriented food policies: A toolbox for encouraging the protein transition* (paper).
- Dagevos, H., D. Verhoog, P. van Horne en R. Hoste (2023). *Vleesconsumptie per hoofd van de bevolking in Nederland, 2005-2022*. Wageningen: Wageningen Economic Research.
- EC (2020). *Een 'van boer tot bord'-strategie voor een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem*. Mededeling van 20 mei 2020. Brussel: Europese Commissie.
- Fresco, L.O. (2023). *Ons voedsel: Een levenslang verhaal*. Amsterdam: Uitgeverij Prometheus.
- Friel, S. (2019). *Climate change and the people's health*. Oxford: Oxford University Press.
- Friel, S., M. Arthur en N. Frank (2022). Power and the planetary health equity crisis. In: *The Lancet*, jg. 400, nr. 10358, p. 1085-1087.
- Geus, M. de (2015). *Filosofie van de eenvoud: Vereenvoudiging en matiging als verrijking van het bestaan*. Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel.
- Godfray, H.C.J. (2011). Food for thought. In: *PNAS*, jg. 108, nr. 50, p. 19845-19846.
- Hardus, S., R. Schellingerhout, M. Reudink, O.-J. van Gerwen en S. Thewissen (2022). *Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek. Voortgangsrapportage van de drie gezamenlijke planbureaus*. Den Haag: Centraal Planbureau/Planbureau voor de Leefomgeving/(Sociaal en Cultureel Planbureau).
- Heyden, W. van der (2022). 'Overheid moet zich niet met mijn biefstukje bemoeien': Meerderheid ziet vleestaks niet zitten, net als de Tweede Kamer. In: *EenVandaag*, 12 mei 2022. Geraadpleegd 15 februari 2024 via [eenvandaag.avrotros.nl/panels/opiniepanel/alle-uitslagen/item/overheid-moet-zich-niet-met-mijn-biefstukje-bemoeien-meerderheid-ziet-vleestaks-niet-zitten-net-als-de-tweede-kamer](https://eenvandaag.avrotros.nl/panels/opiniepanel/alle-uitslagen/item/overheid-moet-zich-niet-met-mijn-biefstukje-bemoeien-meerderheid-ziet-vleestaks-niet-zitten-net-als-de-tweede-kamer).
- Ipsos/NOS (2021). *Nederlanders over klimaatverandering*. Amsterdam/Hilversum: Ipsos/NOS. Geraadpleegd 15 februari 2024 via [www.ipsos.com/nl-nl/nederlanders-over-klimaatverandering](https://www.ipsos.com/nl-nl/nederlanders-over-klimaatverandering).
- Kraak, V.I. en K.L. Niewolny (2024). A scoping review of food systems governance frameworks and models to develop a typology for social change movements to transform food systems for people and planetary health. In: *Sustainability*, jg. 16, nr. 4, art. 1469.
- Lang, T. en M. Heasman (2004). *Food wars: The global battle for mouths, minds and markets*. Londen: Earthscan.
- Lawrence, M. en S. Friel (red.) (2020). *Healthy and sustainable food systems*. Londen: Routledge.

- Mann, C.C. (2018). *De tovenaars en de profeet: Twee grondleggers en hun concurrerende ideeën over een leefbare toekomst op onze planeet*. Amsterdam: Uitgeverij Nieuw Amsterdam.
- ProVeg/Kieskompas (2022a). *Wat vindt Nederland van de eiwittransitie? De toekomst van de veehouderij*. Utrecht/Amsterdam: ProVeg/Kieskompas. Geraadpleegd 10 november 2023 via [proveg.com/nl/wp-content/uploads/sites/6/2022/02/Wat-vindt-Nederland-van-de-Eiwittransitie\\_1\\_De-Toekomst-van-de-Veehouderij.pdf](https://www.proveg.com/nl/wp-content/uploads/sites/6/2022/02/Wat-vindt-Nederland-van-de-Eiwittransitie_1_De-Toekomst-van-de-Veehouderij.pdf).
- ProVeg/Kieskompas (2022b). *Wat vindt Nederland van de eiwittransitie? De rol van de overheid*. Geraadpleegd 10 november 2023 via [proveg.com/nl/wp-content/uploads/sites/6/2022/02/Wat-vindt-Nederland-van-de-Eiwittransitie\\_2\\_De-Rol-van-de-Overheid.pdf](https://www.proveg.com/nl/wp-content/uploads/sites/6/2022/02/Wat-vindt-Nederland-van-de-Eiwittransitie_2_De-Rol-van-de-Overheid.pdf).
- Rli (2023). *Weg van de wegwerpmaatschappij*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Smart Protein Project (2021). *What consumers want: A survey on European consumer attitudes towards plant-based foods. Country specific insights*. Utrecht/Kopenhagen/Gent: ProVeg International/University of Copenhagen/Ghent University.
- Thompson, P.B. (2017). *The spirit of the soil: Agriculture and environmental ethics*. New York: Routledge.
- Veen, E.J., H. Dagevos, Y.J.E. Michielsen, A.G.M de Vrieze en S.E. Riedel (2023). Eating apart together: How vegetarian and meat eating students manage commensality in a flexitarian age. In: *Consumption and Society*, jg. 2, nr. 1, p. 42-59.
- Verain, M.C.D., H. Dagevos en P. Jaspers (2022). Flexitarianism in the Netherlands in the 2010 decade: Shifts, consumer segments, and motives. In: *Food Quality and Preference*, jg. 96, art. 104445.
- Vollebregt, M., R. Mugge, C. Thürridl en W. van Dolen (2024). Reducing without losing: Reduced consumption and its implications for well-being. In: *Sustainable Production and Consumption*, jg. 45, p. 91-103.

## 10

## Voedsel van ver en dichtbij: verschuivende relaties in de voedselketen

*Bettina Bock en Han Wiskerke (Wageningen University & Research)*

**Bettina Bock** is hoogleraar Inclusieve Plattelandsontwikkeling bij de leerstoelgroep Rurale Sociologie van Wageningen University & Research en hoogleraar Bevolkingsdaling en Leefbaarheid aan de Rijksuniversiteit Groningen. Haar onderzoeksgebieden zijn inclusieve plattelandsontwikkeling en sociale innovatie, migratie, duurzame landbouw en genderrelaties. Naast wetenschappelijke artikelen schrijft en presenteert ze regelmatig voor een publiek uit praktijk en beleid. Een voorbeeld hiervoor is het essay *Ontwikkeling van ons ommeland: brede welvaart voor stad en land* voor de Raad voor het Openbaar Bestuur in 2023.

**Han Wiskerke** is hoogleraar en leerstoelhouder rurale sociologie aan Wageningen University & Research. Zijn expertise beslaat agrarische, rurale en voedsel-sociologie; agrarische en rurale ontwikkeling, nieuwe voedselnetwerken, stad-plattelandrelaties, sociale ongelijkheid en sociale rechtvaardigheid, sociaal-ruimtelijke transformatieprocessen, en betekenisvolle diversiteit. In 2020 verscheen zijn *Handbook of Sustainable and Regenerative Food Systems* bij Routledge, dat hij samen met Jessica Duncan en Michael Carolan schreef.



Sinds de Tweede Wereldoorlog is er veel veranderd in de manier waarop we ons voedsel produceren. Terwijl het aantal agrarische bedrijven is afgenomen, is hun omvang gegroeid, net als hun productiviteit, mede door specialisatie en mechanisatie. Veel van de Nederlandse agrarische bedrijven produceren nu voor de internationale markt (zie essay 2 van Oosterveer). Dit proces van modernisering en mondialisering heeft veel invloed gehad op de inrichting van het platteland. Denk aan het ingrijpende proces van ruilverkaveling, de bouw van steeds grotere stallen en het gebruik van steeds zwaardere machines. Daarnaast intensiverde de productie door het gebruik van kunstmest, krachtvoer en chemische bestrijdingsmiddelen en door de ontwikkeling van hoogproductieve planten- en diersoorten. Al deze veranderingen vergrootten de efficiëntie van de voedselproductie, maar hadden en hebben negatieve gevolgen voor natuur en landschap (De Boer 2017; Duncan et al. 2020; Lang et al. 2009). Ook sociaal-economisch en cultureel is er veel veranderd. Zo werken er nog maar weinig mensen in de agrarische

sector, en kennen zelfs in het landelijk gebied steeds minder mensen het agrarische leven en werken van dichtbij (Boogaard 2009).

Ons essay beschrijft de huidige dynamiek in de voedselketen in termen van verschuivende relaties tussen producenten en consumenten en tussen stad en platteland. Daarbij is er sprake van verwijdering als gevolg van de hiervoor beschreven veranderingen, maar is er ook een tegenbeweging ontstaan met initiatieven die toenadering tussen producenten en consumenten zoeken. Aanvankelijk richtten deze initiatieven zich op de ontwikkeling van nieuwe ketens voor lokaal voedsel en streekproducten. Zo zetten producenten in 2006 de coöperatie Landwinkel<sup>1</sup> op. Dat is een samenwerkingsverband van individuele boerderijwinkels en regionale samenwerkingsverbanden als Groene Hart Landwinkels en Vallei Landwinkels, die de producten van verschillende producenten in de buurt verkopen. Intussen bestaan ook digitale winkels, zoals de Streekboer of Hofweb. De laatste jaren zien we, mede in reactie op klimaatverandering en biodiversiteitsverlies, initiatieven ontstaan waarin burgers direct invloed uitoefenen op het gebruik van land. Dat doen ze bijvoorbeeld door collectief land te kopen of te pachten. Er bestaan verschillende organisaties, zoals Land van Ons, Lenteland, en Aardpeer, die we verderop meer in detail bespreken. Ook de rijksoverheid is in de afgelopen jaren anders naar agrarische ontwikkeling gaan kijken, door het groeiende bewustzijn dat 'niet alles overal kan' (Remkes et al. 2020). Daarbij speelt de stikstofproblematiek een belangrijke rol, maar ook dat de Europese Commissie strenger zal optreden en minder uitzonderingen zal toestaan voor bestaande afspraken over waterkwaliteit en bemesting. Zo is er naast toenadering tussen consumenten en producenten sprake van nieuwe vormen van samenwerking tussen de agrarische ondernemers en overheid, en tussen stad en platteland, binnen en tussen regio's.

Met dit essay willen we aangeven welke veranderingen zich in de afgelopen decennia hebben voorgedaan in de landbouw en voedselketen. Daarbij richten we ons specifiek op de veelheid aan initiatieven die al dan niet impliciete kritiek uiten op het dominante landbouw- en voedselsysteem, dat wordt gekenmerkt door industrialisering en mondialisering. We proberen het 'waarom' van deze alternatieven te duiden en inzicht te geven in de kenmerken van en diversiteit aan initiatieven en de omvang ervan. Tot slot kijken we in hoeverre de nieuwe initiatieven bijdragen aan brede welvaart.<sup>2</sup> De laatste jaren heeft de Nederlandse overheid zich voorgenomen op elk beleidsterrein na te gaan in hoeverre beleid bijdraagt aan brede welvaart. Dat betekent dat de overheid meer wil bereiken dan een goed draaiende, hoogproductieve economie en voldoende werkgelegenheid. De bedoeling is voor een goede kwaliteit van leven te zorgen met aandacht voor natuur, sociale samenhang en veiligheid, persoonlijke ontwikkeling en gezondheid. Uiteindelijk gaat het erom de ontwikkeling van menselijk, natuurlijk en economisch kapitaal te bevorderen en te zorgen voor een samenleving die welvarend, inclusief én duurzaam is. Beleid dient gericht te zijn op brede welvaart voor de eigen samenleving, en ook op de brede welvaart elders en van toekomstige generaties. Voor nieuwe ontwikkelingen in het landbouw- en voedseldomein is het eveneens zinvol om na te gaan hoe ze zich verhouden tot brede welvaart. We gaan in onze reflectie in op de volgende dimensies: samenleving, milieu, gezondheid en materiële welvaart.

## Verwijdering door modernisering en mondialisering van de Nederlandse voedselketen

De naoorlogse modernisering van de landbouw was in eerste instantie gericht op het leveren van voldoende betaalbaar voedsel voor de eigen bevolking en het op peil houden van inkomens in de primaire landbouw (Bauwens en De Veer 1990). Het vermogen van de Nederlandse landbouw om de productiviteit op te schroeven en zo op een klein oppervlak veel voedsel, dan wel ingrediënten voor de

<sup>1</sup> Aan het einde van dit essay verwijzen we naar de websites van alle initiatieven die we in deze bijdrage noemen.

<sup>2</sup> In Nederland meten we brede welvaart 'hier en nu' aan de hand van de volgende dimensies: (subjectief welzijn), materiële welvaart, gezondheid, arbeid en vrije tijd, wonen, veiligheid, samenleving en milieu (Hardus et al. 2022). Daarnaast wordt er in het kader van de Sustainable Development Goals gekeken welke hulpbronnen we van elders halen om ons welzijn te bevorderen en hoe dat de brede welvaart elders beïnvloedt. Tot slot wordt er gekeken in hoeverre we over de hulpbronnen beschikken die nodig zijn om onze brede welvaart later te waarborgen.

voedselverwerkende industrie, tegen een relatief lage verkoopprijs te produceren geldt als het schoolvoorbeeld voor agrarische modernisering (Vink en Boezeman 2018). Kenmerkend is dat het wordt gedreven door het principe van kostenefficiënt produceren en te behalen schaalvoordelen. Eenzelfde ontwikkeling zien we in allerlei industrieën, zoals de staal-, textiel- en auto-industrie, en de publieke sector, zoals het onderwijs en de gezondheidszorg. Daarbij gaat het steeds om drie met elkaar samenhangende en elkaar versterkende processen (Wiskerke 2007):

- 1 **Ontkoppeling.** Door opschaling zijn de productie en consumptie van voedsel in sociaal en geografisch opzicht steeds verder van elkaar verwijderd geraakt. Voor veel producten geldt dat de directe relatie tussen producent en gebruiker is verdwenen en er dus sprake is van anonimiteit. Deze anonimisering van relaties gaat gepaard met een formalisering van relaties door gedetailleerde productiereglementen en kwaliteitsborgingsystemen.
- 2 **Onthechting.** De plaats van productie is steeds minder van invloed op de kwaliteit en eigenschappen van voedsel. Het plaatsgebonden karakter is dus verdwenen. Door dit verlies aan eigenheid en identiteit kunnen consumenten zich er ook minder mee identificeren en verbonden voelen.
- 3 **Ontvlechting.** Door specialisatie van de voorzieningsketens zijn de productie en voorziening van verschillende goederen en diensten geleidelijk los van elkaar komen te staan, als gescheiden activiteiten in aparte sectoren. Daar waar voeding, zorg, educatie en ontspanning voor het individu een onlosmakelijk geheel vormt en consumptie en gebruik plaats- en tijdgebonden zijn, geldt juist het tegengestelde voor de voorziening van deze goederen en diensten; die vindt plaats in gespecialiseerde ketens die los van elkaar opereren.

De keerzijde van het dominante naoorlogse ontwikkelingsmodel is inmiddels bekend en wijdverbreid: milieuvervuiling, dierenleed, teloorgang van natuur en landschap, afname van biodiversiteit en minder duidelijkheid over de herkomst en kwaliteit van voedsel (Duncan et al. 2020; Knickel et al. 2021). Daarnaast neemt het aantal agrarische bedrijven af, mede door gebrek aan opvolging, met veel leegstaande agrarische bebouwing tot gevolg. De overgebleven boerderijen groeien in omvang, zowel in land onder productie als in aantal en concentratie van dieren. Al met al boette het platteland sterk in aan sociaal-economische en landschappelijke vitaliteit en kwaliteit. Uitgedrukt in termen van brede welvaart is er sprake van een aantasting van natuur, landschap en milieu. Dat komt onder andere door emissies die tot lucht- en waterverontreiniging leiden, verdroging en verzuring van de bodem door verlaging grondwaterpeil. Ook de gezondheid wordt aangetast, bijvoorbeeld door zoönosen en achteruitgang van de luchtkwaliteit in vee-concentratiegebieden en door ziekten gerelateerd aan bestrijdingsmiddelengebruik (Eijrond et al. 2019; Kim et al. 2017). Over materiële welvaart en de samenleving is het lastiger uitspraken te doen. Agrarische inkomens staan onder druk, maar voor burgers is voedsel goedkoper geworden. Zo besteedde een Nederlands huishouden in 1960 gemiddeld 30% van het inkomen aan voedsel. In 1980 was dit gedaald naar 16% en sinds de eeuwwisseling schommelt dit rond de 8% (Webbink en Jonkers 2019). Daarbij moet worden opgemerkt dat er steeds meer aandacht komt voor het feit dat de relatief lage prijzen van voedsel geen weerspiegeling zijn van de daadwerkelijke kosten van voedselproductie. Deze verborgen kosten bedragen in Nederland naar schatting 47 miljard euro en hebben onder andere betrekking op de bijdrage van het landbouw- en voedselsysteem aan klimaatverandering, de kosten voor zuivering van grond- en oppervlaktewater voor drinkwaterwinning en stijgende gezondheidskosten door dieet-gerelateerde ziekten (FAO 2023). Verder zien we dat het contact tussen boeren en burgers is afgenomen, en daarmee vaak ook het begrip voor elkaar. Dat kan tot spanningen leiden over geluids- en geuroverlast door reguliere landbouwactiviteiten, maar ook bij de aanleg van zonneweides en plaatsing van windmolens op landbouwgrond.<sup>3</sup> Aan de andere kant leidt de stikstofproblematiek ook tot veel uiting van sympathie en solidariteit met boeren, vanwege een gedeeld gevoel van een onbetrouwbare overheid en een overheid die vooral de belangen dient van een randstedelijke elite (Engelen 2023; Van der Ploeg 2023).

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld de documentaire *Het Verdriet van de Veenkoloniën* uit 2021, te bekijken via [www.zdoc.nl/documentaires/2021/10/tegenwind.html](http://www.zdoc.nl/documentaires/2021/10/tegenwind.html).

Sinds de jaren negentig zien we een omslag in het denken en een overgang van beleid uitsluitend gericht op agrarische modernisering naar beleid dat ook aandacht heeft voor een meer geïntegreerde en veelzijdige plattelandontwikkeling. Dit is in Nederland sterk gepromoot onder de term ‘plattelandsvernieuwing’ (Bock et al. 2022). Naast instandhouding van waardevolle cultuurlandschappen, nam het ontwikkelen van nieuwe bedrijfsactiviteiten een belangrijke plaats in. Agrarische bedrijven konden door verbreding en de introductie van allerlei nieuwe diensten en functies extra inkomen vergaren, zoals met natuur- en landschapsonderhoud, directe verkoop, toerisme en educatie. Uitgedrukt in termen van brede welvaart pogen de boeren zo bij te dragen aan een herstel van het milieu door meer duurzame productie-methoden, gezonder voedsel en een stabiel agrarisch inkomen. Door het herstel van relaties ontstaat er meer sociale samenhang en wederzijds begrip tussen boer en burger, stad en platteland. Bovendien draagt het plezier van kopen bij de boer bij aan subjectief welzijn (Kierkels et al. 2012). Daarnaast is multifunctionele landbouw arbeidsintensief en creëert het daarmee nieuwe werkgelegenheid op landbouwbedrijven en op het platteland, ook door nieuwe economische relaties tussen landbouw- en andere plattelandsondernemers (Oostindie et al. 2011).

Het idee van multifunctionele plattelandontwikkeling heeft in de laatste decennia enorm aan erkenning en betekenis gewonnen. Aanvankelijk was er weerstand onder boeren die als ‘echte’ boer toch vooral van landbouwproductie wilden rondkomen. Nu wordt echter algemeen erkend dat multifunctionele bedrijven ook economisch heel succesvol zijn. Daarbij is er sprake van een enorme diversiteit. Bijna de helft van alle agrarische bedrijven heeft een of meerdere verbredingsactiviteiten opgepakt, bijvoorbeeld in natuur- en landschapsbeheer via weidevogel- en perceelsrandenbeheer (Berkhout et al. 2023). Andere bedrijven hebben stapsgewijs het bedrijf ingericht op het verlenen van zorgactiviteiten of de verwerking en vermarkting van eigen producten. Belangrijke drijvende krachten achter deze ontwikkelingstrend waren de verslechterende bedrijfseconomische situatie in de gangbare landbouw, de groeiende maatschappelijke vraag naar andere producten en diensten en de innerlijke wens om het roer om te gooien. Agrarische vrouwen hebben in dit proces een belangrijke rol gespeeld. Zij nemen veelal het initiatief tot verbreding, ook vanuit de wens om een ‘eigen’ rol in het bedrijf te hebben. Daarmee brengen ze hun kennis, ervaring en contacten van buiten de agrarische sector in (Seuneke en Bock 2015).

Tabel 10.1 geeft inzicht in de toename van verbredingsactiviteiten van 2009 tot 2023, gebaseerd op de Landbouwtelling van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Het CBS kwantificeert per verbredingsstak, maar de ervaring leert dat veel bedrijven op meerdere manieren verbreden, ook om de verschillende activiteiten zo met elkaar te verknopen (Oostindie et al. 2011). Voorbeelden hiervan zijn de combinatie van directe verkoop (winkel en/of restaurant) en agrotourisme, en de combinatie boerderij-educatie en agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Gemiddeld genomen is er sprake van meer dan één verbredingsactiviteit, zo blijkt ook uit de CBS-cijfers. In 2023 waren er in totaal 24.434 bedrijven met verbredingsactiviteiten (Berkhout et al. 2023). Tellen we de aantallen per verbredingsactiviteit bij elkaar op, dan komen we op 38.353 bedrijven. Dat komt neer op 1,57 verbredingsactiviteit per multifunctioneel bedrijf. Een combinatie van meerdere activiteiten treffen we vooral aan bij bedrijven die met hun verbredingsactiviteiten mensen naar hun bedrijf trekken: verkoop aan huis, agrotourisme, zorg en boerderij-educatie (Oostindie et al. 2011).

De CBS-cijfers laten interessante ontwikkelingen zien. In de eerste plaats dat het aantal bedrijven met verbredingsactiviteiten in de afgelopen vijftien jaar sterk is gestegen, in absolute zin maar vooral procentueel. Daar waar tussen 2009 en 2023 het totaal aantal landbouwbedrijven afnam van 73.008 naar 50.900, nam het aantal bedrijven met verbredingsactiviteiten juist toe. Procentueel is er groei te zien in alle soorten verbredingsactiviteiten, met verkoop aan huis, loonwerk, agrarisch natuurbeheer en energieproductie voor derden als sterkste stijgers. Hierbij moet worden opgemerkt dat activiteiten als loonwerk en energieproductie voor derden zich goed lenen voor een combinatie met een gangbare bedrijfsvoering, terwijl verbredingsactiviteiten als verkoop aan huis, zorg, agrotourisme en boerderij-educatie voor een andersoortige landbouw staan en voor een andere relatie met de sociale omgeving. In 2009 haalde 10% van alle bedrijven met verbreding meer dan 50% van hun inkomsten daaruit; in 2023 was dat gegroeid naar 19%. Daarbij is de variatie tussen soorten bedrijven groot: in 2023 zorgde bij 42% van de bedrijven

met blijvende teelten verbreding voor meer dan de helft van het inkomen, tegenover 10% van hokdier-bedrijven (Berkhout et al. 2023).

**Tabel 10.1 Agrarische bedrijven met verbredingsactiviteiten, 2009 en 2023 (in aantallen en procenten)**

| verbredingsactiviteit                  | 2009             |                 | 2023             |                 |
|----------------------------------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|
|                                        | aantal bedrijven | % t.o.v. totaal | aantal bedrijven | % t.o.v. totaal |
| verkoop aan huis, totaal               | 2252             | 3,1             | 7838             | 15,4            |
| rechtstreekse verkoop aan consument    |                  |                 | 5572             | 10,9            |
| verkoop via 1 tussenschakel            |                  |                 | 4090             | 8,0             |
| stalling van goederen of dieren        | 2193             | 3,0             | 3400             | 6,7             |
| agrotourisme                           | 2237             | 3,1             | 2176             | 4,3             |
| verwerking landbouwproducten           | 731              | 1,0             | 1437             | 2,8             |
| zorglandbouw                           | 707              | 1,0             | 702              | 1,4             |
| loonwerk voor derden                   | 2180             | 3,0             | 6117             | 12,0            |
| agrarisch natuur- en landschapsbeheer  | 5773             | 7,9             | 9148             | 18,0            |
| agrarische kinderopvang                | 64               | 0,1             | 153              | 0,3             |
| boerderij-educatie                     | 108              | 0,1             | 1288             | 2,5             |
| energieproductie – levering aan derden | 897 <sup>a</sup> | 1,2             | 6094             | 12,0            |

a Cijfer uit 2010 (in 2009 werd energieproductie niet meegenomen in de landbouwtelling).

Bron: CBS StatLine (landbouwtelling)

Al met al is de omvang van de multifunctionele landbouw sterk gegroeid in de afgelopen 30 jaar, zowel in het percentage bedrijven als in economische betekenis. Het is een aantrekkelijk model voor zowel bedrijfsopvolgers als nieuwkomers van buiten de agrarische sector, zeker in de zorg, toerisme en korte ketens (Berkhout et al. 2023).<sup>4</sup> De niet-agrarische bronnen van inkomsten maken het mogelijk om een agrarisch bedrijf te starten, verder te ontwikkelen en in stand te houden. Dat is in zekere zin een omgekeerde vorm van verbreding.

## Van streekproductie tot Herenboeren: toenadering in nieuwe initiatieven

De groei en professionalisering van de multifunctionele landbouw liep zeker in het begin vooral langs de lijn van bepaalde diensten of functies, zoals de verkoop van lokale producten, zorg, recreatie, educatie en natuur- en landschapsbeheer. Maar in de loop van tijd ontstond steeds meer een verweving van activiteiten, zowel op bedrijfs- als op regionaal niveau in de vorm van gebiedscoöperaties (Bijman 2023). Deze ontwikkeling is te duiden aan de hand van vier elkaar versterkende processen (Wiskerke 2007):

<sup>4</sup> Het begrip 'korte ketens' verwijst naar een directe relatie tussen boer en consument. 'Kort' heeft zowel betrekking op de geografische afstand tussen plaats van productie en plaats van consumptie, als op de sociale afstand tussen boer en consument. Bij de sociale afstand gaat het zowel om directe verkoop van de boer aan de consument, als om verkoop via één tussenschakel, zoals een boer die producten verkoopt aan een horecaondernemer, die ze vervolgens serveert aan klanten.

- 1 Het op nieuwe wijze met elkaar **verbinden** van allerlei actoren die multifunctionele landbouw trekken en vormgeven. Hierdoor ontstaan plaatsgebonden netwerken, die het sociale kapitaal van een gebied vormen en daarmee fungeren als de drijvende kracht achter brede welvaart (Knickel et al. 2021).
- 2 Het **verankeren** van producten en diensten in de plaatsgebonden sociaal-culturele, cultuurhistorische en/of landschappelijke kenmerken.
- 3 Het **verbreden** van het aantal economische activiteiten in een gebied, waardoor er een meer gediversifieerde en robuustere regionale economie ontstaat.
- 4 Het **vervlechten** van activiteiten en functies in een regio, zodat ze elkaar aanvullen en versterken. Dat draagt bij aan de kwaliteit van leven in de regio en is daarmee onlosmakelijk verbonden met versterking van de brede welvaart.

Zoals gesteld vinden deze processen deels plaats op individuele bedrijven. Hier kunnen we denken aan verbreding van economische activiteiten via de directe verkoop van primaire dan wel verwerkte producten, zoals kaas en yoghurt. Ook verbinding met andere spelers kan tot het individuele bedrijf beperkt blijven, bijvoorbeeld als zorgboerderijen samenwerken met zorginstellingen, of als bedrijven educatieve activiteiten aanbieden aan scholen.

Daarnaast zijn er steeds meer burgers, agrarische en niet-agrarische bedrijven die op regionaal niveau nieuwe relaties aangaan en de verbinding tussen boer en burger en tussen sectoren herstellen. Aanvankelijk waren dat vooral boeren, soms in samenwerking met ambachtelijke verwerkers van hun producten (slagers, molenaars, bakkers), die hiertoe het initiatief namen, zoals Zeeuwse Vlegelproducten, Wilde Weide kaas, Waddengoud en StreekWaar. Later volgde de opkomst van allerlei burgerinitiatieven (bv. Goei Eete Tilburg en Eetbaar Rotterdam), en logistieke initiatieven om lokale producten in de stad te brengen (bv. Willem&Drees, nu Ekomenu, en Rechtstreex). Daarnaast werken veel lokale voedselnetwerken steeds vaker samen rondom de promotie van regionaal toerisme, soms gesteund door maatschappelijke organisaties, zoals in De Boer op in Rotterdam. De toegenomen aandacht voor duurzaam voedsel en gezondheid speelt hierbij een belangrijke rol. Dat geldt ook voor de waarde die boeren en burgers hechten aan natuur en landschap en aan cultuur en identiteit, oftewel aan een gezamenlijk besef van welvaart dat meer omvat dan productiekosten en verkoopprijzen, eigenlijk brede welvaart *avant la lettre*.

Doorgaans ligt dit besef van gezamenlijkheid aan de basis van de nieuw vormgegeven relatie. Daarbij geven boeren en burgers via hun samenwerking concreet handen en voeten aan solidariteit. Waar in de reguliere keten de nadruk wordt gelegd op concurrentie via de prijs omdat de consument 'toch' steeds voor het goedkoopste product gaat, zijn deze nieuwe relaties gebaseerd op gedeelde verantwoordelijkheid. Dat komt in veel initiatieven van *Community Supported Agriculture* (CSA) tot uiting in het delen van risico's door het vooruitbetalen van bijdragen die losstaan van de daadwerkelijke productie. Sommige initiatieven zoeken expliciet naar mogelijkheden tot loon-naar-werken voor de producent, waarbij de consumenten gevraagd worden wat zij een acceptabel maandsalaris vinden, zoals bij de Ommuurde Tuin wordt gedaan. Bij de Herenboeren nemen de leden een 'eigen' boer in dienst. Het zijn de aan de coöperatie verbonden leden die de productiemiddelen beheren en in onderling overleg met de boer bepalen wat er geproduceerd wordt en hoe. Dat is een wezenlijk ander principe dan andere CSA's waar productiemiddelen en management doorgaans in handen van de producenten blijven, als is er doorgaans wel sprake van overleg. Bij de Herenboeren zijn de consumenten letterlijk 'de baas' geworden. Daarvoor leggen zij eenmalig een fors bedrag in (2000-2500 euro) in, naast een jaarlijkse bijdrage van 40 euro per persoon en de kosten voor het wekelijkse voedselpakket. De Herenboeren-boerderijen onderscheiden zich ook doordat het om gemengde teelten gaat, met zowel dierlijke als plantaardige productie.

Doorgaans is er veel lof en erkenning voor de genoemde initiatieven en hun bijdrage aan wat we nu brede welvaart noemen. Het zorgt namelijk voor een stabiel inkomen van de boer en verbetert de gezondheid van mens en milieu door vers, en veelal op biologische of agro-ecologische wijze geproduceerd voedsel. Het succes van de alternatieve voedselbeweging roept wel discussie op over de relatief hoge kosten en de vraag in hoeverre dit voedsel betaalbaar is voor alle sociale groepen (Guthman 2011). Die discussie laat onverlet dat veel alternatieve voedselbewegingen willen bijdragen aan meer sociale

rechtvaardigheid, mede door zich in te zetten voor meer zeggenschap op de productie van voedsel (Motta 2021). Maar zolang de reguliere productie onder meer via subsidies de productiekosten en verkoopprijzen laag kan houden, blijft het moeilijk om de concurrentie aan te gaan. Om aan het bezwaar van hoge prijzen tegemoet te komen zijn er allerlei initiatieven zoals betaling naar inkomen, productie voor voedselbanken en *community-gardens* (Veen et al. 2016). Ook zijn er initiatieven als een voedseltuin of voedselbos in ieder dorp.<sup>5</sup> Daarnaast is herhaaldelijk voorgesteld om de btw op biologisch geproduceerd voedsel te verlagen. Geregeld wordt ook de vraag opgeworpen in hoeverre lokaal geproduceerd voedsel inderdaad duurzaam is. Dit spitst zich vooral toe op het distributiesysteem, dat in kosten en energieverbruik per kilogram product vaak inefficiënter is dan het distributiesysteem van supermarkten (zie bv. essay 4 van Candel).

Naast allerlei initiatieven gericht op lokaal voedsel ontstaat er de laatste jaren een nieuw soort initiatief. Hierbij mengen burgers zich direct in de transitie van landbouw en platteland via de aankoop van land. Dat kunnen we duiden als een nieuwe verbinding tussen stad en land (Bock 2022). De in de inleiding genoemde initiatieven Land van Ons, Lenteland en Aardpeer zijn hier voorbeelden van. Hoewel sommige van deze initiatieven lokale producten verkopen, is verkoop niet hun belangrijkste doel. Hier gaat het bovenal erom boeren toegang tot land te bieden die bijdragen aan de gewenste transitie van het systeem. Meer concreet gaat het deze initiatieven erom de transitie naar natuurinclusieve landbouw, landschapsonderhoud en de regeneratie van biodiversiteit en revitalisering van het platteland te bevorderen. Een belangrijk motief is onvrede met de manier waarop de overheid deze transitie bevordert. Zo beheren Land van Ons en Aardpeer het land dat via leden is aangekocht en stellen ze het beschikbaar aan boeren die op regeneratieve wijze willen produceren. Aardpeer heeft op die manier verschillende Herenboeren in oprichting ondersteund. De omvang van deze initiatieven wisselt. Land van Ons beheert in januari 2024 300 hectare land in bezit van ongeveer 25.000 leden. Aardpeer heeft in januari 2024 16 boerderijen ontwikkeld; het aantal leden is niet bekend. Stichting Lenteland maakt het mogelijk dat leden in specifieke boerderijen investeren en zodoende mede-eigenaar worden. In totaal zijn er in januari 2024 vier boerderijen door de stichting opgezet; tot 2030 wil ze 100 boerderijen ontwikkelen.

Hoewel de omvang van deze beweging nog klein is, is haar politieke invloed niet te onderschatten. Dat zij speler van betekenis is, bleek duidelijk toen Land van Ons zich mengde in de discussie over de plaatsing van het datacenter in de gemeente Zeewolde in december 2021 (Smit 2021). Het voorbeeld laat bovendien duidelijk zien dat het veel initiatieven om meer gaat dan de productie van voedsel. Gezond voedsel is sinds het begin van de jaren negentig een belangrijke weg gebleken waarover veel boeren, burgers en andere spelers elkaar weer hebben gevonden, al dan niet in de regio. De laatste jaren zijn zorgen om natuur, biodiversiteit, of zelfs het voortbestaan van onze planeet aanleiding geweest om nieuwe verbindingen tot stand te brengen, tussen boeren onderling (Toekomstboeren, *Caring Farmers*), maar ook tussen burgers en (nieuwe) boeren, zoals in Land van Ons en Lenteland. Het initiatief gaat daarbij ook van boeren uit die toenadering zoeken tot nieuwe actoren rondom vragen van de toekomst van de landbouw.<sup>6</sup> In alle gevallen gaat het om nieuwe allianties die streven naar brede welvaart, waarin niet individuele winst maar de toekomst van het collectief, hier en nu maar heel nadrukkelijk ook later en elders centraal staat.

## Conclusie: Van streekproduct naar brede welvaart

In de afgelopen decennia is het Nederlandse voedselsysteem sterk veranderd. Zoals ons essay laat zien, zijn producenten en consumenten, evenals stad en platteland, uit elkaar gegroeid. In fysieke zin heeft zich dat voorgedaan in de vorm van toegenomen geografische afstanden binnen de voedselketen. Er is echter ook in sociaal, economisch en politiek opzicht sprake van ontkoppeling en vervreemding. Boeren en consumenten kennen elkaar nauwelijks meer, de prijs van voedsel draagt maar in beperkte mate bij aan het inkomen van boeren, en het landbouwbeleid richt zich nauwelijks op diegene die het geproduceerde

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld [www.nationaalprogrammagroningen.nl/subsidies/groninger-voedseltuinen](http://www.nationaalprogrammagroningen.nl/subsidies/groninger-voedseltuinen).

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld [blikopeners.nu/van-samen-eten-naar-samen-doen](http://blikopeners.nu/van-samen-eten-naar-samen-doen).

voedsel eet. We bespraken deze ontwikkeling als elkaar versterkende processen van ontkoppeling, onthechting en ontvlechting. Van verschillende kanten wordt er gewaarschuwd voor de negatieve gevolgen van deze ontwikkeling: voor natuur en landschap, de kwaliteit van ons voedsel en de gezondheid van consumenten, maar ook de toekomst van de agrarische sector. Verschillende wetenschappers roepen op al deze aspecten te integreren in een voedselbeleid (Candel 2022). Daarnaast zien we verschillende maatschappelijke bewegingen ontstaan die streven naar toenadering tussen producent en consument, stad en platteland. Aanvankelijk lag de nadruk op de verbinding van boer(in) en burger via de verkoop van lokaal voedsel of het aanbod van andere diensten en producten. Het is de basis van wat we nu een verbrede of multifunctionele landbouw noemen.

Hoewel in omvang nog klein, komt de laatste jaren ook een andere beweging op die direct invloed wil uitoefenen op de wijze van productie via de aankoop en beheer van land. Dit is een betekenisvolle verandering vanwege de schaarste aan land in Nederland. Wie de toegang tot land beheert, heeft zodoende veel invloed op wie op welke wijze wat waar produceert. Hier is dan ook sprake van een wezenlijke omslag van verbreding van wat de boer besluit aan te bieden naar een bedrijfsvoering waarin burgers veel meer zeggenschap hebben én de verantwoordelijkheid delen met boeren, ook de financiële risico's.

De toekomst van deze beweging is moeilijk te voorspellen. Aan de ene kant is er reden om te verwachten dat de groei zal doorzetten. De zorgen over de klimaatverandering en teloorgang van natuur en biodiversiteit neemt toe onder brede lagen van de bevolking. Velen zijn bereid om hun gedrag aan te passen, bijvoorbeeld door minder vlees te eten, en zo een bijdrage te leveren aan de gezondheid van onze planeet. Aan de andere kant staat de bestaanszekerheid van velen zo onder druk dat extra uitgaven voor duurzaam geproduceerd voedsel voor hen lastig te realiseren zijn. De reactie op de recente boerenprotesten wijst op veel empathie en solidariteit met boeren. Maar de onduidelijkheid over welke ontwikkeling nodig en mogelijk is, maakt het moeilijk die gevoelens om te zetten in daden. Zolang de overheid alleen aan landbouwtafels over productie van voedsel spreekt en onderhandelt, is het voor burgers immers lastig om te zien waar ze zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen. Het is ook moeilijk te voorspellen wat er zal gebeuren als de angst en onrust onder boeren zich vertaalt in steeds harder verzet tegen een overheid. Dit kan tot gevolg hebben dat plannen om de sector verder te verduurzamen, resulteren in een groeiende kloof tussen boeren en burgers.

Vooralsnog voltrekken beide ontwikkelingen zich zij aan zij. Enerzijds is er sprake van meer ontkoppeling, onthechting en ontvlechting. Burgers voelen mee met boeren en wie op de BBB stemt, doet dit deels wellicht uit het gevoel van gedeelde smart. Beiden voelen zich in de steek gelaten, maar komen elkaar nog steeds nauwelijks tegen. Anderzijds zien we ook de groei van een tegenbeweging, die zich kenmerkt door nieuwe vormen van verbinding, verankering, vervlechting en verbreding. Zo is er bij de groei van multifunctionele landbouw in de afgelopen twee decennia sprake geweest van een indrukwekkende ontwikkeling. De stap van korte voedselketens naar bezit en beheer van land biedt kansen voor meer samenwerking, hechtere relaties en een besef van gedeelde verantwoordelijkheid voor hoe het voedsel dat we produceren en consumeren bijdraagt aan de brede welvaart van mens, dier, natuur en landschap. Niet alleen in Nederland, maar ook elders, nu en in de toekomst.

## Overzicht van genoemde initiatieven

- Aardpeer: [aardpeer.nl](http://aardpeer.nl)
- *Caring Farmers*: [caringfarmers.nl](http://caringfarmers.nl)
- Eetbaar Rotterdam: [www.eetbaarrotterdam.nl](http://www.eetbaarrotterdam.nl)
- Ekomen: [www.ekomen.nl](http://www.ekomen.nl)
- Goei Eete Tilburg: [www.goeieete.nl](http://www.goeieete.nl)
- Herenboeren: [herenboeren.nl](http://herenboeren.nl)
- Hofweb: [www.hofweb.nl](http://www.hofweb.nl)
- Land van Ons: [www.landvanons.nl](http://www.landvanons.nl)
- Landwinkel: [landwinkel.nl](http://landwinkel.nl)
- Lenteland: [www.lente.land](http://www.lente.land)
- Ommuurde Tuin: [www.ommuurdetuin.nl](http://www.ommuurdetuin.nl)
- Rechtstreex: [www.rechtstreex.nl](http://www.rechtstreex.nl)
- Rotterdam De Boer Op: [www.rotterdamdeboerop.nl](http://www.rotterdamdeboerop.nl)
- Streekboer: [destreekboer.nl](http://destreekboer.nl)
- StreekWaar: [streekwaar.nl](http://streekwaar.nl)
- Toekomstboeren: [toekomstboeren.nl](http://toekomstboeren.nl)
- Waddengoud: [www.waddengoud.nl](http://www.waddengoud.nl)
- Wilde Weide Kaas: [www.kaasboerderijdevierhuizen.nl/wilde-weide-kaas](http://www.kaasboerderijdevierhuizen.nl/wilde-weide-kaas)
- Zeeuwse Vlegelproducten: [www.zeeuwsevlegel.nl](http://www.zeeuwsevlegel.nl)

## Literatuur

- Bauwens, A.L.G.M. en J. de Veer (1990). Vijftig jaar landbouw en LEI in een dynamische context. In: A.L.G.M. Bauwens, M.N. de Groot en K.J. Poppe (red.), *Agrarisch bestaan: beschouwingen bij vijftig jaar Landbouw Economisch Instituut* (p. 9-34). Assen: Van Gorcum.
- Berkhout, P. (red.), H. van der Meulen en P. Ramaekers (2023). *Staat van Landbouw, Natuur en Voedsel*. Editie 2023. Wageningen/Den Haag: Wageningen Economic Research/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Bijman, J. (2023). Oude en nieuwe coöperaties in het landelijk gebied. In: *Christen Democratische Verkenningen*, jg. 2021, nr. 4, p. 73-78.
- Bock, B.B. (2022). Ontwikkeling van ons ommeland: samen voor brede welvaart in stad en land. In: ROB, *Brede welvaart, grote opgaven!* (p. 20-28). Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Bock, B.B., J. Jongerden en D. Roep (2022). A Relational Approach to Rural Development. In: J. Jongerden en H. Wiskerke (red.), *On Meaningful Diversity: Past, present and future of Wageningen rural sociology* (p. 115-125). Wageningen: Wageningen University & Research.
- Boer, J. de (2017). *Landschapspijn: over de toekomst van ons platteland*. Amsterdam: Atlas Contact.
- Boogaard, B.K. (2009). *The socio-cultural sustainability of animal farming: an inquiry into social perceptions of dairy farming in the Netherlands and Norway* (proefschrift). Wageningen: Wageningen University & Research.
- Candel, J. (2022). EU Food-System Transition Requires Innovative Policy Analysis Methods. In: *Nature Food*, jg. 3, nr. 5, p. 296-298.
- Duncan, J., M. Carolan en J.S.C. Wiskerke (red.) (2020). *Handbook of Sustainable and Regenerative Food Systems*. Abingdon/New York: Routledge.
- Eijrond, V., L. Claassen, J. van der Giessen en D. Timmermans (2019). Intensive livestock farming and residential health: Experts' views. In: *International Journal of Environmental Research and Public Health*, jg. 16, nr. 19, art. 3625.
- Engelen, E. (2023) *Boze burgers en boeren. Autopsie van een tijdperk*. Leiden: Bot Uitgevers.
- FAO (2023). *The State of Food and Agriculture 2023. Revealing the true cost of food to transform agrifood systems*. Rome: Food and Agriculture Organization (doi.org/10.4060/cc7724en).
- Guthman, J. (2011). 'If they only knew': The unbearable whiteness of alternative food. In: A.H. Alkon en J. Agyeman (red.), *Cultivating food justice: Race, class and sustainability* (p. 263-281). Cambridge: MIT Press.
- Hardus, S., R. Schellingerhout, M. Reudink, O.-J. van Gerwen en S. Thewissen (2022). *Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek. Voortgangsrapportage van de drie gezamenlijke planbureaus*. Den Haag: Centraal Planbureau/Planbureau voor de Leefomgeving/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kierkels, T., T. Ypma, J. Kars, E.J. Veen, M.P. Vijn, M. Elings, H.A. Oostindie, R.G. Methorst, M.A. de Winter, K.A. Engelsma, J. Kempenaar, A.J. Visser en F.A.N. van Alebeek (2012). *Multifunctionele landbouw in Nederland: meer dan boeren alleen*. Zutphen: Roodbont.
- Kim, K.H., E. Kabir en S.A. Jahan (2017). Exposure to pesticides and the associated human health effects. In: *Science of the Total Environment*, jg. 2017, nr. 575, p. 525-535.
- Knickel, K., A. Almeida, F. Galli, K. Hausegger-Nestelberger, B. Goodwin-Hawkins, M. Hrabar, D. Keech, M. Knickel, O. Lehtonen, D. Maye, I. Ruiz-Martinez, S. Šūmane, H. Vulto en J.S.C. Wiskerke (2021). Transitioning towards a sustainable wellbeing economy – implications for rural-urban relations. In: *Land*, jg. 10, nr. 5, art. 512.
- Lang, T., D. Barling en M. Caraher (2009). *Food policy: integrating health, environment and society*. Oxford: Oxford University Press.
- Motta, R. (2021). Social movements as agents of change: Fighting intersectional food inequalities, building food as webs of life. In: *The Sociological Review*, jg. 69, nr. 3, p. 603-625.
- Oostindie, H.A., P.G.M. Seuneke, R.E. van Broekhuizen, E. Hegger en J.S.C. Wiskerke (2011). *Dynamiek en Robuustheid van Multifunctionele Landbouw. Rapportage fase 2: empirisch onderzoek onder 120 multifunctionele bedrijven*. Wageningen: Wageningen University & Research, Leerstoelgroep RURALE Sociologie.
- Ploeg, J.D. van der (2023). *Gesloten vanwege stikstof*. Gorredijk: Uitgeverij Noordboek.
- Remkes, J.W., J.J. van Dijk, E. Dijkgraaf, A. Freriks, G.J. Gerbrandy, W.H. Maij, A.G. Nijhof, E. Post, R. Rabbinge, M.T. Scholten en L.E.M. Vet (2020). *Niet alles kan overal. Eindadvies over structurele aanpak op lange termijn*. Amersfoort: Adviescollege Stikstofproblematiek.

- Seuneke, P.L.M. en B.B. Bock (2015). Exploring the roles of women in the development of multifunctional entrepreneurship on family farms: an entrepreneurial learning approach. In: *NJAS Wageningen Journal of Life Sciences*, jg. 2015, nr. 74-75, p. 41-50.
- Smit, P. (2021). Land van Ons biedt alternatief voor megadatacenter Zeewolde. In: *Nieuwe Oogst*, 14 december 2021. Geraadpleegd 14 augustus 2024 via [www.nieuweoogst.nl/nieuws/2021/12/14/land-van-ons-biedt-alternatief-voor-megadatacenter-zeewolde](http://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2021/12/14/land-van-ons-biedt-alternatief-voor-megadatacenter-zeewolde).
- Veen, E.J., B.B. Bock, W. van den Berg, A.J. Visser en J.S.C. Wiskerke (2016). Community gardening and social cohesion: different designs, different motivations. In: *Local Environment*, jg. 21, nr. 10, p. 1271-1287.
- Vink, M. en D. Boezeman (2018). *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw: Voorwaarden voor verandering*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Webbink, E. en W. Jonkers (2019). *De Nederlandse economie: huisvesting en voeding groter deel consumptie*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Wiskerke, J.S.C. (2007). *Robuuste regio's: dynamiek, samenhang en diversiteit in het metropolitane landschap (inaugurale rede)*. Wageningen: Wageningen Universiteit.

# Samenvatting: Het voedselsysteem als ‘wicked problem’

De productie en consumptie van voedsel in Nederland zijn in sterke mate verbonden met het buitenland. Dat heeft gevolgen voor de ruimte die de Nederlandse overheid heeft om veranderingen in het voedselsysteem te sturen. Met deze bundel wilden we daarom bijdragen aan een beter begrip van de complexiteit van beleidsopgaven op het gebied van voedsel door de internationale verwevenheid ervan te belichten en na te gaan wat die verwevenheid kan betekenen voor burgers hier en elders. De bijdragen in de bundel waren onderverdeeld in de volgende drie thema's:

- 1 **De internationale verwevenheid van het voedselsysteem.** De historische ontwikkeling van deze verwevenheid, de bijdrage van de voedselproductie in Nederland aan de mondiale voedselvoorziening, en de gevolgen van de productie van vlees en zuivel in Nederland voor het leven van mensen elders.
- 2 **Ontwikkelingen in de Europese beleidscontext.** In deze context vinden discussies over de toekomst van het voedselsysteem plaats. Die discussies gaan onder andere over het veranderende landbouw- en natuurbeleid, ontwikkelingen in het handelsbeleid, en een toenemend bewustzijn over het belang van strategische afhankelijkheden.
- 3 **Verschillende perspectieven op internationalisering in het voedselsysteem.** Samen schetsen die perspectieven weliswaar geen volledig beeld van de belangen en waarden die een rol kunnen spelen bij de ontwikkeling van het voedselsysteem, maar ze geven wel een indruk van de verscheidenheid daarvan.

In dit eerste van twee afsluitende hoofdstukken worden eerst de belangrijkste inzichten uit de essays samengevat en worden op basis daarvan enkele conclusies getrokken voor beleid. Hoewel de afzonderlijke essays soms concrete beleidsaanbevelingen doen, gaat het hierbij vooral om de overkoepelende inzichten.

## Thema 1: Nederlandse exportmodel sterk verbonden aan ontwikkelingen elders

De bijdragen over het eerste thema van de bundel laten vanuit verschillende invalshoeken zien hoe het Nederlandse voedselsysteem in economisch en institutioneel opzicht met het buitenland is verweven en wat dit betekent voor de sturing van dit systeem. Een terugkerend thema hierbij is dat die verwevenheid er niet alleen uit bestaat dat Nederland veel voedsel voor het buitenland produceert, maar dat voedselproductie en -consumptie in Nederland ook sterk afhankelijk is van het buitenland. Poppe laat in essay 1 bijvoorbeeld zien hoe de Nederlandse overheid de ontwikkeling van de Nederlandse landbouw heeft proberen te sturen in de context van een verandering in vraag en aanbod vanuit binnen- en buitenland. Door goedkope importmogelijkheden van voergrondstoffen, groeiende arbeidskosten, en een stijgende vraag naar voedsel vanuit het buitenland schroefden Nederlandse boeren hun productie op en intensifieerden ze de productiewijzen. Sinds het einde van de negentiende eeuw hebben beleidsmakers pogingen ondernomen om de ontwikkeling van het voedselsysteem te sturen, eerst door gericht OVO-beleid (onderzoek, voorlichting en onderwijs) binnen Nederland, en later in de context van de Europese Unie en het ontluikende Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Het commerciële karakter van de Nederlandse landbouw is daarmee niet zozeer het gevolg van beleid, maar is wel bestendigd door Nederlandse en Europese beleidsmaatregelen die erop waren gericht om Nederlandse en Europese boeren in staat te stellen de internationale concurrentiestrijd aan te gaan, terwijl ze ook werden beschermd tegen de grillen van de markt. Voorheen haalde het beleid de scherpe randjes van de dreigende sanering en werden de omstandigheden van blijvende boeren verbeterd, terwijl stoppende boeren ondersteuning kregen. Poppe beargumenteert dat de huidige beleidsmaatregelen echter het inkomen van de meeste boeren onder druk te zetten.

Oosterveer plaatst in essay 2 het narratief van Nederland als exportland in de mondiale context van klimaatverandering, verlies van biodiversiteit, en mondiale voedselzekerheid. De productie in Nederland voor de export gaat gepaard met gevolgen die niet alleen in Nederland worden gevoeld, maar ook elders. Een belangrijke vraag die daaruit voortkomt is dus of de lusten opwegen tegen de lasten, en of de lusten en lasten van het systeem eerlijk zijn verdeeld – binnen Nederland, maar ook tussen landen. Bovendien kan men zich daarbij afvragen in hoeverre Nederland bijdraagt aan de mondiale voedselzekerheid. De productie hier te lande is namelijk afhankelijk van de import van gewassen die in sommige gevallen ook geschikt zijn voor menselijke consumptie. In economische zin produceert de Nederlandse landbouw op relatief efficiënte wijze voedsel. Toch moeten we dit beeld volgens Oosterveer nuanceren wanneer we een bredere blik op efficiëntie hanteren, waarin meer ruimte is voor ecologische en sociale gevolgen. Oosterveer pleit daarom voor een kritische evaluatie van de economische, sociale en ecologische gevolgen van de landbouw en het landbouwbeleid. Niet alleen hier in Nederland, maar ook elders.

Haalboom gaat in essay 3 verder in op de internationale verwevenheid van het voedselsysteem door de Nederlandse veehouderij in een internationale context te plaatsen. Centraal in haar essay staat de opkomst van het mengvoer, waardoor verregaande arbeidsdeling in de veehouderij mogelijk werd. Via de import van veevoergrondstoffen, zo stelt Haalboom, concurreert de Nederlandse veehouderij met de productie van gewassen die geschikt zijn voor menselijke consumptie. Zo kan de veehouderij worden gekoppeld aan de problematische druk op ecosystemen elders. Wat we dieren voeren, biedt volgens Haalboom dan ook een belangrijk aanknopingspunt voor discussies over hoe het voedselsysteem ten dienste kan staan van samenlevingen in brede zin. De ambities om meer in te zetten op grondgebonden en kringlooplandbouw ziet Haalboom dan ook als een belangrijke stap. Deze termen verhullen echter ook dat de veehouderij altijd aan landbouwgrond gebonden is geweest – al bevindt een groot deel van die grond zich vaak elders. In tegenstelling tot het veelgehoorde narratief dat de ontwikkeling van de Nederlandse landbouw een onvermijdelijke reactie was op ontwikkelingen in het buitenland, legt Haalboom de nadruk op de belangen die daarbij een rol hebben gespeeld, zoals die van de mengvoer-industrie. De ontwikkeling van de landbouw was volgens haar niet onvermijdelijk, maar het gevolg van keuzes die bepaalde belangen boven die van anderen stelden. Haalboom ziet een beter evenwicht in de democratische besluitvorming dan ook als een belangrijke voorwaarde voor beleidsambities op het gebied van brede welvaart. Diervoer kan volgens haar daarbij een belangrijk aangrijpingspunt zijn om te sturen op de bredewelvaartsgevolgen van de Nederlandse veehouderij hier en elders. Daarvoor is wel meer transparantie nodig, bijvoorbeeld over wat veedieren precies eten en waar het eten vandaan komt.

## **Thema 2: Beleidsdoelen uit Europese beleidscontext niet eenduidig, vragen om integrale blik**

De bijdragen over het tweede thema van de bundel richtten zich op de Europese beleidscontext. Een belangrijke uitdaging voor hervorming van het Europese landbouwbeleid, zo stelt Candel in essay 4, is het vinden van een nieuwe balans tussen twee van de centrale gedachten waar het op berust: het bevorderen van concurrentie tussen agrarische ondernemers en het realiseren van enige mate van solidariteit tussen agrarische gebieden. Vergroening van het voedselsysteem is daarmee ook een verdelingsvraagstuk dat raakt aan het agrarische bestaan hier in Nederland en elders in Europa. Een belangrijke vraag is daarom hoe verschillende agrarische gemeenschappen in Europa meegenomen kunnen worden in de transitie. Candel identificeert hierbij vier ontwikkelingen die gevolgen zullen hebben voor Nederland: 1) afkalvende steun in verschillende landen voor (ongelijk verdeelde) Europese inkomenssteun, 2) toenemende liberalisering van het Europese landbouwbeleid, 3) toenemende nadruk op consumptie van lokale producten, al dan niet als uiting van nationale identiteit, en 4) het idee dat de vervuiler moet betalen, waardoor solidariteit met West-Europese landen met een relatief grote intensieve landbouwsector beperkt zal zijn. De Nederlandse politiek is daarom aan zet, aldus Candel. Zij staat aan de lat om een transitie in gang te brengen die vraagt om langetermijnkaders en een verschuiving van publieke middelen van de gevestigde belangen naar transformatieve initiatieven.

In essay 5 focust Dries op recente initiatieven vanuit Brussel waarmee steeds hogere eisen worden gesteld aan de import van goederen uit derde landen. Doordat Europa voor veel landen een belangrijke afzetmarkt is, heeft Europa daarmee een relatief grote invloed op mondiale voedselketens. Europa kan daarmee standaarden stellen die ook voor grote delen van de rest van de wereld gelden, zo stelt Dries. Dat kan een positief effect hebben op de verduurzaming van mondiale productie, maar kan ook leiden tot uitsluiting en een toename van productiekosten in de armste landen, voor zover ze van voedslexport afhankelijk zijn. Hoewel het nog onduidelijk is in hoeverre aanvullende standaarden kunnen worden gesteld binnen de kaders van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), kan het afsluiten van handelsverdragen met derde landen de Nederlandse voedselsector juist helpen om aan hogere duurzaamheidseisen te kunnen voldoen. Daarbij is het wel van belang om de gevolgen voor producenten elders daarbij goed in beeld te brengen.

Huysmans plaatst in essay 6 de discussie rondom verduurzaming van het voedselsysteem in de context van de Europese ambities om strategische autonoom te worden. Hij bespreekt een aantal strategische keuzes die Nederland en de Europese Unie zouden kunnen maken op het gebied van de voedselvoorziening. Effectieve voedselvoorziening is een essentiële voorwaarde voor een goed functionerende samenleving. Bedreigingen van de voedselvoorziening kunnen dan ook ontwrichtend werken. Dit werpt de vraag op in hoeverre Nederland en de EU zich blootstellen aan afhankelijkheidsrelaties met andere landen. Huysmans ziet geen mogelijkheid voor de EU om volledig zelfvoorzienend te worden en hij verwacht niet dat het inzetten van handelsrelaties op het gebied van voedsel als pressiemiddel erg effectief zullen zijn, althans voor rijke landen. Desondanks ziet hij wel mogelijkheden om de afhankelijkheden van derde landen te verkleinen door diversificatie van handelsstromen. Daarvoor is het nodig om nieuwe handelsverdragen te sluiten – verdragen die vaak op relatief weinig steun kunnen rekenen.

### **Thema 3: De internationale verwevenheid van het voedselsysteem kan verschillende betekenissen hebben voor mensen in Nederland**

De bijdragen over het derde thema van de bundel richten zich op verschillende perspectieven van burgers die vanuit uiteenlopende rollen met het voedselsysteem te maken hebben. Aarts en Leeuwis bespreken in essay 7 de verduurzaming van voedselproductie vanuit de perspectieven van agrarisch ondernemerschap en natuurbescherming. Deze perspectieven zijn in de afgelopen decennia steeds meer tegenover elkaar komen te staan. In de jaren zeventig was er nog volop waardering voor de ‘gewone’ natuur, zoals die ook in landbouwgebieden kon worden gevonden. In de jaren tachtig kwam echter een meer offensief natuurbeschermingsbeleid op gang, waarin het ideaal van ‘ongerepte natuur’ meer centraal kwam te staan en belangstelling voor natuur in het agrarisch landschap afnam. Die tendens sloot slecht aan bij de natuurbeleving die de meeste boeren erop nahielden, maar resulteerde wel in het Nederlandse Natuurbeleidsplan, dat zich beriep op een scheidingsstrategie van natuur en landbouw. Als resultaat voelden veel boeren zich miskend als beheerders van de natuur, stellen Aarts en Leeuwis, en zette overheidsbemoediging en regeldruk toen al veel kwaad bloed bij boeren. Het Natuurbeleidsplan schetste daarmee de contouren van de distributieve onderhandelingen tussen natuur en landbouw die tot vandaag de dag inzet zijn van maatschappelijk debat, en die meest recent tot uiting komt in het stikstofdossier. Als de rijksoverheid verder wil inzetten op natuurinclusieve landbouw, dan is ze erbij gebaat om een verschuiving van distributieve onderhandelingen naar integratieve onderhandelingen te realiseren. Daarin moeten de afhankelijkheden tussen boer, natuur en samenleving centraal komen te staan. Om die integratieve onderhandelingen te faciliteren is volgens Aarts en Leeuwis een actieve overheid nodig, net als een sterke lobby voor natuurinclusieve landbouw.

Met name in de tuinbouw wordt een belangrijk deel van het werk uitgevoerd door arbeidsmigranten. Hun perspectief blijft echter vaak onderbelicht in discussies over de toekomst van voedsel in Nederland. In essay 8 bespreekt Siegmann daarom de situatie van arbeidsmigranten aan de hand van het begrip ‘gereguleerde precariteit’, waarmee ze wijst op het feit dat veel onzekerheden waar arbeidsmigranten mee te maken krijgen een gevolg zijn van de manier waarop de wet- en regelgeving is ingericht. Hoewel het onduidelijk is hoeveel mensen er als arbeidsmigrant in het Nederlandse agrocomplex werken, is het wel duidelijk dat de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden vaak niet goed op orde zijn, zoals ook de

commissie-Roemer recent concludeerde (Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten 2020). Daarvan ondervinden niet alleen de arbeidsmigranten zelf last, maar het levert ook problemen op met gebrekkige huisvesting op plekken waar sociale problemen zich vaak al neigen te concentreren. We weten niet precies hoe groot het probleem met gebrekkige arbeidsconstructies voor arbeidsmigranten is. Dat komt volgens Siegmann doordat er twijfel bestaat over het aantal arbeidsmigranten dat werkzaam is in de Nederlandse land- en tuinbouw. Vanuit het perspectief van arbeidsmigranten bestaat dan het gevaar dat de discussie rondom duurzaamheid wordt vernaauwd tot ecologische parameters, die weinig betrekking hebben op de sociale aspecten van duurzaamheid, zoals die bijvoorbeeld wel meer ingebed zijn in de *sustainable development goals*. Dat ook sociale aspecten onderdeel uitmaken van sommige concepties van duurzaamheid is misschien niet verwonderlijk: wanneer een systeem ecologisch gezien houdbaar is, maar onvoldoende ten dienste staat van de mensen wier voortbestaan van dat systeem afhangt, dan lijkt duurzaamheid een lege huls.

De laatste twee essays van de bundel richten zich op het perspectief van burgers als consumenten. In het huidige voedselsysteem hebben consumenten in Nederland toegang tot veel, gevarieerd en relatief goedkoop voedsel.<sup>1</sup> In hun rol als consument zijn burgers afhankelijk van het voedselsysteem, maar kunnen ze, omgekeerd, het voedselsysteem ook beïnvloeden door de keuzes die ze maken. In essay 9 richt Dagevos zich daarom op de veranderingen die nodig zijn in ons eetgedrag zodat we ook in de toekomst voldoende voedsel kunnen blijven produceren. Voor Dagevos staat daarbij centraal de vraag hoe we vleesconsumptie kunnen minderen: de vleesconsumptie is in Nederland in de tweede helft van de twintigste eeuw verdubbeld, waardoor de ecologische voetafdruk van ons dieet behoorlijk is toegenomen. Willen we hier iets aan doen, stelt Dagevos, dan zal er een omslag moeten plaatsvinden van consumptie als maatstaf voor welvaart naar een omgangsvorm die uitgaat van de ecologische grenzen waarbinnen het voedsel geproduceerd moet worden. Het bewerkstelligen van die omslag is geen eenvoudige opgave, aldus Dagevos. Wat en hoeveel we consumeren wordt immers vaak gezien als onderdeel van onze identiteit, van wat en wie we zijn. De verantwoordelijkheid bij de consument leggen impliceert daarmee dat we zelf moeten veranderen. Dit is geen eenvoudige opgave en vraagt om een overheid die hiervoor een gedeelde verantwoordelijkheid neemt door welvaart breder te definiëren, voorbij een te nauwe focus op stabiele consumptie alleen.

Bock en Wiskerke bespreken in essay 10 de tegenbeweging die is ontstaan als reactie op ontwikkelingen in het gangbare voedselsysteem. Waar de ontwikkeling in het gangbare voedselsysteem kan worden gekenmerkt door drie met elkaar samenhangende en elkaar versterkende processen van ontkoppeling, onthechting en ontvlechting, vindt er ook een tegenbeweging plaats die zich richt op het (opnieuw) verbinden, verankeren, verbreden en vervlechten van de voedselproductie. Bock en Wiskerke bespreken enkele initiatieven die gedeelde verantwoordelijkheid en bredere zeggenschap proberen te scheppen. Dat wordt gedaan door nieuwe constructies waarbij het land in collectief bezit komt. De risico's van de productie komen daarbij niet meer vooral op het bordje van de boer, maar worden breder gedeeld door consument en producent. Bij dergelijke initiatieven speelt niet alleen aandacht voor duurzaamheid een rol, maar ook voor gezondheid, natuur, landschap, cultuur en identiteit – een gezamenlijk besef van welvaart dat meer omvat dan productiekosten en verkoopprijzen. Dergelijke alternatieve voedselnetwerken wijzen op een grote bereidheid onder in elk geval een deel van de burgers om alternatieven voor het gangbare systeem te ontwikkelen. Ze kunnen echter ook botsen met de beleidsambities op het gebied van duurzaamheid, doordat de distributie-efficiëntie vaak minder is, of doordat niet alle alternatieve netwerken voor elke burger toegankelijk zijn. Desalniettemin zien Bock en Wiskerke bredewelvaartskansen door gemeenschappelijk bezit en beheer van land, door daarmee burgers meer zeggenschap te geven over het voedselsysteem.

De veranderende context waarin agrarische ondernemers opereren heeft ook gevolgen gehad voor het boerenbedrijf zelf. Daar kwam steeds meer nadruk te liggen op schaalvergroting en technologische innovatie om de kostprijs te kunnen drukken en op de Europese voedselmarkt te kunnen concurreren

<sup>1</sup> Al wijzen sommige mensen er ook op dat die diversiteit vooral een grote verscheidenheid is van producten op basis van een beperkt aantal gewassen, zoals tarwe, soja en mais (bv. Fitzgerald 2016).

(zie essay 1 van Poppe). Veel boerenbedrijven zijn in familieverband blijven opereren, hoewel het boerenleven door de moderniseringsslag op ingrijpende wijze is veranderd en agrariërs steeds meer als ‘vrije ondernemers’ op een mondiale markt worden gezien. Boeren zijn niet altijd onverdeeld voorstander geweest van industrialisering in de landbouw (zie essay 3 van Haalboom). Zo hebben boerenorganisaties zich aanvankelijk verzet tegen de opkomst van private mengvoerbedrijven, uit angst dat uitsluitend goedkope en kwalitatief slechte ingrediënten onderdeel van het dieet zou gaan uitmaken. Met de modernisering kwam bovendien steeds meer regulering van de agrarische sector, waardoor boerenbedrijven met veel wet- en regelgeving te maken kregen. Een deel van de wet- en regelgeving dat uit het Gemeenschappelijk landbouwbeleid voortkwam was aanvankelijk bedoeld als sociaal vangnet voor boeren, maar bleek niet voor alle boeren even gemakkelijk te navigeren. Niet alle boeren profiteren mede daardoor evenveel van de diverse regelingen. In de agrarische sector is er bovendien regelmatig onvrede over de overheidsbemoeienis die het vrije ondernemerschap van de boerenbedrijven in de weg staat. Ook lijkt er vaak sprake te zijn van een ervaren gebrek aan erkenning voor de expertise van boeren als voedselproducenten, landschapsbeheerders en natuurbeschermers (zie essay 7 van Aarts en Leeuwis). Dergelijke inzichten bieden context bij de recent onvrede over stikstofbeleid en plaatsen deze in het langetermijnperspectief van de structurele ontwikkeling van het voedselsysteem.

## Conclusie

De productie en consumptie van voedsel gaat gepaard met een grote verscheidenheid aan waarden en belangen. De bijdragen aan deze bundel hebben inzicht gegeven in de waarden en belangen die met een internationaal verweven voedselsysteem gemoeid gaan. Toegang tot betaalbaar en gezond voedsel is een voorwaarde voor een samenleving in optimale welvaart. Voor sommigen staat voedselzekerheid dan ook centraal in hoe ze naar het voedselsysteem kijken, terwijl anderen meer focus leggen op het verdienvermogen van de Nederlandse economie, of de impact van het voedselsysteem op de leefomgeving en de natuur. Doordat de productie en consumptie van voedsel sterk verweven is met het buitenland, spelen ook belangen buiten Nederland een rol. Via handelsrelaties, internationale ondernemingen en organisaties, en ecologische verwevenheid hebben keuzes die in Nederland worden gemaakt gevolgen voor het leven van mensen elders. De verscheidenheid aan waarden en belangen maakt dat elke beleidsopgave op het gebied van voedsel al snel een complex probleem kan worden. In de beleidsliteratuur worden dergelijke problemen ook wel ‘*wicked problems*’ genoemd: problemen die zich moeilijk laten afbakenen en geen ultieme oplossing kennen. Dat komt deels doordat oplossingen vaak ook weer nieuwe problemen genereren, en deels doordat het doel niet eenduidig kan worden bepaald (Head en Alford 2015). Welke oplossingen er ook worden aangedragen om een beleidsopgave aan te pakken, ze zullen altijd leiden tot ontevredenheid in sommige groepen.

Mede dankzij de complexiteit van de uitdagingen waar het voedselsysteem voor staat, is volgens veel essayisten een daadkrachtige overheid gevraagd. Hoewel het niet de bedoeling is geweest de handelingsperspectieven van de overheid in deze bundel uitputtend te behandelen, zijn er in de essays diverse handelingsperspectieven aan bod gekomen. Daarbij wordt vaak gewezen op de kansen die er liggen voor een overheid in een meer sturende rol. In die rol zou de overheid bijvoorbeeld meer kunnen sturen op kennisoverdracht via hernieuwd OVO-beleid of het beprijzen of belonen van (niet-)duurzame praktijken. Ook kan de overheid zich focussen op het bieden van heldere visies op wat wordt verstaan onder duurzame en natuurinclusieve landbouw en daar passende beloningsstructuren voor inrichten. Andere mogelijke manieren waarop de overheid kan sturen is door de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden van onder andere voor arbeidsmigranten te verbeteren, en door actieve interventies te plegen in de consumptogene omgeving, waardoor consumenten minder worden aangezet tot overconsumptie. Of de overheid die rol ook wil pakken, hangt echter af van politieke afwegingen. Daarbij kunnen mogelijk ook nog andere sociaal-maatschappelijke overwegingen een rol spelen, zoals de betaalbaarheid en bereikbaarheid van voedsel voor verschillende groepen in de samenleving (zie essay 10 van Bock en Wiskerke). Mits er geen flankerende maatregelen worden genomen, kan bijvoorbeeld het beprijzen van ecologisch belastende vormen van productie en consumptie relatief grote gevolgen hebben voor de groepen in de samenleving die naar verhouding toch al moeilijker rond kunnen komen (De Kluizenaar et al. 2024).

Een daadkrachtige overheid betekent echter ook dat er keuzes zullen worden gemaakt die niet tot ieders tevredenheid zullen leiden. In het verleden heeft de overheid effectief landbouwbeleid kunnen voeren doordat de maatschappelijke belangen (het voorkomen van een kille sanering van het platteland) en economische belangen (toegang tot goedkoop voedsel) goed met elkaar en met de bedrijfsbelangen van het agrocomplex te verenigen waren. Ecologische belangen speelden daarbij een minder grote rol. Dat kwam deels door onvoldoende kennis over de gevolgen van intensieve productie, en deels doordat de ecologische belangen een minder grote rol speelden in het afwegingskader voor het landbouwbeleid. Zoals beschreven in deze bundel heeft hierdoor een situatie kunnen ontstaan waarin de landbouwbelangen tegenover de natuurbelangen zijn komen te staan. Nu de belangen divers en minder eenduidig zijn geworden, zal het moeilijker zijn om tot adequaat beleid te komen via poldermethoden. Hiermee is niet gezegd dat verandering van het systeem niet te realiseren is. Er zijn immers genoeg maatregelen te bedenken waarmee de doelstellingen die de politiek zich in de afgelopen jaren heeft gesteld kunnen worden gehaald. De uitdaging zit in de maatschappelijke opgave. Hoe komen we tot oplossingen die als rechtvaardig en legitiem worden ervaren, ook al stemmen ze niet tot ieders tevredenheid? En hoe zorgen we ervoor dat burgers niet worden teleurgesteld doordat gecreëerde verwachtingen niet kunnen waargemaakt met mogelijke gevolgen voor het vertrouwen in overheid en politiek? De slotbeschouwing gaat daar verder op in.

Ten slotte dient te worden gezegd dat de bijdragen aan de bundel niet uitputtend zijn geweest in het beschrijven van de waarden en belangen die met het voedselsysteem gemoeid gaan. Sommige waarden en belangen zijn daarvoor onvoldoende aan bod gekomen. Te denken valt aan dierenwelzijn en de rol van ketenspelers als supermarkten en financiële instellingen. Als geheel biedt de bundel daarmee aanknopingspunten voor een integraal perspectief op het voedselsysteem. Er zijn echter ook nog een aantal vragen onbeantwoord gebleven. Denk aan de verwachtingen die mensen hebben op het gebied van het voedselsysteem en de mate waarin dit strookt met de aannamen zoals die liggen besloten in beleid, welke rechtvaardigheidsprincipes voor mensen leidend zijn in een internationaal verweven systeem zoals het voedselsysteem, en de opvattingen die mensen hebben over de omgang met dieren in de Nederlandse veehouderij. In toekomstig onderzoek kan er dus nog veel worden gedaan om onderbelichte perspectieven op het internationaal verweven voedselsysteem voor het voetlicht te brengen, om zo bij te dragen aan de doorontwikkeling van een integraal perspectief op twee essentiële aspecten van welke samenleving dan ook: de productie en consumptie van voedsel.

## Literatuur

- Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020). *Geen tweederangs burgers: aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Den Haag: Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten.
- Fitzgerald, K.J. (2016). Thinking Globally, Acting Locally: Locavorism and Humanist Sociology. In: *Humanity & Society*, jg. 40, nr. 1, p. 3-21 ([doi.org/10.1177/0160597615619273](https://doi.org/10.1177/0160597615619273)).
- Head, B.W. en J. Alford (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. In: *Administration & Society*, jg. 47, nr. 6, p. 711-739 ([doi.org/10.1177/0095399713481601](https://doi.org/10.1177/0095399713481601)).
- Kluzenaar, Y. de, A. van der Heide en J. Iedema (2024). Verduurzaming als sociaal-maatschappelijke opgave. In: L. Vermeij, Y. de Kluzenaar, M. Reijnders en M. Coenders (red.), *Koersen op kwaliteit van de samenleving. Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2024* (p. 90-103). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

# Slotbeschouwing: Rechtvaardigheid in het internationale voedselsysteem

Met de opkomst van het begrip ‘brede welvaart’ heeft binnen de Nederlandse overheid in de afgelopen jaren steeds meer de ambitie postgevat om naast economische groei ook op ecologische en sociaal-maatschappelijke dimensies van welvaart te sturen. De ruimte die de overheid daarvoor heeft wordt echter in belangrijke mate beïnvloed door de verschillende manieren waarop onze instituties met het buitenland zijn verweven. Belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen die grote gevolgen kunnen hebben voor het leven van mensen in Nederland hebben vaak een sterk internationaal karakter. Het beleid dat die ontwikkelingen in goede banen moet leiden, vindt bovendien vaak plaats in een *multi-level governance setting*, waarin supranationale bestuursorganen, lokale overheden en alles daartussenin een rol spelen. De internationale verwevenheid van de Nederlandse samenleving geeft vaak dan ook nog een extra laag van complexiteit aan beleidsopgaven, die afgezien daarvan al ingewikkeld genoeg zijn. Met deze bundel wilden we vanuit het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) licht werpen op de gevolgen die de internationale verwevenheid van de Nederlandse samenleving heeft voor mensen hier en elders. Ook wilden we inzoomen op de ruimte die de Nederlandse overheid heeft om daarop te sturen. Dat deden we door het internationale karakter van het voedselsysteem onder de loep te nemen en na te gaan wat die verwevenheid betekent voor de beleidsopgaven die er op tafel liggen.

Het voedselsysteem is op diverse manieren met de Nederlandse samenleving verweven en raakt aan de kwaliteit van leven in Nederland en elders en aan verdelingsvraagstukken. Gezien de complexiteit van het voedselsysteem en de vele uiteenlopende waarden en belangen die ermee gemoeid, gaan is sturing van dat systeem dan ook geen eenvoudige opgave. Naast de technische uitdagingen die het doelbereik van verduurzamingsbeleid bemoeilijken (Boezeman et al. 2024), zijn er ook uitdagingen op sociaal-maatschappelijk vlak. Zo is er onenigheid over welke doelen leidend moeten zijn voor het landbouw- en voedselbeleid, en welke belangen daarbij moeten worden geprioriteerd. Terwijl de noodzaak voor verduurzaming van de productie en consumptie voor sommigen evident is, is dat voor anderen niet het geval. De doelen en de prioritering van de belangen kunnen bovendien veranderen door de tijd heen, zoals we reeds hebben gezien met het afzakken van de beleidsambities van de Europese *Green Deal*. Als ondanks enorme inspanningen de ambities niet worden gerealiseerd, zal dat ook gevolgen kunnen hebben voor het vertrouwen in de overheid en de relatie tussen burger en overheid in bredere zin. De ruimte die de Nederlandse overheid heeft om te sturen op de economische, ecologische en sociale uitkomsten van het voedselsysteem, wordt bovendien mede bepaald door de manier waarop de voedselproductie en -consumptie zijn verbonden met het buitenland. Omdat niet iedereen tevreden kan worden gesteld en de legitimiteit van het beleid niet slechts kan berusten op de resultaten die worden behaald, is het belangrijk om een duidelijke visie te ontwikkelen op welke principes de rechtvaardigheid van het landbouw- en voedselbeleid berust. Mensen zijn over het algemeen bereid beleid te accepteren, ook als het eigen belang daarmee niet is gediend, zolang de keuzes maar als rechtvaardig worden gezien. Rechtvaardigheid, met andere woorden, kan een belangrijke voorwaarde zijn voor burgerparticipatie en -acceptatie van beleid (Mouter et al. 2021).

Met deze slotreflectie willen we bijdragen aan de ontwikkeling van een dergelijke visie door de rechtvaardigheidsdimensies van het voedselsysteem te belichten. We doen dit door nader in te gaan op de betekenis van rechtvaardigheid in een internationaal verweven voedselsysteem en te bespreken hoe rechtvaardigheidsoverwegingen een rol kunnen spelen in beleidskeuzes.

## Door uiteenlopende waarden en belangen kan rechtvaardigheid verschillende betekenissen hebben

Complexe maatschappelijke opgaven vragen om beleid waarin verschillende private en publieke belangen goed worden gewogen. Zoals Aarts en Leeuwis in essay 7 reeds constateerden, heeft het huidige landbouw- en natuurbeleid vaak nog het karakter van distributieve onderhandelingen. Daarbij is er weinig oog voor het perspectief van verschillende partijen, ligt de nadruk op de eigen standpunten en wordt weinig zorg gedragen voor elkaar. Wanneer niet alle groepen tevreden kunnen worden gesteld door beleid, zal er echter goed moeten worden nagedacht over de rechtvaardigheidsprincipes die leidend zijn: wat moet er van welke burgers worden gevraagd en waarom? In een dergelijke ‘integratieve benadering’, zoals Aarts en Leeuwis bepleiten, is onder meer aandacht nodig voor verschillende perspectieven en de condities waaronder burgers kunnen, willen, moeten en/of mogen meedoen met de beoogde veranderingen. Voor de verduurzaming van het voedselsysteem zal bijvoorbeeld moeten worden gekeken naar de voorwaarden waaronder boeren en consumenten willen, kunnen en moeten meedoen met de verduurzaming van de landbouw in Nederland.

Niet voor alle boeren is de bewegingsruimte even groot (Trienekens et al. 2024). Met de transitie naar het moderne landbouwsysteem, waarin boeren als vrije agrarische ondernemers opereren op een internationale markt, zijn agrarische ondernemingen doorgaans ook kapitaalintensieve ondernemingen geworden. Een gemiddeld boerenbedrijf heeft vandaag de dag bijna 900.000 euro schuld (Berkhout et al. 2022). De kleine marges en hoge schulden maken bijvoorbeeld dat agrarische ondernemers in dit systeem vaak maar beperkte bewegingsvrijheid hebben om aan het bedrijfsmodel te sleutelen, en dat kleine veranderingen grote financiële gevolgen kunnen hebben (Vink en Boezeman 2018). Het huidige natuur- en stikstofbeleid zet mede daarom sterk in op bedrijfsbeëindiging, waarbij de aanverwante rechten niet worden doorverkocht aan ondernemingen die meer stikstofruimte willen. Op basis van vrijwilligheid lijkt de potentiële duurzaamheidswinst echter nog beperkt, en is het de vraag hoe de overige winst moet worden behaald (Boezeman en Vink 2022). Hoewel er onder consumenten een grote bereidheid lijkt te zijn om duurzamer te leven, blijkt de praktijk weerbarstig. De intenties zijn maar slechts gedeeltelijk terug te zien in gedrag (Geerts et al. 2023; Versantvoort et al. 2024), waardoor de financiële ruimte voor voedselproducenten om te verduurzamen nog meer wordt beperkt.

De mate verschilt waarin mensen willen en kunnen bijdragen aan de verduurzaming van het voedselsysteem. Zoals we in de diverse bijdragen in deze bundel zagen, kan er daarbij een grote verscheidenheid aan waarden en belangen een rol spelen. Sommige mensen maken zich bijvoorbeeld zorgen over de staat van de natuur, gezondheid, en/of de omgang met dieren in de intensieve veeteelt. Anderen zijn vooral bezorgd over de onzekerheden waarmee boeren te maken krijgen in een veranderende samenleving en/of over de betaalbaarheid van het voedsel. Hoewel zorgen over voedsel van alle tijden zijn, zijn met name opvattingen over de omgang met dieren in de landbouw steeds meer op de politieke agenda komen te staan (Verdonk 2009). Steen des aanstoots voor een deel van de bevolking is de opkomst van de grootschalige intensieve veehouderij of de bio-industrie, die vooral voor de export produceert. Ze levert daardoor in economische zin slechts iets op voor een kleine groep, terwijl een grote groep met de nadelen wordt opgezadeld. Voor anderen behoren dierlijke producten juist tot belangrijke handelsproducten van Nederland. Zij vinden dat boerenfamilies daaraan een boterham moeten kunnen blijven verdienen, en zien de veehouderij als cultureel erfgoed dat moet worden behouden (Mouter et al. 2021). Veel mensen vinden dan ook dat wat er van de veehouderij wordt gevraagd niet geheel in verhouding staat tot wat er van andere grote stikstofuitstotende bedrijven wordt gevraagd (Mouter et al. 2021; Den Ridder et al. 2023). In de beeldvorming kan de lokaal gewortelde boer dan tegenover de meer kosmopolitische veganist komen te staan (Smouter 2022). Zo kan landbouwpolitiek al snel tot bredere maatschappelijke discussie voeren. De boerenprotesten die ontsproten als gevolg van het besluit van de Raad van State om het Programma Aanpak Stikstof ongeldig te verklaren, vonden niet alleen gehoor bij boeren zelf. De protesten resoneerden in de samenleving en haakten aan op een breder gevoeld regionaal en/of perifeer ressentiment en ontevredenheid over de landelijke politiek (Smouter 2022; Van Vulpen 2023). Dat het voedselsysteem op een eerlijke en rechtvaardige manier moet worden ingericht, daarover zijn de meeste mensen het wel eens. De vraag is alleen: rechtvaardig voor wie?

## Rechtvaardigheid in een internationaal verweven voedselsysteem

De perceptie dat beleid en beleidsuitkomsten rechtvaardig zijn, kan een belangrijke voorwaarde zijn voor de acceptatie en legitimiteit van ingrijpende maatregelen (Mouter et al. 2021; Van Noije 2019). In de beleidsadvisering is er daarom steeds meer aandacht voor de rechtvaardigheid van verduurzamingsbeleid. De focus ligt daarbij vaak op verdelende rechtvaardigheid. In een recent rapport belicht de WRR (2023) bijvoorbeeld een aantal principes die leidend kunnen zijn bij percepties van rechtvaardigheid in de verdeling van kosten van het Nederlandse klimaatbeleid. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV 2023) gaat in een publicatie in op de rechtvaardigheidsvraag van klimaatverandering en klimaatbeleid vanuit mondiaal perspectief. Daarin komen vragen aan bod als: welke landen zijn er verantwoordelijk voor klimaatverandering? En welke landen krijgen het meest te maken met de nadelige gevolgen van klimaatverandering?

Naast verdelende rechtvaardigheid worden er in de wetenschappelijke literatuur nog twee dimensies van rechtvaardigheid onderscheiden: procedurele rechtvaardigheid en erkenning of *recognition justice* (zie bv. De Bruin et al. 2023). Procedurele rechtvaardigheid gaat over de manier waarop beslissingen tot stand komen. Hoe worden burgers daarbij betrokken? En waar worden verantwoordelijkheden voor de uitvoering van het beleid neergelegd? In de context van verduurzamingsbeleid kent erkenning in de literatuur verschillende dimensies (Van Uffelen 2022). Het gaat onder meer over de vraag wiens belangen moeten worden gewogen bij het maken van beleidskeuzes en op welke manier. Hoe zwaar weegt het perspectief van agrarische ondernemers ten opzichte van consumenten, andere gebruikers van de leefomgeving, of het lot van arbeidsmigranten? Moeten de belangen van dieren ook worden meegewogen? Gaat het verduurzamingsvraagstuk alleen over voedselzekerheid, of ook over gezondheid, het verdienvermogen van de Nederlandse economie, en de bijdrage van Nederland aan de oplossing van mondiale ecologische problemen? Erkenning impliceert dus een bepaalde mate van solidariteit (ervaren of geïnstitutionaliseerde vormen van lotsverbondenheid); het ervaren gebrek aan erkenning kan bijdragen aan gevoelens van onbehagen in de samenleving (Geurkink en Miltenburg 2023).

De bijdragen in de bundel wijzen op een aantal aandachtspunten op het gebied van rechtvaardigheid die belangrijk kunnen zijn voor de legitimiteit van het verduurzamingsbeleid op het gebied van voedsel:

- 1 Het Nederlandse voedselsysteem is afhankelijk van de import en export van en naar het buitenland. Daarom gaat het bij de rechtvaardige verdeling van dat systeem niet alleen om hoe de lusten en de lasten van het verduurzamingsbeleid in Nederland worden ervaren, maar ook om hoe de lusten en lasten van het voedselsysteem in internationaal opzicht worden verdeeld. Voor de legitimiteit van het verduurzamingsbeleid kan het om die reden van belang zijn om niet alleen te kijken naar de ervaren rechtvaardigheid van de verdeling van de lusten en lasten van het systeem in Nederland, maar ook elders.
- 2 Er bestaan verschillende perspectieven op wat duurzaamheid betekent in de context van het voedselsysteem, op de mate waarin niet-ecologische factoren daarbij een rol moeten spelen, en daarmee ook op hoe een toekomstbestendig en duurzaam voedselsysteem eruit moet komen te zien. Individuen kunnen daarbij vanuit verschillende waarden vertrekken. Terwijl de een belang hecht aan biosferische waarden waarbij de nadruk ligt op ecologische aspecten, legt de ander meer nadruk op het belang van voedselzekerheid of het verdienvermogen van de agrarische sector. Daarin zit het risico dat de invulling van het begrip 'duurzaamheid' zoals beleidsmakers dat hanteren niet altijd overeenkomt met de ideeën die daarover leven in de maatschappij. Binnen de overheid kunnen daardoor normatieve verwachtingen ontstaan die onbedoeld bijdragen aan het uitsluiten van andere perspectieven (Blijleven et al. 2023). Burgers en boeren kunnen bijvoorbeeld uiteenlopende ideeën hebben over natuur en natuurbeheer en kunnen zich miskend voelen als daar in beleid niet voldoende oog voor is (zie essay 7 van Aarts en Leeuwis). Als de overheid burgers wil meenemen en/of de verantwoordelijkheid voor de verduurzamingstransitie van het voedselsysteem bij burgers wil leggen, is helderheid nodig over wat de overheid wel of niet onder duurzaamheid verstaat, en op welke schaal oplossingen moeten worden gezocht.

- 3 Door het internationale karakter van het voedselsysteem spelen er ook belangrijke vragen over procedurele rechtvaardigheid: wie er op welke manier betrokken is bij besluitvorming en hoe beslissingen tot stand komen. Internationalisering in het voedselsysteem is bijvoorbeeld gepaard gegaan met marktconcentratie voor toeleveringsproducten en distributie. De ontwikkeling van het huidige voedselsysteem heeft daarmee gevestigde belangen gecreëerd die volgens sommigen onevenredig grote invloed kunnen hebben op de verdere ontwikkeling van het systeem (Mooney 2017; zie essay 3 van Haalboom). Bovendien vindt de besluitvorming plaats in een gelaagde overheidsstructuur. Daarbij worden de grote lijnen vaak uitgestippeld op supranationaal en (in mindere mate) nationaal niveau, en vindt de uitwerking vaak (maar niet uitsluitend) plaats op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau. Het is de vraag of en hoe de verschillende belangen en perspectieven in de samenleving mee kunnen worden genomen in de besluitvorming, en hoe lokale, nationale, Europese en internationale beleidsprioriteiten met elkaar kunnen worden verenigd.

## Keuzes voor een toekomstbestendig voedselsysteem

Met deze verkenning van de internationale verwevenheid van het voedselsysteem willen we niet alleen de complexiteit van de beleidsrealiteit in beeld brengen, maar ook aanknopingspunten bieden voor beleid. Deze afsluitende sectie biedt daarom een reflectie op keuzes die voortkomen uit de internationale verwevenheid van het voedselsysteem met oog voor de eerder genoemde rechtvaardigheidsoverwegingen. Op deze keuzes is geen eenduidig antwoord te formuleren. Hoe de politiek zal kiezen met deze moeilijke keuzes om te gaan, zal deels samenhangen met de aspecten van brede welvaart waar in de komende jaren de nadruk op wordt gelegd.

### **Keuze 1: Verduurzaming door extensivering of intensivering**

Vaak gaat het gesprek over de toekomst van de Nederlandse landbouw over de vraag of, in hoeverre, en in welke gebieden de sector moet extensiveren of juist moet intensiveren (Westhoek et al. 2010; zie ook Mann 2018). Beleidsmakers kunnen ervoor kiezen om verdere intensivering van de productie (in sommige gebieden) te ontmoedigen met maatregelen gericht op de inputfactoren of output van landbouwactiviteiten. Ook kunnen ze ervoor kiezen om die intensivering juist verder aan te moedigen in gebieden waar de sociale en ecologische impact relatief klein is, en ruimte scheppen voor de mogelijkheden die door technologische innovatie worden geboden. Extensieve productietechnieken zijn vaak beter voor grond, water en natuur, maar worden ook vaak in verband gebracht met verminderde productiviteit van de landbouwgrond. Daardoor kunnen problemen ontstaan als de landbouw wereldwijd tegelijkertijd extensiveert en de samenstelling van het mondiale dieet onveranderd blijft (Migchels et al. 2023). Ook hier biedt innovatie mogelijk uitkomst, maar dan via biologische methoden. In het verleden heeft het Europese landbouwbeleid intensivering van de productie aangemoedigd. Hoewel de Europese Unie met de ‘van boer tot bord’-strategie de weg van extensivering leek in te slaan, zijn de beleidsambities inmiddels afgezwakt en is de toekomst van de strategie onzeker geworden. Ook de geplande hervormingen van het gemeenschappelijke landbouwbeleid en de Europese natuurherstelwet staan onder druk. Dergelijke maatregelen zijn onderdeel van de *Green Deal* waarmee de Europese Commissie invulling wil geven aan de mondiale opgaven op het gebied van klimaat en biodiversiteit. Er zijn echter ook zorgen over gevolgen van de maatregelen voor Europese boeren en de verminderde landbouwproductiviteit (Baquedano et al. 2022; Bremmer et al. 2021).

Binnen de Europese beleidscontext kan de Nederlandse overheid verschillende accenten leggen op de ontwikkeling van het voedselsysteem door maatregelen die extensivering of juist een combinatie van extensivering en intensivering bevorderen. Zoals eerder geconstateerd kan de intensieve productie een bron van inkomsten zijn voor de een, terwijl anderen er vooral last van ervaren door verslechtering van luchtkwaliteit, huisvestingsproblematiek en concentratie van mineralen die schadelijk kunnen zijn voor natuur, milieu en klimaat. Hoewel de grootste financiële baten van de productie in dit beeld vooral ten goede komen van een kleine groep producenten, zijn de lasten diffuus, verspreid over een groot deel van de bevolking die in wisselende mate de gevolgen van de intensieve productie ondervindt. Naast de vraag hoe en in welke mate Nederland dan wel moet bijdragen aan de mondiale voedselzekerheid, en het

tegengaan van klimaatverandering en biodiversiteitsverlies, is er dus ook de vraag hoe een rechtvaardige verdeling van de lusten en de lasten eruit ziet. Kiezen voor gerichte intensivering kan ruimte scheppen voor extensivering op andere plekken, maar kan wel vragen oproepen over hoe de lusten en lasten zijn verdeeld tussen gebieden.

Voor boeren draait de discussie rondom intensivering en extensivering ook om bestaanszekerheid. De intensiteit van de productie is immers een belangrijk aspect van het agrarische bedrijfsmodel. Gezien de dunne marges waar een groot deel van de boeren mee werkt, stuit beleid dat bijdraagt aan de onzekerheid over het verdienmodel al snel op weerstand vanuit de agrarische sector. Bovendien kan de noodzaak voor agrarische ondernemers om rendement uit bedrijfsinvesteringen te halen eraan bijdragen dat verduurzamingsmaatregelen ongewenste neveneffecten hebben. Zo kunnen aanvullende natuur- en milieueisen de noodzaak om de kostprijs te verlagen via intensivering en schaalvergroting bijvoorbeeld juist in de hand werken (zie essay 1 van Poppe). Ook biologische boeren blijken niet onverdeeld positief over initiatieven om extensieve productie het nieuwe normaal te maken. Een deel van hun inkomsten is immers afkomstig van hun toegang tot een nichemarkt waar consumenten bereid zijn extra te betalen voor duurzame producten. Bij gelijke vraag zal een toename in het aanbod van biologische producten ook hun inkomsten onder druk kunnen zetten (Oudman 2023).

### **Keuze 2: De rol van de veehouderij in Nederland**

De vraag bij de positie van de veehouderij in Nederland, is of Nederland zich wil blijven specialiseren in de productie van dierlijke producten, of dat we de veehouderij vooral gaan zien als verwerker van reststromen in de landbouw (Bos et al. 2023). Met het inperken van de veehouderij kan de emissie van stikstof en broeikasgassen worden teruggedrongen, kunnen grondwaterstanden worden bijgesteld en bodemdaling voorkomen, en kan er meer ruimte ontstaan voor de natuur. Ook kan de toelevering van producten die vaak in verband worden gebracht met schadelijke gevolgen elders op de wereld worden teruggedrongen, zoals de import van soja voor veevoer en/of kunstmest. Velen zijn het erover eens zijn dat het verkleinen van de veehouderij veel voordelen met zich meebrengt. Wel verschillen de meningen over de mate waarin de veehouderij moet worden teruggebracht, op welke manier dat moet worden gedaan, en of het reduceren van de veehouderij een doel op zich moet zijn (IBO Klimaat 2023; Reudink et al. 2023). Plannen om de veehouderijsector te doen krimpen zijn de afgelopen jaren bovendien op veel weerstand gestuit. De plannen creëren voor agrarische ondernemers veel onzekerheid. Bovendien zien veel veehouders inkrimplingsplannen als onrechtvaardig, omdat ze het gevoel hebben dat zij daarmee opdraaien voor de stikstofcrisis, terwijl andere grote vervuilers worden ontzien (De Witte en Molema 2023: 23). Zoals reeds aangegeven kunnen zulke gevoelens van onrechtvaardigheid bovendien breder resoneren in de samenleving (Mouter et al. 2021). De overheid kan er daarom ook voor kiezen om de veehouderij in Nederland zoveel mogelijk in stand te houden. Ze zal dan in het kader van brede welvaart wel moeten nadenken over hoe om te gaan met bijkomstigheden, zoals de gevolgen voor de leefomgeving, de huisvesting van arbeidsmigranten op wiens schouders het rendement van de verwerkende industrie berust, en de uitstoot van broeikasgassen.

De bijdragen in deze bundel hebben laten zien dat de toekomst van de veehouderij niet los kan worden gezien van de internationale context, om drie verschillende redenen. Ten eerste is een groot deel van de productie in de veehouderij bestemd voor het buitenland. Dit betekent dat de baten van de veehouderij zich neigen te concentreren bij een relatief klein deel van de bevolking, terwijl de lasten veel breder worden gedragen door de samenleving als geheel. Ten tweede is de Nederlandse veehouderij afhankelijk van het buitenland voor de toelevering van kunstmest- en veevoergrondstoffen. Daardoor is de Nederlandse veehouderij gebonden aan grond buiten de eigen landsgrenzen, waar voor een belangrijk deel gewassen worden geteeld die ook geschikt zijn voor menselijke consumptie. Ten derde is er de bijdrage van Nederland aan de mondiale voedselvoorziening. Hoewel Nederland een netto-exporteur van voedsel is gemeten langs de economische lat van toegevoegde waarde, vertroebelt dit beeld wanneer we kijken naar de netto toegevoegde voedingswaarde, zoals Oosterveer stelt in essay 2. Dat veel van de productie plaatsvindt in de Nederlandse veehouderij, is mede de oorzaak van deze discrepantie. Of Nederland met de reductie van de veestapel hier te lande kan bijdragen aan het 'voeden van de wereld'

op duurzame wijze, zal dan ook afhangen van een aantal factoren. Daarop hebben beleidsmakers maar gedeeltelijk invloed. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat een deel van de productie zich naar elders verplaatst, waardoor bij gelijkblijvende productie en consumptie de mondiale winst op gebied van klimaat, biodiversiteit en voedselzekerheid slechts beperkt is, of zelfs negatief kan zijn. Maar als reductiemaatregelen kunnen worden gekoppeld bijvoorbeeld aan aanvullende eisen voor de invoer van dierlijke producten, zoals een uitbreiding van het *carbon border adjustment mechanism* (zie essay 5 van Dries), dan kunnen de maatregelen netto een positief effect hebben op mondiale voedselzekerheid, klimaat, natuur en diervriendelijkheid.

### **Keuze 3: Tussen globalisering en regionalisering**

Een derde keuze betreft de mate waarin Nederland wil inzetten op verdere globalisering van het voedselsysteem en het verder uitbreiden van mondiale handelsstromen, of juist wil toewerken naar een systeem waarin productieketens voornamelijk regionaal, dus op Europees niveau, zijn ingericht. Het huidige voedselsysteem heeft al een regionaal karakter, in de zin dat verreweg het grootste gedeelte van de handel in voedsel gedreven wordt met directe buurlanden en andere EU-lidstaten. Toch bestaan er ook een aantal specifieke productieketens met een uitgesproken mondiaal karakter. Zo importeert Nederland bijvoorbeeld veel soja, vlees, fruit en vruchtensap uit Brazilië en de Verenigde Staten, en natuurlijke vetten/oliën en veevoer vanuit China. Nederland exporteert veel babymelkpoeder en varkensvlees naar Nederland naar China en veel bier naar de VS (zie essay 2 van Oosterveer). Daarmee gaat ook handel in zogenaemde tertiaire producten gepaard, zoals meststoffen, landbouwmachines, en gewasbeschermingsmiddelen. Nederland kan erop inzetten om via Europese handelsverdragen met derde landen mondiale handelsstromen te vergroten, of juist af te zien van verdere liberalisering van handelsstromen in agrarische goederen, en de verdere ontwikkeling van regionale, Europese voedsel-netwerken te stimuleren.

Aan de keuze voor globalisering ofwel regionalisering zijn verschillende overwegingen over brede welvaart verbonden. Veel exporterende landen zouden betere toegang willen tot de Europese voedselmarkt, maar stuiten daarbij op de steeds sterkere wens van Europese landen om daar strengere duurzaamheidseisen aan te verbinden. Hoewel handelsliberalisering de totale economische welvaart in de EU kan vergroten en de beschikbaarheid van bepaalde producten kan verbeteren, betekent het ook dat een deel van de agrarische sector daaronder te leiden kan krijgen. Voor zover producenten elders aan lagere standaarden zijn gebonden dan agrarische ondernemers hier, kunnen Europese voedselproducenten vrezen dat verdere liberalisering zal leiden tot oneerlijke concurrentie. Tegelijkertijd is er de vrees dat verdere liberalisering negatieve neveneffecten heeft als er geen of weinig aanvullende voorwaarden aan de productie elders worden gesteld. In hoeverre het mogelijk is om dergelijke voorwaarden op te stellen binnen de huidige kaders van de Wereldhandelsorganisatie, is echter nog niet duidelijk (zie essay 5 van Dries). Ook vragen rondom klimaatrechtvaardigheid spelen een rol bij de keuze hoe Europa, en daarmee Nederland, zich zal verhouden tot handelsliberalisering op het gebied van voedsel. Afrikaanse, Aziatische en Latijns-Amerikaanse landen zullen waarschijnlijk te maken krijgen met productiviteitsdaling door klimaatverandering. Daardoor kunnen aanvullende voorwaarden aan handelsstromen als onrechtvaardig worden ervaren (AIV 2023). Bovendien zijn er steeds meer zorgen over de afhankelijkheid die kan ontstaan door intensivering van handelsstromen (WRR 2024), wanneer handelsstromen zich concentreren en er geen goede alternatieven beschikbaar zijn (zie essay 6 van Huysmans). Zulke externe overwegingen zullen goed moeten worden gewogen met interne overwegingen, en vragen om het maken van duidelijke keuzes vanuit een integraal afwegingskader.

### **Keuze 4: Vertrouwen op marktmechanismen of sterk overheidsingrijpen**

Om de duurzaamheidsdoelstellingen te behalen, kan de overheid ervoor kiezen om zelf ingrijpende maatregelen te treffen. In de afgelopen decennia heeft de overheid er echter steeds vaker voor gekozen een groot deel van de verantwoordelijkheid voor het verduurzamen van het voedselsysteem neer te leggen bij marktpartijen. Daaruit spreekt het vertrouwen dat marktmechanismen tot de beste uitkomsten zullen leiden. De landelijke overheid stelt in dit sturingsmodel de doelen, maar legt de uitvoering vooral bij decentrale overheden en de markt. Op het gebied van landbouwbeleid heeft de overheid met het

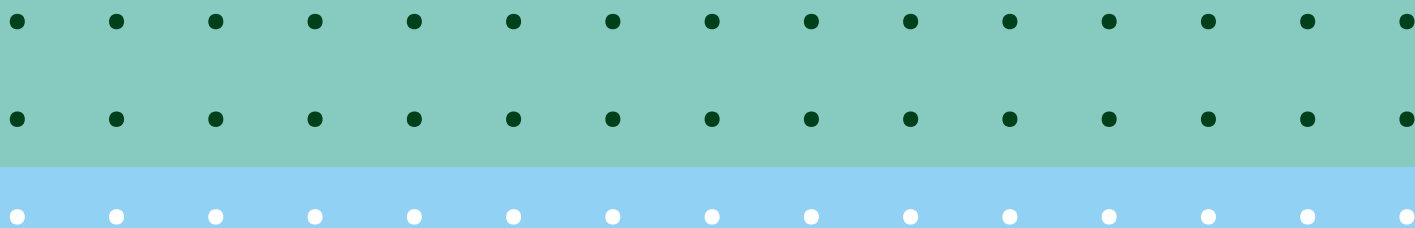
Nationaal programma landelijk gebied voor een dergelijke aanpak gekozen. Daarin heeft het rijk de doelen voor stikstof, natuur, klimaat en water gebundeld en gevraagd aan provinciale overheden om met plannen te komen waarmee de doelen met voldoende zekerheid kunnen worden gehaald (Boezeman et al. 2024). Aan de consumptiezijde lijkt de marktaanpak dominant. Zo zette het rijk met de Voedselagenda 2016-2020 in op het vergroten van consumentenbewustzijn en het verbeteren van transparantie in de keten. Ook is het rijk een samenwerkingsverband aangegaan met marktpartijen met het Marktprogramma verduurzaming dierlijke producten.

De bijdragen in deze bundel laten zien dat er ook belangrijke nadelen kleven aan het marktdenken. Die nadelen kunnen mogelijk verduurzaming van het voedselsysteem in de weg staan. Inzetten op het vergroten van consumentenbewustzijn kan bijvoorbeeld een aantrekkelijk alternatief zijn voor ingrijpende en controversiële maatregelen die direct raken aan de bestaanszekerheid van producenten. Dit zal echter nauwelijks effectief zijn wanneer er weinig verandert in wat Dagevos in essay 9 de consumptogene omgeving noemt. Het feit dat consumenten moeite lijken te hebben om duurzame intenties om te zetten in gedrag, wijt Dagevos deels aan de omgevingsfactoren die erop gericht zijn meer consumptie te stimuleren. Met andere woorden, structurele verandering in het gedrag van consumenten kan alleen worden gerealiseerd wanneer de overheid actief gaat sturen op consumptie. Dat kan bijvoorbeeld door financiële prikkels die aanzetten tot consuminderen, zo bepleit Dagevos. Aan het leggen van verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven kleven zowel voor- als nadelen. Grote ondernemingen, zoals supermarktketens, financiële instellingen en transportbedrijven, opereren vaak internationaal. Daardoor kunnen ze een belangrijke spil zijn in het veranderen van gedrag. Niet alleen in Nederland, maar ook over landsgrenzen heen, zoals Dries in essay 5 oppert. Daaraan kleeft echter ook een nadeel. Doordat deze bedrijven vaak internationaal actief zijn, kan het moeilijker zijn om voorwaarden te stellen aan productie, wanneer het gelijke speelveld daarmee in het geding komt. De structuur van het voedselsysteem heeft dus invloed op de sturingscapaciteit van de overheid.

## Literatuur

- AIV (2023). *Klimaatrechtvaardigheid als noodzaak*. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.
- Baquedaño, F., J. Jelliffe, J. Beckman, M. Ivanic, Y. Zereyesus en M. Johnson (2022). Food security implications for low-and middle-income countries under agricultural input reduction: The case of the European Union's farm to fork and biodiversity strategies. In: *Applied Economic Perspectives and Policy*, jg. 44, nr. 4, p. 1942-1954.
- Berkhout, P., H. van der Meulen en P. Ramaekers (2022). *Staat van Landbouw en Voedsel*. Wageningen: Wageningen Economic Research.
- Blijleven, W., F.de Koning, S. Sarwary, P. Feijten, A. Mangnus en R. Willems (2023). *Mensbeelden achter beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boezeman, D. en M. Vink (2022). *Beëindigen van veehouderijen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Boezeman, D., B. Silvius, M. Vink, W. Kuindersma, B. Breman, M. Hoogvlieten J. van den Roovaart (2024). *Ex ante analyse nationaal programma landelijk gebied: Provinciale programma's en rijksmaatregelen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bos, A.P., B.C. Breman, P.L. de Wolf, J.C.M. van Meijl, F.A. Geerling-Eiff, A. Jellema, E.L. de Jonge, J. Dekker, L.M. Fuchs, D. Puente-Rodríguez, M. van Ree, L. van Wassenae, M. Wesselink en S.A. Wigboldus (2023). *WUR-perspectieven op landbouw, voedsel en natuur*. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Bouma, J., P. Boot, H. Bredenoord, F. Dietz, M. van Eerdt, H. van Grinsven, M. Kishna, W. Ligtoet, R. van der Wouden en M. Sanders (2020). *Burger in zicht, overheid aan zet. Balans van de Leefomgeving 2020*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bremmer, J., A.G. Martinez, R. Jongeneel, H. Huiting en R. Stokkers (2021). *Impact Assessment Study on EC 2030 Green Deal Targets for Sustainable Food Production: Effects of Farm to Fork and Biodiversity Strategy 2030 at Farm, National and EU Level*. Wageningen: Wageningen Economic Research.
- Bruin, A., de, I.J. de Boer, N.R. Faber, G. de Jong, K.J. Termeer en E.M. de Olde (2023). Easier said than defined? Conceptualising justice in food system transitions. In: *Agriculture and Human Values*, jg. 42, p. 345-362.
- Dekker, P., E. Boonstoppel, M. Hurenkamp, I. Middendorp en E. Tonkens (2020). *Dealen met de grote wereld: Globalisering in de publieke opinie en op het werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Geerts, J., J. Roumen, A. Ivens en H.P. Honkoop (2023). *Monitor duurzaam leven: hoe duurzaam leeft Nederland?* Utrecht: Milieu Centraal.
- Geurkink, B. en E. Miltenburg (2023). *Somber over de samenleving?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- IBO Klimaat (2023). *Scherpe doelen, scherpe keuzes. IBO aanvullend normerend en beprijzen nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050*. Den Haag: Interdepartementaal Beleidsonderzoek Klimaat.
- Mann, C.C. (2018). *The wizard and the prophet: Two remarkable scientists and their dueling visions to shape Tomorrow's world*. New York: Alfred A. Knopf.
- Migchels, G., I. de Jonge, M. Bracke, T. Vellinga en W. Sukkel (2023). *Het perspectief van biologische landbouw: effecten van het vergroten van het areaal biologische akkerbouw en melkveehouderij op klimaat, natuur en dierenwelzijn*. Wageningen: Wageningen Livestock Research.
- Mooney, P. (2017). *Too big to feed: exploring the impacts of mega-mergers, consolidation and concentration of power in the agri-food sector*. Brussel: IPES-Food.
- Mouter, N., L. van Beek, A. de Ruijter, J. Ignacio Hernandez, S. Schouten, L. van Noord en S. Spruit (2021). *Brede steun voor ambitieus klimaatbeleid als aan vier voorwaarden is voldaan*. Delft/Utrecht: TU Delft/ Universiteit Utrecht.
- Noije, L. van (2019). *Overheidslegitimiteit in SCP-onderzoek: een conceptuele verkenning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Oudman, T. (2023). De grote weeffout in het landbouwakkoord: zonder visie valt er niks te polderen. In: *De Correspondent*, 17 oktober 2023. Geraadpleegd 24 juli 2024 via [decorrespondent.nl/14868/de-grote-weeffout-in-het-landbouwakkoord-zonder-visie-valt-er-niks-te-polderen/9cd6f242-52e9-0564-3aae-816dc7f92477](https://decorrespondent.nl/14868/de-grote-weeffout-in-het-landbouwakkoord-zonder-visie-valt-er-niks-te-polderen/9cd6f242-52e9-0564-3aae-816dc7f92477).

- Reudink, M., J. Bastiaanssen, H. Elzenga, R. Franken, H. van Grinsven, A. Hanemaaijer, C. Lennartz, M. van Schie, J. Schild, K. Schotten, R. van der Veen, M. Vonk en M. Sanders (2023). *Toekomstbestendig kiezen, rechtvaardig verdelen. Balans van de leefomgeving 2023*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Ridder, J. den, S. Kunst, C. Hartman en E. Miltenburg (2023). *Burgerperspectieven 2023*|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Smouter, K. (2022). *Blauw Wit Rood*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Trienekens, S., R. Plantinga, M. Vink, D. Boezeman en S. van Berkum (2024). *Sociaaleconomische effecten van stikstofbronmaatregelen en natuurmaatregelen. Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Uffelen, N. van (2022). Revisiting recognition in energy justice. In: *Energy Research & Social Science*, jg. 92, art. 102764.
- Verdonk, D.-J. (2009). *Het dierloze gerecht. Een vegetarische geschiedenis van Nederland*. Amsterdam: Boom.
- Versantvoort, M., M. Klomp, M. Elsen, T. Tromp, N. Kieruij, Y. de Kluizenaar, J. Iedema, L. Heil en I. van den Heuvel (2024). *Tussen duurzaam denken en duurzaam doen. Houding, gedrag en veranderbereidheid van religieuze en niet-religieuze Nederlanders als het gaat om klimaat*. Den Haag/Amsterdam: Sociaal en Cultureel Planbureau/Protestantse Theologische Universiteit.
- Vink, M. en D.F. Boezeman (2018). *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Vulpen, B. van (2023). *Politics out of place: understanding the geography of discontent in the Netherlands from a spatial justice perspective* (proefschrift). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Westhoek, H., R. van Oostenbrugge, A. Faber, A. Prins en D. van Vuuren (2010). *Voedsel, biodiversiteit en klimaatverandering. Mondiale opgave en nationaal beleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Witte, T. de en M. Molema (2023). *Draagkracht en draagst van boeren in Fryslân*. Leeuwarden: Planbureau Fryslân.
- WRR (2023). *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2024). *Nederland in een fragmenterende wereldorde*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.



Dit is een uitgave van:

Sociaal en Cultureel Planbureau  
Postbus 16164  
2500 BD Den Haag  
[www.scp.nl](http://www.scp.nl)  
[info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)