

Maïka De Keyzer (red.)

Tot de bodem

De toekomst
van landbouw
in Vlaanderen

UNIVERSITAIRE PERS LEUVEN

Tot de bodem

De toekomst van landbouw in Vlaanderen

Tot de bodem

De toekomst van landbouw in Vlaanderen

*Onder redactie van
Maïka De Keyzer*

UNIVERSITAIRE PERS LEUVEN

Deze publicatie werd mogelijk gemaakt met de steun van KU Leuven Fund for Fair Open Access en Denktank Minerva.



2023 Universitaire Pers Leuven / Leuven University Press / Presses Universitaires de Louvain.
Minderbroedersstraat 4, B-3000 Leuven (Belgium).

Selectie en redactie © 2023, Maïka De Keyzer
Individuele bijdragen © 2023, de respectievelijke auteurs

Dit boek is uitgegeven met de Creative Commons Attribution CC BY-NC-ND 4.0.



Details over Creative Commons licenties op <http://creativecommons.org/licenses/>.

De referentie naar het boek moet de volgende informatie bevatten: Maïka De Keyzer, *Tot de bodem. De toekomst van landbouw in Vlaanderen*. Leuven: Universitaire Pers Leuven, 2023. (CC BY-NC-ND 4.0)

ISBN 978 94 6270 362 9 (Paperback)

ISBN 978 94 6166 499 0 (e-PDF)

ISBN 978 94 6166 500 3 (e-Pub)

<https://doi.org/10.11116/9789461664990>

D/2023/1869/4

NUR: 948

Boekverzorging: Crius Group

Ontwerp omslag: Andre Klijsen

Illustratie omslag: 'Flower strip ecological farming', foto Shutterstock



Inhoudstafel

INLEIDING	7
<i>Maïka De Keyzer (KU Leuven/Denktank Minerva)</i>	
HOOFDSTUK 1	23
Een geschiedenis van het landbouwbeleid sinds 1830	
<i>Yves Segers (KU Leuven, Centrum Agrarische Geschiedenis) en Joris Relaes (Centrum Agrarische Geschiedenis)</i>	
HOOFDSTUK 2	39
Een landbouwbeleid voor boer, mens en planeet	
<i>Kurt Sannen (Biologisch veehouder, freelance onderzoeker en actief bij de Vlaamse en Europese agro-ecologische en biobeweging)</i>	
HOOFDSTUK 3	57
Nieuwe kansen voor biodiversiteit	
<i>Frederik Gerits (UGent/ILVO), Lies Messely (ILVO), Bert Reubens (ILVO), Stephanie Schelfhout (UGent/HOGENT) en Kris Verheyen (UGent)</i>	
HOOFDSTUK 4	77
Minder water naar de zee dragen: kansen voor de landbouw?	
<i>Sarah Garré (ILVO), Jeroen De Waegemaeker (ILVO) en Dominique Huits (INAGRO)</i>	
HOOFDSTUK 5	93
De agro-ecologische transitie	
<i>Myriam Dumortier (INBO), Hanne Flachet (FIAN), Ingrid Pauwels (Voedsel Anders), Suzy Serneels (Broederlijk Delen) en Esmeralda Borgo (Bioforum en freelance journalist)</i>	

HOOFDSTUK 6	111
Groter en efficiënter: toekomst of teloorgang van de Vlaamse landbouw?	
<i>Tessa Avermaete (KU Leuven)</i>	
HOOFDSTUK 7	123
Veehouders gekneld tussen hamer en aambeeld	
<i>Luc Vankrunkelsven (Wervel) en Karolien Burvenich (Wervel)</i>	
HOOFDSTUK 8	141
Landbouwers met inspraak in beleid: lessen uit de New Deal	
<i>Maarten Crivits (ILVO/UGent) en Charlotte Prové (UGent)</i>	
HOOFDSTUK 9	157
Een geïntegreerd voedselbeleid voor een duurzame toekomst	
<i>Laurens De Meyer (KU Leuven)</i>	
HOOFDSTUK 10	177
De Vlaamse kost, op de kap van boeren in het Globale Zuiden	
<i>Fairouz Gazdallah (Oxfam België), Suzy Serneels (Broederlijk Delen) en Tom Ysewijn (Broederlijk Delen)</i>	
HOOFDSTUK 11	191
Voedsel verkopen: een vak apart?	
<i>Bavo Verwimp (Bioboer en landbouweconoom)</i>	
HOOFDSTUK 12	203
Seizoensarbeid: sociaal verantwoord?	
<i>Johan Nelissen (ACV Voeding en Diensten)</i>	
CONCLUSIE	213
<i>Maika De Keyzer (KU Leuven/Denktank Minerva)</i>	

Inleiding

Maïka De Keyzer (KU Leuven/Denktank Minerva)

In dit boek staat één vraag centraal: Hoe kan de landbouwsector evolueren naar een duurzame en sociaal rechtvaardige sector? De nood aan verandering wordt alsmear meer erkend door onze landbouwers, beleidsmakers, en de publieke opinie. Dit boek biedt op basis van de expertise van diverse onderzoekers en experts uit het veld een reeks concrete en constructieve voorstellen om die verandering te verwezenlijken. In de inleiding overlopen we eerst de kwetsbaarheden en problemen van het landbouwsysteem van vandaag. Het overzicht maakt duidelijk dat gemorrel in de marge of ad-hocbeslissingen de complexe problemen niet zullen oplossen. Een geïntegreerde en domeinoverschrijdende aanpak zal noodzakelijk zijn. Daarom biedt het tweede luik van dit boek een potentieel toekomstbeeld van een constructieve en duurzame omslag naar een landbouwsysteem dat perspectief biedt voor onze landbouwers, de gehele bevolking en de natuur.

De impact op de natuur

De biodiversiteitscrisis staat wereldwijd en zeker ook in Europa bovenaan de agenda. Sinds 1990 daalde bij 39 akker- en weidevogelpopulaties het aantal vogels met een derde. Insectenpopulaties bevinden zich in een vrije val. Overal ter wereld gaat de diversiteit en kwantiteit van inheemse insecten zorgwekkend snel achteruit. Volgens een rapport van de Europese Rekenkamer is onze huidige intensieve landbouw een van de belangrijkste oorzaken van die achteruitgang.¹

In zijn meest recente boek 'Stille aarde' verzamelde Dave Goulson talloze studies over de neergang van insecten. De neergang van insecten meten is niet evident en de historische tijdreeksanalyses zijn beperkt. Maar de studies die sinds de jaren 70 en vooral jaren 80 werden uitgevoerd naar bijen, zweefvliegen, vlinders en andere ongewervelden, tonen overal dezelfde trend. Een alarmerend aantal soorten is al uitgestorven of met uitsterven bedreigd; de totale hoeveelheid insecten is in die korte periode tussen de 60 en 80% gedaald.

Biodiversiteit is niet alleen in vrije val op het akkerland, maar ook in de natuur zelf. In Duitsland werden vallen neergezet om de totale biomassa van insecten te meten in verschillende natuurgebieden. Dat onderzoek registreerde een afname van 75% tussen 1989 en 2016. Tijdens de zomer, het hoogseizoen van de insecten, was de terugval zelfs 82%. Hetzelfde plaatje komt naar voren in het netwerk van de meest waardevolle natuurgebieden in Europa: Natura 2000. In 2012 werd de conservatiestatus van 69% van de waardevolle habitats uit de lijst van Natura 2000 al als ongunstig bestempeld. Een ongunstige status betekent dat de natuurgebieden onder de gewenste niveaus zijn gezakt op basis van vier criteria: de diversiteit, het toekomstperspectief, de oppervlakte en de ecosysteemfuncties. Vandaag is dat cijfer opgelopen naar 72%.²

Hoewel de natuur op zichzelf het waard is om te worden gered, kan het belang van biodiversiteit bijna niet worden onderschat voor onze maatschappij. Zonder insecten is er geen bestuiving en per definitie geen productieve teelt meer van verschillende van onze huidige landbouwgewassen en wilde flora zoals akkerbloemen.

De neergang van de biodiversiteit is te verklaren door onze intensieve landbouw, naast verstedelijking, industrialisatie, de opkomst van exotische diersoorten, bosbouw en overige redenen.³ Toch blijft de landbouw evenveel pesticiden gebruiken. In Engeland nam de hoeveelheid gebruikte pesticiden met 70% toe tussen 1990 en 2016. Gemiddeld wordt elke akker of veld zestien keer per jaar bespoten.⁴ In België bleef de hoeveelheid kg pesticide per ha ongeveer gelijk sinds 2019, namelijk 4.3 kg per hectare. Daarmee zitten we in vergelijking met de buurlanden net onder Nederland, maar sterk boven Duitsland en Frankrijk.⁵ Hoewel de meest schadelijke types zoals DDT al sinds 1978 verboden zijn in Europa, blijven we alsmaar nieuwe types pesticiden gebruiken in de landbouw. DDT werd vervangen door neonicotinoïden en sinds het verbod daarop in 2018 is al een nieuwe generatie neurotoxines aan zet. Hoewel de Europese voedselveiligheidsdienst EFSA altijd actief ingrijpt als er voldoende bewijs over de nefaste gevolgen van pesticiden vergaard wordt, blijft het beleid achter de feiten aanhollen, omdat het nu eenmaal lang duurt om dergelijk sluitend bewijs te vergaren, en om de feiten op de beleidsagenda te krijgen. Ondanks het feit dat sinds 2014 ongeveer 8% van de totale Europese begroting werd gereserveerd voor bescherming en herstel van biodiversiteit, moest het rapport erkennen dat er geen significant positief effect waarneembaar was. De achteruitgang van de biodiversiteit, een van de grootste uitdagingen van onze planeet, denderd aan een zorgwekkend tempo voort.⁶

Daarnaast kampt onze landbouw, met een grote veeteeltsector, met een mestoverschot. De stikstofoxiden worden uitgestoten en komen nadien terecht in onze bodem. Hoewel stikstof een onontbeerlijke stof is voor vele gewassen,

is de huidige uitstoot overdadig. De landbouwsector is uiteraard niet de enige sector met een stikstofprobleem. Vlaanderen kampt met een notoire verkeerssituatie en ook bewoning en industrie dragen hun steen bij. Door die combinatie krijgen veel natuurgebieden te veel stikstof waardoor verschillende ecosystemen onder druk komen te staan van dominante grassoorten. Daarnaast zorgt te veel stikstof voor bodemverzuring en de vervuiling van onze waterwegen. Een overdaad aan nutriënten leidt tot een overdadige groei van algen, waardoor beken en rivieren van rijke en heldere biotopen in een troebele groene soep veranderen, die alle leven verstikt. Meer dan vier vijfde van de oppervlakte natuur in Vlaanderen kampte in 2018 met te hoge stikstofniveaus.⁷ Hoewel dat al een grote verbetering is tegenover 1990, blijft het probleem acuut, ondanks alle inspanningen om emissievrije stallen en aangepast veevoeder te introduceren om stikstofvervuiling te beperken. De emissies per vee-eenheid nemen misschien wel af, maar aangezien de sector alsmaar intensiever wordt en het aantal stuks pluimvee sterk toeneemt, is de absolute reductie te beperkt.

Kunstmest is een ander aandachtspunt. Onze landbouw is volledig afhankelijk geworden van kunstmest. De uitvinding van kunstmest en andere technologische innovaties tijdens de 20e eeuw hebben de naam 'de groene revolutie' verdiend door de enorme productiviteitstoename die daardoor werd verwezenlijkt. Maar tegelijk heeft die revolutie nefaste gevolgen gehad voor de bodem en de natuurlijke voorraden. Kunstmest bestaat hoofdzakelijk uit drie onderdelen: fosfor, kalium en stikstof. Terwijl de traditionele landbouw voornamelijk hernieuwbare vormen van bemesting gebruikte zoals dierlijke mest, zijn de huidige aangewende bronnen niet hernieuwbaar. Kalium wordt momenteel vooral gewonnen uit kalihoudende mineralen. De voorraad daarvan is niet onbeperkt, maar momenteel nog toereikend. Voor fosfor is de situatie nijpender. De grootste voorraad bevindt zich grotendeels in de betwiste westelijke regio van de Sahara, waar tekorten zich al vanaf 2030 zouden kunnen manifesteren.⁸

Een ander gevolg van de schaalvergroting van de landbouw is het gebruik van zware landbouwtuigen. Grotere bedrijven en akkercomplexen worden bewerkt door alsmaar zwaardere machines. Dure arbeiders worden al sinds het begin van de 20e eeuw meer en meer vervangen door machines. Waar je aan het begin van de 20e eeuw nog talloze boeren en arbeiders op het veld vond tijdens de oogstmaanden, zie je nu vooral machines het werk doen. Die efficiëntiewinst heeft niet alleen het aantal jobs in de primaire sector doen kelderen, ze heeft ook een enorme impact op de bodem. Zware machines wegen veel en drukken daardoor de bodem samen.⁹ Die bodemverdichting leidt tot een gebrekkige water- en zuurstofhuishouding, en een slechte wortelontwikkeling en opname van nutriënten.

Het is met andere woorden klaar en duidelijk dat de landbouwsector in een diepe en urgente crisis zit. De gekelderde biodiversiteitscijfers, te hoge stikstofni-

veaus, onduurzame bemestings- en bestrijdingstechnieken en een afhankelijkheid van niet-hernieuwbare grondstoffen zijn een duidelijk teken aan de wand.

Economische crisis

Het feit dat Europa de meest productieve landbouwregio is, en dat hoge landbouwopbrengsten noodzakelijk zijn om een waardig inkomen te garanderen voor de boeren, is de meest frequente reactie op de voorgaande punten van kritiek. Maar in realiteit voorziet het huidige systeem aan weinig boeren een waardig en stabiel inkomen. Sinds de Europese Unie in de jaren 90 de prijsgaranties van landbouwproducten afbouwde, zitten de prijzen in een neerwaartse spiraal, terwijl de kosten stijgen. Hoewel een aanpassing van het beleid noodzakelijk was om de landbouwoverschotten weg te werken, werden gehele landbouwsectoren, met de commerciële rundveeteelt op kop, daardoor afhankelijk van inkomenssubsidies.¹⁰ Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) voorziet jaarlijks ongeveer 55 miljard euro ondersteuning aan boeren in de EU. Ondanks onze technologische hoogstandjes, zeer hoge landbouwopbrengsten en Europese landbouwsubsidies, verkeren veel landbouwgezinnen in nood. Een Panoreportage van 2018 gaf enkele ontluisterende cijfers mee. Eén op vier landbouwers leeft onder de armoedegrens. Eén op zeven kan zich geen inkomen uitkeren en boekt alleen verlies. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat op twintig jaar tijd de helft van de landbouwers is verdwenen.¹¹ In oktober 2021 nog moest Vlaams minister van Landbouw Hilde Crevits 16 miljoen euro uittrekken om de commerciële varkenskwekers te ondersteunen: 3800 gezinnen kregen extra inkomensondersteuning.¹²

Telkens worden tijdelijke factoren aangehaald als verklaring voor de economisch precaire situatie van boeren. In de varkenssector bijvoorbeeld verwijst men naar het importverbod voor varkensvlees door China. Maar de problemen zijn structureel, en de oorzaak ligt voor een groot deel bij de extreem lage prijs voor vleesproducten, terwijl de productiekosten stijgen. Het feit dat Europese boeren massaal overschakelden op intensieve veeteelt is echter het gevolg van politieke beslissingen, subsidiestromen en internationale handelsverdragen. Dat we hen in de kou laten staan nu de publieke opinie en beleidskeuzes veranderen, is geen optie. De voedsel- en landbouwtransitie die noodzakelijk is, zal niet kosteloos, noch zonder slag of stoot kunnen gebeuren. De overheid moet zijn verantwoordelijkheid nemen en een ambitieus en duurzaam plan maken dat voor de boeren, de leefomgeving én de consumenten een wenselijke toekomst betekent.

De precaire situatie waarin onze boeren zich bevinden, heeft namelijk een zware menselijke en mentale weerslag. Een studie van het ILVO uit 2020 bracht

het welzijn en de stressniveaus bij Vlaamse boeren in kaart. “Het ILVO-onderzoek heeft aangetoond dat de uitdagingen op het landbouwbedrijf voor een grote groep Vlaamse landbouw(st)ers een steeds grotere negatieve impact uitoefenen.” Hoewel de meerderheid nog altijd aangeeft tevreden te zijn met hun beroepskeuze, wegen de onzekerheden en uitdagingen soms zwaar door.¹³ De hulporganisatie ‘Boeren op een Kruispunt’ zag het aantal meldingen over mentale problemen in 2021 met 44% toenemen tegenover het voorgaande jaar.¹⁴ De arbeidsomstandigheden, beroepsrisico’s, zwakke onderhandelingspositie, een gebrek aan waardering en de dumpingprijzen in combinatie met strengere voorwaarden voor landbouwproducten baren zorgen.

Het systeem zou uiteraard niet blijven bestaan als het geen winnaars had. Voedselverwerkers en -leveranciers hebben door de liberalisering van de markt een vaste toestroom van zeer goedkope producten kunnen garanderen. Dat levert goedkope producten op voor de consument, terwijl er toch voldoende winstmarges kunnen worden gemaakt door die bedrijven. Daarnaast maken talloze bedrijven winst dankzij een intensieve landbouw die volledig afhankelijk is van onder meer pesticiden, veevoeder, kunstmest, veredelde en genetisch gemodificeerde zaden en dierengeneesmiddelen. Die agro-industrie trekt momenteel aan het langste eind bij de lobbyorganisaties in Brussel. Illustratief is Copa-Cogeca. De organisatie vertegenwoordigt via Copa 22 miljoen Europese boeren, maar in de praktijk wegen de belangen van Cogeca, de vertegenwoordiger van de agrifoodsector het meeste door.¹⁵

Uitdagingen voor de toekomst

Het huidige landbouwmodel staat dus voor een ecologische crisis, én is ook voor boeren zelf niet rendabel. Is een ander model mogelijk? De roep om een landbouwsysteem dat meer agro-ecologische principes hanteert, met eerlijkere prijzen, minder bestrijdingsmiddelen en kunstmest, en een afbouw van de vee- en vleessector klinkt daarom alomteerluider. Maar die omslag is niet evident als ons huidige economisch systeem behouden blijft. Ten eerste is het niet evident om de primaire sector een plotse bocht van 180 graden te laten maken. De meeste boeren hebben enorme sommen geïnvesteerd in stallen, dieren, apparatuur en machines. Zelfs zonder de landbouwspecialisatie te veranderen vergt een hervorming richting biolandbouw veelal te veel investeringen, waarvoor leningen of voldoende financiële ondersteuning ontbreekt. In Nederland toonde een documentaire ‘Het excuus van de boerenleenbank’ op BNNVARA dat boeren zeer vaak bot vangen als ze een lening aanvragen voor die transformatie.¹⁶ De huidige economische situatie van hoge grondstofprijzen zoals veevoeder, lage prijzen voor landbouwpro-

ducten zoals zuivel, vlees en groenten, torenhoge schulden en een afhankelijkheid van een beperkt aantal afnemers van landbouwproducten die de prijzen blijven drukken, zet de boeren in een bijzonder moeilijke positie om grootschalige veranderingen door te voeren. Die precariteit en lage return on investment zorgen voor een begrijpelijke terughoudendheid bij de gemiddelde landbouwer.

Naast het duurzaamheidsvraagstuk, leeft de uitdaging van voedselvoorziening, gegeven een groeiende vraag naar voedsel. Naar verwachting zal de wereldbevolking tegen 2050 stijgen naar 10 miljard mensen. Dat zijn 10 miljard monden om te voeden. Aangezien de overschakeling naar biologische landbouw zonder technologische doorbraken eerder tot dalende opbrengsten leidt, dreigen stijgende voedselprijzen of voedseltekorten.¹⁷ Dat is problematisch aangezien nu al een belangrijk deel van de wereldbevolking hongerlijdt. In die discussie is het echter belangrijk ons ervan bewust te zijn dat honger zelden het gevolg is van een totaal tekort aan voedsel, maar wel van de verdeling ervan.¹⁸ Velen hebben geen toegang tot voedzaam voedsel, terwijl verspilling en vernietiging van dezelfde waardevolle middelen elders deel uitmaakt van het economische model. Perfecte voedselstromen bestaan niet, en de prijzen van voedsel schieten vaak de hoogte in op het moment dat de lokale productie stokt. De toegang garanderen tot betaalbaar en voedzaam voedsel voor de gehele wereldbevolking is dus een titanenwerk. Maar het is absoluut mogelijk om dat werk beter uit te voeren dan vandaag. De kennis en het inzicht daarvoor zijn er, zo tonen ook verschillende bijdragen in dit boek.

Klassieke oplossingen

De vraag dringt zich op hoe we in Vlaanderen, Europa of zelfs op planetaire schaal op een duurzame en economisch rendabele manier aan landbouw kunnen doen, en hoe we die landbouw dan vorm moeten geven. Momenteel hantieren Vlaanderen en Europa grotendeels drie hefbomen: technologische innovaties, subsidies gekoppeld aan ecologische voorwaarden en ad-hocmaatregelen om specifieke problemen op te lossen.

In 2020 doneerde toenmalig minister van Landbouw Hilde Crevits nog 4.165.500 euro via de projectoproep innovatiesteun.¹⁹ Crevits getuigde tijdens de uitreiking dat het “van groot belang is dat de land- en tuinbouwers gestimuleerd worden om nieuwe innovatieve concepten toe te passen op hun bedrijf.” Aan nieuwe innovatieve technieken is er namelijk geen gebrek. In 2020 publiceerden Ingrid de Zwarte en Jeroen Candel het boek ‘10 miljard monden.’²⁰ Het boek is een bloemlezing van de wetenschappelijke innovaties en oplossingen die voornamelijk aan de Wageningse landbouwuniversiteit worden ontwik-

keld. Voor quasi alle huidige problemen in de landbouw worden er innovatieve oplossingen geboden. Het boek staat ook stil bij de maatschappelijke vragen en enkele negatieve kanten van een uitsluitend technologische aanpak, iets dat vele andere boeken, documentaires en beleidsplannen nalaten.

De VPRO-documentaire ‘De boer van de toekomst’ is een goed voorbeeld. De vegetarische slager toont het pad richting een vleesloze wereld zonder afscheid te moeten nemen van onze geliefde kaas en vleesgerechten. Onkruiden te lijf gaan en oogsten zonder zware en logge machines gebeurt binnenkort met artificiële intelligentie en supersonische drones. Het landtekort en de uitstoot van ammoniak kan door hoogtechnologische drijvende veestallen worden opgelost.²¹ De optimistische documentaire toont dat voor de wetenschap de grenzen eindeloos kunnen worden verlegd. Diezelfde optimistische houding vind je terug bij Vlaamse beleidsmakers. Binnenkort kunnen we onze eigen soja telen op Vlaamse akkers, en hoogtechnologische stallen en aangepast voedsel zullen de ammoniakproblemen reduceren.

Maar net zoals bij het klimaatprobleem zijn ‘technofixes’, uitsluitend technologische ingrepen om maatschappelijke en complexe problemen op te lossen, zelden voldoende. Om te beginnen toont historisch onderzoek dat nieuwe technologieën vaak nieuwe problemen met zich meebrengen. Kunstmest was de ultieme oplossing van het mesttekort in de premoderne landbouw, maar heeft tot de huidige stikstofproblematiek geleid. DDT en andere bestrijdingsmiddelen deden onkruid en insectenplagen verdwijnen, maar dragen naast het verlies van habitats enzovoort bij tot de huidige biodiversiteitscrisis. Landbouwmachines kwamen in de plaats van dure arbeiders en hebben productiviteitsproblemen opgelost, maar degraderen onze vruchtbare bodems. Die valkuilen uit het verleden zijn geen reden om technologische innovaties te weren, maar ze tonen aan dat het geen zaligmakende oplossingen zijn en we altijd beducht moeten zijn voor de nieuwe, onverwachte problemen die ze met zich meebrengen.

De tweede standaardoplossing is wat doorgaans de ‘wortel en stok’-methode wordt genoemd. Dat is de absolute favoriet van zowel de Europese Unie als van onze Vlaamse ministers van landbouw. Sinds de jaren 60 gaat het grootste deel van het Europese budget naar landbouwsubsidies. Het GLB heeft jaarlijks ongeveer 55 miljard euro te spenderen. Frans Timmermans heeft met zijn *Farm to Fork strategy* beslist dat het GLB voortaan resoluut moet worden aangewend om een omslag teweeg te brengen richting een duurzame en eerlijke landbouw. Veel subsidies zullen voorwaardelijk worden toegekend. Er worden ecologische doelstellingen geformuleerd waaraan moet worden voldaan om subsidies te kunnen verkrijgen. Daarnaast worden er maatregelen genomen om vervuilende en onduurzame praktijken te belasten of te ontraden.²² Die tactiek heeft tot op heden weinig goede resultaten opgeleverd. Hoewel de ‘Farm to Fork’-strategie meer daadkracht uit-

straalt, blijven de meeste subsidies naar de grootschalige en de klassieke landbouwbedrijven gaan. Bovendien bestaan er nog altijd grote inconsequenties tussen de 'Farm to Fork'-principes en het GLB. Zo zijn de voorwaarden en vereisten die Farm to Fork voorstelt, niet opgenomen in de nieuwe GLB-overeenkomst.²³

Ten slotte wenden beleidsmakers zich vaak tot ad-hocmaatregelen in plaats van geïntegreerde oplossingen of een systeemverandering. De tijdelijke subsidies voor de varkenskwekers die hiervoor al werden vermeld, zijn een goed voorbeeld. Ze veranderen niets aan de structurele problematiek van lage vleesprijzen en hoge productiekosten. Een ander voorbeeld zijn de gerichte campagnes rond biodiversiteit. Tussen 2017 en 2020 leverden Agentschap Natuur en Bos en de Vlaamse Landmaatschappij de middelen en ondersteuning om vogelakkers aan te leggen ter bescherming van bedreigde soorten zoals de inheemse Grauwe Kiekendief. Vlaams minister van Omgeving Zuhair Demir kon aankondigen dat 326 hectare op een vogelvriendelijke manier werd beheerd.²⁴ Tegelijkertijd blijft de akkervogelindex problematisch dalen, met slechts een voorzichtige stabilisatie tijdens de laatste jaren.²⁵ 326 hectare staan namelijk in schril contrast met de trends qua bestrijdingsmiddelen en verlies van habitats elders. Daarom is een fundamentele transformatie van ons landbouwsysteem nodig. Hetzelfde zien we bij de keuzes qua biodiversiteitsmaatregelen binnen de huidige GLB-grenzen. Boeren kunnen investeren in een breed gamma aan maatregelen om de biodiversiteit op hun land te verbeteren in ruil voor subsidies. Ze kunnen bufferstroken aanleggen, land braak laten liggen, landschapselementen introduceren, boslandbouw voeren of stikstofbindende gewassen of groenbedekking planten. De maatregelen zijn echter niet allemaal even bevorderlijk voor de biodiversiteit. Groenbedekking, vanggewassen of stikstofbindende gewassen worden door Europese rapporten als het minst bevorderlijk bestempeld, en toch maken net die twee strategieën de absolute meerderheid uit van de meeste Europese boeren. Zeker in België zijn we koplopers. Van de 20% ecologische aandachtsgebieden in ons bouwland is minder dan 1% besteed aan strategieën met een significante impact op biodiversiteit. Belgische boeren kiezen verder resoluut voor groenbedekking of vanggewassen, terwijl andere maatregelen een grotere invloed hebben op biodiversiteit.²⁶

Het ontbreken van systeemverandering

Een landbouwcrisis die zich manifesteert op het domein van onder meer ecologie, arbeid, teeltkeuze, commercialisering, beleid, internationale betrekkingen en landbezit, vereist een geïntegreerde aanpak die het systeem fundamenteel hervormt. In tegenstelling tot ad-hocsymptoombehandelingen of eendimensionale

oplossingen, is er nood aan een beleidsplan dat al die invalshoeken integreert en een coherent beleid voorstelt. Het huidige debat wordt echter gekenmerkt door gepolariseerde kampen: landbouw versus natuur, vermarkting versus subsistentie, schaalvergroting versus familiebedrijven, comparatieve voordelen en specialisatie versus diversiteit enzovoort. Zoals Ingrid De Zwarte en Jeroen Candel in '10 miljard monden' al stelden, brengen gepolariseerde debatten zelden de juiste antwoorden.²⁷ Met dit boek willen we die klassieke tegenstellingen doorbreken. In plaats van de klassieke breuklijnen tegenover elkaar te blijven zetten hebben we aan een brede waaier van experts gevraagd om vanuit een andere, namelijk progressieve, invalshoek de problematiek te bekijken. Alle auteurs kregen de vraag gesteld wat een progressief landbouwbeleid momenteel verhindert, en wat er volgens hen moet veranderen om dat te verkrijgen. Progressief wordt gedefinieerd als eerlijk, duurzaam, sociaal rechtvaardig en solidair. De kernvraag van dit boek is dan ook: hoe kan een coherent landbouwbeleid landbouw eerlijk, sociaal rechtvaardig, duurzaam en solidair maken?

Progressieve landbouwplannen behoren al een hele tijd tot het verleden. Tussen 1945 en 1975 werd de Europese landbouw ontworpen door de sociaal-democratische titaan Sicco Mansholt. Progressieve ideeën stonden aan de wieg van het Europese landbouwbeleid. De plannen werden gekenmerkt door het streven naar voedselzekerheid, technologische vooruitgang, efficiëntiewinst, goedkope en overvloedige voedselvoorraden voor de bevolking, Europees protectionisme, en inkomenszekerheid van boeren via subsidies en kunstmatig hoge prijzen. Om die principes te verwezenlijken ontwierp Mansholt een geïntegreerde visie die repercussies had over de klassieke beleidsgrenzen heen. Ondanks de lovenswaardige principes leidden de plannen tot boterbergen en melkplassen, ontsprende Europese uitgaven, desastreuze en kwetsbare monoculturen, een ecologische degradatie door overmatig gebruik van kunstmest en pesticiden, en ten slotte een tomeloos verzet van de boeren tegen de top-downplannen.²⁸

De gevolgen van die plannen vormen nog altijd de problemen waar we vandaag mee kampen. Toch is de roemloze ondergang van het Mansholttijdperk om talloze redenen onterecht. Veel van de problemen kwamen niet voort uit de visie die Mansholt voorstond, maar door slechts de helft van de plannen effectief te implementeren. Ecologische voorstellen en de vraag om het landbouw-areaal te verkleinen als de ideale productiviteit werd bereikt, werden resoluut van tafel geveegd – met alle gevolgen van dien. Maar misschien erger nog is het feit dat het idee van de maakbaarheid van de maatschappij en de zoektocht naar progressieve, grootschalige landbouwplannen roemloos ten onder ging tijdens de jaren 80 en 90. De Icarusval van Mansholt is een schrikbeeld voor vele progressieven, waardoor ze zich ver van enig omvattend plan voor de

landbouw houden. Sindsdien is een liberaal of conservatief ‘laissez-faire’-beleid rond landbouw de norm.

Bovendien is landbouw een tijdlang als protagonist van het toneel verdwenen. Terwijl voedselvoorziening doorheen de hele geschiedenis een van de belangrijkste beleidsdomeinen was, speelt het landbouwbeleid meer en meer de tweede of zelfs derde viool. Terwijl beleidsmakers zoals Mansholt het handels- en arbeidsbeleid, erfenisrecht, technologische ontwikkeling en economisch model afstemden op het gewenste landbouwbeleid, gebeurt nu veelal het omgekeerde. Het succes van het ‘nooit meer honger’-credo en de overvloedigheid van de voedselvoorraden hebben de urgentie van een coherent landbouwbeleid van het voorplan verdreven. De nadruk kwam te liggen op natuurbehoud, stedelijke planning, arbeidswetgeving en flexibiliteit of handelsverdragen, en landbouw was daar slechts een onderdeel van, of kreeg de kruimels van de koek.

Maar het tij is gekeerd. De vurige debatten rond de stikstofproblematiek, droogte, het biodiversiteitsverlies, seizoensarbeid en overmatige vleesproductie en -consumptie hebben landbouw weer helemaal op de kaart gezet. De nood om uit de veelheid van ideeën, kritieken en voorstellen een geïntegreerd plan te maken, blijft echter hoog. Daarom is het tijd om de gepolariseerde debatten en eendimensionale oplossingen te overstijgen en met de kennis die we hebben, een consequent en geïntegreerd beleidsplan voor te leggen. Om die vraag te beantwoorden werd een collectief aan auteurs en specialisten bij elkaar gebracht die allen een landbouwthema ontleden en een voorstel brengen om het landbouwbeleid te verbeteren. Om het debat zo breed en inclusief mogelijk te maken hebben we geopteerd om academici, beleidsmakers, mensen uit het veld en leden van ngo's bij elkaar te brengen. Op die manier brengen we de nieuwste inzichten qua academisch onderzoek samen met beleidsvoorstellen en inzichten uit het middenveld. Het is een mix van al gekende problematieken en inzichten, aangevuld met *state of the art* wetenschappelijk onderzoek en perifere stemmen die zelden meegenomen worden in de bredere debatten over landbouwbeleid. In Vlaanderen bestaan enkele toonaangevende instituten en academische faculteiten waar kennis over landbouw, voeding, natuur, distributie en arbeid wordt verzameld. Het was dan ook niet moeilijk om 27 experts bij elkaar te brengen om over landbouw te schrijven. De traditie om de kennis over de verschillende aspecten bij elkaar te brengen, moet echter nog worden uitgebouwd. In dit boek namen we het initiatief. We richten ons daarom niet op één thema of problematiek. Het huidig landbouwbeleid kan niet met ad-hocbeslissingen of maatregelen worden aangepakt. Een holistische aanpak is vereist. Een duurzame landbouwpolitiek kan niet worden ontwikkeld tenzij ook op vlak van arbeidsvoorwaarden, toegang tot land, prijsafspraken, verhoudingen tot de distributiesector enzovoort veranderingen worden doorgevoerd.

Samenstelling van het boek

Dit boek start met twee hoofdstukken over het landbouwbeleid dat aan de basis ligt van ons huidig landbouwsysteem. Aangezien het de ambitie van dit boek is om nieuwe beleidsvoorstellen te formuleren, is het noodzakelijk om de oorsprong en huidige blauwdruk van ons landbouwbeleid te expliciteren. Alleen dankzij een beter begrip van de historische processen die aan de basis liggen van ons huidige landbouwbeleid, kunnen we de problemen en potentiële nieuwe beleidsprincipes goed ontleden. Yves Segers en Joris Relaes analyseren en verklaren in hoofdstuk 1 hoe de agrarische politiek in België, vanaf de late negentiende eeuw tot vandaag, en ingebed in een internationale en Europese context, de landbouwsector mee vorm heeft gegeven. Kurt Sannen sluit er nauw bij aan en neemt zeer specifiek het GLB onder de loep. In hoofdstuk 2 toont hij aan hoe de beleidskeuzes van Euro-commissarissen van landbouw Mansholt en McSharry de basis hebben gelegd voor onze huidige intensieve, grootschalige en marktgerichte landbouw. Het GLB is echter ook een krachtig instrument om boeren een eerlijk verdienmodel te bieden en tegelijk een ecologisch duurzame vorm van landbouw te ontwikkelen.

De volgende twee hoofdstukken focussen op de natuur. Zoals in verschillende hoofdstukken zal blijken, scoort onze landbouw niet goed qua natuurdoelstellingen. Twee prangende kwesties zijn de biodiversiteitscrisis en droogte. In hoofdstuk 3 ontleden Frederik Gerits, Lies Messely, Bert Reubens, Stephanie Schelfhout en Kris Verheyen de biodiversiteit op ons Belgisch platteland. Ze tonen hoe de huidige aanpak van biodiversiteitsmaatregelen gekozen door individuele landbouwers effectiever kan worden door een systemische aanpak op landschapsschaal. Via enkele concrete aanbevelingen tonen ze hoe we op korte termijn consequent ons ruimtegebruik in functie kunnen stellen van biodiversiteitsdoelstellingen. Hoewel Vlaanderen en België tot voor kort vooral strijd leken te voeren tegen te veel water, is door de klimaatverandering ook het spook van waterschaarste om de hoek komen kijken. De extreem droge zomers tussen 2017 en 2020 werden allemaal als ramp erkend en ook de zomer van 2022 deed de grondwatertafels alarmerend dalen. Sarah Garré, Jeroen De Waegemaeker en Dominique Huits tonen in hoofdstuk 4 aan dat de landbouw die nieuwe problemen niet zomaar moet ondergaan, maar ook zelf een belangrijke rol kan spelen in de oplossing. De auteurs schuiven naar voren dat we de afvoer van water sterk moeten vertragen, en dat water weer meer ruimte moet krijgen in de bodem en in ons landschap om intensieve regenbuien het hoofd te kunnen bieden. De auteurs bieden een breed gamma aan technologische oplossingen aan die met een meer fundamentele landschapstransformatie en een aanpassing van de landbouwpraktijken moeten worden gecombineerd. Op die manier kunnen we ons watersysteem opnieuw verduurzamen.

Hoe we de natuur een plaats moeten geven in ons landbouwsysteem, is ook vanuit een progressieve invalshoek een actueel en dynamisch vraagstuk. Voor dit boek hebben we geopteerd om daarom de beide zijden van dat debat aan bod te laten komen. Het is een meerwaarde om net de veelheid van stemmen in dat debat te laten horen, en op die manier een aanzet te geven voor het maatschappelijke debat dat daarover moet volgen. Een van de opties om die doelstellingen te behalen is om onze huidige intensieve landbouw te transformeren naar agro-ecologische landbouw. In hoofdstuk 5 vertellen Myriam Dumortier, Hanne Flachet, Ingrid Pauwels, Suzy Serneels en Esmeralda Borgo wat die omslag betekent. Volgens de auteurs moet de huidige afhankelijkheid van bestrijdingsmiddelen, genetisch gemanipuleerde zaden, kunstmest en intensieve veeteelt plaats maken voor natuurlijke plaagbestrijding, zaadvaste rassen, groenbemesters en een grondgebonden veestapel. Op die manier wordt de vervuiling en de uitstoot van broeikasgassen radicaal teruggedroefd, worden de nefaste gevolgen van bestrijdingsmiddelen gereduceerd en ondersteunt het landbouwlandschap de natuurgebieden. Bovendien worden ook de boer en het Globale Zuiden er beter van. Technologie kan er deel van uitmaken, als die het agro-ecologische project, inclusief de autonomie van de boer, ondersteunt en niet verder ondermijnt. Een heel andere aanpak wordt voorgesteld door Tessa Avermaete in hoofdstuk 6. In plaats van de meerderheid van ons areaal iets meer biodivers en ecologisch in te richten, opteert Avermaete voor een serieuze uitbreiding van de natuurgebieden. Zij pleit voor het behoud van onze hightechnologische, intensieve en voornamelijk grootschalige landbouw. Dankzij technologische vooruitgang kan de productie worden opgevoerd, waardoor meer ruimte voor volwaardige natuurgebieden kan worden vrijgemaakt.

De hervorming van de landbouw vergt niet enkel discussies over technologische kwesties. Maatschappelijke vraagstukken en machtsverhoudingen zijn minstens even belangrijk. Wie moet mee aan de tekentafel zitten om het beleid vorm te geven en welke belangen moeten in evenwicht worden gebracht? De twee volgende hoofdstukken gaan dieper in op die problematiek. Luc Vankrunkelsven en Karolien Burvenich schetsen in hoofdstuk 7 een duidelijk beeld van het ongelijke speelveld qua landbouw en voedselbeleid. De macht ligt bij de grote distributieketens en de agrofoodindustrie. Die belangengroepen, zoals onder meer Copa-Cogeca, hebben een uitgebreid lobbyapparaat om de liberalisering van de voedingsmarkt en het subsidiesysteem te behouden zoals het is. De auteurs argumenteren dat we die machtsconcentraties moeten doorbreken om een progressief landbouwbeleid te kunnen voeren. Maarten Crivits en Charlotte Prové sluiten zich in hoofdstuk 8 aan bij de oproep naar een beleid dat fundamenteel geënt is op inspraak van onderuit. Als inspiratie keken ze naar de New Deal-periode in de Verenigde Staten waar voor het eerst ooit in de

geschiedenis op zo'n grote schaal landbouwerparticipatie in beleid actief door een overheid werd geïnitieerd en gefaciliteerd.

In debatten over Belgische landbouw staan onze eigen zelfstandige boeren en het boerenbedrijf meestal centraal. Maar een progressief landbouwbeleid kan het debat niet vernauwen tot alleen die invalshoek. Ons landbouwbeleid beïnvloedt niet alleen onze eigen boeren, maar ook consumenten en boeren in het binnen- en buitenland. Elk landbouwbeleid moet een rechtvaardigheids-toets doorstaan. Bieden we de consumenten voedzaam en gezond voedsel aan eerlijke prijzen? En op welke manier beïnvloedt ons landbouwmodel boeren in de rest van de wereld? In hoofdstuk 9 pleit Laurens De Meyer voor een geïntegreerd voedselsysteem waarbij ons voedingspatroon en landbouwmodel tezamen worden aangepakt. De Meyer is ervan overtuigd dat consumenten het best overstappen op een ander voedingspatroon. Momenteel komt 60% van onze eiwitten uit dierlijke producten en slechts 40% van andere bronnen. Die verhouding moet minstens worden omgekeerd. Een grotendeels vegetarisch dieet aangevuld met kwalitatief geproduceerde zuivel- en vleesproducten is een streefdoel om zowel de volksgezondheid aan te pakken en de planetaire grenzen niet te overschrijden.

Een ander geïntegreerd voedselsysteem met een minder intensieve veeleelt zou ook beter zijn voor de boeren in het Globale Zuiden. Fairouz Gazdallah, Suzy Serneels en Tom Ysewijn tonen in hoofdstuk 10 aan dat onze voedselproductie alleen mogelijk is door de directe inkomenssteun die het GLB biedt. De dumping van onze spotgoedkope goederen ontwricht lokale voedselsystemen in het Globale Zuiden. In dit hoofdstuk doen de auteurs concrete voorstellen om het toekomstige Vlaamse Kostplan op een rechtvaardige leest te schoeien.

De laatste twee hoofdstukken focussen op de twee aspecten van het boerenbedrijf die vaak onderbelicht blijven: de relatie tussen boeren en distributieketens enerzijds en de relatie met landarbeiders anderzijds. Biolandbouw zit in een groeifase in België, maar toch breekt de sector niet helemaal door. Bavo Verwimp getuigt in hoofdstuk 11 dat de productiezijde van het bioverhaal niet het grootste obstakel is voor boeren. Het probleem ligt grotendeels bij het vermarkten van de producten. Daarom pleit Verwimp dat voor de 'biosupermarkt 2.0', waar echte bioproducten centraal staan, de kloof tussen consument en producent zo klein mogelijk wordt gemaakt en eerlijke prijzen voor zowel de consument als producent worden gehanteerd.

Een andere groep die vaak vrij letterlijk uit het zicht en uit het hart blijft, is de nog altijd significante groep landarbeiders. Hoewel de landbouw meer en meer kapitaalsintensief in de plaats van arbeidsintensief wordt ingericht, is de landbouw, en vooral de tuinbouw, voor een deel afhankelijk van arbeiders. In hoofdstuk 12 schetst Johan Nelissen een duidelijk beeld van de gebrekkige

arbeidsomstandigheden van de gastarbeiders die momenteel de grootste groep vormen van onze landarbeiders. De landarbeiders die ons voedsel produceren, verdienen meer en beter. Daarom pleit Nelissen voor een inclusief migratiebeleid en een volwaardig arbeidersstatuut, en om arbeid op het land voor onze eigen bevolking opnieuw aantrekkelijk te maken.

Doelstelling van het boek

Dankzij de bijdrage van 27 experts schetst dit boek een duidelijk beeld van de valkuilen, maar vooral van de progressieve opportuniteiten voor ons landbouwsysteem. De kracht van dit boek ligt in het feit dat niet alleen problemen worden ontleed en potentiële deeloplossingen worden aangegeven, maar ook een geïntegreerd en rechtlijnig beleidsvoorstel wordt aangereikt. Daarbij ligt de nadruk niet op technologische of eindimensionale oplossingen. Hoewel techniek onontbeerlijk is en een centrale rol zal spelen in de landbouw van de toekomst, ligt de sleutel in een systeemverandering. Zonder een maatschappelijke heroriëntatie, zullen technologische uitvindingen onvoldoende zijn om de uitdagingen van de 21e eeuw aan te gaan.

Daarbij is het essentieel om te benadrukken dat dit boek geen snoepdoos is waaruit naar hartenlust deeloplossingen kunnen worden geselecteerd. Aangezien ad-hocmaatregelen, symptoombehandeling en eindimensionale oplossingen een groot deel vormen van het probleem, is de boodschap van dit boek eenduidig: de voorstellen op het vlak van één subdomein vallen of staan met de implementatie van voorstellen in andere subdomeinen. De arbeidsvoorwaarden van landarbeiders zullen niet verbeteren zonder een eerlijk verdienmodel voor zelfstandige boeren en een duurzame landbouw is afhankelijk van voldoende economische flankerende maatregelen.

In de conclusie van dit boek zal ik als editor enkele rode draden uit de verschillende hoofdstukken distilleren. Ik hoop dan ook dat die constructieve en progressieve beleidsvoorstellen hun weg vinden naar de tekentafel van onze politici, beleidsmakers en het publieke debat. Te lang is landbouw een domein geweest waar vooral conservatieve stemmen en voorstanders van een 'laissez-faire'-beleid de eerste viool speelden. Eerst en vooral is het tijd dat onze politici de klassieke communautaire grenzen en beleidsdomeinen leren overstijgen. De zoektocht naar een innerlijke Sicco Mansholt, met de aanleg om verschillende beleidsdomeinen te hervormen met het oog op de ontwikkeling van een degelijk landbouwmodel is cruciaal. Hetzelfde geldt voor de ngo's, beleids- en opinie-makers, die de traditionele gepolariseerde debatten over ecologie en landbouw, grootschalig versus kleinschalig, export of subsistentie moeten overstijgen.

Het moment is aangebroken om de debatten over landbouw op een meer gelijke voet te zetten. De manier waarop ons voedsel geproduceerd en geconsumeerd wordt, belangt ons allen aan. Hopelijk kan dit boek het brede maatschappelijke debat aanzwengelen en als blauwdruk dienen om een duurzame transitie te verwezenlijken.

Noten

1. Europese rekenkamer, “Biodiversiteit op landbouwgrond: met de bijdrage van het GLB is de achteruitgang niet tot staan gebracht”, 2020.
2. Europese rekenkamer, 9.
3. Europese rekenkamer, 10.
4. Dave Goulson, *Silent earth. Averting the insect apocalypse* (London: Jonathan Cape, 2021), 88.
5. https://indicators.be/nl/i/G02_PES/Lbouwpesticiden.
6. Europese rekenkamer, “Biodiversiteit op landbouwgrond”.
7. <https://www.vmm.be/lucht/stikstof/impact-verzuring-en-vermesting-op-ecosystemen>, laatst geraadpleegd 17/09/2022.
8. Goulson, *Silent earth. Averting the insect apocalypse*, 136–44.
9. <https://www.landbouwleven.be/12386/article/2021-11-24/stilstaan-bij-bodemverdichting-en-preventiemaatregelen>, laatst geraadpleegd 17/09/2022.
10. <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/landbouw-en-visserij/aandeel-steun-in-inkomen-landbouwers>, laatst geraadpleegd 17/09/2022.
11. <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/04/11/boeren-krijgen-geen-eerlijke-prijs-voor-topkwaliteit-groenten-en/>, laatst bekeken 29/10/2021.
12. <https://www.hildecrevits.be/nieuws/minister-crevits-vraagt-europese-aanpak-voor-varkenssector-en-voorziet-vlaams-steunpakket-/>, laatst bekeken 29/10/2021.
13. Lies Messely, Charlotte Prové en Arthur Sanders, “Naar een geïntegreerde aanpak voor welbevinden in de Vlaamse land- en tuinbouw” (ILVO, 2020).
14. https://www.standaard.be/cnt/dmf20211006_97653452, laatst bekeken 29/10/2021; Messely, Prové en Sanders, 9.
15. Corporate Europe Observatory, “CAP vs Farm to Fork. Will we pay billions to destroy, or to support biodiversity, climate, and farmers?”, December 10, 2020; <https://www.groene.nl/artikel/boerenbelangen-op-de-grote-hoop>.
16. https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/de-uitgeputte-bodem?fbclid=IwAR3yHnj18AA1TM-49GsrSbe_8Atu4gO9BoAjmIyMiY5q2o_LlURjS_crIm0, laatst bekeken 29/10/2021.

17. <https://www.theguardian.com/sustainable-business/2016/aug/14/organic-farming-agriculture-world-hunger> en de wetenschappelijke studie: Karl-Heinz Erb et al., “Exploring the biophysical option space for feeding the world without deforestation”, *Nature Communications* 7, no. 1 (2016): 11382–11382.
18. Amartya Sen, *Poverty and Famines: An essay on entitlement and deprivation* (Oxford University Press, 1982).
19. <https://www.landbouwleven.be/8477/article/2020-07-09/steun-voor-40-innovatieve-projecten-voor-duurzame-en-circulaire-landbouw>, laatst bekeken 29/10/2021.
20. Ingrid de Zwarte en Jeroen Candel, eds., *10 miljard monden. Hoe we de wereld gaan voeden in 2050* (Amsterdam: Prometheus, 2020).
21. <https://www.vpro.nl/programmas/tegenlicht/kijk/afleveringen/2019-2020/boer-van-de-toekomst.html>, laatst bekeken 29/10/2021.
22. https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en, laatst bekeken op 17/09/2022.
23. Corporate Europe Observatory, “CAP vs Farm to Fork”; David Kleijn et al., “Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch agricultural landscapes”, *Nature* 413, no. 6857 (October 1, 2001): 723–25.
24. <https://pers.vlm.be/soortenbescherming-grauwe-kiekendief-verlengd-wegens-succes>, laatst bekeken op 29/10/2021.
25. https://indicators.be/nl/i/G15_BIR/Populatie_weidevogels, laatst bekeken op 17/09/2022.
26. Europese rekenkamer, “Biodiversiteit Op Landbouwgrond”, 40.
27. de Zwarte en Candel, *10 miljard monden*, 22.
28. Zie Frank Westerman, *De graanrepubliek* (Amsterdam: De Bezige Bij, 2015), voor een zeer goede schets van het tijdperk Mansholt.

HOOFDSTUK 1

Een geschiedenis van het landbouwbeleid sinds 1830

Yves Segers (KU Leuven, Centrum Agrarische Geschiedenis)
en Joris Relaes (Centrum Agrarische Geschiedenis)

Pas in 1884, meer dan een halve eeuw na de onafhankelijkheid, telde de Belgische regering voor het eerst een minister van Landbouw. Op zich was dat niet vreemd: ook elders in Europa werden rond die tijd landbouwministeries opgericht. Het betekende de start van ongeveer anderhalve eeuw agrarische politiek, waarbij de overheid de sector door moeilijke periodes heen trachtte te loodsen, zoals beide wereldoorlogen en momenten van sociale en economische crisis. Meer of minder vrijhandel en protectionisme wisselden elkaar af. Soms was de Staat zeer aanwezig, op andere momenten speelde de markt een grotere rol. En in de praktijk bepaalden de landbouworganisaties, commerciële bedrijven en wetenschappers mee de richting van de sector. Ook de focus en het doel van de agrarische politiek evolueerden doorheen de tijd. Als aanvankelijk voedselzekerheid (en zelfs autarchie) en lage prijzen hoog op de agenda stonden, kreeg na de Tweede Wereldoorlog voedselkwaliteit alsmaar meer aandacht. De jongste decennia wonnen bovendien nieuwe thema's zoals dierenwelzijn, biodiversiteit en milieu aan belang. Wat wel onveranderd bleef, is dat er naar een degelijk inkomen voor de boer en zijn gezin werd gestreefd. Zo is het landbouwbeleid vandaag een politiek die meerdere belangen en doelstellingen tracht samen te brengen en te verzoenen. De verwachtingen van de samenleving ten opzichte van de boer zijn de voorbije decennia dan ook ingrijpend veranderd.¹

Het is onmogelijk om in dit korte hoofdstuk alle finesses van het Belgische (recenter Vlaams) en Europese landbouwbeleid uit de doeken te doen. Het opzet van deze bijdrage, die chronologisch is opgebouwd, is dan ook vooral om enkele scharniermomenten in anderhalve eeuw landbouwpolitiek bloot te leggen en toe te lichten. En om in te zoomen op de belangrijkste langetermijntrends. Verder hebben we vooral aandacht voor de cruciale rol die innovatie en kennisnetwerken speelden in de primaire sector. Dat is legitiem omdat de Staat op dat vlak een toonaangevende rol speelt sinds het einde van de negentiende

eeuw. Ook de uitdagingen van vandaag kunnen alleen maar met succes worden aangepakt als de overheid het voortouw neemt, de regels van het speelveld bepaalt en uittekent, in overleg met alle actoren in de voedselketen, en heel belangrijk, met een luisterend oor voor de verwachtingen en ideeën van de land- en tuinbouwers zelf.

Zonder minister

Misschien vreemd als we dit bekijken met onze hedendaagse blik, maar op het einde van de achttiende eeuw toonde de Staat relatief weinig interesse in de landbouwsector. Fysiocraten beklemtoonden weliswaar het belang van de primaire sector voor de nationale economie en het welzijn van de natie, maar hun impact op het beleid was gering. De modernisering van de landbouw werd vooral bepleit door enkele grootgrondbezitters en intellectuelen, die zich overal in Europa verenigden in geleerde genootschappen. Ze hadden gemeenschappelijk dat ze weinig tot geen voeling hadden met de landbouwpraktijk en vooral woonden en actief waren in de stad. Die verenigingen stimuleerden een modernisering van de voedselproductie via lezingen, publicaties en demonstraties, maar de gewone landbouwer bereikten ze niet of nauwelijks. Een pril netwerk zag het licht in het jonge België, met de oprichting in 1834 van de Hoge Landbouwwraad (de latere Nationale Landbouwwraad) en ook elke provincie kreeg naar Frans voorbeeld een 'landbouwcomice'. Maar dat garandeerde nog geen volwaardig en dynamisch beleid. Als de oogst volstond, hadden de beleidsmakers weinig aandacht voor de primaire sector. Als de voedselbevoorrading in gevaar kwam, keerde dat. Het was de consument die in die fase centraal stond en niet zozeer de landbouwer. Niet verwonderlijk dus dat België nog geen autonoom landbouwministerie had; het beleidsdomein viel onder de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken.²

Nochtans zat de Belgische landbouw halfweg de negentiende eeuw aan zijn plafond, al was dat nog niet voor iedereen duidelijk. De sterke bevolkingsgroei sinds het midden van de achttiende eeuw, en de daaruit voortvloeiende toenemende grondversnippering en stijgende pachtprizen, vereisten alsmear hogere opbrengsten. Kleinere boeren hadden zelfs extra inkomsten uit niet-agrarische activiteiten nodig, zoals thuisarbeid (bijvoorbeeld spinnen en weven, het maken van borstels en manden) om financieel het hoofd boven water te houden. Het broze evenwicht tussen bevolking, arbeid en voedselvoorziening werd evenwel verstoord toen in de jaren 1845-1854 meerdere opeenvolgende aardappel- en roggeoogsten, die dan het fundament van het dagelijks menu vormden, mislukten.³ Die voedselcrisis, die mag worden beschouwd als de laatste



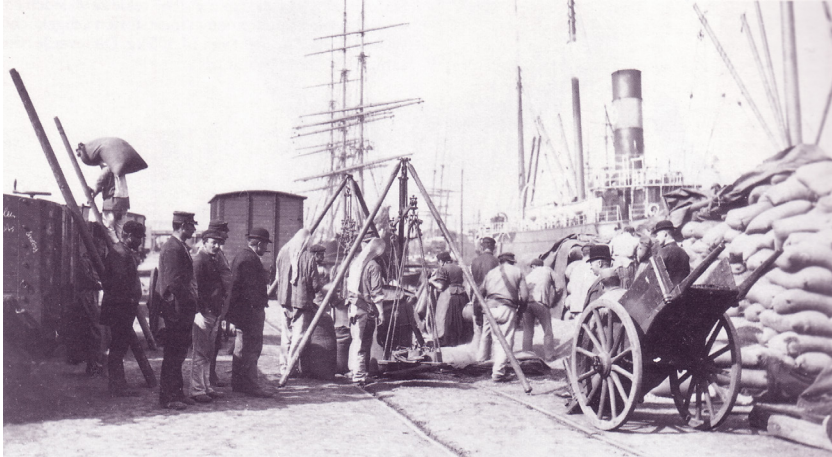
Figuur 1 Demonstratie van boeren in Brussel tegen het landbouwbeleid van Sicco Mansholt op 23 maart 1971. <https://cagnet.be/item/B00015090>: 'Foto door ©Belgische Boerenbond, 1971. KADOC – KU Leuven, Beeldarchief Boerenbond, inv. nr. KFA027070.'

periode van hongersnood in België (met uitzondering van de Eerste en Tweede Wereldoorlog) deed een aantal alarmbellen afgaan en betekende de start van een actievere landbouwpolitiek. De Belgische overheid reageerde vrij snel: al in september 1845 liet ze de graaninvoer vrij en verbood ze de uitvoer van aardappelen. Ze kocht voedsel in het buitenland en stimuleerde de werkgelegenheid door de vlasnijverheid te ondersteunen. Die leed enorm onder de concurrentie van de moderne textielindustrie, en door openbare werken op te starten. Verder wou de Staat meer informatie verzamelen over de primaire sector. De eerste nationale landbouw telling in 1846 bracht de arbeidsinzet, het areaal, de veestapel en de akkerbouwproductie in kaart. De volgende decennia zouden er op regelmatige basis nieuwe tellingen volgen. Voor de liberale regering van Charles Rogier was de conclusie duidelijk: een aangepaste visie op het landbouwbeleid was nodig. De regering wilde streven naar zelfvoorziening en dus moest de eigen voedselproductie worden opgevoerd. Het areaal moest worden uitgebreid via de ontginning van woeste gronden, drainage en irrigatie. Om de sector te moderniseren moesten onderwijs en voorlichting nieuwe wetenschappelijke inzichten tot bij de gewone boer en boerin brengen. In 1849-1850 startten een vijftiental middelbare landbouwscholen, verspreid over Vlaanderen en Wallonië. De veeveredeling werd gepromoot en er werden veeprijskampen en machine-expo's georganiseerd. In 1860 richtte de overheid het

Institut Agronomique de l'État in Gembloux op. Het instituut had de verdienste dat het invloedrijke figuren de ogen opende voor de mogelijkheden van wetenschap en techniek. In 1878 ging met de steun van privaat initiatief ook hoger landbouwonderwijs in Leuven van start. Maar zodra de voedselcrisis voorbij was, daalde de interesse bij de Staat voor de landbouw en rurale thema's. De meeste middelbare landbouwscholen stopten door een gebrek aan studenten en financiële middelen, de kwaliteit van de landbouwstatistiek nam af en de officiële landbouwvertegenwoordiging bestond jarenlang alleen nog op papier.⁴

Agrarisch beleid op de rails

Pas in het laatste kwart van de negentiende eeuw gingen politici en beleidsmakers zich opnieuw in sterke mate voor de agrarische sector en het platteland interesseren. Dat kwam door de massale invoer van goedkope broodgranen (in hoofdzaak tarwe) uit onder meer de Verenigde Staten en Oekraïne. Later nam de internationale en intercontinentale handel in andere levensmiddelen zoals vlees en zuivel eveneens significant toe. Voor de consument was die invoer gunstig, want bijvoorbeeld de prijs van brood halveerde tussen 1880 en 1895, en op die manier verruimde het bestedingspakket en de koopkracht van heel wat burgers. Niet onterecht omschreef de Britse historisch-geograaf David Grigg die ontwikkeling als de 'nutritional transition'. Maar voor de landbouwers was dat het begin van een diepe, structurele crisis die ongeveer twee decennia zou duren. De graanteelt was immers een cruciale pijler van de Belgische en bij uitbreiding West-Europese akkerbouw en landbouweconomie. De Belgische regering koos niet voor protectionisme zoals bijvoorbeeld Frankrijk en Duitsland wel deden; beide landen wensten zelfvoorzienend te zijn inzake basisvoedsel en vanuit die optiek was een sterke landbouwsector noodzakelijk. De Belgische markt daarentegen bleef relatief open en toegankelijk voor buitenlandse producenten. De regering koos overduidelijk voor de industriële belangen: de moderne nijverheid had baat bij een vrijhandelspolitiek en goedkoop basisvoedsel, waardoor het loonniveau voldoende laag kon worden gehouden. Alleen de invoer van levend vee, vlees, groenten, fruit, boter en enkele industriële voedingsproducten werd licht belast. Zo ondersteunde en stimuleerde de overheid de reconversie van de landbouw naar meer rendabele productietakken en ook de nog jonge voedingsindustrie genoot enige steun. De groeiende aandacht van het beleid voor de primaire sector kwam bovendien tot uiting in de oprichting van het nieuwe ministerie van Landbouw, Nijverheid en Openbare Werken op 16 juni 1884 door de katholieke regering Malou-Jacobs-Woeste. Voor het eerst figureerde het woord 'Landbouw' in de titel van een ministerieel departement.



Figuur 2 De massale aanvoer van goedkope tarwe vanuit onder meer de Verenigde Staten, vanaf de jaren 1880, zorgde ervoor dat de landbouw in West-Europa zich heroriënteerde van overwegend akkerbouw naar veeteelt en tuinbouw. <https://cagnet.be/item/B00001132>: 'Fotograaf onbekend, 1890. Museum Aan de Stroom (MAS), Collectie Nationaal Scheepvaartmuseum Antwerpen.'

Het kersverse ministerie stond voor een immense uitdaging: hoe de concurrentie van de vooral overzeese graanboeren en veetelers aanpakken? Zij profiteerden immers van schaalvoordelen en leverden bovendien prima kwaliteit.⁵

Het antwoord moest volgens de experts van de administratie en onderzoeksinstituten worden gezocht in onderzoek en innovatie, in onderwijs en voorlichting. De landbouwbedrijven in België (maar ook elders in Europa) waren te klein en beschikten over te weinig eigen know how en kapitaal om zelf vernieuwend onderzoek op te starten. Bovendien verdwenen eind negentiende eeuw tal van grotere boerenbedrijven in België en zette de versnippering zich versneld door. Het leek dan ook de taak van de overheid te zijn om research & development in de agrarische sector te stimuleren of zelf te organiseren. Het ministerie startte met een moderniseringsoffensief, dat vooral de toekomstgerichte sectoren nieuwe impulsen wou geven: de veeteelt, de tuinbouwsector en de verwerkende nijverheid (denk aan de conservenindustrie, de melkerijen en suikerraffinaderijen). De overheid richtte proefstations en labo's op, stimuleerde het landbouwonderwijs, organiseerde voordrachten, wintercursussen en vliegende melkerijscholen voor boerinnen, subsidieerde vulgariserende publicaties, zorgde voor de aanleg van proef- en demonstratievelden enzovoort. Op veel vlakken werkte het ministerie nauw samen met de jonge boerenorganisaties, waarvan de Belgische Boerenbond (opgericht in 1890) al snel uitgroeide tot de belangrijkste. Overheid en privaat initiatief ontwikkelden op veel

terreinen een complementaire werking en versterkten elkaar. De katholieke ministers van landbouw, die vanaf 1884 tot 1945 zonder onderbreking aan de macht waren, hadden echter niet alleen aandacht voor de agrarische belangen. Sinds de invoering van het algemeen (meervoudig) mannenstemrecht in 1893 beschouwden ze de boeren en bij uitbreiding de rurale bevolking als hun natuurlijk electoraat en een cruciale pijler van de katholieke standenpartij. De Belgische landbouwpolitiek diende met andere woorden meerdere doelstellingen vanaf de eeuwwisseling: de veiligstelling van de voedselbevoorrading van het land, de verbetering van het inkomen en de levensstandaard van de boerengedzinnen, en de verzekering van de sociale rust op het platteland. De conservatieve katholieke elite wilde de plattelandsmigratie zoveel als mogelijk beperken en de rurale bevolking behoeden van liberale en socialistische ideeën, die vooral in een stedelijke omgeving circuleerden. Via de introductie van goedkope spoorabonnementen vanaf de jaren 1880 stimuleerde de regering de pendelarbeid, zodat de rurale bevolking in de vertrouwde omgeving kon blijven wonen.⁶

De invloed van twee oorlogen

Vanuit landbouwkundig oogpunt scoorde de Belgische primaire sector begin twintigste eeuw zeer goed, met bijvoorbeeld hoge oppervlakterendementen, een dichte veebezetting en een hoog verbruik van kunstmeststoffen. Maar het land was allesbehalve zelfvoorzienend. Vooral voor broodgranen (tarwe) en veevoerders, maar ook voor meststoffen, vis, zuivelproducten en vee bleef invoer noodzakelijk. De oorlogen met Duitsland, waarop het land telkens te weinig was voorbereid, zouden dat duidelijk maken. Tijdens de Eerste Wereldoorlog was bijna heel België bezet, met uitzondering van een kleine strook tussen de IJzer en de Franse grens, en stond de hele voedselketen (van agrarische productie over verwerking en distributie tot consumptie) onder Duitse controle. Grote delen van de oogsten werden opgeëist door de bezetter. Vee en trekpaarden werden in beslag genomen. De boeren moesten genoegen nemen met de lage prijzen die ze kregen voor de verplichte leveringen, terwijl de voedselprijzen in de winkels stegen, en nog meer op de zwarte markt. Alleen dankzij de internationale hulp van onder meer de *Commission for Relief in Belgium* (CRB), trouwens de eerste internationale voedselhulpactie ooit, was de ondervoeding en honger niet al te dramatisch. Maar ondanks alle inspanningen waren er toch grote tekorten, vooral vanaf de hongerwinter 1916-1917 en in de verstedelijkte regio's. Niet verwonderlijk dus dat tal van gemeente- en stadsbesturen het aanleggen van volkstuintjes sterk promootten en ze uitermate populair bleven tijdens de oorlogsjaren.⁷

De Tweede Wereldoorlog zorgde voor minder problemen inzake voedselvoorziening, al waren het natuurlijk ook jaren van schaarste. Een belangrijk verschil met de Eerste Wereldoorlog was echter dat België zich al vanaf 1937 geleidelijk aan had voorbereid op een nieuw grootschalig militair conflict. In 1939 werden stocks van basisvoedsel aangelegd en vanaf september van dat jaar moesten boeren een verplicht teeltplan volgen. Maar na de 18-daagse veldtocht waren de voedselvoorraden alsnog uitgeput en was de regering naar het buitenland gevlucht. Het landbouwbeleid werd opgenomen door in het land gebleven ambtenaren die met de Nationale Landbouw- en Voedingscorporatie (NLVC) een sterk dirigistische politiek uitrolden. Er kwamen door de bezetter verplichte teeltplannen en strakke regels voor de distributie en ook de consumptie werd opnieuw gerantsoeneerd. Het gros van de bevolking kampte met voedseltekorten, hoewel duidelijk in mindere mate dan tijdens de Eerste Wereldoorlog. Opnieuw werd duidelijk dat een performante landbouw en een optimale voedselvoorziening van levensbelang waren. Letterlijk en figuurlijk. De impact van beide conflicten en crisissen op het landbouwbeleid in België (en wereldwijd) kan niet worden overschat. Vanaf dan ging de Staat zich in toenemende mate interesseren in de primaire sector en een beleid ervoor ontwikkelen. Aanvankelijk gebeurde dat nog voorzichtig en aarzelend, maar zeker vanaf de Grote Depressie in de jaren 1930 nam de overheid een meer sturende, dirigistische rol op. En toen met volle steun van de landbouwers en hun organisaties.⁸

Het interbellum: ups en downs

Het einde van de Eerste Wereldoorlog bracht niet meteen de verhoopte ontspanning op de voedselmarkten in binnen- en buitenland. De prijzen bleven hoog en het aanbod schaars. De landbouwsector had enige tijd nodig om de vooroorlogse productiecijfers te evenaren. Pas na 1921 konden de overheidsinterventies in de productie en handel van levensmiddelen volledig worden afgebouwd. Maar ondanks de omvang van de vernielingen en de schade die de agrarische sector had opgelopen tijdens de oorlog, verliep het herstel al bij al vlot. De verwoeste gronden in de Westhoek werden gesaneerd en de veestapel raakte weer op peil door aankopen en een gericht fokbeleid waarin de Staat en private organisaties zoals de veekweksyndicaten en veebonden de handen in elkaar sloegen. Meer nog, geleidelijk aan zette zich ook een kwalitatieve verbetering door, onder meer dankzij de inspanningen van landbouwkundigen en experts. De hernieuwde vraag naar levensmiddelen en de herstart van de economie maakten van de jaren 1920 goede boerenjaren. De rendementen, de

mechanisatie en de specialisatie in duurdere levensmiddelen (vooral vlees, zuivel en tuinbouwproducten) namen toe en de marktprijzen herleefden. Tijdens het interbellum ontwikkelden de inspanningen van de Staat om de land- en tuinbouw te moderniseren zich nog verder. Onderzoek, onderwijs en vorming werden uitgebouwd en de structuur van de administratie kreeg een update. Zo kwamen er binnen het ministerie aparte diensten voor onder meer landbouwtechniek, waterbeheer, landbouwstatistiek en zuivel.

De gunstige socio-economische situatie bleef evenwel niet duren. De economische crisis die losbarstte eind jaren 1920, begin jaren 1930 fnuikte de vraag naar levensmiddelen en de prijzen stortten opnieuw in. Een wereldwijde overproductie van landbouwproducten lag deels aan de basis van die problemen. Het plaatste de Belgische regering voor een moeilijke keuze. Of de belangen van de boeren verdedigen en via allerlei invoerheffingen en quota's de prijzen voldoende hooghouden? Of opteren voor lage voedselprijzen en zo de koopkracht van de consumenten verzekeren? Op tafel lag opnieuw de fundamentele vraag: ging de voorkeur uit naar een landbouwbeleid of naar een voedselbeleid? De Belgische overheid koos uiteindelijk onder druk van de boerenorganisaties voor prijsstabilisering en een lichte vorm van protectionisme, onder meer via invoercontingentering, teeltpremies en douaneheffingen om zo de agrarische ondernemers te ondersteunen. In vergelijking met andere West-Europese landen zoals Nederland en Frankrijk reageerde België evenwel laat en waren de maatregelen veeleer beperkt.⁹

Net zoals in voorgaande crisissen werd veel heil verwacht van modernisering en innovatie, wat resulteerde in stijgende investeringen voor onderzoek, bedrijfsmodernisering en promotie van de Belgische landbouwproducten. In 1932 werd het Rijkstation voor Plantenveredeling opgericht, een van de voorlopers van het huidige Instituut voor Landbouw Visserij en Voedingsonderzoek (ILVO). Van 1928 tot 1944 subsidieerde het Bureau Nijverheid-Onderzoek van het Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (NFWO) projecten in de landbouw en verwante industrieën. Toch is vooral de oprichting in 1944 van het Instituut ter bevordering van het Wetenschappelijk Onderzoek Nijverheid en Landbouw (IWONL) een voorname mijlpaal. Dankzij het IWONL nam bijvoorbeeld het bodemonderzoek een hoge vlucht. Nog pertinenter was de structurele steun die het ministerie van Landbouw verstrekke. Het Bestuur voor Landbouwkundig Onderzoek (BLO) speelde vanaf 1957 daarbij lange tijd een cruciale rol en slaagde erin om alle rijksproefstations binnen de centra voor Landbouwkundig Onderzoek (CLO) onder te brengen. Ook als antwoord op de agrarische crisis van de jaren 1930 ontstond op initiatief van premier en landbouwminister Hubert Pierlot de Nationale Dienst voor de Afzet van Land- en Tuinbouwproducten (NDALTP), in de volksmond eenvoudigweg “den af-

zet” genoemd en voorloper van het huidige Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing (VLAM). Binnen die nieuwe organisatie werkten de Staat en de landbouworganisaties samen om de Belgische landbouwproducten in binnen- en buitenland te promoten en tevens het rendement en de productkwaliteit te bevorderen. De beginjaren waren echter niet gemakkelijk, door de protectionistische sfeer die de wereldeconomie gijzelde en het losbarsten van een nieuwe wereldbrand.¹⁰

Europa neemt het roer (deels) over

De Belgische landbouwbedrijven konden de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog profiteren van relatief hoge prijzen en een herstel van de consumptievraag, maar lang bleef dat gunstige ondernemersklimaat niet duren. Vraag en aanbod van landbouwproducten bleken moeilijk met elkaar te verzoenen, zowel in eigen land als op de internationale markten, wanneer de productie en de productiviteit gevoelig toenamen. Opnieuw kwamen de prijzen onder druk te staan, en dat uitte zich ook in het landbouwersinkomen, dat veel minder gunstig evolueerde dan de inkomens van arbeiders en bedienden, die bovendien konden genieten van de uitbouw van de sociale zekerheid. Niet verwonderlijk dus dat in de jaren 1945-1960 heel wat landbouwers de stiel vaarwel zegden. Een antwoord op de economische uitdagingen werd deels gezocht in meer internationale samenwerking, iets wat tijdens het interbellum nauwelijks was gelukt. Een eerste initiatief dat volgde, was de oprichting van de Benelux, als douane-unie al in 1944 gestart, maar de realisatie ervan botste op weerstand van de Belgische landbouwersverenigingen. Zij vreesden voor een ongelijke concurrentiestrijd met de Nederlandse collega's, die onder meer het voordeel genoten van lagere grond- en pachtprizen en een meer doortastend en ondersteunend overheidsoptreden. Maar omdat de prijsdalingen zich verderzetten en de afzetproblemen toenamen, veranderden de meningen echter. De Belgische landbouwsector én de regering schaarden zich bijgevolg in de jaren 1950 met enig enthousiasme achter de plannen om een gemeenschappelijke Europese markt te realiseren.¹¹

In 1957 ondertekenden de regeringsleiders van zes landen (naast de Beneluxlanden ook Frankrijk, West-Duitsland en Italië) het Verdrag van Rome en enkele maanden later, op 1 januari 1958, kon de Europese Economische Gemeenschap (EEG) van start gaan. De Europese landbouwplannen werden datzelfde jaar nog uitgetekend op de Conferentie van Stresa, met als twee voornaamste uitgangspunten: 1) verzekeren dat de bevolking van voldoende én goedkoop voedsel werd voorzien en 2) ervoor zorgen dat landbouwers kun-

nen genieten van een degelijk inkomen en levensstandaard. Meteen ontstond er evenwel een structurele spanning in het landbouwbeleid, die vandaag nog altijd aanwezig is: goedkope prijzen voor de consument en goede prijzen voor de boer zijn moeilijk te combineren. Zeker wanneer de prijzenslag van supermarkten, die een alsmaar groeiende invloed in de voedselketen opbouwden de voorbije decennia, de prijzen voor de boer verder neerwaarts duwen.¹²

Onder de Nederlandse landbouwcommissaris Sicco Mansholt kreeg in 1962 het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) vorm. In tegenstelling tot wat Mansholt in het begin voor ogen had, werd een sterk protectionistisch landbouwbeleid politiek afgeklopt. Het omvatte een markt- en prijzenbeleid met minimumprijzen, een Europees handelsbeleid met steun aan de uitvoer en beperking van de invoer, en een gemeenschappelijke markt en regelgeving. Begin jaren 1970 volgde een aanvullend relatief bescheiden sociaal-structureel beleid ten gunste van de boer en zijn bedrijf. Europa bepaalde voortaan in grote mate de agrarische politiek; België voerde het uit. Om de productie te verhogen, en om zo het boereninkomen op te krikken en de kloof met het arbeidersinkomen niet verder te laten oplopen, investeerde de overheid verder in wetenschappelijk onderzoek, innovatie en modernisering. En de boeren volgden ... Het Landbouwfonds werd een instrument voor productieondersteuning en met het Landbouwinvesteringsfonds (LIF) financierde de Staat de modernisering en motorisering van de bedrijfsuitrusting. Met structuurverbeteringspremies stimuleerde ze de ruilverkaveling, die ervoor zorgde dat het landbouwareaal op een economisch meer rationele manier kon worden ingezet. Het resultaat was onder meer grotere en gemakkelijker te bewerken percelen, de aanleg van betere wegen op het platteland, het rechte trekken van beken en het verdwijnen van holle wegen, haagkanten en bomen. Kleine en verouderde bedrijven, die niet meegingen met de trend van schaalvergroting en specialisering, konden een beroep doen op het Landbouwsaneringsfonds.

De landbouwsector genoot vanaf de jaren 1960 dus heel wat Europese en andere overheidssteun. Dat gold evenwel niet voor alle specialisaties in dezelfde mate, zoals bijvoorbeeld de groente- en fruitteelt, en de varkens- en pluimveesector. Exporterende boeren profiteerden wel van de opheffing van de douanegrenzen tussen de lidstaten en later van de geografische verruiming van de Europese samenwerking. Door het beschermende klimaat en vooral de interventiepolitiek ging de productie omhoog, en door de nieuwe technologische mogelijkheden, die zich sneller dan vroeger aandienden, nam ook de productiviteit significant toe. Die ontwikkelingen uitte zich al eind jaren 1960 in groeiende boterbergen, melkplassen en wijnmeren. Stilaan nam ook de kritiek op die geldverslindende politiek toe, vooral buiten de agrarische sector en dan met name door de vakbonden en derde wereldorganisaties.¹³

Een antwoord kon niet uitblijven en daarom lanceerde Mansholt in 1968 een drastisch hervormingsplan om de knelpunten in de landbouwsector aan te pakken en vooral de overproductie terug te dringen. Volgens de commissaris waren de landbouwondernemingen te klein, te arbeidsintensief en volgden ze de marktontwikkelingen onvoldoende. Vanuit zijn sociale bewogenheid streefde hij een deftig inkomen voor de landbouwers na en wou hij hen de mogelijkheid geven om voldoende vakantie te kunnen nemen. Volgens Mansholt kon dat alleen worden bereikt door het landbouwareaal met 5 miljoen hectare te verminderen en het aantal landbouwers met 5 miljoen in te krimpen. Dat moest wel op vrijwillige basis gebeuren. Een efficiënter bedrijfs-, markt- en prijsbeleid moest aanbod en vraag beter op elkaar afstemmen. Een betere promotie en marketing zouden de afzet stimuleren. Het plan werd door de boeren en hun organisaties evenwel krachtig verworpen. In maart 1971 trokken ze met meer dan 100.000 naar Brussel voor een van de woeligste betogingen uit de naoorlogse geschiedenis. En met resultaat: het plan werd in afgezwakte vorm doorgevoerd, waardoor de overschotten ook niet meteen verdwenen. De daling van het aantal landbouwers zou evenwel onverminderd voortgaan.¹⁴

Stap voor stap, een nieuwe richting

In het midden van de jaren 1980 begon het Europese landbouwbeleid budgettair te ontsporen. Europa beperkte de interventies, verscherpte de kwaliteitseisen en stapte over naar een restrictiever prijsbeleid: de prijsstijgingen moesten binnen de perken blijven. Productiequota en -drempels werden ingevoerd om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. De zuivelsector kreeg melkquota opgelegd in 1984 en de graanproductie trachtte men onder controle te houden via een medeverantwoordelijkheidsheffing. Als landbouwers te veel produceerden, dan moesten ze een boete, een superheffing betalen. Op die manier kwam de verantwoordelijkheid voor het productiesurplus bij de individuele boer te liggen. Tijdelijke inkomenssteun moest de inspanningen van de landbouwers dan weer dragelijker maken. Maar nog altijd bleven er overschotten bestaan. Begin jaren 1990 bevatten de Europese koelhuizen nog altijd ruim 900.000 ton zuivelproducten en 750.000 ton rundvlees.

In 1992 gooide de Europese Commissie onder de Ierse landbouwcommissaris Ray MacSharry het roer volledig om. De prijsondersteuning werd afgebouwd en landbouwers ontvingen in ruil directe inkomenssteun. Daarmee effende Europa het pad naar de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WHO) in 1995, een nieuwe fase in de globalisering van de wereld(voedsel)economie. Naast de directe inkomenssteun kregen boeren ook aanmoedigingssteun om

in te zetten op extensievere en milieuvriendelijkere landbouwproductiemethoden. Die MacSharry-hervorming luidde een nieuwe fase in het Europese landbouwbeleid in: voor het eerst werd het landbouwersinkomen duidelijk losgekoppeld van de producentenprijzen en het productievolume. Daarnaast trad het concept 'multifunctionaliteit' op de voorgrond: de landbouwer is in die visie niet alleen producent van levensmiddelen, maar ook beheerder van het landschap en milieu. Agenda 2000, uitgetekend door Europees Commissaris van Landbouw en Plattelandsontwikkeling Franz Fischler in 1999, zette de hervorming verder. Nieuw gegeven: plattelandsontwikkeling werd de tweede grote pijler van het Europese landbouwbeleid. Ook in Vlaanderen was er meer aandacht voor dat platteland: CD&V-er Yves Leterme noemde zich in 2004 naast minister van Landbouw, ook nadrukkelijk minister van Plattelandsbeleid.

In 1993 was een deel van de landbouwbevoegdheden geregionaliseerd. In vergelijking met andere thema's, zoals bijvoorbeeld leefmilieu in 1980, was dat vrij laat. Het toont aan dat de agrarische sector in de Belgische staatshervorming nooit een belangrijk item is geweest. Opvallend is dat dat vooral een vraag was van Wallonië, dat ongerust was over de opkoop van Waalse melkquota door dynamische Vlaamse melkveebedrijven en over het feit dat de nationaal verdeelde investeringssteun in overgrote mate tegemoetkwam aan de Vlaamse land- en tuinbouw, die zich snel moderniseerde en sterk op technologie was gericht. Mede als gevolg van de regionalisering kwam de milieuproblematiek van vooral de intensieve veehouderij sterk naar boven. De soms heftige discussies tussen boeren en overheid over de opeenvolgende Mestactieplannen haalden geregeld de media. Dat kwam het imago van de Vlaamse landbouwsector niet ten goede, met als dieptepunt verschillende voedselschandalen, zoals de dioxinecrisis in 1999, die sindsdien in het collectief geheugen staat gegrift. Die crisis, een toenemende maatschappelijke bewustwording rond onder meer milieuaspecten en voedselkwaliteit, en nieuw beleid vanuit Europa en ingevuld door de Vlaamse regering, stuurden de sector richting een meer duurzame landbouw. Tal van maatregelen zijn de voorbije decennia genomen op het vlak van voedselveiligheid, milieu en biodiversiteit, energiebesparing en dierenwelzijn. Waarbij de sector en het beleid altijd op zoek gingen naar een balans tussen de economische, sociale en ecologische wensen en mogelijkheden.

Nadat jarenlang was ingezet op productiebeperkingen via allerhande quotasystemen, opkoopregelingen en braakleggingsverplichtingen, opteerde de Europese Commissie in 2008 voor een hernieuwde strategie. Nagenoeg al die beperkingen werden overboord gegooid. Aanleiding was de wereldwijde prijspiëk van landbouwproducten in 2007/2008 en de vrees voor wereldwijde voedseltekorten. De graanvoorraden waren immers sterk geslonken als gevolg van de groeiende vraag in China. In verschillende landen braken rellen uit als



Figuur 3 Land- en tuinbouwers zijn dynamisch. Via innovatie en technologische innovaties spelen ze in op maatschappelijke veranderingen en consumentenvoorkeuren. Teelt van aardbeien op steenwol: 'Foto door ©Costa Calida Desarrollos, 2022 (CC BY-SA 4.0).'

protest tegen die hoge voedselprijzen. De Arabische Lente, gestart in Tunesië, was daar mede een gevolg van. Na een aantal jaarlijkse versoepelingen werd het melkquotasysteem definitief opgeheven in 2015. Voor heel wat melkveehouders in Vlaanderen was dat een bevrijding uit een strak economisch keurslijf. Het leidde tot een opmerkelijke (en onverwachte) groei van de Vlaamse melkveestapel tijdens de afgelopen jaren.¹⁵

Conclusie

Vandaag ligt naast de Green Deal het 'Farm to Fork'-plan van Europees landbouwcommissaris Frans Timmermans voor. Het is opnieuw een Nederlander die de bakens van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek wenst te verzetten. Boeren moeten met alsmaar meer verschillende belangen en aandachtspunten rekening houden, zoals voedselveiligheid, biodiversiteit en dierenwelzijn. Daarnaast moeten ze ook het gebruik van nutriënten en pesticiden verminderen en het antibioticagebruik in de veehouderij terugdringen. De 'Farm to Fork'-strategie gaat echter verder dan de landbouwsector alleen. Er worden ook maatregelen aangekondigd inzake de verwerking, distributie en consumptie van voedsel. De ambitie is om het hele voedselsysteem, van boer tot bord, te verduurzamen. Dat moet onder meer gebeuren door middel van een betere voedingsinformatie, milieuvriendelijkere verpakkingen en faire handelsrelaties binnen de keten, maar ook via het terugdringen van voedselverliezen en het tegengaan van voedselverspilling.

De landbouwereld aarzelt evenwel om zich ten volle achter die plannen te scharen. Net zoals in het begin van de jaren 1970 vrezden de boeren voor fors inkomensverlies, en niet zonder reden. Het is maar de vraag of de hoogkwalita-

tieve, duurzame landbouwproducten de concurrentiekracht en de marktpositie van de landbouwers zullen versterken, en dat consumenten zulke producten met een faire prijs zullen belonen. Want de bottleneck in het landbouwbeleid blijft al decennialang de garantie van een behoorlijk inkomen aan landbouwers.

Bovendien schuift het nieuwe Europese landbouwbeleid veeleer algemene doelstellingen naar voor, zeker als je een vergelijking maakt met het Plan Mansholt. Beleidsmakers moeten vandaag overigens met meer actoren en belangen rekening houden dan een halve eeuw geleden. Het landbouwbeleid staat vandaag niet langer op zich, en dat is een goede zaak. Het is een onderdeel van een globaal voedselbeleid, van een politiek die de biodiversiteit wil verbeteren, de klimaatuitdagingen wil aanpakken, de plattelandsidentiteit en het ruraal erfgoed wil koesteren enzovoort. Het zorgt ervoor dat de agrarische politiek complex is, rekening dient te houden met vele en soms uiteenlopende stemmen. Zowel producenten en hun belangenorganisaties als consumenten moeten de handen in elkaar slaan, om de uitdagingen van vandaag aan te gaan.

In het verleden heeft de landbouwsector meerdere transitie meegemaakt, en hebben land- en tuinbouwers zich met succes aangepast aan en ingespeeld op maatschappelijke veranderingen en evoluerende marktwensen, daarin ondersteund door experts en wetenschappers. In tegenstelling tot wat sommige clichés naar voor schuiven, zijn boeren en voedselproducenten wél flexibel en innovatief. Een sturend en ondersteunend beleid, gedragen door een dialoog tussen alle actoren, moet het mogelijk maken om de landbouwsector een duurzame eenentwintigste eeuw in te loodsen. Opnieuw is de inzet op onderzoek, innovatie en voorlichting daarbij cruciaal. Ons voedselsysteem heeft daarbij niet alleen nood aan nieuwe technologieën maar ook aan systemische innovatie.

Noten

1. Een algemeen overzicht van de Belgische landbouwgeschiedenis is te vinden in Yves Segers en Leen Van Molle, *Leven van het land: boeren in België 1750-2000* (Leuven: Davidsfonds, 2004). Meer gedetailleerde werken over het landbouwbeleid in het verleden zijn: Leen Van Molle, *Katholieken en landbouw: landbouwpolitiek in België, 1884-1914* (Leuven: Universitaire Pers Leuven, 1989); Maarten Van Dijck, *De Wetenschap van de wetgever: De klassieke politieke economie en het Belgische landbouwbeleid 1830-1884*, ICAG-Studies 4 (Leuven: Universitaire Pers Leuven, 2008); Laura Eskens, *De retoriek van honger en overvloed. Het Belgische Agro-Voedingsbeleid, ca. 1930-1955* (Leuven, KU Leuven, 2019).

2. Jan Roobrouck, *Op zoek naar elegante oplossingen. De Belgische landbouwkunde in een internationaal perspectief vanaf de Verlichting tot Peak Oil* (Leuven, KU Leuven, 2012), 100–104; Leen Van Molle, *100 Jaar ministerie van landbouw: het Belgisch landbouwbeleid in de wisselwerking tussen economische en sociale toestanden, politiek en administratie 1884-1984*, 173 (Leuven: KUL. Departement geschiedenis, 1984), 12–15.
3. Guy Dejongh en Yves Segers, “Een kleine natie in mutatie. De economische ontwikkeling van de Zuidelijke Nederlanden/België in de eeuw 1750-1850”, *Tijdschrift voor geschiedenis* 114, no. 2 (2001): 171–194; Eric Vanhoute, “Rich agriculture and poor farmers: land, landlords and farmers in Flanders in the eighteenth and nineteenth centuries”, *Rural History* 12, no. 1 (2001): 19-40.
4. Van Molle, *Katholieken en landbouw*, 93-95; Bert Woestenborghs, Roeland Hermans en Yves Segers, *In het spoor van Demeter. Faculteit bio-ingenieurswetenschappen K.U.Leuven, 1878 – 2003* (Leuven: Universitaire Pers Leuven, 2005).
5. Leen Van Molle, “A state for the peasants or the peasants for the state? The two faces of Belgian agricultural policy, 1830-1914”, in *The state and rural societies. Policy and education in Europe, 1750-2000*, ed. Nadine Vivier (Turnhout: Brepols, 2009), 159–76; Yves Segers, “Nutrition and living standards in industrializing Belgium, 1846-1913”, *Food & history*, no. 2 (2004): 165–80.
6. Lyvia Diser, “Laboratory versus farm: The triumph of laboratory science in Belgian agriculture at the end of the nineteenth century”, *Agricultural history* 86, no. 1 (2012): 31–54; Leen Van Molle, *Ieder voor allen: De Belgische Boerenbond 1890-1990* (Leuven: Universitaire Pers Leuven 1990).
7. Brecht Demasure, *Boter bij de vis. Landbouw en voeding tijdens de eerste wereldoorlog* (Leuven: Davidsfonds, 2014); Dries Claeys, *Land, staat en bevolking: De wederopbouw van het Belgische platteland na de Eerste Wereldoorlog* (Leuven, KU Leuven, 2019).
8. Luis Angel Bernardo Y Garcia, *Le ventre des belges: Une histoire alimentaire des temps d'occupation et de sortie de guerre (1914-1921 & 1939-1948)* (Brussel: Algemeen rijksarchief, 2017); Thierry E. Mommens, *Politieke, institutionele en economische componenten in de ontwikkeling van de Belgische zuivelsector tijdens het interbellum* (Onuitgegeven licentiaatsverhandeling Leuven, 1985); Anne Henau en Mark Van den Wijngaert, *België op de bon: Rantsoenering en voedselvoorziening onder Duitse bezetting 1940-1944* (Leuven: Acco, 1986).
9. Jan Blomme, *The economic development of Belgian agriculture: 1880-1980: A quantitative and qualitative analysis* (Brussel: Koninklijke academie voor wetenschappen, letteren en schone kunsten van België, 1992), 233–37; Van Molle, *100 jaar ministerie van landbouw*.

10. Roobrouck, *Op zoek naar elegante oplossingen*, 278–79; 287–88; *Bladeren in het guldenboek van de Nationale dienst voor de afzet van land- en tuinbouwprodukten: 1938-1988*, Z.d., 1988.
11. Erwin H. Karel en Yves Segers, “Structural policy and the state: Changing agricultural society in Belgium and the Netherlands, 1945-1960”, in *Agriculture in capitalist Europe, 1945-1960. From food shortages to food surpluses*, ed. Carin Martiin, Juan Pan-Montojo en Paul Brassley (London: Routledge, 2016), 209–18.
12. Daniel Block, “Food systems”, in *A cultural history of food in the modern age*, ed. Amy Bentley (London: Bloomsbury, 2016), 59–63.
13. Leen Van Molle, “Le milieu agricole belge face à la ‘concurrence Européenne’: 1944-1958”, in *La Belgique et les débuts de la construction Européenne de la guerre aux traités de Rome*, ed. Michel Demoulin (Louvain-la-Neuve: Louvain-la-Neuve CIACO, 1987), 119–43; Kiran Klaus Patel, *Fertile ground for Europe: The history of European integration and the common agricultural policy since 1945* (Baden-Baden: Nomos, 2009).
14. Johan Van Merriënboer, *Mansholt: een biografie* (Amsterdam: Boom, 2006); Yves Segers, Laura Danckaert en Chantal Bisschop, “Toen de boerderij big business moest worden. De boerenbetoging van 1971 was het kantelpunt voor onze landbouw”, *De Lage Landen* 64 (2021): 10–18.
15. Etienne Van Hecke, Yves Segers en Mark D’Hoker, “Een schakel in de voedselketen, 1950-2000”, in *Leven van het land*, ed. Yves Segers en Leen Van Molle (Leuven: Davidsfonds, 2004), 112–16; Patel, *Fertile ground for Europe*; Jean-Marie Bouquiaux, *Evolution de l’agriculture belge et son impact sur le milieu depuis 1950*, 576 (Bruxelles: IEA, 1995).

HOOFDSTUK 2

Een landbouwbeleid voor boer, mens en planeet

Kurt Sannen (Biologisch veehouder, freelance onderzoeker en actief bij de Vlaamse en Europese agro-ecologische en biobeweging)

Landbouw aan het einde van de agrarische samenleving

Historicus Yuval Noah Harari stelde in zijn boek 'Sapiens' drie grote omwentelingen vast in de geschiedenis van de mensheid. De eerste was toen de mens cognitief werd. Het moment waarop we landbouwers werden, was de tweede grote revolutie. De derde speelt zich nu af. Wetenschap, technologie en globalisering doen onze planeet op zijn grondvesten daveren en we hebben het tijdperk waarin de meeste mensen landbouwers waren, achter ons gelaten. Onze overgrootouders waren bijna allemaal boeren. Van onze achterkleinkinderen zullen nog slechts enkelen boer worden. Voedsel is echter een basisvoorziening en het landbouwareaal behoudt het grootste aandeel van ons landgebruik. Landbouw moet daarom een belangrijke plaats krijgen in onze toekomstvisie. De vraag die in dit hoofdstuk wordt gesteld, is op welke manier we ons Europees beleid moeten vormgeven om boeren een fair inkomen te geven en voedsel een basisrecht te maken zonder de draagcapaciteit van onze planeet te overschrijden. Door wie en hoe zal het voedsel worden geproduceerd? De keuzes die we nu maken in beleid en economie, zullen bepalend zijn voor de evolutie van de landbouw in de toekomst.

Het Gemeenschappelijke landbouwbeleid

Sinds de jaren 60 van de twintigste eeuw wordt het landbouwbeleid in België bepaald door Europese regelgeving. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en de Europese handelsverdragen zetten de bakens uit. Een kritische blik op de ontwikkeling van dat Europese beleid kan daarom niet ontbreken.

Tot aan de jaren 50 werd de landbouw bij ons gekenmerkt door kleinschalige, gemengde landbouwbedrijven die deels gericht waren op zelfvoorziening en deels voor de markt produceerden met beperkte mechanisatie. Hongercrisissen zoals de aardappelcrisis in 1845-46 en tijdens de Tweede Wereldoorlog tonen aan dat de voedselvoorziening regelmatig onzeker was. De voedselzekerheid was toen al deels afhankelijk van overzeese import. Na de Tweede Wereldoorlog kreeg het voedselvraagstuk grote politieke aandacht. In Nederland slaagde Sicco Mansholt er als minister van Landbouw in de voedselvoorziening te herstellen en te moderniseren. Zijn recepten daarvoor waren gegarandeerde minimumprijzen voor de belangrijkste landbouwproducten, importheffingen, en stimulering van export en betaalbaar voedsel voor de consument. Hij investeerde sterk in landbouwonderwijs en -onderzoek en zette in op schaalvergroting. Gezien ook andere landen protectionistische maatregelen namen, groeide al snel het idee voor een gemeenschappelijke Europese markt. Vanaf 1950 verenigden zes Europese landen, waaronder België, zich economisch en politiek in de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. In 1957 wordt de Europese Economische Gemeenschap (EEG), of 'gemeenschappelijke markt' opgericht door het Verdrag van Rome. In 1958 werd Mansholt een van de commissarissen van de pas opgerichte Europese Commissie en werkte hij als landbouwcommissaris aan de modernisering van de Europese landbouw. Daar paste hij dezelfde recepten toe als hij eerder in Nederland had toegepast.

Die eerste periode van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid werd gekenmerkt door een vrij verkeer van landbouwproducten in de EEG binnen de nieuw gecreëerde gemeenschappelijke markt. Revolutionair was dat het landbouwbeleid niet meer door de lidstaten werd bepaald maar werd aangestuurd vanuit Europa. Boeren kregen minimumprijzen voor hun landbouwproducten en overschotten werden opgekocht om de prijzen te stabiliseren. Mansholt vond dat die vele kleine gemengde, matig efficiënte landbouwbedrijfjes op het Europese platteland onmogelijk de groeiende Europese bevolking konden voeden, en zette Europese fondsen in om schaalvergroting, specialisatie en wetenschappelijk landbouwonderzoek en voorlichting te stimuleren. Honger werd in Europa een verre herinnering. Dat verhaal had echter ook een keerzijde. Dat GLB ging gepaard met een enorm budget. Voedselprijzen stegen en er ontstonden grote overschotten die vaak tegen dumpingprijzen werden verscheept naar het Zuiden. De eerste negatieve gevolgen op het milieu en de natuur van die nieuwe landbouw werden zichtbaar. In de jaren 70 en 80 ondervond dat GLB sterk maatschappelijk, economisch en politiek weerwerk. Ook de Wereldhandelsorganisatie had vraagtekens bij de grote staatssteun aan de Europese boeren.

Op het einde van zijn carrière had Sicco Mansholt zelf ook heel veel vragen bij 'zijn' GLB. Hij werd sterk beïnvloed door de conclusies van de Club van

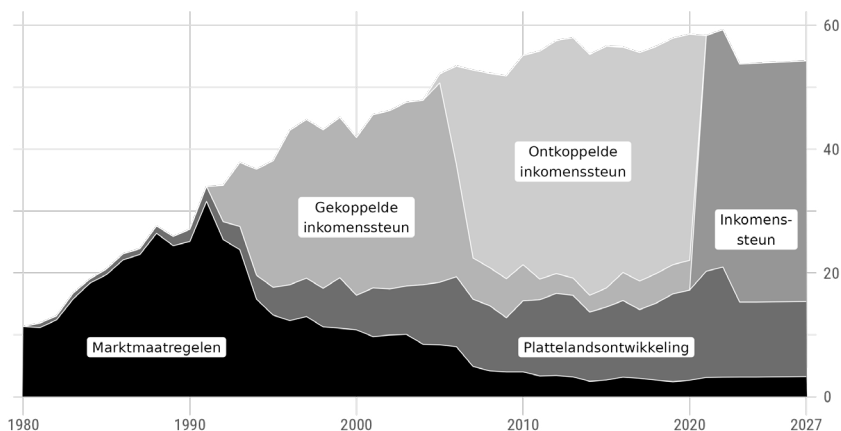
Rome dat stelde dat de impact van de economische groei op het milieu te groot werd. Negen maanden voor zijn pensioen verandert hij radicaal. Hij heeft spijt van zijn invoering van landbouwsubsidies, het stimuleren van schaalvergroting enzovoort. Hij slaagt er echter niet meer in – ondanks het feit dat hij ondertussen vice-voorzitter en zelfs voorzitter van de Europese Commissie was geworden – om het GLB een andere richting op te laten gaan. Gek genoeg kwam dat onder meer door het verzet van de vele boeren die eerst zijn beleid verguisden maar nu ondertussen sterk afhankelijk zijn geworden van de Europese landbouwsubsidies. In latere interviews koestert Mansholt de kleine boer en durfde hij te stellen dat land moest worden teruggegeven aan de natuur. Hij sympathiseerde met de natuurorganisatie ‘De Waddenvereniging’.¹

Een belangrijk kantelpunt vond plaats in de jaren 90 van de vorige eeuw. Onder landbouwcommissaris Mac Sharry werd de prijsondersteuning geleidelijk aan afgebouwd en kwamen er directe landbouwsubsidies, ook wel gekoppelde steun genoemd. De ondersteuning van het landbouwinkomen gebeurde dus niet meer door een gegarandeerde minimumprijs voor de landbouwproducten maar door een subsidie per geproduceerde eenheid te geven, zoals per hectare granen, aantal schapen enzovoort. Zo kwamen er een graanpremie, ooi-enpremie, premie voor oliehoudende zaden enzovoort voor de boeren. Franz Fischler nam vanaf 1995 het roer over en creëerde met zijn Agenda 2000 het GLB met zijn twee pijlers zoals we dat deels nu nog kennen. Een eerste pijler is gericht op markt- en inkomensbeleid. De marktondersteuning voor granen, zuivel en rundsvlees werd stapsgewijs verlaagd en de gekoppelde steun voor de landbouwers werd verhoogd. De tweede pijler is gericht op plattelandontwikkeling en geeft steun aan jonge landbouwers, producentengroeperingen, plattelandprojecten en de eerste agromilieumaatregelen.

Het bleef echter rommelen omtrent het GLB in de politiek en maatschappij. De milieubeweging groeide aan kracht en stelde de negatieve gevolgen voor het milieu van het gevoerde landbouwbeleid aan de kaak. Bovendien bleven boeren het economisch alsmoer moeilijker hebben om het hoofd boven water te houden. In 2003 kwam er de grote ‘Mid Term Review’. De gekoppelde steun werd vervangen door een hectarepremie. In Vlaanderen werd op basis van wat je als boer in het verleden aan subsidies ontving een bedrag per hectare berekend dat je voortaan zou ontvangen. Meer nog: sindsdien kon een boer die ‘subsidierechten’ ook verkopen aan andere boeren. De lidstaten kregen de vrijheid om zelf te bepalen hoe die hectarepremie werd ingevuld. Vlaanderen heeft daarbij gekozen voor een conservatieve aanpak: behoud van de subsidies bij de boeren die in het verleden al steun ontvingen. In andere landen en regio’s van de EU zie je heel wat andere manieren om de ‘eerste pijler’-gelden te verdelen over de boeren. Zo zijn er landen waar een vast bedrag per hectare

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid: een miljardenbudget

Uitgaven in het kader van het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (in miljard euro), 1980-2027.



Figuur 1 Het GLB-budget in perspectief.² Denktank Minerva. Bron: EC: DG Agri.

wordt uitgekeerd dat voor elke boer hetzelfde is. Voor het eerst werden de landbouwsubsidies ook afhankelijk gemaakt van het naleven van normen inzake milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn, de zogenaamde ‘randvoorwaarden’ (cross-compliance).

Na meer dan 60 jaar Europees landbouwbeleid kunnen we niet ontkennen dat voedseltekorten slechts een verre herinnering zijn geworden in Europa. De lage voedselprijzen maakten voedsel betaalbaar voor (bijna) iedereen. Ondanks al die hervormingen en het enorme budget blijft het GLB problematisch. Nog altijd is het de grootste budgettaire slokop van het Europese budget (zie Figuur 1). Het GLB is goed voor 33,1% van de EU-27-begroting 2021 (55,71 miljard Euro). Toch zijn er twee grote valkuilen. Ten eerste subsidieert het GLB een vorm van landbouw die zijn maatschappelijke doelen inzake duurzame landbouw, milieu, klimaat en biodiversiteit onvoldoende realiseert. Ten tweede is het GLB ongelijk verdeeld en slaagt het niet in de voorziening van een waardig inkomen voor de boeren.

De ecologische uitdagingen voor de landbouw

Het lopende GLB (2014-2020, verlengd met twee jaar tot en met 2022) blijft verder gaan op de weg die is ingeslagen met de Mid Term Review. In de eerste pijler is er nog altijd een hectarepremie die in beperkte mate afhankelijk is van randvoorwaarden op het vlak van milieu, natuur en dierenwelzijn. Er is

ook een extra vergroeningspremie voor boeren die hun permanente graslanden behouden, zorgen voor gewasdiversificatie op hun akkerland en 5% van hun areaal omvormen tot ecologisch aandachtsgebied via groenbedekkers, perceelsranden, hagen of houtkanten. Maar op milieu-, klimaat- en biodiversiteitsvlak faalt het GLB dramatisch. De impact van de landbouw op milieu, klimaat en natuur is de laatste decennia onvoldoende afgenomen. Er is nog een lange weg te gaan. Zo stelde de Europese Rekenkamer in een rapport dat de huidige vergroeningsmaatregelen van het GLB, die als doel hebben om het biodiversiteitsprobleem in Europa aan te pakken, vrijwel geen enkele impact hebben gehad. Uit een studie van Pe'er et al blijkt dat er ook nog heel wat stappen nodig zijn om het Europese GLB af te stemmen op de internationale Sustainable Development Goals.³ Ten eerste blijft de uitstoot van broeikasgassen te groot. Met een aandeel van 45% is de landbouw de belangrijkste vorm van landgebruik in Vlaanderen. Daardoor is de landbouw in Vlaanderen verantwoordelijk voor 9,6% van de totale broeikasgasemissies. De landbouw draagt ook in grote mate bij tot verzuring en vermesting, een effect dat zich niet op globale schaal maar net heel dichtbij situeert. Verzuring en vermesting zijn twee belangrijke factoren voor de achteruitgang van onze biodiversiteit.

Ten tweede hebben soorten en habitats gebonden aan landbouwgebruik het al jaren erg moeilijk. Volgens het Living Planet Report van World Wide Fund for Nature (WWF) zijn de vogelpopulaties in het landbouwgebied in België tussen 1990 en 2018 met gemiddeld 60,9% afgenomen.⁴ De studie en het hoofdstuk over biodiversiteit in dit boek wijzen aan dat vooral de intensivering van de landbouw, de verdwijning van kleine landschapselementen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bepalend zijn.

Ondanks die negatieve evoluties heeft de landbouw een groot potentieel om de agrarische natuur in stand te houden en op haar manier een ecologische meerwaarde te creëren. Het behoud en beheer van (blijvend) grasland is daar een voorbeeld van. Blijvend grasland is belangrijk om vele redenen, zoals koolstofopslag in de bodem, bescherming tegen erosie, buffering en opslag van regenwater, en het ondersteunen van (bodem)biodiversiteit, waaronder kruiden, insecten en weidevogels. Grasland beslaat vandaag 36% van het Vlaamse landbouwareaal, maar de oppervlakte grasland in Vlaanderen neemt af. Vooral het aandeel aan blijvende graslanden (ouder dan 5 jaar) neemt af, van 213.800 ha in 1990 tot 166.400 ha in 2018. Dat is een daling van 22%. In de plaats kwamen vooral tijdelijk grasland en akkerbouwgewassen zoals voedermaïs en aardappelen. Hoewel het behoud van blijvend grasland sinds 2005 een voorwaarde is voor de inkomenssteun van het GLB, is het areaal toch blijven dalen.⁵

De impact van de mens op onze planeet is momenteel van dien aard dat de draagkracht van de planeet zelf wordt overschreden. Het leven van de mens

zelf dreigt in gevaar te komen. In 2009 publiceerde Johan Rockström samen met een groep van 28 wetenschappers van het Stockholm Resilient Center voor het eerst welke processen bepalend zijn voor onze planeet en waar de grenzen liggen. Als de mensheid binnen die grenzen blijft, kunnen we duurzaam verder gaan. Als dat niet gebeurt, verandert onze planeet fundamenteel van aanzien en wordt ze minder leefbaar voor de mens. Rockström en collega's bepaalden negen grenzen. De recentste update leert ons dat we al van vijf van die negen grenzen de draagkracht ruim overschrijden. Klimaatverandering kennen we allemaal. Minder gekend is dat we de veilige planetaire grens voor verlies van biodiversiteit al ruim hebben overschreden, dat we het planetaire evenwicht van de stikstof- en fosforcyclus zeer grondig hebben verstoord evenals die voor chemische pollutie en voor verandering van landgebruik.⁶ De landbouw is betrokken bij bijna al die planetaire grenzen. De methaanuitstoot van de intensieve veehouderij heeft een grote impact op het klimaat, landbouw is een van de belangrijkste factoren voor het verlies aan biodiversiteit, en de invoer van soja, het gebruik van kunstmest en de grote dichtheid aan vee zijn de voornaamste factoren bij het verstoren van de stikstof- en fosforcyclus. Landbouw speelt ook een grote rol bij de verandering in landgebruik, gebruik van zoet water, chemische vervuiling (pesticiden), verzuring enzovoort. De landbouw van de toekomst zal alleszins rekening moeten houden met die grenzen. De afgelopen jaren groeide het besef dat de natuur-, milieu- en klimaatdoelen niet alleen kunnen worden gerealiseerd louter via een regulerend en bestraffend beleid ten aanzien van landbouwers. De beleidshervormingen laten echter op zich wachten.

De sociaal-economische uitdagingen

Ondanks de 55 miljard euro per jaar die door de Europese commissie wordt uitgetrokken om landbouwers een inkomensgarantie te geven, marktschommelingen op te vangen en aan plattelands- en landschapsontwikkeling te doen zijn de resultaten pover te noemen. In 2019 telde Vlaanderen zo'n 23.318 land- en tuinbouwbedrijven. De landbouwsector kampt echter al decennia met een leegloop: veel landbouwbedrijven stoppen en er komen slechts met mondjesmaat nieuwe boeren bij. Dezelfde trend zie je in gans Europa, en ook in andere delen van de wereld is de daling van het aantal boeren ingezet. Het aantal landbouwbedrijven is ten opzichte van 2005 met ongeveer een derde teruggelopen, een daling van gemiddeld 3,2% per jaar. Vooral kleinere bedrijven stoppen en dat leidt tot een voortdurende schaalvergroting. Ten opzichte van 2005 is de gemiddelde oppervlakte cultuurgrond per bedrijf met bijna de helft gestegen.

Het arbeidsinkomen dat op een landbouwbedrijf (of bedrijfstak) wordt gegenereerd is een goede indicator voor de rentabiliteit en economische levensvatbaarheid van het bedrijf. Dat inkomen van land- en tuinbouwers schommelt sterk door de jaren heen. Maar globaal kan worden gesteld dat een landbouwer gemiddeld de helft verdient dan wat een gewone loontrekkende ontvangt.

Die gemiddelde cijfers maskeren een grote variatie tussen de subsectoren in de land- en tuinbouw en tussen de bedrijven onderling. Binnen de landbouwsector is de vleesveesector de minst rendabele. Akkerbouw en melkveehouderij hebben het momenteel eveneens moeilijk maar kenden in het verleden enkele betere jaren. De varkenshouderij kent grote schommelingen maar met vooral diepe dalen. De hardfruitteelt kent moeilijke tijden, terwijl groenten onder glas momenteel een goede rentabiliteit kennen.

Voor de Vlaamse akkerbouwers, melkveehouders, vleesveehouders en combinaties daarvan vormt de inkomenssteun van het Europese GLB een onmisbaar onderdeel van hun inkomen. Er is nog altijd extra steun voor boeren onder de 40 jaar en vleesveehouders ontvangen een extra zoogkoeienpremie. Het grootste deel van het budget van de tweede pijler wordt besteed aan investeringssteun voor landbouwers en een starterspremie voor jonge landbouwers. Daarnaast is er ook steun voor de teelt van eiwitgewassen, een biohectarepremie en de toepassing van natuurgerichte maatregelen op een landbouwbedrijf. Tot slot worden middelen gereserveerd om plattelandsontwikkeling te stimuleren. Voor een akkerbouwer vertegenwoordigt die directe steun 34% van het bedrijfsinkomen, voor een melkveehouder is dat 37% en voor een vleesveehouder is dat zelfs 82%. Meer dan 90% van het totale budget voor directe steun en vergroening in Vlaanderen wordt toegekend aan akkerbouwers, melkveehouders, vleesveehouders en combinaties daarvan. Toch blijft het arbeidsinkomen (inclusief subsidies) van die sectoren laag. Graslanden en akkerbouw nemen het grootste deel in van het landbouwareaal. Net doordat de rundveesector en de akkerbouw zo sterk afhankelijk zijn van subsidies, liggen er grote kansen voor de creatie van maatschappelijke meerwaarde met de keuzes die gemaakt worden met betrekking tot het GLB.⁷

De Europese GLB-steun aan landbouwers vormt een zeer belangrijk aandeel van de Europese begroting (ongeveer 36% in 2018) en blijft anno 2020 erg belangrijk om de landbouwsector economisch leefbaar te houden. Het GLB is er tot nu echter niet in geslaagd om een pertinente oplossing te formuleren op de vele uitdagingen. Er is een echte systeemverandering in economie, landbouw en voedselvoorziening nodig. Daarmee kan men ook het polariserende debat over de strijd tussen landbouw en natuur overstijgen. Natuur én voedselvoorziening zijn immers beide noodzakelijk voor het menselijk welzijn.⁸

Het nieuwe GLB

Met twee jaar vertraging zal in 2023 een nieuw GLB in de Europese lidstaten starten. Zal dat nieuwe GLB de uitdagingen waarmaken? Alleszins klinken de negen kerndoelstellingen voor het nieuwe GLB 2023-2027 veelbelovend:

- Een eerlijk inkomen voor landbouwers.
- Het concurrentievermogen vergroten.
- Het machtsverevenwicht in de voedselvoorzieningsketen herstellen.
- De klimaatverandering tegengaan.
- Zorgen voor het milieu.
- Landschappen en de biodiversiteit beschermen.
- De generatiewissel bevorderen.
- Het platteland vitaal houden.
- De kwaliteit van onze voeding en onze gezondheid beschermen.

In het nieuwe GLB bouwt de Europese Commissie (EC) voort op de bestaande structuur. Gekende ingrediënten zoals inkomenssteun, investeringssteun of agro-milieumaatregelen blijven behouden. De verhouding tussen de eerste en de tweede pijler, en de randvoorwaarden inzake bijvoorbeeld milieu of dierenwelzijn voor de hectarepremie enzovoort, blijven bestaan. Maar ze legt ook nieuwe accenten. Lidstaten krijgen meer vrijheid om zelf maatregelen voor te stellen in hun lokale programma's, in overeenstemming met de door de EC bepaalde doelstellingen. Er komt een nieuwe 'groene architectuur' die het GLB beter in staat moet stellen om doelstellingen inzake klimaat, milieu, biodiversiteit enzovoort in te vullen. Daarbij worden onder meer de vergroeningsmaatregelen en de 'cross-compliance' samengevoegd tot een nieuwe 'enhanced conditionality'. Een onderdeel daarvan is de definitie van de goede landbouw- en milieuecondities (GLMC, de vroegere randvoorwaarden) die een hoger niveau van milieu- en klimaatactie moet bewerkstelligen. Landbouwers zullen pas directe betalingen ontvangen als ze voldoen aan specifieke voorwaarden inzake milieu, dierenwelzijn, dier- en plantenzorg en volksgezondheid. Een nieuw en potentieel betekenisvol onderdeel van het toekomstige GLB zijn de ecoregelingen. Met die ecoregelingen kunnen landbouwers vrijwillig aangeven welke extra milieu- en klimaatspanningen ze willen doen op hun bedrijf. Dat soort ecoregeling kan jaarlijks hernieuwd of stopgezet worden en zorgt zo voor een milieu- en klimaatgerichte premie bovenop de basisinkomenssteun.⁹

Daarenboven lanceerde eind 2019 de Europese Commissie op de klimaatop van Madrid de 'Green Deal'. Daarmee moet Europa uiterlijk in 2050 het eerste

klimaatneutrale continent ter wereld worden. Dat plan wil de grote uitdagingen op het vlak van het milieu, het klimaat, de biodiversiteit en de duurzaamheid aanpakken, met oog voor een sociale gelijkheid. Om te slagen in het opzet, is de overstap naar een circulaire economie (kringlooeconomie) een van de sleutel-elementen, en een economische groei die ontkoppeld wordt van het grondstofgebruik. De Green Deal is een geïntegreerde en transversale strategie die bijna alle beleidsdomeinen bestrijkt, en dus ook landbouw. In het kader van de Green Deal werd een biodiversiteitsstrategie ontwikkeld die ecosystemen en biodiversiteit moet behouden en herstellen, en werd de 'Farm to Fork'-strategie voorgesteld die de ontwikkeling van een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem moet mogelijk maken. Die nieuwe landbouwstrategie moet zorgen voor voldoende, betaalbaar en voedzaam voedsel binnen de grenzen van de planeet, de halvering van het gebruik van bestrijdingsmiddelen en meststoffen en de verkoop van antimicrobiële stoffen, de verhoging van het areaal voor biologische landbouw, de bevordering van duurzamere voedselconsumptie en voedingspatronen, en de vermindering van voedselverlies en -verspilling.

Maakt het nieuwe GLB al die verwachtingen en plannen waar? Het definitieve door het Europees parlement en de raad van Europese ministers goedgekeurde GLB is helaas een ontgoocheling. Er is onvoldoende afstemming van het nieuwe GLB met de hoge doelstellingen van de Green Deal en de 'Farm to Fork'-strategie. Het is alsof die grootse plannen nauwelijks impact hebben gehad op de uiteindelijke voorstellen. Je kunt het GLB het best voorstellen als een enorm pakket aan geld dat via een set aan regels en voorwaarden onder de Europese landbouwers wordt verdeeld. Met die regels en voorwaarden zou Europa de landbouw in de richting kunnen duwen zoals voorzien in de Green Deal en de 'Farm to Fork'-strategie. Het GLB heeft daar zelfs krachtige instrumenten voor: de ecoregelingen en de agromilieuklimaatmaatregelen. De hectaresteen daarentegen houdt de boeren eerder in de positie waar ze nu zijn. Helaas werd voor het nieuwe GLB beslist dat minstens 60% van het budget moet gaan naar de hectaresteen, en slechts 20 tot 25% van het budget van de eerste pijler mag aan ecoregelingen worden besteed. De randvoorwaarden en de regels voor maatregelen voor biodiversiteit op 5% van het landbouwareaal zijn dermate afgezwakt dat daarvan weinig meerwaarde kan worden verwacht. Daarenboven krijgen lidstaten een veel grotere flexibiliteit om zelf de maatregelen in te vullen. Dat zal tot een *race to the bottom* leiden omdat natuurlijk geen enkele lidstaat strengere randvoorwaarden wil voor zijn boeren in vergelijking met de buurlanden. Het lijkt er dus op dat het nieuwe GLB veeleer oude wijn in nieuwe zakken is dan dat het de langverwachte en noodzakelijke grote omwenteling is.

Een landbouwbeleid met visie

‘Welke landbouw willen we in Vlaanderen?’ is gek genoeg een vraag die nauwelijks wordt gesteld rond de Vlaamse onderhandelingstafels als er wordt gesproken over een nieuwe invulling van het Europese landbouwbeleid in onze regio. Wel worden berekeningen gemaakt over bij welke set aan nieuwe verdelingsregels van het Europese landbouwgeld welke landbouwsectoren, oude of jonge bedrijven enzovoort meer of minder subsidies zullen ontvangen. Daarbij wordt er vooral van uitgegaan dat alles zo veel mogelijk bij het oude wordt gelaten. Nochtans houdt een hectaresteen de boeren in een afhankelijke positie. De hectaresteen garandeert dat de boeren hun producten blijven afzetten aan (te) lage prijzen wat in het voordeel is van de verwerkende sector en de retail. De spelers in de agrovoedingsmarkt weten immers exact wat de kostprijs is voor een landbouwer om een bepaald landbouwproduct te produceren.¹⁰ In de marktprijs wordt daarom al rekening gehouden met die Europese hectaresteen. Je kunt daardoor stellen dat een hectaresteen vooral zorgt voor het lager houden van marktprijzen maar niet voor het daadwerkelijk ondersteunen van het landbouwersinkomen. Wanneer we naar een eerlijk landbouwinkomen willen gaan, moeten we durven kijken naar de winstverdeling in de ganse agrofoodsector. Is het fair dat die bedrijven stroomopwaarts (toeleveringsbedrijven zoals stallenbouwers, veevoederproducten, zaadleveranciers, of dienstverleners zoals banken) of -afwaarts (afnemers van landbouwproducten) wél winst kunnen maken, terwijl de landbouwers zelf nauwelijks een volwaardig arbeidsinkomen kunnen genereren, laat staan winst maken? Bewust of onbewust zorgt de hectaresteen uit het GLB dat landbouwers in de positie van goedkope grondstoffenleverancier worden gehouden. Dat zorgt voor meer winst bij Cargill, Arvesta, Nestlé, Unilever, Bayer enzovoort, maar onvoldoende voor een fair inkomen voor landbouwers.

Een belangrijk deel van het GLB blijft te veel gefocust op ‘*end of the pipe*’-oplossingen in plaats van de problemen bij de bron aan te pakken zowel op sociaal-economisch vlak als voor natuur, milieu en klimaat. ‘*End of the pipe*’-oplossingen focussen zich louter op de remediëring of mildering van problemen die zich al stellen in plaats van de oorzaken van die problemen ten gronde aan te pakken. Voorkomen is echter beter dan genezen. De hectaresteen bijvoorbeeld is een doekje voor het bloeden om het inkomen van boeren te versterken, maar laat de échte oorzaken van het zwakke landbouwersinkomen ongemoeid. De landbouwinvesteringssteun stimuleert landbouwers om milieuproblemen aan te pakken via nog meer investeringen in technologie en schaalvergroting in plaats van de problemen fundamenteel op te lossen.

De verderzetting van het huidige beleid zal betekenen dat binnen enkele decennia met de landbouwers zal gebeuren wat ook is gebeurd met onder andere

brouwers en kleine kruideniers. Het voedselproductieproces zal dan in hoofdzaak in handen komen van enkele grote internationale spelers en de boer zal stilletjesaan uit beeld verdwijnen of werknemer worden bij die grote bedrijven. Nu al zorgen drie bedrijven wereldwijd voor 60% van de markt voor zaden en pesticiden, 50% van de wereldmarkt voor landbouwmechanisatie wordt ingenomen door drie bedrijven, 70% van de handel van geogoste landbouwgewassen is in handen van vijf bedrijven en de helft van de Europese retail in voeding is in handen van tien supermarkten. Is het verstandig dat we onze voedselvoorziening in handen laten komen van alsmaar minder en alsmaar groter wordende wereldwijde marktspelers die straks machtiger en krachtiger zijn dan democratisch verkozen regeringen? Green Deal en Farm to Fork zijn een goede basis om een goede landbouwvisie vorm te geven. Met het GLB hebben we een krachtig instrument in handen dat sterke veranderingen zou kunnen genereren maar met een GLB alleen kunnen we geen landbouwbeleid vormgeven. Het economisch beleid, het internationaal handelsbeleid, het milieu, klimaat-en natuurbeleid en het fiscaal beleid moeten samen invulling geven aan een sterk landbouwbeleid. Zoniet blijft het dweilen met de kraan open. Dan dicht het GLB met zijn landbouwsubsidies alleen maar het gat dat wordt gecreëerd door de rest van ons beleid.

Een eerlijke vrije markt voor landbouw en voeding

Het neoliberalisme stelt dat ongelimiteerde vrijhandel de meeste welvaart creëert, de vrije markt zichzelf reguleert en er moet worden gestreefd naar privatisering en deregulering. Tot op heden blijven die neoliberale principes de drijfveer achter de grote beslissingen bij instellingen zoals het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldhandelsorganisatie maar ook in het Europese handelsbeleid. Meer en meer komt vanuit academische en politiek-maatschappelijke hoek kritiek daarop. Het zijn net die neoliberale principes die een faire voedselmarkt in de weg staan en de economie stuurt naar meer onduurzaamheid.

Zelfs Adam Smith, de grondlegger van het idee van de onzichtbare hand van de vrije markt, stelde dat eigenbelang niet mag verworden tot egoïsme. Hij ging eerder uit van een *homo ethicus* dan van een *homo economicus* in zijn vrije markt. Net om het algemeen belang in de vrije markt te bewaken is een sterke overheid nodig om marktfalen tegen te gaan en de faire marktprincipes te bewaken. Onze huidige neoliberale marktordening, met zijn streven naar de afbouw van overheidsingrijpen, faalt daarin schromelijk.

Jan Eeckhout beschrijft in zijn boek 'The profit paradox' hoe de klimaatcrisis en de polarisering als gevolg van het gebrek aan concurrentie nauw met elkaar

verbonden zijn.¹¹ Hij stelt dat er geen perfecte vrije markt bestaat. Zowel de marktmacht van dominante bedrijven (bijvoorbeeld Cargill, Nestlé en Bayer) als de milieu- en klimaatcrisis zijn een voorbeeld van een falende markt. Hij stelt dat we een overheid nodig hebben die actief concurrentie garandeert en milieu-uitwassen corrigeert. Zowel de milieu- en klimaatcrisis als het gebrek aan concurrentie zijn een globale problematiek die oplossingen op internationaal niveau vereisen. Eeckhout stelt ook de alsmaar grotere greep van de dominante bedrijven op de politiek aan de kaak en wijst erop dat dat tot een verwatering van de democratie leidt. Winst geeft de bedrijven de middelen om de politiek te beïnvloeden en verdere concurrentie te fnuiken. Meer neoliberalisme leidt dus uiteindelijk tot de verwatering van vrijemarktprincipes én de democratie.

Dat is wat we duidelijk in de landbouw- en voedselmarkt zien. De belangen van de dominante bedrijven in de landbouw- en voedingssector hebben een grote impact op de keuzes die in het landbouwbeleid – zowel Europees als nationaal – worden gemaakt.

Bovendien dragen landbouwers alle risico's in de keten maar realiseren ze nauwelijks een volwaardig arbeidsinkomen, terwijl elders in de keten wel winsten worden gerealiseerd. Het GLB is bedoeld om dat marktfalen te corrigeren maar slaagt daar nauwelijks in. Meer nog, het bestendigt de macht van de dominante spelers. De bestaande bedrijven in de landbouw- en voedselmarkt worden alsmaar groter en verwerven meer en meer marktmacht waardoor een gebrek aan concurrentie ontstaat. Smith's ideale vrije markt bestond uit gelijkwaardige marktspelers die gelijke toegang hadden tot de markt en de kennis over die markt. Dat is momenteel absoluut niet het geval. Het verschil in marktmacht en -kennis tussen een bedrijf als Cargill – een van de grootste wereldspelers in de handel in oogstbare gewassen – en dat van een landbouwer is gigantisch. Zelfs het verschil in marktkracht tussen Cargill en de Vlaamse minister van Landbouw is onevenredig groot. Ook in de landbouw- en voedingsmarkt zien de dominante spelers hun winsten toenemen ten koste van boeren en consumenten. Als we een landbouwbeleid met visie willen, moeten we durven in te grijpen in de marktmechanismen die de dominante spelers in de landbouw- en voedselmarkt alsmaar meer marktmacht geven. Daarvoor kloppen we het best aan bij de EU maar ook bij de Wereldhandelsorganisatie en andere internationale instellingen.

Een belangrijk principe zou een zo groot mogelijke internalisering van externe kosten en baten moeten zijn in het economisch systeem. Dat betekent dat de kosten van negatieve effecten op milieu, klimaat en natuur worden doorgerekend aan diegenen die er verantwoordelijk voor zijn en dat wie zorgt voor een positief effect, daarvoor ook wordt beloond. Daarnaast moet een gelijke toegang tot de markt worden bewaakt en moet de concentratie van marktmacht in een te

beperkt aantal handen worden vermeden. Door de concentratie van de agrov voedingsmarkt in een beperkt aantal supergrote multinationals kunnen andere en nieuwe bedrijven in die markt moeilijk opboksen tegen de grote spelers. Daardoor ontstaat er een gebrek aan concurrentie, wat nadelig weegt op de marktprijzen voor de consument, en dat maakt dat kleinere spelers nauwelijks nog aan de bak kunnen komen. Als we die belangrijke principes consequent toepassen, kan de onzichtbare hand van Adam Smith een groene én een rechtvaardige hand worden. De Europese Unie heeft de mogelijkheid om de sterke democratische overheid te worden die als onafhankelijke en krachtige scheidsrechter optreedt om marktfalen te corrigeren, of nog beter, te voorkomen, en die sterke spelregels bewaakt om onevenredige machtsconcentratie bij grote bedrijven te voorkomen.

Een ander marktfaal is de milieu-, klimaat- en biodiversiteitskost die gepaard gaat met onze landbouw. Dat marktfaal wordt gecorrigeerd door milieu-, natuur- en klimaatbeleid dat bedrijven beperkingen, normen en verplichtingen oplegt door in het GLB bepaalde landbouwsubsidies afhankelijk te maken van extra inspanningen voor milieu, natuur en klimaat, door fiscale maatregelen en door een bepaalde emissiehandel (bijvoorbeeld nutriëntene-missierechten). Te weinig worden al die instrumenten vanuit een globale coherente visie ingevuld. Zeker de manier waarop in Vlaanderen een milieu-, natuur- en klimaatbeleid voor de landbouwsector wordt ingevuld, mist een samenhangende visie. Problemen worden afzonderlijk en in hoofdzaak *end of the pipe* aangepakt in plaats van vanuit een holistische kijk op de problematiek, en gericht op het aanpakken van de problemen bij de bron.

Het mag duidelijk zijn dat een landbouwbeleid dat alleen maar een enorm budget verdeelt over landbouwers en andere spelers in de landbouw- en voedingssector, onvoldoende is om een landbouwbeleid vorm te geven dat goed is voor boer, mens en planeet. Er zal moeten worden ingegrepen in andere beleidsdomeinen, niet in het minst in het economisch beleid.

Wat baten onze milieu- en klimaatregels voor onze boeren wanneer we de deuren openzetten voor de import van landbouwproducten uit niet-EU landen die niet aan die voorwaarden moeten voldoen? Het creëren van een *level playing field* is een van de belangrijkste taken van een overheid om een faire vrije markt te realiseren, en dat wordt op die manier onderuitgehaald. Als we de doelen van de Green Deal en 'Farm to Fork'-Strategie willen realiseren, zijn we verplicht om ons internationaal handelsbeleid inzake voeding en landbouwproducten te herzien. Voedsel is niet zomaar een handelsproduct. Voedsel is een mensenrecht. We kunnen niet zomaar de internationale handelsregels daarop van toepassing laten zijn. Een duurzaam Europees landbouwbeleid kan niet anders dan gepaard gaan met een zekere afscherming van onze voedselmarkt. Het is niet de bedoeling om een gesloten muur rond de Europese land-

bouwmarkt te bouwen maar we hebben nood aan een muur met deuren. Het Europese internationale handelsbeleid kan een coherente visie ontwikkelen om te bepalen wanneer, voor welke producten en onder welke voorwaarden die deuren worden geopend of gesloten blijven. Strategisch is het belangrijk dat de EU streeft naar een zekere voedselsoevereiniteit voor onze basisvoeding. Dat kan het best door zo veel mogelijk zelf in ons basisvoedsel te voorzien en zo min mogelijk afhankelijk te zijn van import daarvoor. Ook de andere internationale regio's zijn gebaat bij die strategie. Bruno Parmentier toonde aan dat om de wereld te voeden een daling van de productie in Europa van 10% is aangewezen, maar dat tegelijkertijd een stijging van de landbouwproductie in Afrika, Zuid-Amerika en Azië moet worden gerealiseerd.¹² De reden daarvoor is dat het westerse, geïndustrialiseerde landbouwsysteem zoveel input vraagt van andere werelddelen dat de voedselvoorziening voor de eigen bevolking in die regio's in het gedrang komt. Dat is uiteraard een genuanceerd verhaal. Het gaat ten eerste over ons basisvoedsel en niet over meer 'luxe' voedingsproducten als wijnen, chocola, koffie, tropisch fruit enzovoort. Of en hoeveel van welke voedselproducten we van buiten de EU kunnen toelaten, hangt af van de zelfvoorzieningsgraad ervan in de EU. Het is tenslotte niet meer dan logisch dat elk voedingsmiddel dat van buiten de EU op de Europese markt wordt toegelaten, aan dezelfde voorwaarden moet voldoen als die uit de EU zelf.

Dat dat op termijn een verschuiving zal betekenen in de teelten in de EU, spreekt voor zich. Momenteel telen we vooral gewassen die dienen als veevoer en als biobrandstof, veel minder om mensen te voeden. Er wordt in de EU daarentegen meer zuivel en vlees geproduceerd dan we zelf kunnen consumeren. De EU moet daarom haar voedsel- en landbouwbeleid heroriënteren, en voorrang geven aan de eigen voedselsoevereiniteit door de lokale productie te stimuleren van het voedsel dat we in Europa nodig hebben, geteeld op een manier die een eerlijke prijs voor de boer garandeert en die het milieu en het klimaat beschermt.

Toegang tot grond is daarbij ook een belangrijke kwestie. Ook Sicco Mansholt was al in zijn oorspronkelijke plannen voor een Europees landbouwbeleid bezig met die vraag. Als echte socialist zag hij landbouwgrond staatseigendom worden. Alleszins is het cruciaal voor een Europees voedsel- en landbouwbeleid dat Europese landbouwgrond in handen blijft van Europese boeren. De 'landgrabbing' die momenteel in bepaalde Oost en Zuid-Europese landen door onder meer China en grote internationale bedrijven aan de gang is, is geen goede zaak. Landbouwgrond moet als een strategisch goed worden benaderd en als dusdanig door sterke wetgeving en dito beleid worden beschermd.

De 'Farm to Fork'-strategie stelt terecht dat het gebruik van chemische pesticiden en de nutriëntenverliezen vanuit de landbouw tegen 2030 moet wor-

den gehalveerd. Röckstrom toonde al aan hoezeer we met het verstoren van de nutriëntencyclus over de draagkracht van de planeet zijn gegaan. De instrumenten die momenteel worden ingezet om die uitdaging aan te pakken zijn echter vooral gericht op *end of the pipe*-oplossingen. Ondanks de vele Mestactieplannen, een Programmatorische Aanpak Stikstof en een vergunningenbeleid wordt er weinig vooruitgang geboekt. Het stikstofarrest toonde nogmaals aan hoe urgent de situatie is. Het stikstofprobleem in de landbouw is afkomstig van de import van krachtvoeder voor het vee (vooral soja) en het gebruik van kunstmest. Zolang die input van stikstof in het Vlaamse of Europese landbouwsysteem niet aan banden wordt gelegd, is elk stikstofbeleid 'dweilen met de kraan open'. Via een fiscaal beleid zou bijvoorbeeld de werkelijke milieu- en klimaatkost van de import van krachtvoer, het gebruik van kunstmest en ook het gebruik van pesticiden kunnen worden doorgerekend. Dat stimuleert landbouwers om de eiwitvoorziening zelf in handen te nemen door bijvoorbeeld de teelt van vlinderbloemigen. De biolandbouw toont al decennialang aan dat ook zonder kunstmest en pesticiden een fair landbouwinkomen kan worden gerealiseerd met voldoende voedselproductie. Mits verdere investering in onderzoek kunnen daar nog heel wat efficiëntiewinsten worden verwacht.

Vooraleer een GLB verder vorm te geven is het dus noodzakelijk om een faire vrije markt te creëren voor landbouw en voeding in Europa. De internationalisering van externe kosten en baten in die markt staat daarbij voorop, evenals het realiseren van een Europese voedselsoevereiniteit.

En het GLB?

De negen doelstellingen voor het nieuwe GLB zoals hierboven vermeld, blijven nog meer dan ooit actueel. Net zoals de zekerheid dat we met het huidige en het nieuwe GLB, dat vanaf 2023 in werking treedt, die negen doelstellingen amper zullen halen.

De eerste drie (economische) doelstellingen zouden idealiter moeten worden aangepakt met een hervorming van de landbouw- en voedselmarkt zelf, in plaats van door een GLB te worden geredieerd. Daarvoor is een sterke overheid nodig die een faire markt garandeert voor voedsel, en die in eerste instantie is gericht op het recht op voedsel voor iedereen zonder de planetaire grenzen te overschrijden. De vrije markt heeft veel troeven maar zonder een sterke overheid die marktfalen tegengaat, lukt het niet.

Het GLB kan zich dan voluit focussen op de zorg voor het milieu, de bescherming van landschappen en biodiversiteit, de bevordering van de generatiewissel, het behoud van de vitaliteit van het platteland en de bescherming van de kwali-

teit van voeding en gezondheid. De landbouwers van de toekomst zullen naast voedselproducent ook hun andere rollen en troeven ten volle moeten kunnen uitspelen. Als grootste ruimtegebruikers hebben landbouwers enorme troeven in handen om de uitdagingen inzake klimaat, stikstof, biodiversiteit, landschap enzovoort aan te pakken. In een ideale, faire vrije markt is geen pure marktcompensatie meer nodig onder de vorm van directe steun voor alle landbouwers. Het GLB kan dan het instrument bij uitstek worden om de baten van de landbouw te internaliseren en landbouwers te belonen die extra werk maken van de realisatie van natuur, milieu- en klimaatdoelen. Al jaren al is de slogan van internationale milieuorganisaties, alternatieve landbouwbewegingen en noord-zuidorganisaties voor een nieuw GLB: *'public money for public goods'*. Landbouw ligt mee aan de oorzaak van heel wat mondiale problemen maar is zelf ook onderdeel van de oplossing. Als grootste landgebruiker zal elke burger de impact van de richting die de landbouw uitgaat, niet alleen merken op zijn bord maar ook in zijn omgeving. Boeren kunnen met de keuzes die ze maken in hun bedrijfsvoering, heel wat ecosysteemdiensten leveren in het landschap. Graslanden kunnen een belangrijke rol spelen in klimaatmitigatie en -adaptatie. Een extensiever beheer van graslanden kan zorgen voor extra biodiversiteit evenals de voorziening van extra ecologische infrastructuur zoals perceelsranden en kleine landschapsegmenten. Boeren kunnen via een soortgericht beheer op hun gronden zeldzame soorten nieuwe kansen geven. Een beter waterbeheer in het landbouwgebied kan zowel zorgen voor een bescherming tegen wateroverlast als voor het beheer van drinkwatervoorraden. Laten we het GLB gebruiken om boeren te belonen voor die ecosysteemdiensten. Belangrijk daarbij is echter dat dat een duurzaam verdienmodel voor landbouwers kan worden. Dat kan niet met kortlopende contracten van slechts vijf jaar. Op de een of andere manier zal een mogelijkheid moeten worden gevonden om boeren die kiezen om naast landbouwer ook landschapsbouwer te worden, langdurige bedrijfszekerheid te geven.

Het nieuwe GLB heeft tal van instrumenten zoals de coregelingen en de agromilieu- en klimaatmaatregelen die daarvoor kunnen worden ingezet. Zaak is om voor die instrumenten voldoende budget te voorzien, meer dan nu het geval is. De hectaresteen zou geleidelijk aan kunnen worden uitgefaseerd en vervangen door de nieuwe maatregelen die zorgen voor een echte duurzame verandering van de landbouw. In de studie die ik samen met mijn collega's van Mieco-effect en Wim Govaerts en co maakte voor het WWF toonden we aan dat met een gelijke hoeveelheid landbouwsubsidies voor bijvoorbeeld een melkveebedrijf, we dat bedrijf een nieuwe richting kunnen doen inslaan waarbij het landbouwkomen van dat bedrijf toeneemt en tegelijk de druk op het milieu en het klimaat afneemt, én meer ruimte voor natuur wordt gerealiseerd.¹³ Dat kan gebeuren door een besparing op de krachtvoerkost door de teelt van eigen eiwitgewassen (die ook min-

der input van kunstmest vragen). Het pesticidengebruik daalt door de verkleining van het maisareaal. Via perceelsranden en extensief graslandbeheer wordt extra ruimte gecreëerd voor biodiversiteit. Die veranderingen zijn voor veel landbouwers haalbaar mits daarvoor in een correcte vergoeding kan worden voorzien en mits de juiste begeleiding. Het budget voor ecoregelingen en agromilieuklimaatmaatregelen moet dan echter drastisch omhoog om dat te kunnen realiseren.

Het huidige landbouw investeringsfonds kan in een nieuw GLB verder worden omgevormd tot een transitiefonds dat landbouwers ondersteunt en begeleidt in het maken van de juiste keuzes voor hun bedrijf in het licht van die globale visie.

Een landbouwbeleid voor boer, mens en planeet

Om een landbouwbeleid vorm te geven dat boeren een fair inkomen geeft, iedereen recht op voedsel garandeert en rekening houdt met de draagkracht van de planeet, kunnen we er niet omheen dat er grondig aan de huidige economische regels moet worden gesleuteld. Die regels blijken immers ruimschoots onvoldoende om de zorg voor de planeet fundamenteel te incorporeren in de vrije markt. Een sterke overheid is nodig om die ideale, faire en duurzame landbouw- en voedselmarkt te realiseren. Basisvoedsel is niet zomaar een handelswaar maar moet als een mensenrecht worden beschouwd. Werken aan een grote mate van voedselsoevereiniteit in Europa en vragen stellen bij de in- en uitvoer van basisvoeding mogen geen taboes meer zijn. Een faire markt vraagt dat alle marktspelers gelijkwaardig toegang krijgen tot die markt. Het zal een grote uitdaging zijn om de toenemende marktmacht van de dominante spelers in de landbouw- en voedselmarkt bij te sturen. Toegang tot betaalbaar en gezond voedsel mag niet in tegenspraak zijn met een fair inkomen voor landbouwers. Een eerlijk georganiseerde vrije markt met een sterke overheid moet dat mogelijk maken zonder dat daarvoor een duur herverdelingsmechanisme in het leven moet worden gehouden.

Een sterk klimaat-, natuur- en milieubeleid moet voor alle marktspelers duidelijk de grenzen bepalen, zodat we de planetaire draagkracht niet overschrijden, en zo zorgen voor de internalisering van de externe kosten van ons landbouw- en voedselsysteem. In een gelijk speelveld worden voor iedereen harde grenzen getrokken: wat kan en wat niet kan. Dat klimaat-, natuur- en milieubeleid moet dan wel vanuit een samenhangende visie een transitie in de landbouw mogelijk maken zonder alleen te focussen op *end of the pipe*-oplossingen.

Het GLB kan zich dan ten volle focussen op de beloning van de landbouwsector voor de externe baten. Het GLB heeft al heel wat instrumenten in handen die dat mogelijk maken. Nu alleen nog zorgen voor de juiste prioriteiten en de nodige budgetten ...

De landbouwer van de toekomst kan dan de best passende keuze maken en zich beschermd weten in een faire Europese landbouw- en voedselmarkt, duidelijke langetermijnregels inzake milieu, natuur en klimaat verkrijgen, evenals een eerlijke beloning voor de extra inspanningen die hij/zij realiseert voor onze maatschappij.

Noten

1. Frank Westerman, *De Graanrepubliek*.
2. Bron: https://food.ec.europa.eu/system/files/2021-10/f2f_conf_20211015_pres-09.pdf.
3. Guy Peër et al., “A Greener path for the EU common agricultural policy”, *Science (American Association for the Advancement of Science)* 365, no. 6452 (2019): 449–51.
4. WWF, “Living planet report 2020. Bending the curve of biodiversity loss”, 2020.
5. Titus Ghyselinck et al., “Het GLB na 2020: Een potentiële weg vooruit voor landbouwer én natuur in Vlaanderen” (WWF, 2020).
6. Johan Rockström et al., “Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity”, *Ecology and Society* 14, no. 2 (2009): 32.
7. Titus Ghyselinck et al., “Het GLB na 2020”.
8. Elena M. Bennett, “Changing the agriculture and environment conversation”, *Nature Ecology & Evolution* 1, no. 1 (2017): 18–18; Kurt Sannen en Esmeralda Borgo, “Hoe voldoende voedsel produceren in evenwicht met onze ecosystemen: Agro-ecologie als nieuwe kijk op landbouw”, *Natuur.Focus Vlaams tijdschrift over natuurstudie en -beheer*, 2017, 82–88.
9. Titus Ghyselinck et al., “Het GLB na 2020”.
10. Deze informatie wordt door alle Europese overheden vrij ter beschikking gesteld: <https://lv.vlaanderen.be/nl/voorlichting-info/publicaties-cijfers/landbouwcijfers>. Deze website biedt de meest actuele cijfers voor Vlaanderen over de opbrengsten, kosten en bedrijfsresultaten van alle landbouwsectoren.
11. Jan Eeckhout, *The profit paradox: How thriving firms threaten the future of work* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2021).
12. Bruno Parmentier, *Nourrir l’humanité. Les grands problèmes de l’agriculture mondiale au XXI siècle* (Paris: La Découverte, 2009).
13. Titus Ghyselinck et al., “Het GLB na 2020”.

Nieuwe kansen voor biodiversiteit

Frederik Gerits (UGent/ILVO), Lies Messely (ILVO), Bert Reubens (ILVO),
Stephanie Schelfhout (UGent/HOGENT) en Kris Verheyen (UGent)

Dit boek vertolkt de luide roep voor verregaande veranderingen die ons landbouwsysteem nodig heeft om eerlijk en duurzaam te worden. In het boek wordt geleidelijk aan duidelijk dat we voor dat doel een geïntegreerde aanpak nodig hebben, die rekening houdt met zowel de sociaal-economische als de ecologische aspecten van de landbouw. We moeten onder meer anders nadenken over natuurlijke hulpbronnen die we kunnen gebruiken zoals water, dat in het volgend hoofdstuk wordt besproken, en biodiversiteit. De waardering van biodiversiteit in ons landbouwsysteem past in het agro-ecologisch gedachtegoed dat in hoofdstuk 5 verder wordt toegelicht. De staat van biodiversiteit op het Vlaamse platteland is veelal slecht en het herstel lukt moeilijk. Het nieuwe landbouwbeleid ligt momenteel op tafel. Zoals beschreven in hoofdstuk 2, liggen de ambities juist en staan er een aantal deuren op een kier voor verandering, maar laten we voorlopig toch de kansen op echte verandering liggen. In dit hoofdstuk pleiten we voor een systemische benadering van biodiversiteit en stellen we een aantal nieuwe pistes voor om het biodiversiteitsprobleem in het landbouwgebied aan te pakken.

Huidige situatie en aanpak

De achteruitgang van de biodiversiteit

Sinds de Tweede Wereldoorlog is de achteruitgang van de biodiversiteit op het platteland in een stroomversnelling geraakt. Daarbij kunnen twee grote trends worden onderscheiden. Enerzijds is er de verenging van diversiteit in de geteelde gewassen zelf, zowel in de tijd als in de ruimte, en zowel op het vlak van soorten als op het vlak van genetische diversiteit. Dat laatste is ook duidelijk vast te stellen in de dierlijke productie. Anderzijds is er het verlies van de andere

planten- en diersoorten buiten de geteelde gewassen en het vee, in alle trofische niveaus, gaande van het bodembacteriën- en micobiële leven tot de grotere zoogdieren zoals hazen. Dat biodiversiteitsverlies wordt onder andere veroorzaakt door de teloorgang van halfnatuurlijke landschapselementen (zoals houtkanten en stroken met wilde planten of kruidenstroken of poelen), gekoppeld aan een proces van schaalvergroting op landbouwpercelen. Dat is grotendeels een gevolg van de – niet onbelangrijke maar intussen te eenzijdig en te ver doorgedreven – naoorlogse focus op productiviteit. De consequenties: sterke intensivering en specialisatie van de landbouwpraktijken, grootschalige inzet van externe chemische inputs (gewasbeschermingsmiddelen en kunstmeststoffen), grotere perceeloppervlaktes en minder ruimte voor de aan landbouw gelinkte natuur.

De ruimte tussen landbouwpercelen bestaat uit kleine bosjes, hagen, wegen, bermen, woningen, tuinen enzovoort, en noemen we de landschapsmatrix. De moderne versie van die landschapsmatrix is eenzijdiger geworden aangezien kleinere percelen versmolten zijn tot grotere. Enerzijds worden gelijkmatig opgekweekte gewassen zoals maïs en tarwe proper gehouden door onkruidbestrijding, zodat gespecialiseerde akkerflora zoals de akkerbloem die zich voorheen in de percelen bevond, achteruitgaat. Het Natuurrapport van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek rapporteert dat de algemene trend van het totaal aantal plantensoorten in het landbouwgebied de laatste jaren is gestabiliseerd, maar die trend verbergt tegenovergestelde veranderingen van verschillende soorten. Gespecialiseerde graanonkruiden als de korenbloem hebben plaatsgemaakt voor algemene maisonkruiden zoals de Europese hanenpoot die bestand zijn tegen herbiciden.¹ Anderzijds zorgt de vergroting van percelen voor de verdwijning van biodiversiteit in de randen. Sanne Van Den Berge et al. rapporteerden een verlies van 70% van het hagenennetwerk sinds 1960 in het Turnhouts landschap.² De rol van hagen en houtkanten is bijzonder groot voor biodiversiteit van het landbouwgebied; tal van plantensoorten gedijen er en veel geleedpotigen zoals bijen en spinnen vinden er voedsel, schuil- en voortplantingsplekken. Zo rapporteerde de impactvolle studie van Sebastian Seibold et al. dat de achteruitgang van het aantal insecten in graslanden tussen 2008 en 2017 in Duitsland sterker was naarmate er meer landbouwgebruik rond de graslanden was.³ Ook hoger in de voedselketen heeft dat zijn weerslag (zie Figuur 1). De typische akker- en weidevogels kenden een sterke achteruitgang in de periode 1970-2000. Zo nam het aantal broedparen van de veldleeuwerik af met 90% en kwam die iconische soort op de rode lijst te staan van bedreigde diersoorten. Die dalende trend werd de laatste decennia alleen maar verdergezet.⁴ Ook zoogdieren vinden minder voedsel en leefgebied in intensieve landbouwgebieden. Zo is de achteruitgang van de hazenpopulatie gelinkt met de toename van het areaal aan maïsvelden in het landbouwlandschap.⁵



Figuur 1 Evolutie van een landschap linksboven met een onregelmatige verwevenheid van een graanveld met grasland ingebed in een variabele landschapsmatrix van houtige vegetatie zoals bomen en hagen, waterpartijen en onverharde wegen naar een intensief landbouwlandschap rechtsonder waar akkers en graslanden groter, uniformier en rechtlijner zijn. Waterpartijen worden gedraineerd en wegen worden rechtgetrokken. Een dergelijke landschapsevolutie is kenmerkend voor een deel van de landschappen. In andere historische kouterlandschappen, waar het landschap al langer eenvoudig is opgebouwd, vond een dergelijke vereenvoudiging nooit plaats. Figuur overgenomen uit het rapport van hetacatech – National Academy of Science and German National Academy of Sciences Leopoldina and the Union of German Academies of Sciences and Humanities Engineering, “Biodiversity and Management of Agricultural Landscapes – Wide-Ranging Action Is Now Crucial” (Halle (Saale), 2020).⁶

De achteruitgang van de biodiversiteit is algemeen voor de Europese Unie, maar de situatie in deelstaten heeft vaak specifieke kenmerken.⁷ Zo staat het platteland in Vlaanderen erom bekend enorm gemengd en gefragmenteerd te zijn op het vlak van gebruik en gebruikers. Zo fragmenteren lintbebouwingen met ruime private tuinen de landbouwgebieden, en vinden paardenweides en andere niet-landbouwkundige activiteiten snel hun toevlucht op het platteland.⁸ De landbouwer is dus niet de enige speler op het platteland. De andere landgebruikers hebben ook een impact op de biodiversiteit; ook zij kunnen zowel een positieve als negatieve bijdrage leveren.

Elk levend wezen, van schimmel tot roofvogel, vervult een functie binnen de voedselketen in een landbouwsysteem. Sommigen hebben meer directe func-

ties voor de mens dan anderen. Een zwart-witopdeling bestaat echter niet tussen functioneel en niet-functioneel. Onder functionele agrobiodiversiteit verstaan we in de hedendaagse perceptie de biodiversiteit die functioneel is voor de landbouw. Wanneer we die actief gaan inzetten, spreken we van een maatregel voor functionele agrobiodiversiteit. Dat is dus het gericht stimuleren van biodiversiteit in en rond het landbouwperceel om zo bestuiving, plaag- en ziektebestrijding, bodem- en waterkwaliteit in percelen te verbeteren.⁹ Voorbeelden zijn dieren zoals regenwormen, pissebedden en vele micro-organismen in de bodem die plantenmateriaal afbreken tot nieuw beschikbaar voedsel voor planten. Bovengronds zijn er de bekende insecten zoals bijen, zweefvliegen, dag- en nachtvlinders, kevers die zorgen voor bestuiving van onze gewassen en diverse geleedpotigen zoals spinnen, kevers, sluipwespen, wantsen, vliegen die zorgen voor natuurlijke bestrijding van plagen op onze gewassen. Diverse planten die voorkomen in kruidenrijke randen, hagen, houtkanten, bomenrijen en bosfragmenten bieden voedsel, schuil-, voortplanting- en voortbewegingsplaatsen voor dieren gaande van insecten tot zoogdieren en vogels. Meerdere dieren, bijvoorbeeld hazen en patrijzen, worden als jachtwild geapprecieerd. Daarnaast beïnvloeden bomen en houtkanten tussen de landbouwpercelen ook het lokale microklimaat waarbinnen onze gewassen groeien. Hagen en bomen kunnen bijvoorbeeld, via schaduwwerking en het windremmende effect, uitdroging vermijden en hitte bufferen; fenomenen die meer en meer voorkomen onder de huidige klimaatverandering.¹⁰

De argumenten voor de nood aan biodiversiteit hoeven niet uitsluitend utilitaire of functionele argumenten te zijn; het is gewoon een ethische verantwoordelijkheid om soorten te waarderen en te beschermen omdat ze 'zijn'. Die 'intrinsieke' waarde van biodiversiteit omvat de eigen waarde van andere soorten dan de mens, los van de functionele waarde. Het is moeilijk om de intrinsieke biodiversiteitswaarde te waarderen op perceels- of bedrijfsniveau. Maar in het grotere landschapsgeheel krijgt die een groter belang en wordt het duidelijk dat ze de esthetische, sociale en culturele waarde omvat. We waarderen biodiverse landschappen om hun schoonheid; denken we bijvoorbeeld aan jagende roofvogels zoals de bruine kiekendief in open velden en zingende akkervogels zoals de grauwe klauwier in landschappen met hagen en houtkanten. Tal van soorten die geassocieerd zijn met landbouwsystemen, zijn vervlochten met onze cultuur. Het lokaal uitsterven van deze typische landbouwsoorten leidt dan ook tot het verlies van een deel van onze identiteit. Een verontrustend fenomeen is dat we tal van planten- en diersoorten collectief vergeten, het zogenaamde *shifting baseline syndrome*.¹¹ Het is zeer moeilijk om mensen te overtuigen van het belang van de bescherming van planten- en diersoorten als ze die niet meer kennen.

Consequenties van een dalende biodiversiteit voor landbouw en platteland

Het is duidelijk dat de verarming van de biodiversiteit gevolgen heeft voor het landbouwlandschap. Door de intensivering van de landbouw werd de rol van ecosysteemdiensten (zoals natuurlijke plaagbestrijding) die gebaseerd zijn op biodiversiteit (zoals wilde bloemen en hagen), als het ware overgenomen door agrochemicaliën (zoals pesticiden), aangezien ze efficiënt zijn op grote schaal, met een zekere uitkomst op korte termijn.¹² Zo vervullen insecticiden de rol van sluipwespen die jagen op bladluizen, en voorzien toegediende kunstmeststoffen de planten van voedsel, wat werd voorzien door bodems, waar bodembiodiversiteit zorgde voor een evenwicht. Gewasbescherming, meststoffen en andere aspecten van intensivering vervangen niet alleen de rol van biodiversiteit, ze hebben er ook een negatieve invloed op. Zo komen regulerende ecosysteemdiensten zoals natuurlijke plaagbestrijding en vrijstelling van nutriënten onder grote druk te staan, met het oog op oogstproductie als ultieme dienst.¹³

Dat systeem botst op zijn limieten en het is duidelijk dat het niet duurzaam is. De meest gerapporteerde oorzaak voor de achteruitgang van insecten is het verlies aan rust- en voortplantingsplaatsen, samen met voedselbronnen door intensivering van de landbouw en verstedelijking.¹⁴ Naast de verdwijning van voedsel en habitat in akkerranden en houtkanten zorgen de grootschalige toepassing van bemesting en pesticiden voor verdere ontwrichting van de nuttige rol die insecten spelen voor de voedselproductie. Voorbeelden zijn de preventieve toepassing van neonicotinoïden (neonics) en fipronil die via de wortels en de bladeren opgenomen worden door planten en zich verspreiden in alle plantdelen (systemisch middel). De volledige plant is dan schadelijk voor insecten die als plaag optreden voor de plant. In 2010 namen die middelen een derde in van de wereldmarkt voor insecticiden, aangezien ze doeltreffend en specifiek zouden zijn voor plaaginsecten.¹⁵ Door de eigenschappen en de brede toepassing van die middelen is er verspreiding en ophoping opgetreden in bodems en water, ook ver buiten het toepassingsgebied. Zo nemen bloeiende onkruiden zoals kamille en groenbedekkers zoals koolzaad de restanten van die middelen op die dan via consumptie van pollen en nectar terecht komen bij onder andere bijen en zweefvliegen.¹⁶ De inname van neonics is vaak niet meteen dodelijk, maar langdurige blootstelling aan die middelen is negatief voor het vermogen om te oriënteren, groeien en reproduceren.¹⁷ Invloeden worden gerapporteerd zowel voor insecten als voor dieren hoger in de voedselketen zoals vogels. Als gevolg van die studies kwam er in 2018 een verbod van de EU voor bepaalde neonics.¹⁸ Echter, vanwege ontbrekende alternatieven voor de beheersing van de vergelingsziekte overgebracht door bladluizen, wordt er voor de bieten- en

cichoreiteelt jaarlijks met succes een vrijstelling aangevraagd door België en enkele andere landen.¹⁹ Ook in Zwitserland ontstonden twee voorstellen vanuit de maatschappij voor een versnelde afbouw van pesticidegebruik.²⁰ Beide werden verworpen in het parlement omdat er verschillende consequenties zijn. Zo zouden onder meer vervuilende productiemethodes in het buitenland de verminderde productie in Zwitserland compenseren en het inkomen van de landbouwers nog onzekerder worden. Hoe dan ook veroorzaakte het debat rond de voorstellen in Zwitserland verregaande gevolgen in de voedselproductie, gaande van nieuwe subsidies voor pesticidevrij boeren tot strengere eisen voor producten door supermarkten. Ondanks de duidelijke neveneffecten van het huidige pesticidegebruik op de leefomgeving blijkt een snelle nultolerantie veelal moeilijk. Wat wel alvast kan én moet gebeuren, is de verandering van de preventieve toepassing op grote schaal naar een doordachte, lokale toepassing als het niet anders kan. Daarnaast wordt vanuit de wetenschap gepleit voor verhoogde waakzaamheid bij gebruik van pesticiden, strevend naar een langdurige, systematische opvolging van grootschalige toepassingen, zoals dat gebeurt bij geneesmiddelen (door WHO) die een veel betere regulering kennen.²¹

Voor het behoud en herstel van nuttige biodiversiteit is het dus van groot belang om een integrale bijsturing te maken in alle facetten van de hedendaagse landbouw: enerzijds maatregelen nemen op lokale schaal zoals geïntegreerde controle van plaagsoorten op gewassen, waar toepassing van insecticiden pas gebeurt als laatste redding, in plaats van preventief op grote schaal;²² maar anderzijds zeker ook op grotere schaal werken aan habitat- en voedselbeschikbaarheid in het agrarische landschap, dat de belangrijkste factor blijkt te zijn. De wetenschap erkent dat, het beleid erkent dat, de landbouwsector erkent dat en ook bij de consument groeit het besef. Maar het is eveneens helder dat het veel moeilijker is om externe, chemische inputs terug te vervangen door functionele agrobiodiversiteit dan dat het omgekeerde proces was. Dat zal niet zomaar gebeuren in een vingerknip, omdat de herstelling van biodiversiteit tijd kost en veel kennis vergt die gaandeweg op de achtergrond is geraakt. Er is een zeer belangrijke rol weggelegd voor het beleid dat wordt gevoerd op verschillende niveaus, in combinatie met onderwijs, wetenschap en de landbouwsector.

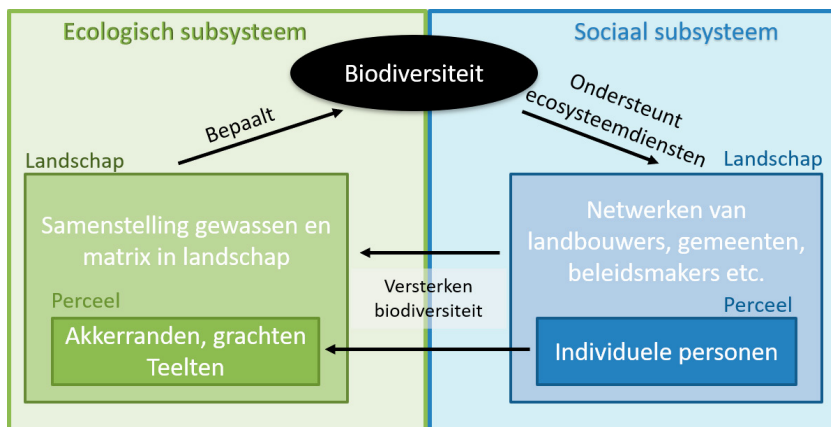
Perceelsgerichte aanpak voor de stimulering van biodiversiteit

De huidige aanpak voor het behoud en herstel van biodiversiteit in het landbouwgebied werkt grotendeels via perceelsgerichte voorwaarden en subsidies voor individuele landbouwers.²³ Zo moeten landbouwbedrijven aan randvoorwaarden voldoen om aanspraak te maken op inkomensondersteuning die beschikbaar is

via het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Voorbeelden van die randvoorwaarden zijn de maatregelen tegen erosie op daarvoor gevoelige percelen of de respectering van een bemestings- en bespuitingsvrije zone van percelen langs waterlopen. Naast die verplichte voorwaarden kan er worden gekozen voor agromilieumaatregelen (zoals de beheerovereenkomsten) en andere plattelandsmatregelen (zoals hectaresteen voor biologische productie of investeringssteun voor boslandbouw) op individuele percelen als vrijwillige surplus. De Vlaamse Overheid diende op 11 maart 2022 een eerste Strategisch Plan voor het nieuwe GLB in bij de Europese Commissie. Een erg kritische beoordeling van de Commissie werd alvast bekendgemaakt in juni. Na herwerking door de Vlaamse Overheid zal het nieuwe beleid ingaan op 1 januari 2023 tot eind 2027. Het voorstel kondigt onder andere ecoregelingen aan als nieuw instrument, die verschijnen naast de bestaande agromilieu- en klimaatmaatregelen en beheerovereenkomsten. De ecoregelingen omvatten een divers pakket aan acties voor kruidenrijk en extensief beheerd grasland, teelten voor klimaat, milieu of biodiversiteit, koolstofopslag en precisielandbouw, en zullen eveneens vrijwillig kunnen worden gekozen in combinatie met andere bestaande maatregelen.²⁴ Voor zover nu blijkt, blijft het systeem van de randvoorwaarden voor inkomensondersteuning (de stok) en een immer complexer wordend pallet aan maatregelen naar keuze (de wortels) bestaan voor de komende beleidsperiode. Het is aan de landbouwer, en allicht vooral aan zijn of haar adviseurs, om zich een weg te banen door de wirwar aan veelal overlappende maatregelen die voor de biodiversiteit worden vooropgesteld.

Naar een systemische benadering van biodiversiteit

Als we biodiversiteit beschouwen als een centrale hulpbron in het landbouwsysteem, wordt duidelijk dat die wordt bepaald door interacties tussen ecologische en sociale processen, die op verschillende schaalniveaus met elkaar interageren (zie Figuur 2). Zo maken individuele landbouwers deel uit van een groter sociaal systeem, waar ze zich verenigen of interageren met andere actoren zoals burgers, organisaties en beleidsstructuren. Hun perceptie van biodiversiteit door geleverde ecosysteemdiensten of appreciatie voor boeren natuur zal meebepalen of er individueel of collectief actie voor biodiversiteit wordt ondernomen op respectievelijk het niveau van individuele percelen of op landschappelijke schaal. Individuele landbouwers dragen bijvoorbeeld voor verschillende redenen bij aan een landschappelijk streefdoel om kansen te creëren voor de grauwe kiekendief.²⁵ Bij uitbreiding worden ook gemeentes en andere landeigenaren betrokken binnen het plan dat gecoördineerd wordt door organisaties



Figuur 2 Sociaalecologisch systeem waar biodiversiteit centraal staat als hulpbron. Zowel het ecologische systeem (links) als het sociale systeem (rechts) bestaat uit een lokaal en landschappelijk schaalniveau. Landschapsactoren kunnen individueel of in organisaties investeren in biodiversiteit op verschillende schalen. De winsten van biodiversiteit stromen via ecosysteemdiensten terug naar die actoren op verschillende schaalniveaus.²⁶

zoals regionale landschappen. In het beste geval creëren de lokale maatregelen van landbouwers extra winsten voor hun bedrijfsvoering door bijvoorbeeld de aantrekking van nuttige insecten of de extra opslag van koolstof in de bodem.

Als we onze lokale en individuele focus op biodiversiteitsherstel op het platteland verruimen naar een systemische benadering, worden er een aantal verschillende uitdagingen blootgelegd. Een benadering op systeemniveau omvat namelijk de complexiteit dat keuzes van individuele actoren zoals landbouwers voor biodiversiteitsmaatregelen afhangen van de beleidsmatige context en noden op landschapsniveau.

Teelttechnische uitdagingen voor een doeltreffende aanpak

De doeltreffendheid van lokale ingrepen voor biodiversiteit door individuele landbouwers, bijvoorbeeld de aanleg van bloemrijke akkerranden of aangepast maai-beheer op graslanden, hangt in grote mate af van een veelheid aan factoren. Alles begint bij de keuze voor de juiste maatregel op de juiste plek en met het juiste beheer. Dat alleen al vraagt de nodige kennis en ervaring, maar daarnaast zijn er ook factoren die individuele landbouwers of landschapsbeheerders veel minder in de hand hebben. Denk daarbij aan het gebruik en beheer van het omgevende landschap waarin er wordt gewerkt. Zo werd aangetoond dat als er bijvoorbeeld lokaal een bloemenstrook wordt ingezaaid in een voor de rest erg

monotoon en intensief landschap waar weinig andere bloemen staan, dat mogelijk leidt tot weinig winsten voor nuttige insecten. Het landschap als geheel biedt dan onvoldoende voedselvoorraden en schuilplaatsen voor een levensvatbare populatie in de ruimere omgeving, en de afstanden tussen die bronnen van voedsel of schuilgelegenheden zijn dan mogelijk te groot. Als die maatregelen daarentegen genomen worden op locaties waar al heel veel bloemen voor insecten zijn, kan de winst eveneens beperkt zijn omdat de relatieve bijdrage van de bloemenrand in het niets valt tegenover wat er al is.²⁷ De theorie geeft aan dat de grootste winsten te boeken zijn in landschappen waar al een zekere hoeveelheid habitat met voedsel en schuilplaatsen aanwezig is als fundament, en waar extra realisaties van habitat nog betekenisvol zijn. Binnen het voorstel van de Vlaamse Overheid voor het nieuwe landbouwbeleid zullen de vrijwillige beheerovereenkomsten die landbouwers kunnen aangaan met de VLM, meer op gebieden met het hoogste potentieel voor de desbetreffende doelstelling worden gefocust. Een hypothetisch voorbeeld daarvan is dat beheerovereenkomsten voor vogelakkers nu met landbouwers zullen worden aangegaan in gebieden waarvan we weten dat er een hoge kans is dat de vogels ervan zullen gebruikmaken. Waar de beheerovereenkomsten meer worden gefocust, zou het nieuwe pallet aan ecoregelingen landbouwers de kans moeten geven om buiten die 'focusgebieden' een steen bij te dragen aan de biodiversiteitscrisis.

Bij de inplanting van maatregelen voor biodiversiteitsherstel is het belangrijk om te denken aan een goed verweven netwerk op landschapsschaal. Niet alle organismen zijn even mobiel als vogels, en veel soorten met beperkte verspreidingsmogelijkheden zoals de bruine vuurvlieder zitten in de problemen door de isolatie en fragmentatie van hun leefgebied, in dit geval soortenrijke graslanden.²⁸ Tot de jaren 70 was die graslandvlieder een vrij algemene soort die bloemrijke graslanden en beschutting door houtkanten nodig heeft. Momenteel staat de bruine vuurvlieder echter op de rode lijst als 'ernstig bedreigde' soort en is ze nog maar te vinden in lage dichtheden in enkele percelen in Vlaams-Brabant. Dergelijke soorten hebben voordeel aan verbindingen tussen hun habitats als een netwerk door de landschapsmatrix heen. Verbindingen tussen die leefgebiedjes kunnen bijvoorbeeld worden gemaakt met strategische verbindingsstroken of 'corridors' van bloemrijke graslanden waar ook het maai-beheer extensiever is en voor migrerende insecten wordt aangepast. Op nagenoeg alle bodems, dus ook de rijke bodems in landbouwgebied, is het mogelijk om bloemrijke graslandtypes met algemene bloeiende plantensoorten te creëren waar zowel natuur als landbouw baat bij hebben. Dergelijke graslandstroken met soorten als wilde margriet, rode klaver en knoopkruid kunnen fungeren als nectar- en stuifmeelbron voor migrerende insecten, en hebben een hogere doeltreffendheid als ze een strategisch netwerk op landschapsschaal vormen.²⁹

Voor andere types vegetatie in de matrix tussen landbouwpercelen geldt de waarde van een netwerk even goed. Hagen en houtkanten die geconnecteerd zijn aan bosfragmenten, kunnen bijvoorbeeld als corridor dienen voor kwetsbare plantensoorten.³⁰ Daarnaast wordt er gezocht naar andere hoogwaardige toepassingen van hagen voor landbouwers, zoals de verwerking van houtsnoot in verwarmingstoepassingen (project Hagehelden en Kempens energiehout) of als bron van organische koolstof in de bodem. Houtige, opgaande vegetatie zoals bomen en houtkanten in de matrix van het landbouwlandschap hebben bovendien een bufferend effect op de lokale temperatuur en vochtigheid.³¹

Landschappelijke doelstellingen gaan hand in hand met specifieke, lokale acties voor biodiversiteit. Een gezonde biodiversiteit op landschapsschaal vormt een continue en stabiele bron voor lokale diensten waar landbouwers van kunnen gebruikmaken. Onderzoek toont bijvoorbeeld aan dat als het areaal half natuurlijke habitat (zoals bosfragmenten, natuurlijke graslanden) in een straal van 1500 meter tot 20% of meer wordt opgekrikt, dat bevorderend werkt voor de aanwezigheid van bestuivers met mogelijk positieve effecten op de bestuiving van gewassen.³² Lokale maatregelen op of rond de percelen kunnen dan worden ingericht om die biodiversiteit optimaal aan te wenden voor de teelt. Bijvoorbeeld kan er in een landschap naar een aantal gewassen (X) met een oppervlakte besteed aan bomen, hagen of houtkanten (Y) en bloemenrijke stroken (Z) worden gestreefd. In dat landschap kan dan lokaal, bij de percelen, verder worden gewerkt met specifieke maatregelen zoals niet-kerende bodembewerkingen of akkerranden met specifieke bloemensoorten die via de aanwezigheid van de juiste insecten het aanpalende gewas ondersteunen. Dergelijke methodes, waar landschappelijke biodiversiteit als basis voor lokale noden wordt aangewend, wordt meer en meer naar voor geschoven door verschillende wetenschappers.

Het succes van biodiversiteit is afhankelijk van veel factoren zoals weersomstandigheden, timing en de keuzes van andere landgebruikers in de omgeving. Het kost daarenboven tijd om de overgang te maken van een landbouwsysteem met veel input van bemesting en gewasbescherming naar een biodiversiteitsgebaseerd systeem. Dat brengt met zich mee dat er een bepaalde mate van onzekerheid aan de inzet van biodiversiteit is gebonden, zeker als je vertrekt van een gedegradeerd systeem. Landbouwers die inzetten op biodiversiteit en een natuurinclusieve, agro-ecologische bedrijfswerking, hebben met andere woorden nood aan enerzijds kennis en experimenteeruimte via flexibele regelgeving en anderzijds financiële steun om de risico's in de overgangperiode te overbruggen, en om via *trial and error* de inzet van biodiversiteit terug in de vingers te krijgen. We hebben daarbij nood aan inspirerende voorbeelden zoals het Proefplatform Agro-Ecologie in Hansbeke.³³ Daar wordt expertise opgebouwd door een landbouwer, onderzoekers en adviseurs door op veldniveau te experi-

menteren met agro-ecologische maatregelen en teeltsystemen. Er wordt daarbij veel aandacht besteed aan kennisuitwisseling tussen de verschillende actoren.

Sociale uitdagingen voor zinvol biodiversiteitsherstel

Het is helder dat een effectief herstel van biodiversiteit op het platteland afhangt van het sociale systeem, zijnde de plattelandsactoren, de organisaties en het beleid dat de biodiversiteit moet realiseren. Alles staat of valt bij de motivatie van landbouwers en andere plattelandsactoren om individueel of collectief actie te ondernemen voor biodiversiteit. Vandaag wordt ervan uitgegaan dat landbouwers alleen door financiële impulsen kunnen worden gemotiveerd voor het succes van de teelten. De wortel van subsidies en de stok van randvoorwaarden dus. Daarbij wordt aangenomen dat er geen appreciatie bestaat voor de boeren-natuur. Dat is een foute aanname die de vijandigheid tussen natuur en landbouw alleen versterkt. Er wordt uit Europees onderzoek namelijk aangetoond dat motivaties uit milieuoverwegingen veelal even belangrijk zijn als financiële impulsen.³⁴ In veel gevallen is er voor landbouwers geen financiële ruimte om te experimenteren met biodiversiteit of om ruimte te laten voor natuur op het bedrijf. De inzet van biodiversiteit op landschapsschaal levert variabele resultaten, bijvoorbeeld voor natuurlijke plaagbestrijding door de aanwezige ongewervelden (onder andere spinnen).³⁵ Daardoor gaat de keuze naar de zekerheid verbonden aan grote teelten met input van kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen zoals bij maïs, tarwe, aardappelen en intensieve graslanden.

De Vlaamse Landmaatschappij (VLM) peilde in 2018 naar de mening van de landbouwer over agromilieu- en klimaatregelen.³⁶ De belangrijkste reden aangegeven door de respondenten voor de uitvoering van agro-milieumaatregelen was het positief effect op natuur, milieu en landschap. De financiële compensatie werd pas als tweede grootste reden aangehaald. Dat wordt ook bevestigd in de beleidsaanbevelingen die binnen het Europese project 'FABulous Farmers' worden geformuleerd.³⁷ Het wordt bovendien in de wetenschappelijke literatuur aangetoond dat wanneer financiële of functionele impulsen worden gegeven, de intrinsieke motivatie voor biodiversiteit, samen met creativiteit en ondernemerschap gedeeltelijk wordt getemperd. Sterker nog, de administratieve taken en regelgevingen bij beheerovereenkomsten schrikken mogelijk eigen initiatieven verder af. Uit de bevraging van de VLM blijkt inderdaad dat onder de landbouwers die geen beheerovereenkomsten aangaan, de administratieve last de grootste drempel is om deel te nemen. Dat punt werd ook aangehaald in de aanbevelingen van het FABulous farmers-project voor het nieuwe Europese landbouwbeleid.³⁸

De hedendaagse landbouwer is een duizendpoot die bekwaam moet zijn in teelttechnische aspecten, boekhoudkunde en bedrijfsplanning. Kennis over de



Figuur 3 Voorbeeldsituatie van gefragmenteerd landgebruik in de open ruimte. Maïsakker grenzend aan een intensief beheerde tuin waar recent drie bomen zijn aangeplant. De grasberm onderaan de foto en de diverse bomenrij bovenaan de foto zijn delen van de matrix waar het landbouwperceel zich in bevindt. Foto door Frederik Gerits.

inzet van biodiversiteit is door de jaren heen naar de achtergrond verdwenen, hoewel uit de bevraging van de VLM blijkt dat de wil om iets voor de natuur te doen zeker bestaat. Zo is het vandaag moeilijk voor landbouwers om de weg te vinden in de vele maatregelen en die in te passen in hun specifieke bedrijfsvoering. De kennis hoe ze de effecten van de maatregelen kunnen opvolgen of hoe het kostenplaatje eruit zal zien, ontbreekt vaak. Een belangrijke rol is enerzijds dus weggelegd voor landbouwconsulenten en adviseurs, waarbij het aanbod in kennis over de inzet van biodiversiteit ondervertegenwoordigd is. Anderzijds wordt terecht aangehaald dat de aandacht voor agro-ecologische principes in het (landbouw)onderwijs moet worden aangescherpt.³⁹ De sleutel ligt namelijk, voor zoveel verschillende aspecten, in de komende generaties.

De focus van biodiversiteitsherstel alleen bij individuele landbouwers leggen strookt niet met de realiteit van het hedendaagse platteland, zeker niet in Vlaanderen. Er zijn talloze voorbeelden en publicaties die de sterke verwevenheid van landgebruiken aantonen.⁴⁰ Zo stuit je vaak op landbouwpercelen omgeven door intens beheerde private tuinen of openbare bermen (zie Figuur 3). Als je streeft naar biodiversiteit op landschappelijke schaal, kom je dus automa-

tisch bij een breed palet aan plattelandsbewoners terecht. De uitdagingen, maar ook de kansen, van die situatie zijn voorlopig onderbelicht.

Nieuwe pistes om het biodiversiteitsprobleem aan te pakken

Voor een duurzaam herstel van biodiversiteit op landschapsschaal moeten plattelandsactoren dus samenwerken. Het is een complexe uitdaging om die samenwerking vorm te geven en acties op elkaar af te stemmen. Belangrijk daarbij is dat we afstappen van een uniforme aanpak voor individuele landbouwers en overschakelen naar een systeem dat voor zowel de landschapsschaal als de lokale schaal, maatregelen afstemt op de karakteristieken van het landschap en de noden van de aanwezige bedrijven. Er moet bovendien worden ingezet op maatregelen die bevorderend zijn voor meerdere facetten van biodiversiteit (bijvoorbeeld de bevordering van zowel de bovengrondse geleedpotigen zoals bijen als de ondergrondse zoals aardwormen) die overeenstemmen met de noden van het landschap in kwestie.

Bijvoorbeeld in landschappen gedomineerd door enkele gewassen zoals tarwe, maïs of suikerbiet is er vraag naar methodes om de hoge druk van plagen zoals bladluizen en de daarmee gepaard gaande hoge input van gewasbeschermingsmiddelen te verlagen. Wetenschappers toonden aan dat gewasdiversificatie (de teelt van een meer divers palet aan gewassen) de biologische plaagcontrole ten goede komt.⁴¹ Daarnaast zijn mengteelten van meerdere gewassen op hetzelfde perceel erg doeltreffend. In het proefplatform in Hansbeke worden granen gecombineerd met microklaver of maïs met klimboon, wat bevorderend werkt voor onkruidbeheersing en de nutriëntenstatus van de bodem. De intentie om een mozaïek aan gewassen te telen op landschapsschaal kan worden aangegeven door een simpele richtlijn van 'aantal gewastypes' en vraagt om coördinatie tussen de landbouwers. Met zicht op de klimaatverandering kan er door middel van bomen en houtkanten in de ruimte tussen velden worden bijgedragen aan een gebufferd microklimaat voor de gewassen die goed gedijen op de bodems in die landschappen. Tegelijkertijd kan die vegetatie de bovengrondse en ondergrondse insectengemeenschap stimuleren om hun ecosysteemdiensten uit te voeren op de akkers. De streefdoelen voor die diverse aanplantingen in de matrix van het landbouwgebied kunnen eveneens worden gerealiseerd door verschillende landbouwers, alsook door andere grondeigenaren zoals de gemeenten op openbaar domein en de inwoners in hun private tuin.

Een belangrijke vraag is dan hoe de coördinatie tussen landbouwers onderling en tussen landbouwers en andere actoren kan worden gestimuleerd. Daar-

voor kunnen we inspiratie halen uit talrijke voorbeelden die bestaan uit het binnen- en buitenland. In Vlaanderen zijn er voorbeelden zoals vzw 't Boerenlandchap en projecten zoals het Kempens energiehout waar kennis en middelen zoals machines voor onderhoud onder landbouwers worden gedeeld. Zwitserse onderzoekers rapporteerden in 2018 over drie gevalstudies waar landbouwers een netwerkbonus kregen toegewezen bovenop de individuele betalingen om hun inspanningen ruimtelijk te coördineren.⁴² De effectiviteit voor biodiversiteit van die maatregelen bleek hoger en er waren positieve bevindingen rond 'leren' tussen landbouwers onderling en constructieve contacten met natuurorganisaties. In het Nederlandse Friesland zijn er eveneens succesvolle coöperaties onder landbouwers die streven naar de integratie van de melkveehouderij, het behoud van biodiversiteit en de landschapszorg.⁴³ Uit het transdisciplinaire werk in de Nederlandse Hoeksche Waard blijkt dat succesfactoren voor goede samenwerking tussen landbouwers en andere landschapsactoren liggen in een overdracht van praktische, verstaanbare kennis die bovendien specifiek is voor de regio en voortbouwt op lokale kennis.⁴⁴ De deur voor samenwerkingen tussen verschillende plattelandsactoren wordt nu ook in Vlaanderen verder opengezet in het nieuwe GLB. Er is budgettaire ruimte voor 14 'Plaatselijke Groepen' (PG's) binnen het LEADER-subsidiëringsprogramma om zich te verenigen en samen, van onder uit, een visie en acties uit te werken voor hun gebied met meer focus op biodiversiteits- en landschapsontwikkeling. Dat is een kans voor lokale plattelandsactoren, zoals landbouwers, natuurbeheerders en bewoners om zich te verenigen, en in te zetten op agrobiodiversiteit. Het is belangrijk voor beleidsmakers en wetenschappers om die samenwerkingen goed op te volgen, te faciliteren en zo nodig de middelen daarvoor te verhogen.

Veel voorbeelden van biodiversiteitsherstel op het platteland tonen dat maatregelen vaak op één doel worden gefocust, zoals de ondersteuning van bijengemeenschappen, de stimulering van biodiversiteit in de bodem of de vermindering van erosie. Om de efficiëntie van de middelen te verhogen moet er naar maatregelen worden gezocht die bijdragen aan verschillende facetten van biodiversiteit tegelijk, uiteraard op maat van de noden van het specifieke landschap.

Het is van belang om de betrokkenheid van de landbouwer hoger te tillen dan louter functionele en financiële belangen. Een gemeenschappelijk doel op maat van het landschap, in combinatie met onderling begrip en nauwe samenwerking tussen wetenschappers en adviseurs, kan leiden tot een vernieuwde motivatie voor biodiversiteit. In Nederland en Zwitserland werd aangetoond dat zelfregulerende groepen van landbouwers in staat zijn om de kwaliteit van de biodiversiteit te verhogen als er voldoende ondersteuning en facilitering is van onderzoekers en organisaties. Voor duurzaam bestaan van dergelijke organisaties blijft er ondersteuning nodig door overheden. Het behoud van eige-

naarschap en betrokkenheid van landbouwers over het project op hun land is dan de sleutel tot succes.⁴⁵

De motivatie van landbouwers om zich in te zetten voor biodiversiteit kan worden gestimuleerd door de focus te verleggen van de navolging van reglementen rond maatregelen naar de opvolging van de resultaten van die maatregelen. Vandaag wordt er vaak voor laaghangend fruit gekozen: een maatregel die veelal zonder enige interesse in resultaat wordt genomen, soms ongeschikt en inefficiënt op die locatie. Rekening houdend met het feit dat meer dan de helft van de landbouwers die intekenen op agro-milieumaatregelen dat doen omdat ze bezorgd zijn over de staat van hun leefomgeving en de biodiversiteit, is het aannemelijk dat een evaluatie van de maatregel samen met de landbouwer als motivator zal dienen. Geen maatregelen om maatregelen te nemen tegen de laagste kost, voor de hoogste subsidie dus. De subsidie zou echter niet mogen afhangen van het succes van de maatregel gezien dat succes afhangt van vele factoren waar de landbouwer geen vat op heeft. Positieve bevindingen van eerste experimenten met resultaatgebaseerde beheerovereenkomsten worden gerapporteerd vanuit het Verenigd Koninkrijk.⁴⁶

Daarnaast lijken wet- en regelgeving gemakkelijker toepasbaar te zijn voor grootschaligere bedrijven. Landbouwers die op een andere manier aan de slag gaan, kleinere gemengde bedrijven, bedrijven die inzetten op de samenwerking landbouw-natuur, op een lokale afzet, enzovoort, worden geconfronteerd met een hindernissenparcours van regels en beperkingen. De diversifiëring van landbouwpraktijken is niet vanzelfsprekend, gezien elke tak van landbouw zijn eigen complex pakket aan regelgevingen kent, en een opeenstapeling daarvan niet beheersbaar is voor kleinere bedrijven. Daarnaast is het financieel rendement en de praktische haalbaarheid veelal ontoereikend. Voor grotere bedrijven zijn er doorgaans meer middelen en tijd voorhanden om regelgevingen op te volgen. De subsidies voor agromilieu- en klimaatmaatregelen staan bovendien in relatie tot de oppervlakte waar maatregelen op worden genomen, waardoor het voor kleine bedrijven met beperkte ruimte niet efficiënt kan zijn om daarop in te tekenen. De hoge druk op landbouwgrond in Vlaanderen draagt daar zeker niet toe bij.

Als we weten dat financiële impulsen hebben geleid tot het huidige intensieve landbouwlandschap met de bijbehorende biodiversiteitscrisis, moeten we de vraag durven te stellen of we dezelfde 'wortel en stok'-technieken willen toepassen om terug een plaats af te dwingen voor biodiversiteit op het platteland. Als er werk wordt gemaakt van inkomenszekerheid, en de kortetermijndoelen in levensonderhoud voor landbouwers haalbaar zijn, komt er meer ruimte voor duurzame doelen op lange termijn, vertrekkende van de diepgewortelde appreciatie voor boerennatuur, die wél nog aanwezig is bij de landbouwers. Zoals een

aantal keer in dit boek naar voor komt, moeten we dus naar een systeem dat een eerlijke prijs oplevert voor landbouwproducten. Dan hebben we de subsidies niet meer nodig, en, zoals Bavo Verwimp het beschrijft in de Standaard, ‘volgen akkervogels dan ongetwijfeld vanzelf’.⁴⁷

Tot slot stellen we ons de vraag of de verdere technologische intensivering van de landbouw onvermijdelijk moet leiden tot een verdere degradatie van biodiversiteit, of dat extensivering naar een landbouwsysteem zoals weleer de enige oplossing is. Waarom moet dat een harde keuze zijn zonder de mogelijkheid om beide werelden te combineren, met grote winst voor biodiversiteit? Om het op flessen te trekken: misschien hoeven we niet per se terug te draaien naar het romantisch landbouwlandschap van weleer, of volledig door te stoten naar de hoogtechnologische serrecomplexen van de toekomst. Wellicht bestaat er een gouden tussenweg waar er aan de slag wordt gegaan met biodiversiteit als centrale hulpbron en ondersteund door de nieuwste technologieën.⁴⁸ Een voorbeeld daarvan zijn de moeilijkheden met natuurlijke plaagcontrole in open lucht door mismatch in timing: plagen zijn te vroeg schadelijk en de natuurlijke vijanden kunnen niet snel genoeg volgen. Dat kan worden opgevangen door snelle detectie en specifieke, lokale bestrijding, zonder dat het natuurlijk kapitaal aan natuurlijke plaagbestrijders algemeen van de kaart wordt geveegd door een brede toepassing van gewasbeschermingsmiddelen. Recent ontwikkelden onderzoekers aan de UGent een zelfrijdende robot die in staat is om aan de hand van een bodemscan een precieze toediening van meststoffen te voorzien waar dat nodig is.⁴⁹

Conclusie

Agrobiodiversiteit gaat over de gewassen zelf en over al het andere leven dat we op en tussen de percelen vinden. Aan beiden moet worden gewerkt, en het is pas als er op landschapsschaal voldoende biodiversiteit aanwezig is dat die kan worden ingezet als een centrale hulpbron op individuele landbouwpercelen. Dat vraagt om samenwerking en collectieve actie voor gemeenschappelijke doelen in plaats van alleenstaande, geïsoleerde maatregelen langs percelen. Nieuwe kansen liggen in het bijsturen van het lokaal, individueel systeem van ‘de wortel en de stok’ naar een collectief systeem op landschapsschaal, waar samenwerking en een vernieuwde appreciatie voor boerennatuur centraal staan.

Noten

1. Anik Schneiders et al., “Natuurrapport 2020: feiten en cijfers voor een nieuw biodiversiteitsbeleid” (INBO, 2020).
2. Sanne Van Den Berge et al., “Soil carbon of hedgerows and ‘ghost’ hedgerows”, *Agroforestry Systems* 95, no. 6 (2021): 1087–1103.
3. Sebastian Seibold et al., “Arthropod decline in grasslands and forests is associated with landscape-level drivers”, *Nature* 574, no. 7780 (2019): 671–74.
4. Anik Schneiders et al., “Natuurrapport 2020: feiten en cijfers voor een nieuw biodiversiteitsbeleid” (INBO, 2020).
5. Martin Mayer en Peter Sunde, “The role of maize cultivation on European hare abundance”, *Agriculture, Ecosystems & Environment* 295 (2020): 106909.
6. Zie ook <http://interaktiv.leopoldina.org/artenvielfalt/>, laatst bekeken 23/05/2022.
7. Europese rekenkamer, “Biodiversiteit op landbouwgrond”.
8. Anna Verhoeve et al., “Virtual farmland: grasping the occupation of agricultural land by non-agricultural land uses”, *Land Use Policy* 42 (2015): 547–56.
9. Felix Wäckers et al., “Van FABulous farmers naar een FABuleuze toekomst voor de landbouw in Vlaanderen” (Biobest, Boerenbond, Boerenatuur Vlaanderen, Hooibeekhoeve, ILVO, Landschapspark de Merode en Provincie Antwerpen, 2022).
10. Frederik Gerits et al., “A social–ecological framework and toolbox to help strengthening functional agrobiodiversity-supported ecosystem services at the landscape scale”, *Ambio* 50, no. 2 (2020): 360–74.
11. Lizzie P. Jones et al., “Investigating the implications of shifting baseline syndrome on conservation”, *People and Nature (Hoboken, N.J.)* 2, no. 4 (2020): 1131–44.
12. Teja Tsharntke et al., “Global food security, biodiversity conservation and the future of agricultural intensification”, *Biological Conservation* 151, no. 1 (2012): 53–59.
13. Matteo Dainese et al., “A global synthesis reveals biodiversity-mediated benefits for crop production”, *Science Advances* 5, no. 10 (2019): eaax0121–eaax0121.
14. Francisco Sánchez-Bayo en Kris A.G. Wyckhuys, “Worldwide decline of the entomofauna: a review of its drivers”, *Biological Conservation* 232 (2019): 8–27.
15. Jeroen P. van der Sluijs et al., “Conclusions of the worldwide integrated assessment on the risks of neonicotinoids and fipronil to biodiversity and ecosystem functioning”, *Environmental Science and Pollution Research International* 22, no. 1 (2015): 148–54.
16. Dave Goulson, “An overview of the environmental risks posed by neonicotinoid insecticide”, *Journal of Applied Ecology* 50, no. 4 (2013): 977–87
17. Penelope R. Whitehorn et al., “Neonicotinoid pesticide reduces bumble bee colony growth and queen production”, *Science (American Association for the Advancement of Science)* 336, no. 6079 (2012): 351–52.

18. <https://vilt.be/nl/nieuws/lidstaten-geven-groen-licht-voor-ban-op-neonics>, laatst bekeken op 23/05/2022.
19. <https://www.landbouwleven.be/8843/article/2020-08-31/ontheffing-neonics-aangevraagd>, laatst bekeken op 23/05/2022.
20. Robert Finger, “No pesticide-free Switzerland”, *Nature Plants* 7, no. 10 (2021): 1324–25.
21. Alice M. Milner en Ian L. Boyd, “Toward pestidovigilance”, *Science (American Association for the Advancement of Science)* 357, no. 6357 (2017): 1232–34.
22. Jeroen P. van der Sluijs et al., “Conclusions of the worldwide integrated assessment on the risks of neonicotinoids and fipronil to biodiversity and ecosystem functioning”, *Environmental Science and Pollution Research International* 22, no. 1 (2015): 148–54.
23. Douglas A. Landis, “Designing agricultural landscapes for biodiversity-based ecosystem services”, *Basic and Applied Ecology* 18, no. C (2017): 1–12.
24. <https://lv.vlaanderen.be/nl/beleid/landbouwbeleid-eu/gemeenschappelijk-landbouwbeleid-glb/overgangsmaatregelen-glb-2021-2022>, laatst bekeken op 23/05/2022.
25. <https://www.plankiekendief.be/rlzh/kiekendief/plan-kiekendief/4835>, laatst bekeken op 23/05/2022.
26. Overgenomen uit: Frederik Gerits et al., “A social–ecological framework and toolbox to help strengthening functional agrobiodiversity-supported ecosystem services at the landscape scale”, *Ambio* 50, no. 2 (2020): 360–74.
27. Teja Tschardt et al., “Landscape perspectives on agricultural intensification and biodiversity – ecosystem service management”, *Ecology Letters* 8, no. 8 (2005): 857–74.
28. Dirk Maes et al., “IUCN Rode lijst van de dagvlinders in Vlaanderen: 2021” (Brussel: INBO, 2021).
29. Stephen D. Wratten et al., “Pollinator habitat enhancement: benefits to other ecosystem services”, *Agriculture, Ecosystems & Environment* 159 (2012): 112–22.
30. Thomas Vanneste et al., “Hedging against biodiversity loss: forest herbs’ performance in hedgerows across temperate Europe”, *Journal of Vegetation Science* 31, no. 5 (2020): 817–29.
31. Frederik Gerits et al., “Disentangling the interrelated abiotic and biotic pathways linking landscape composition and crop production”, *Journal of Applied Ecology* 59, no. 11 (2022): 2742–55.
32. Geetha K. Nayak et al., “Interactive effect of floral abundance and semi-natural habitats on pollinators in field beans (*Vicia faba*)”, *Agriculture, Ecosystems & Environment* 199 (2015): 58–66.
33. <https://www.ppaehansbeke.be/nl/>, laatst bekeken op 25/05/2022.

34. Rosemarie Siebert, Mark Toogood en Andrea Knierim, "Factors affecting European farmers' participation in biodiversity policies", *Sociologia Ruralis* 46, no. 4 (2006): 318–40.
35. Georgianne J.K. Griffiths et al., "Efficacy and economics of shelter habitats for conservation biological control", *Biological Control* 45, no. 2 (2008): 200–209.
36. <https://www.vlaanderen.be/publicaties/wat-denkt-de-landbouwer-over-agromilieu-en-klimaatmaatregelen-bespreking-per-maatregel/pakket>, laatst bekeken op 25/05/2022.
37. <https://www.nweurope.eu/projects/project-search/fabulous-farmers/>, laatst bekeken op 25/03/2022.
38. Felix Wäckers et al., "EU policy paper: FABulous farmers".
39. Laure Triste, Lies Debruyne en Fleur Marchand, "Kansen bieden voor agro-ecologie in het landbouwonderwijs" (ILVO, 2017).
40. Anna Verhoeve et al., "Virtual farmland: grasping the occupation of agricultural land by non-agricultural land uses", *Land Use Policy* 42 (2015): 547–56.
41. Jan Willem Erisman et al., "Agriculture and biodiversity: a better balance benefits both", *AIMS Agriculture and Food* 1, no. 2 (2016): 157–74.
42. Jan Eike Kraemer en Frank Waetzold, "The agglomeration bonus in practice— an exploratory assessment of the Swiss network bonus", *Journal for Nature Conservation* 43 (2018): 126–35.
43. Han S.C. Wiskerke et al., "Environmental co-operatives as a new mode of rural governance", *NJAS – Wageningen Journal of Life Sciences* 51, no. 1 (2003): 9–25.
44. Eveliene G. Steingröver, Willemien Geertsema en Walter K. R. E van Wingerden, "Designing agricultural landscapes for natural pest control: a transdisciplinary approach in the Hoeksche Waard (The Netherlands)", *Landscape Ecology* 25, no. 6 (2010): 825–38.
45. Han S.C. Wiskerke et al., "Environmental co-operatives as a new mode of rural governance", *NJAS – Wageningen Journal of Life Sciences* 51, no. 1 (2003): 9–25.
46. Jennifer Dodsworth & Katrin Prager, Farmers' Experiences of RBAPS in Wensleydale: Changing Management Practices and Perceptions of Environmental Public Goods. contracts2.0. (2021).
47. 'Boeren willen geen parkwachter zijn' door Bavo Verwimp in de Kort en Bondig rubriek van De Standaard op woensdag 21 oktober 2020.
48. Veronique Bellon-Maurel en Christian Huyghe, "Putting agricultural equipment and digital technologies at the cutting edge of agroecology", *Oléagineux Corps Gras Lipides* 24, no. 3 (2017): D307-7.
49. <https://vilt.be/nl/nieuws/bodemscannende-landbouwrobot-levert-winst-op-voor-boer-en-milieu>, laatst bekeken op 25/05/2022.

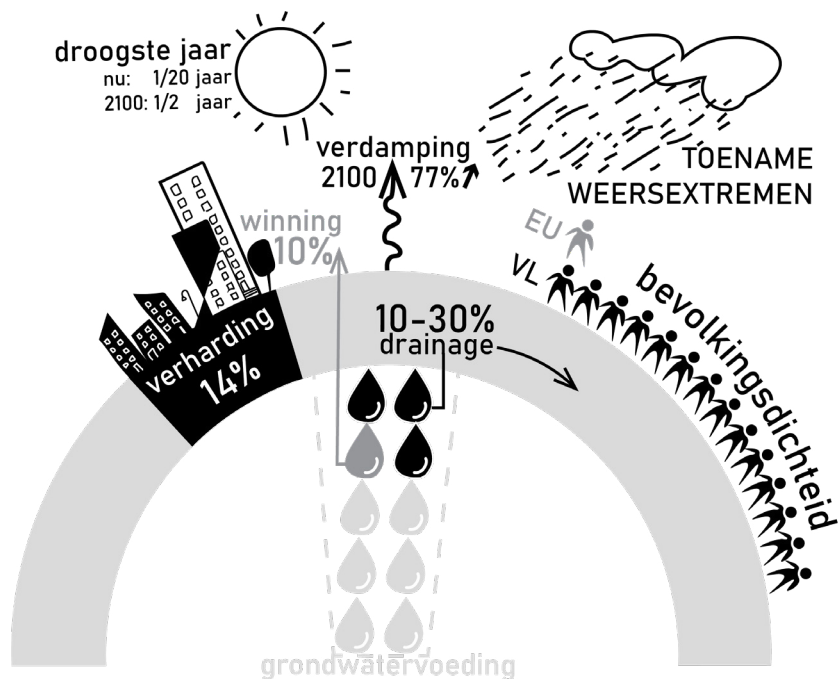
Minder water naar de zee dragen: kansen voor de landbouw?

Sarah Garré (ILVO), Jeroen De Waegemaeker (ILVO)
en Dominique Huits (INAGRO)

Het regent vaak in Vlaanderen maar toch staat ons land hoog op de wereldranglijst van regio's met waterstress.¹ Tijdens warme zomerdagen is er soms niet genoeg water om iedereen te bedienen. Daarnaast komen overstromingen dikwijls voor, zeker bij intense buien. Als we nu geen actie ondernemen, dan vergroten die risico's in de toekomst door de klimaatverandering die zorgt voor een temperatuurstijging en voor meer weersextremen. Landbouwers voelen de gevolgen van die weersextremen als eersten, maar hoeven niet hulpeloos aan de zijlijn te blijven staan.

Klimaatverandering is niet het enige probleem

Klimaatverandering is een feit en laat zich nu alsmat duidelijker voelen. Naast de voorspellingen van een temperatuur- en zeespiegelstijging, houden we er maar beter rekening mee dat langdurige droogte en intensieve piekregens vaker zullen voorkomen.² Het percentage dagen per jaar met hevige neerslag (dagen met minstens 20 mm neerslag) neemt volgens cijfers van het KMI al sinds 1981 toe.³ Een verandering in de trend van het voorkomen van droogtes is statistisch voorlopig minder duidelijk, maar de klimaatmodellen voorspellen een sterke toename. Sinds 2003 verdampen gewassen meer water dan dat er op veel plaatsen in Vlaanderen aan regen valt op jaarbasis. Met andere woorden: het meerjarig cumulatief neerslagtekort blijft op veel plaatsen toenemen. Gemiddeld stijgt het cumulatief neerslagtekort tijdens het groeiseizoen al sinds de jaren 80. Dat regenwater is dus niet meer beschikbaar om de grondwatervoorraden aan te vullen, vermits het niet meer kan wegzijgen in de ondergrond.



Figuur 1 Vlaanderen heeft te kampen met waterschaarste. Dat komt door een combinatie van hoge bevolkingsdichtheid, verminderde grondwatervoeding door verharding, veel drainage en een toename van het voorkomen van weersextremen.

Toch is het veranderend klimaat niet de enige verklaring voor de toenemende druk op het water in Vlaanderen. Enerzijds is er de verharding van het landschap. We bouwen aan een hoog tempo, en groene ruimtes verdwijnen nog te vaak onder een laag asfalt of beton. Anno 2018 was 14% van de oppervlakte in Vlaanderen verhard (in 2022 is het al 16%) en dus onbeschikbaar om regenwater te laten infiltreren en het grondwater te voeden.⁴ Vlaanderen troont daarbij ver boven het Europese gemiddelde van 1,5% uit.⁵ Anderzijds heeft naorlogs Vlaanderen sterk ingezet op het geschikt maken van land om de voedselproductie te garanderen en te verhogen. Drainage via grachten en ondergrondse buisinfrastructuur werd volop gebruikt om natte gronden te ontginnen voor landbouw en andere doeleinden, zoals de vrijwaring van stedelijke gebieden van overstromingen. De aanleg van die infrastructuur droeg bij tot een verregaande drainage van het landschap en dus een vroegtijdige afvoer van heel wat grondwater. Huidige grootschalige Vlaamse grondwatermodellen schatten in dat drainage tussen de 10 en 30% van de grondwatervoeding afvoert.⁶ We laten dus volop water naar de zee lopen en dat terwijl er alsmaar minder water uit de lucht komt vallen in de zomer.

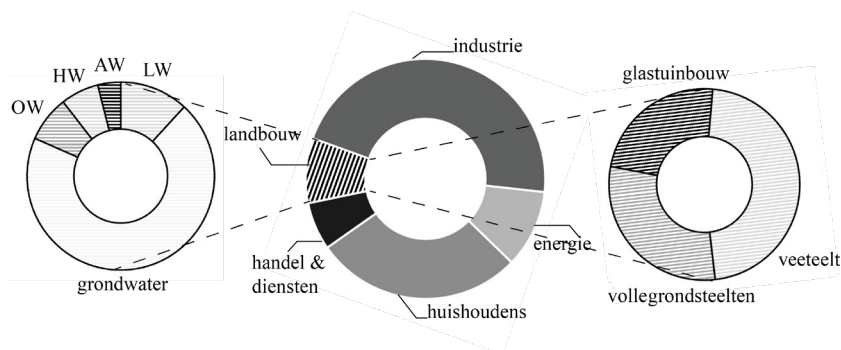
Vlaanderen beschikt – in tegenstelling tot Nederland – niet over grote rivieren die permanent zoetwater aanvoeren. Grondwater is daarom een belangrijke en betrouwbare bron van water voor heel wat gebruikers, waaronder ook de landbouwers. De diepe grondwaterlagen zijn decennialang overgeëxploiteerd door landbouw en industrie, waardoor sinds de jaren 2000 strenge regels staan op het gebruik van water uit die lagen (VLAREM II- wetgeving).⁷

Naast die factoren die het aanbod aan water bepalen, is ook de vraag naar water in Vlaanderen groot. De bevolkingsdichtheid is in 2022 met 488 inwoners per km² zeer hoog, net als de welvaart. Heel wat economische activiteiten vragen water: industrie, energieproductie, transport enzovoort. Die combinatie tussen een aanbod dat niet altijd betrouwbaar is in de tijd en een hoge watervraag, zeker in droge periodes, maakt dat Vlaanderen een gebied is met een hoog risico op waterschaarste. De landbouw is in periodes van waterschaarste erg kwetsbaar doordat planten en dieren niet zomaar zonder water kunnen. Ze kunnen bij droogte (soms onomkeerbare) schade oplopen of zelfs afsterven. Voor de landbouwrampen van 2017, 2018 en 2019 werd een totaalbedrag van bijna 200 miljoen euro uitbetaald en ook de droogte van 2020 werd als landbouwramp erkend. In 2022 hadden we alweer te kampen met een aanhoudende droogte. Een teveel aan water kan eveneens problematisch zijn: denk maar aan de negatieve gevolgen van te veel water voor onder andere de wijnbouw en de aardappelteelt tijdens de historisch natte zomer van 2021. Acties voor en door die landbouwsector, samen met andere watergebruikers, dringen zich dan ook op.

“Mijn boodschap is: we kunnen het tij nog keren. We moeten dat ook doen voor onze kinderen en kleinkinderen. Als we dit nu niet doen, moeten zij vechten voor water en voedsel. Dat klinkt misschien dramatisch, maar ik zeg het zonder enige vorm van overdrijving”. (Frans Timmermans, in De Standaard, 15 juli 2021)

Impact van landbouw op het watersysteem

Recente schattingen geven aan dat het waterverbruik van de landbouw rond de 9% van het totale verbruik in Vlaanderen uitmaakt.⁸ Landbouw is dus niet de grootste verbruiker, maar is wel een belangrijke grondwaterverbruiker. Naar schatting 70% van het totale waterverbruik voor landbouw (veeteelt inbegrepen) is afkomstig uit grondwater. Het waterverbruik verschilt ook erg tussen subsectoren in de landbouw. Het landbouwmonitoringsnetwerk van het Departement Landbouw en Visserij toont aan dat de veeteelt veruit de grootste waterverbruiker is met 38% van het water van de landbouw, ook als we al-



Figuur 2 Waterverbruik in Vlaanderen en van de landbouw in het bijzonder. OW: oppervlaktewater, HW: hemelwater, LW: leidingwater, AW: ander water. Vollegrondsteelten omvatten akkerbouw en vollegrond groenteteelt. Bron: eindrapport VRAG, 2021.

leen direct waterverbruik meerekenen (dus niet het water dat nodig is voor de productie van voeder). Vooral de veeteelt is sterk afhankelijk van (diep) grondwater door de hoge kwaliteitseisen voor het drinkwater voor de dieren. Grondwaterwinningen uit kwetsbare lagen worden momenteel slechts nog beperkt hervergund voor de veeteelt om de grondwatervoorraden te beschermen. Andere landbouwers krijgen bijna nooit een vergunning om te putten uit de diepe grondwaterlagen voor irrigatie.

Na de veeteelt volgt de groenteteelt buiten en onder glas met 19% van het water dat de landbouw verbruikt. Ook de watervraag door het jaar heen verschilt van bedrijf tot bedrijf. Een veeteeltbedrijf verbruikt iedere dag evenveel (drink) water, terwijl het waterverbruik van groenteteelers in open lucht piekt in de warmere en vaak drogere zomermaanden. Doordat die subsectoren zich historisch in verschillende streken hebben gevestigd, varieert de watervraag van de landbouw binnen Vlaanderen sterk. Zo is in West-Vlaanderen bijvoorbeeld de landbouw wél de hoogste waterverbruiker, in tegenstelling tot in andere provincies.

De gemiddelde Vlaming gebruikt elke dag 114 liter water om te drinken, te koken, te wassen enzovoort.⁹ Daarvan is 100 liter leidingwater. Dat lijkt veel, maar toch is die 114 liter een peulschil in vergelijking met de hoeveelheid water die we onrechtstreeks verbruiken via onze voeding, kledij en andere producten. Op die manier verbruiken we per dag ongeveer 7400 liter water of 60 baden. Sommige voedingsgewassen verdampen veel water tijdens hun groei. Ze hebben dus heel wat water nodig voor ze kunnen worden geoogst. De hoeveelheid water die nodig is om een product te maken, noemen we 'virtueel' water. Dat virtueel water verbruiken we niet altijd (volledig) ter plaatse omdat we producten importeren uit andere landen. Omgekeerd, door de export van onze landbouwproducten exporteren we ook virtueel een deel van ons kostbare wa-

ter. Het waterverbruik van een product, gemeten over de hele productieketen, noemen we de watervoetafdruk van dat product. De watervoetafdruk van één kopje koffie is circa 176 liter, die van één snee brood ca. 40 liter, de watervoetafdruk van één plakje kaas ca. 120 liter of van 200 gram rundsvlees ca. 3960 liter. Toch zijn dat maar voorbeelden die grootteordes tussen productcategorieën illustreren. De werkelijke watervoetafdruk van een product varieert sterk van bedrijf tot bedrijf. Ook de oorsprong van het water dat voor de productie nodig is, kan sterk variëren, zodat ook de impact van die voetafdruk op waterschaarste verschilt. De ene biefstuk is dus de andere niet, en dat is jammer genoeg niet altijd duidelijk voor de consument.

Ten slotte heeft de landbouw ook een belangrijke indirecte invloed op het watersysteem door de verregaande drainage van het landschap. Drainage grijpt in in de beweging van het grondwaterpeil. Het moet ervoor zorgen dat de wattertafel verlaagt, omdat wortels niet kunnen groeien in een natte bodem die geen zuurstof bevat. Ook voor de bewerking van het land kan drainage belangrijk zijn, omdat landbouwmachines op te natte ondergrond voor bodemverdichting zorgen of simpelweg vast komen te zitten. Drainage verandert dus niet alleen de grondwattertafel, maar ook de wateropname door het gewas, de plantontwikkeling en uiteindelijk de opbrengst. De drainage van een perceel beïnvloedt het watersysteem in het omliggende landschap en kan dus ook gevolgen hebben voor nabije natuur. Vermits gedraineerde landbouwpercelen een groot deel van de gedraineerde oppervlakte van Vlaanderen beslaan, kunnen we hier een belangrijke winst boeken om de grondwatervoeding en daarmee de waterbeschikbaarheid te verhogen.¹⁰ De vragen van bewerkbaarheid, gewasopbrengsten en ziektedruk blijven natuurlijk ook nu nog pertinent. Bovendien zal het toenemende gebruik van irrigatie ook de nood aan drainage met zich meebrengen om problemen met zoutophoping te beheersen. Simpelweg overall stoppen met draineren is dus niet mogelijk.

Gebiedsgerichte kijk

Om te komen tot een goed functionerend watersysteem, moeten we landbouw en andere functies optimaal integreren en verbinden in het landschap. Alleen zo kunnen we slim omgaan met het wateraanbod en dat afstemmen op de veelheid aan watervragen in tijd en ruimte. Daarbij is het belangrijk te beseffen dat de geologie, geografie en socio-economische ontwikkelingen in elk gebied anders zijn. In de vlakke, kleiige Polders bijvoorbeeld hanteren de polderbesturen een zomer- en winterpeil om er landbouw mogelijk te maken. De polderbesturen balanceren er op een dunne grens tussen wateroverlast enerzijds en droogte en verzilting anderzijds. In de zanderige Kempen werd de grondwater-

tafel historisch verlaagd om veengronden te ontginnen en te gebruiken. Daar zijn verdroging van de natuur en bodeminklinking een uitdaging op de zandige gronden. In onder andere Vlaams-Brabant kennen de beken en grachten vaak een belangrijk verval, wat het beheer en de functionering ervan fundamenteel verschillend maken van grachten in vlak gebied zoals de polders en broeken. Ook de historische aanwezigheid van bepaalde sectoren bepaalt de watervraag en de maatschappelijke belangen, denk maar aan de glastuinbouw in de Mechelse groenteregio en de grote aanwezigheid van intensieve veeteelt en groenteteelt in West-Vlaanderen.

De landbouw past zich aan

De landbouwsector zet stappen om zich te wapenen tegen waterschaarste, maar ook om de effecten van intense regenval te beheersen (erosie, overstromingen enzovoort). De sector bevindt zich in een transitie. Enerzijds blijft de wereldbevolking groeien en is efficiënt boeren om voedselzekerheid te garanderen een prioriteit. Anderzijds dwingt de klimaatverandering en de biodiversiteitscrisis ons ertoe om op een meer duurzame manier om te gaan met onze agro-ecosystemen. Dat is niet anders voor het watervraagstuk. Het stijgend risico op waterschaarste in Vlaanderen stimuleert de landbouwsector ertoe om haar waterverbruik te herbekijken en ook het aanbod aan water onder de loop te nemen.

Trager en minder water naar de zee dragen

Een voor de hand liggende oplossing is het water opnieuw letterlijk meer ruimte geven in het landschap. Het intensief ruimtegebruik in Vlaanderen zorgde er immers voor dat water stelselmatig meer in een keurslijf werd gedrukt. Rivieren werden rechtgetrokken, moerasgebied gedraineerd en poelen weggewerkt om plaats te maken voor huizen, industrie en makkelijk bewerkbare landbouwgrond. De reistijd van een druppel water tussen zijn eerste contact met de grond en het moment waarop hij in zee terechtkomt, werd daardoor alsmaar korter. We voeren dus meer en meer water alsmaar sneller naar de zee. Vasthouden en vertragen is daarom de boodschap. Er zijn daarvoor enorm veel mogelijkheden in het landbouwgebied en dat landbouwgebied maakt ongeveer de helft van de oppervlakte van Vlaanderen uit: slingerende beken, open en gesloten buffer- en opslagbekkens, poelen in microdepressies, overstromingsgebied met extensief grasland enzovoort. Er zijn tal van mogelijkheden om water meer ruimte te geven in Vlaanderen door de zogenaamde 'groen-blauwe maatregelen'. Het beleid

kan die groen-blaauwe maatregelen in en met de landbouw activeren via instrumenten als ruimtelijke planning, gebiedscoalities, financieringsmechanismen voor blauwe diensten enzovoort.

Het is vooralnog minder duidelijk wat precies het netto-effect is van groen-blaauwe maatregelen op de schaal van het stroomgebied. Welke van die groen-blaauwe maatregelen passen we het best toe? Hoe combineren we ze en in welke omstandigheden zijn ze het meest effectief? En wat dragen ze bij aan de effectieve waterbeschikbaarheid in periodes van hitte en droogte? Onderzoek naar schaaloverschrijdende toepassingen van groen-blaauwe maatregelen voorbij de grenzen van het landbouwperceel is schaars, en de beschikbaarheid van instrumenten om groen-blaauwe maatregelen op grote schaal uit te rollen is beperkt. Een recente studie in een gebied rond de Mississippi in de VS toonde in elk geval aan dat de inclusie van kleinschalige maatregelen om water te 'oogsten' in het landschap, een merkbare impact kan hebben op debieten in de rivieren van het stroomgebied.¹¹

Water+Land+Schap

Water+Land+Schap is een programma, getrokken door diverse administraties van de Vlaamse Overheid, om wateruitdagingen in landelijke gebieden aan te pakken in co-creatie met alle lokale actoren zoals de landbouwers en bedrijven, bewoners, landschapsbeheerders en lokale besturen. Binnen de gevalstudie 'Aqualitatieve Mechelse Groenteregio' bijvoorbeeld gaan uiteenlopende actoren (onder meer Boerenbond, de lokale besturen, de provincie en PIDPA) samen aan de slag om watervraag en -aanbod beter op elkaar af te stemmen. Ze brachten zowel de hoeveelheid water die land- en tuinbouwers nodig hebben als de lokale wateroverschotten in kaart. Het eindresultaat, de zogenaamde kansenskaarten, zijn ondertussen uitgegroeid tot een belangrijk oriënterend instrument om verschillende partijen rond de tafel te brengen en gericht naar oplossingen te zoeken. In 2019 vond de gebiedscoalitie meer dan 20 potentiële oplossingen in de zes betrokken gemeenten dankzij de waterkansenskaarten. De actoren in Putte, Lier, Rumst en Sint-Katelijne-Waver werken hun initiatieven momenteel uit tot demonstratieprojecten. Die waterkansenskaarten zijn essentieel om de brug te slaan tussen de diverse stakeholders op het terrein en verlagen de drempel naar maatregelen om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen en om wateroverlast en droogte te bestrijden.

De hoeveelheid water die effectief naar de grondwatervoorraden kan doorsijpelen, is in Vlaanderen decennialang verminderd door de voortschrijdende implementatie van drainage. Enerzijds is de landbouw aan zet om binnen de randvoorwaarden van de gewasproductie de waterpeilen zo hoog mogelijk te houden door slim te draineren, dit wil zeggen alleen als het nodig is. Waar drainage nu het jaar rond functioneel is, kan men met peilgestuurde drainage vermijden dat het water wegloopt als de teelt er geen nadeel van ondervindt. Zo zorgt slimme peilsturing voor een betere waterbeschikbaarheid aan de start van droogteperiodes. Als intensieve regen wordt verwacht, kan men ook preventief het waterpeil verlagen om een buffer voor het aankomende water te creëren. De bodemkundige dienst van België stelde vast dat peilsturing in de Kempen en het Maasland meeropbrengsten tussen 100 en 450 euro per hectare per jaar kan realiseren in het project Drainage+. Peilsturing is evenwel niet in alle bodems en topografische omstandigheden zinvol, maar er is in Vlaanderen zeker voldoende potentieel om daarmee aan de slag te gaan. Goede en wetenschappelijk onderbouwde praktijkvoorbeelden met een leertraject voor alle betrokken actoren (landbouwers, waterbeheerders enzovoort) verspreid over heel Vlaanderen zijn daar ongetwijfeld de motor tot transitie en succes.

Anderzijds moeten we ook stukken landbouwgebied opnieuw transformeren naar natte gronden. Dat hoeft niet altijd te resulteren in de vorming van natuurgebied. Ook extensief hooiland of andere vormen van 'natte landbouw' of 'paludicultuur' zijn mogelijk om eigenaars nog altijd de mogelijkheid te geven opbrengst te halen uit hun land. Een voorwaarde is natuurlijk dat er een afzetmarkt bestaat voor de typische natte teelten in Vlaanderen. In Nederland blijkt alvast dat er mogelijkheden zijn. Bedrijven kunnen lisdodde gebruiken voor isolatiemateriaal, substraat voor groenteteelt of stalstrooisel. Ook natte teelten als pitrus, riet, miscanthus, veenmos of wilgen hebben allerlei toepassingen.

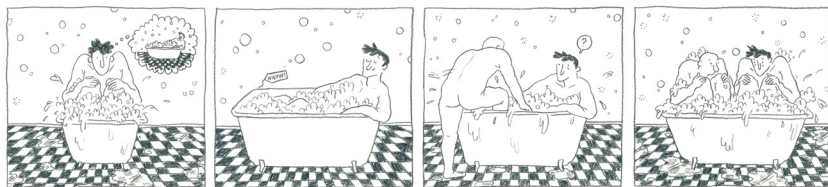
Water is niet altijd zichtbaar in het landschap en net daar waar we het niet zien, kunnen we het goed bewaren voor later. We hadden het al over de grondwatervoorraden, maar er is ook de bodem onder onze voeten, het land waarin de wortels van de gewassen die we eten groeien. Die bodem is als een spons. Tussen de partikels zand, leem en klei zitten er poriën. Onder de grondwatertafel zijn al die poriën gevuld met water. In de wortelzone is de hoeveelheid water in die poriën erg variabel en afhankelijk van het weer, de wateropname van planten en de grondwatertafel. De bodemstructuur bepaalt hoe gemakkelijk water kan infiltreren, door de bodem heen kan bewegen en wordt vastgehouden. In het licht van alle wateruitdagingen heeft Vlaanderen dus niet alleen nood aan onverharde bodems maar vooral aan kwalitatieve bodems. De verbetering van de bodemstructuur kan door voldoende organisch materiaal in en op de bodem te houden, door bodemleven te stimuleren en wortelgroei te bevorderen. Dat kan door het

gebruik van organische bemesting, bodemverbeterende middelen zoals compost of biochar, mulchen, niet-kerende bewerking, agroforestry en graslandbeheer.

Toch is het vaak nog moeilijk om binnen een welbepaalde context van bodem, klimaat en landbouwtoepassing exact de vinger te leggen op die maatregelen die het meest effectief zijn. In de realiteit speelt meestal een combinatie van factoren. Zo kan het gebruik van machines in ongunstige omstandigheden het positieve effect van organische stof op de bodemstructuur helemaal tenietdoen door de bodem samen te drukken. Naast die traditionele landbouwkundige maatregelen ontwikkelen onderzoekers synthetische stoffen die je met de bodem kunt mengen om het waterbergend vermogen te verhogen.¹² Ook daar blijft het gissen naar de impact van die componenten op het evenwicht tussen bodem, bodemleven, plant en omgeving. Wat wel zeker is, is dat het streven naar een goede bodemstructuur om voldoende water te laten infiltreren en vast te houden essentieel is om water zo lang mogelijk beschikbaar te houden voor de plant en om de afspoeling en de snelle afvoer van water te vermijden.

Een landbouwonderneming kan zelf inzetten op waterhergebruik op het bedrijf of met verschillende gebruikers. Want als meer bedrijven hun waterketen kortsluiten, blijft er meer water over voor andere toepassingen. Zo gebruiken landbouwers water van de voorcoeler van de melkkoeltank nadien als drinkwater voor de op stal staande runderen. Voor landbouwbedrijven die met innovatieve zuiveringstechnieken aan de slag gaan, ontvouwen zich nog heel wat andere mogelijkheden. Door vloeibare mest op te zuiveren kun je bijvoorbeeld de geconcentreerde nutriënten hergebruiken als meststof en het water voor irrigatie. Alleen moeten we daar nog een hele weg afleggen. Hoe kan de kost van de installatie een plaats krijgen in een rendabel landbouwbedrijf? Hoe beperken we risico's voor de voedselveiligheid? En hoe zorgen we ervoor dat meer waterhergebruik niet resulteert in een opstapeling van schadelijke stoffen in onze landbouwbodems, en in de voedselketen op langere termijn? De laatste jaren werd in de industrie een enorme vooruitgang gemaakt in het hergebruik van water. 'Gluren bij de burens' kan dus helpen om met de landbouw stappen te zetten naar meer hergebruik van water op een duurzame manier. Of er kunnen met die burens slimme coalities worden gesloten. Kwalitatief water dat de buur niet kan gebruiken, kan net erg nuttig zijn voor een nabijgelegen landbouwbedrijf. In het project 'Burenwater' bijvoorbeeld gebruikt een tomatenkweker het regenwater van de daken van een bedrijventerrein.

Naast ruimtetechnieken, minder drainage en investering in goed bodembeheer is ook de inzet op circulair watergebruik een deel van de strategie om het wateraanbod voor de landbouw te vergroten. De sector speelt dus een belangrijke rol in waterbuffering en in de aanvulling van de natuurlijke buffer, het grondwater, en kan zo ook investeren in een betrouwbare waterbron voor haar eigen noden.



Figuur 3 Het bad groter maken is natuurlijk geen oplossing als we er dan gewoon met meer mensen gaan inzitten. Illustratie Katrien Tanghe.

Minder water verbruiken door er efficiënter mee om te gaan

Het bad groter maken is natuurlijk geen oplossing als we er dan gewoon met meer mensen gaan inzitten. Dat zou erin kunnen resulteren dat we al snel ook dat extra water opgebruiken. Het is daarom essentieel om tegelijkertijd op reductie van de watervraag van de landbouw in te zetten. Dat kan op drie sporen: (i) droogtetolerante gewassen gebruiken, (ii) waterverliezen opsporen en terugdringen met efficiënte technieken en (iii) landbouwsystemen diversifiëren.

Landbouwers kunnen de watervraag van gewassen beperken door voor planten die bestand zijn tegen droogte te kiezen. De ontwikkeling van zo'n droogtetolerante gewassen kan ofwel door van onze traditionele gewassen de meest droogtetolerante variëteiten te kiezen, ofwel door uit te kijken naar gewassen uit drogere streken. De mens selecteert al eeuwen de meest productieve, meest voedzame, lekkerste en mooiste planten en dieren in de landbouw. Door te observeren hoe planten zich gedragen in veldomstandigheden en door de beste planten te selecteren om er zaad van te ontwikkelen voor het volgend seizoen, veredelt de mens zijn landbouwgewassen. Het proces om tot een nieuwe variëteit met de gewenste eigenschappen te komen, neemt via de klassieke veredelings technieken jaren in beslag. Het is dus van groot belang om tijdig aan die selectie te beginnen.

We kunnen ook het productiegebied van gewassen die vooral geteeld werden in drogere regio's, uitbreiden als ze door de klimaatverandering potentieel hebben hier in Vlaanderen. Daarvoor moeten veredelaars hun performantie bij droogte, maar ook bij nattere jaren testen op Vlaamse bodems. Nieuwe teelten zijn veelal niet alleen nuttig omdat ze droogtetolerant zijn, maar ook omdat ze ons in staat stellen om in een diverser palet aan lokale voedingsmiddelen en voeders te voorzien. Bij die nieuwe teelten is het niet alleen zaak om te onderzoeken of ze effectief in ons nieuwe klimaat kunnen kiemen en gedijen, maar ook om landbouwers voldoende slagkracht te geven om voor die gewassen te kunnen kiezen, en een markt te creëren waarin ze hun product

kunnen verkopen; een markt die verder kijkt dan transporteerbaarheid, houdbaarheid en uniformiteit van producten. Het vergt bovendien een leertraject tussen boeren waarbij geïnteresseerden meer te weten kunnen komen over het telen van dergelijke nieuwe gewassen van een pionier-boer, inclusief alle praktische tips en tricks.

Nieuwe teelten: potentieel door droogtetolerantie en diversificatie van lokaal geteelde producten

Vlaamse pioniers telen nu al kikkererwt (*Cicer arietinum* L.) en quinoa (*Chenopodium quinoa* L.). Landbouwingenieur Thomas Truyen oogstte eind augustus 2020 zijn eerste kikkererwten. Kikkererwt en quinoa zijn droogtetolerant en bevatten bovendien veel eiwitten. Eiwitten maken een cruciaal deel uit van de menselijke en dierlijke voeding. We halen ze uit vlees, vis, eieren en melkproducten, maar ook uit graanproducten, peulvruchten, noten enzovoort. Het huidige model van eiwitproductie en -consumptie staat wereldwijd onder druk. Denk maar aan de kap van de Braziliaanse regenwouden om er onder andere sojavelen aan te leggen voor de export. De Vlaamse overheid stimuleert daarom de lokale productie van eiwitten (cfr. Vlaamse Eiwitstrategie 2021-2030).

Ook voor een landbouwer is het belangrijk om lekkende kranen op te sporen en te repareren om verrassingen te vermijden bij het openen van de waterfacultuur. Verschillende landbouwpraktijken en -bedrijven hebben sterk verschillende waterstromen, infrastructuur en dus ook verliesposten. De identificatie van die verliesposten is de basis om er iets aan te doen en de watervraag te reduceren. Er zijn bijvoorbeeld tal van irrigatietechnieken beschikbaar. Al naargelang de teelt, frequentie van irrigatie, de waterkwaliteit en de mankracht maakt een landbouwer de keuze voor een bepaalde techniek. Als water alsmatig schaarser wordt, bepaalt de efficiëntie van de irrigatietechniek mee de keuze. Zo is druppelirrigatie tot 20% efficiënter dan sprinklers. Maar ook binnen een bepaalde irrigatietechniek kunnen landbouwers door een juiste dimensionering en slimme irrigatiesturing veel water besparen zonder in te boeten op de productie. Terug naar het voorbeeld van de druppelirrigatie. De techniek mag nog zo efficiënt zijn; als de boer te pas en te onpas de kraan opendraait, zal het waterverbruik óók hoog liggen. Het is dus belangrijk om geïnformeerd te irrigeren. Satellietbeelden, bodemsensoren en gewasmodellen zijn daarbij goede hulpmiddelen om de waterstatus van bodem en gewas

van nabij op te volgen, de oogst te voorspellen en correcte watergiften toe te dienen. Ook veetelers kunnen processen optimaliseren. Je kunt bijvoorbeeld morsverliezen bij het drinken proberen te beperken, of eerst voorweken bij het schoonspuiten van de stallen.

Het klassieke landbouwmodel in Vlaanderen is nog altijd gekenmerkt door monocultuur, externe grondstoffen en weinig ruimte voor andere landschapselementen. Toch duiken er pioniers op die het anders aanpakken. Gewassen zijn geen alleenstaande eilanden die we los van hun omgeving kunnen optimaliseren. Ze interageren met elkaar, kunnen zich complementair ontwikkelen met andere planten, maar ook met het 'leven' in de bodem. Ze kunnen zelfs met elkaar communiceren.¹³ Zo weet men al lang dat bepaalde planten gastheer zijn voor bacteriën die stikstof uit de lucht kunnen halen en fixeren in de bodem. Andere planten kunnen die bodemstikstof dan later weer gebruiken. Aanhangers van agroforestry, waarbij bomen en landbouwgewassen in een perceel worden gecombineerd, zoeken dan weer naar ideale combinaties van bomen en gewassen waarvan de wortels zich complementair ontwikkelen. De aanwezigheid van de bomen, de bladval en de wortelontwikkeling zorgt voor een goede bodemstructuur waar water kan infiltreren en worden vastgehouden. Agroforestry is ook interessant om waterverbruik in de vee­teelt te verminderen en dierenwelzijn te verhogen, doordat de bomen voor schaduwplekken zorgen en zo de nood aan koeling kunnen beperken. Er is nog onderzoek nodig om te weten of en hoe die complexe systemen bijdragen tot een meer duurzaam watersysteem, en hoe ze hun plaats (opnieuw?) kunnen veroveren in de moderne, Vlaamse landbouw. Maar het is alvast duidelijk dat de zoektocht naar landbouwsystemen die grondstoffencycli beter kunnen sluiten, geopend is.

Geen waterbeheer zonder systeemdenken

Een oplossing van het ene probleem kan al snel resulteren in nieuwe problemen. Zo kun je bijvoorbeeld bemeste en ijzerrijke landbouwgrond die boordevol fosfor zit, beter niet zomaar onder water zetten. De zuurstofarme omstandigheden zorgen ervoor dat de fosfor die voordien strak gebonden zat aan bodemdeeltjes, plots loskomt en begint uit te spoelen naar oppervlaktewater en grondwater, die dan eutrofiëren. In zo'n geval is het belangrijk om de vernat­tingsstrategie te combineren met de teelt van waterminnende gewassen die veel fosfor opnemen, bijvoorbeeld lisdodde.¹⁴

Een ander voorbeeld is het belang van waterkwaliteit. Waterbeschikbaarheid is essentieel voor de landbouw, maar waterkwaliteit staat minstens even hoog

op de agenda. In periodes van extreme droogte grijpen landbouwers gemakkelijk naar al het water dat er helder genoeg uitziet om hun teelt te redden. Ze staan dan vaak onvoldoende stil bij de kwaliteit ervan. Zeker herhaaldelijk gebruik van water dat (meestal onzichtbare) zouten, micropolluenten of zware metalen bevat, kan op termijn grote problemen veroorzaken voor de bodem, de plant en de voedselketen. Zelfs lage concentraties kunnen problematisch zijn; het water verdwijnt grotendeels uit de bodem via verdamping, maar de opgeloste stoffen blijven achter en stapelen zich irrigatiebeurt na irrigatiebeurt op. Ook de veehouder waakt maar beter over de kwaliteit van het drinkwater dat hij of zij aan de dieren geeft van bron tot drinkbak.

Een kater voor het skatepark in Wetteren

In de zomer van 2020 werd het nieuwe skatepark in Wetteren nog voor de opening gebruikt om bemalingswater van een bouwput op te vangen, zodat het niet zomaar in de riool werd gedumpt. Een nobel doel, want niet ver van het skatepark, pompt de lokale voetbalclub water op om de terreinen te besproeien. Als je kunt irrigeren met water dat anders toch verloren zou gaan, dan is dat dubbel winst, niet? Toch bleef de gemeente met een kater zitten, toen bleek dat het water het beton had aangetast. De stad moest het skatepark laten repareren nog voor het officieel was geopend. Of het nu aan de waterkwaliteit of aan het beton lag, is onduidelijk, maar het is zeker dat men het water beter eerst had getest. Water hergebruiken is een goed idee, maar de waterkwaliteit bewaken is daarbij essentieel. Dat heeft het initiatief www.werfwater.be trouwens goed begrepen. Werfwater test bemalingswater van bouwerven en biedt het aan andere gebruikers aan. Ook landbouwers kunnen sinds kort zicht krijgen op het aanbod en de kwaliteit van gezuiverd afvalwater in hun buurt via www.waterradar.be.

Als je aan waterbeheer sleutelt, moet dat altijd gebeuren met een brede kijk op het hele watersysteem. Daar maken ook de verschillende watergebruikers en -beheerders deel uit van de puzzel. De impact van lokale maatregelen is veelal miniem of zelfs contraproductief als ze niet op elkaar zijn afgestemd. Het gaat dus niet alleen om wat de landbouwsector zelf kan of wil doen, maar ook om de verwachtingen en de steun van alle andere maatschappelijke actoren in een gebied. Het grachtenbeheer illustreert dat mooi. Begroeide grachten met zachte bermen vol vegetatie en een kronkelend verloop vertragen de waterafvoer meer dan rechte, vrijgemaakte grachten. Maar is dat ook wat de burger vraagt of ver-

wacht van de overheid? Hoe zal dat het risico op wateroverlast bij piekregens beïnvloeden? En hoe ervaren omwonenden dat risico? Kan een landbouwer efficiënt werken op zijn terrein dat grenst aan de gracht? Hoe kijken de grondeigenaren aan tegen zo'n levende gracht? Wie zal die extra ruimte voor water bekostigen? En hoe past die optie in het beheer dat door landbouwers en de gemeentelijke, provinciale en Vlaamse waterbeheerders moet gebeuren? Wat zijn de verwachtingen van de natuurontwikkelaars ten opzichte van die grachten? Dat is een breed scala aan vragen die lokale besturen momenteel veelal negeren in de bepaling van een beheerstrategie. Maar evenzeer moeten ook een brede waaier aan actoren elk hun steentje bijdragen, via reglementering, subsidies of praktische ondersteuning en initiatieven.

In een gebied is het dus ook van groot belang om watergebruikers en -beheerders samen te brengen, en te komen tot een collectief gedragen strategie voor waterbeheer die voldoet aan hun sterk verschillende verwachtingen en noden, en die rekening houdt met de draagkracht van het watersysteem. In sommige gebieden ontstonden recent grote spanningen tussen partijen rond het waterbeheer omdat ze onvoldoende met elkaar in dialoog gingen, en op die manier moeilijk tot een gemeenschappelijke strategie konden komen die maatschappelijke, ecologische, economische en culturele doelen met elkaar verenigt én is gedragen door een duurzaam watersysteem.

Als waters schaars wordt

De zomer van 2017 was de eerste in een rij van vier opeenvolgende droge zomers. Al snel maakten landbouwers de vergelijking met de legendarische droge en warme zomer van 1976. In De Standaard van 15 april 2021 kopte een artikel 'Op de Krim vrezden ze de droogte meer dan de oorlog'. Oorlog om water is er nog niet in Vlaanderen. Maar toch. Begin april 2021 werd aan een landbouwbedrijf een vergunning om grondwater op te pompen geweigerd door de Raad van State, nadat een natuurvereniging tegen die vergunning in beroep was gegaan. Het Agentschap voor Natuur en Bos van de Vlaamse overheid had eerder al een ongunstig advies geformuleerd over het effect van de aangevraagde grondwaterwinning op een nabijgelegen natuurgebied. Nog geen oorlog om water dus in Vlaanderen, maar toch een krachtig signaal dat meerdere gebruikers aanspraak maken op hetzelfde water.

Conclusie

De klimaatverandering laat zich alsmaar sterker voelen in Vlaanderen met een aantal opeenvolgende jaren met droge zomers. Tegelijkertijd krijgen we vaker te maken met hevige stortbuien. De ene maand spreken we van waterschaarste en de andere van erosie en overstromingen. Bovendien zet de verharding en drainage in Vlaanderen door, waardoor de grondwaterlagen niet altijd voldoende aangevuld raken. Dat veroorzaakt grote problemen voor landbouwbedrijven die niet kunnen irrigeren of die aanzienlijke extra kosten moeten maken om aan water te komen. De sector zet daarom volop in op twee sporen: (1) meehelpen om het water te bufferen en te laten infiltreren zodat het wateraanbod vergroot en (2) efficiënter omgaan met water. Sommige oplossingen zijn eerder technologisch en passen binnen het bestaande agrarische model. De landbouwsector is dan ook volop bezig met de investering in deze quick wins: waterreservoirs op het bedrijf, adaptieve peilsturing en het gebruik van efficiënte irrigatietechnieken. Andere antwoorden op het watervraagstuk zorgen voor een meer fundamentele omslag: we zullen water meer ruimte moeten geven en zorgvuldiger moeten omspringen met onze bodems, waterrijke gebieden en natuurlijke watervoorraden. In het dichtbevolkte Vlaanderen is dat niet altijd evident. Een oplossing voor het waterprobleem kan alleen tot stand komen door meer samenwerking tussen alle watergebruikers, inclusief de landbouwers, en door een andere visie op de open ruimte. Samen minder water naar de zee dragen: dat is de sleutel tot succes.

Noten

1. <https://www.wri.org/insights/17-countries-home-one-quarter-worlds-population-face-extremely-high-water-stress>, laatst geraadpleegd 18/09/2022.
2. <https://cds.climate.copernicus.eu/cdsapp#!/dataset/projections-cmip5-daily-single-levels?tab=overview>, laatst geraadpleegd 18/09/2022.
3. <https://www.meteo.be/nl/klimaat/klimaatverandering-in-belgie/klimaattrends-in-ukkel/luchttemperatuur/gemiddelde/jaarlyks>, laatst geraadpleegd 18/09/2022.
4. Ann Pisman, "Ruimterapport Vlaanderen 2021. Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen" (Departement omgeving, 2021).
5. <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/imperviousness-change-2/assessment>, laatst geraadpleegd 23/06/2021.

6. Johan Lermytte en Paul Thomas, “Het Vlaams grondwatermodel als instrument bij het grondwaterbeheer in Vlaanderen” (Vlaamse milieumaatschappij, afdeling water, 2007).
7. Marc. Van Camp, “Grondwatermodellering voor landenaan, krijt en sokkel modelleren van een aantal scenario’s”. (Gent: Universiteit Gent, Toegepaste geologie en hydrogeologie, 2003).
8. VMM, “Uitwerking van een reactief afwegingskader voor prioritair watergebruik tijdens waterschaarste”, 2021.
9. Vlaamse Milieumaatschappij, “Watergebruik door huishoudens het watergebruik in 2016 bij de Vlaming thuis”, 2018.
10. Etienne Van Hecke, “Ruimtegebruik in Vlaanderen” (MIRA, 2003).
11. Adnan Rajib et al., “Surface depression and wetland water storage improves major river basin hydrologic predictions”, *Water Resources Research* 56, no. 7 (2020): e2019WR026561-n/a.
12. Timothy Saey, Wim Cornelis en Donald Gabriëls, “Invloed van waterabsorberende polymeren op de waterbalans en de biomassa-productie van azalea en gras in zand en substraat”, 2006.
13. Marc-André Selosse et al., “Mycorrhizal networks: Des liaisons dangereuses?”, *Trends in Ecology & Evolution (Amsterdam)* 21, no. 11 (2006): 621–28.
14. Renske J.E. Vroom et al., “*Typha latifolia* paludiculture effectively improves water quality and reduces greenhouse gas emissions in rewetted peatlands”, *Ecological Engineering* 124 (2018): 88–98.

De agro-ecologische transitie

Myriam Dumortier (INBO), Hanne Flachet (FIAN),
Ingrid Pauwels (Voedsel Anders), Suzy Serneels (Broederlijk Delen)
en Esmeralda Borgo (Bioforum en freelance journalist)

Tussen 1980 en 2019 verminderde het aantal landbouwbedrijven in Vlaanderen met 69%, de oppervlakte per bedrijf verdriedubbelde.¹ Tussen 1980 en 2016 daalde het aantal bedrijven met varkens en pluimvee met respectievelijk 87% en 92%, het totaal aantal varkens en pluimvee steeg met respectievelijk 22% en 71%.² De grootte van de stallen nam dus nog meer toe. De prijs die de boer³ voor zijn producten kreeg, bleef al die tijd dezelfde, terwijl andere kosten verdubbelden of verdriedubbelde. Om te overleven bleef niets anders over dan te vergroten, te specialiseren, te industrialiseren, met toenemende afhankelijkheid van dure inputs van de agro-industrie (pesticiden, zaden, meststoffen, machines, gebouwen) en van de hoge eisen van de voedingsindustrie (grote volumes eenvormige producten aan lage prijzen). Tot het niet meer gaat ... In Vlaanderen beschikken we over een gespecialiseerde vzw Boeren op een Kruispunt, die het ergste tracht te voorkomen. In Frankrijk plegen elk jaar 600 boeren zelfmoord.⁴

Industrialisatie van de landbouw leidt ook tot biodiversiteitsverlies. Het is een landbouw die strijdt met de natuur. In een Antwerpse steekproef bleek op 40 jaar tijd een derde van de houtkanten verdwenen, alle bescherming van de laatste 20 jaar ten spijt.⁵ In Duitse graslanden verminderde tussen 2008 en 2017 het aantal insecten met 78%.⁶ In Vlaanderen gingen tussen 2007 en 2020 de patrijs en de Kievit met respectievelijk 47% en 68% achteruit.⁷ De Vlaamse landbouw is verantwoordelijk voor 95% van de ammoniakuitstoot. Hij is tevens de bron van 56% van de stikstofverliezen en 35% van de fosforverliezen naar waterlopen. Deze zijn allen problematisch voor de biodiversiteit.⁸ Ondertussen is het mondiale voedselsysteem verantwoordelijk voor een derde van de broeikasgasemissies, en zo ook een belangrijke oorzaak van de klimaatcrisis.⁹

Ondertussen wordt het groeiende aanbod industrieel voedsel in verband gebracht met de proliferatie van niet-overdraagbare aandoeningen zoals obesitas en depressie.¹⁰ Het zijn in de eerste plaats de mensen in een precare situatie

die daardoor worden getroffen.¹¹ Bovendien is, ondanks alle industrialisatie in de landbouw, sinds 2015 de honger in de wereld opnieuw aan het toenemen.¹²

Het agro-ecologisch alternatief

De agro-ecologische beweging bouwt aan een alternatief voor het hele voedselsysteem, van bodem tot samenleving. Een waardig inkomen voor boeren en het recht op gezonde voeding voor iedereen vormen centrale drijfveren. Agro-ecologie is tegelijkertijd een wetenschap, een praktijk en een sociale beweging.

Agro-ecologische boeren zoeken samenwerking met de natuur. Ze bouwen aan ecologische veerkracht. Ze dragen zorg voor de bodem, onder meer door een goed uitgekende vruchtwisseling, groenbemesters en compost. Een rijk bodemleven helpt gewassen te voeden, beschermt tegen ziekten en plagen, faciliteert waterinfiltratie en beschermt tegen uitdroging en erosie. De veestapel staat in verhouding tot de noden van het land, de mineralenkringloop wordt opnieuw gesloten. De veel kleinere veestapel en de verhoogde koolstofopslag helpen de klimaatcrisis af te wenden. Agro-ecologische boeren werken met zaaigoed van zaadvaste rassen, ofwel zelf gewonnen, ofwel uitgewisseld met andere boeren, ofwel gekocht bij lokale veredelaars. Ze zijn niet langer afhankelijk van de hybride variëteiten van agro-industrie, die veel kunstmest en pesticiden vereisen. Lokaal veredelde gewassen zijn optimaal aangepast aan de lokale omstandigheden. Ze evolueren bovendien mee met het veranderende klimaat. Diversiteit buffert tegen weersextremen en voorkomt bodemuitputting, ziekten en plagen. De zorg voor het ruimere landschap, met akkers en graslanden doorspekt met hagen, houtkanten, beken, poelen, alsook wat bos en moeras, versterkt de troeven van agro-ecologische landbouw. Natuurlijke vijanden voorkomen ziekten en plagen en bestuivers verzekeren de bevruchting van gewassen. Zo doorbreken agro-ecologische boeren hun afhankelijkheid van de agro-industrie. Ze hebben de dure inputs niet langer nodig, wat hen financieel sterker maakt.

Agro-ecologische boeren zoeken hun plaats terug in de lokale economie. Ze bouwen aan sociaal-economische veerkracht. Via verschillende systemen versterken ze hun band met de consument. Bij *Community Supported Agriculture* (CSA) betalen de deelnemers in het begin van het seizoen hun oogstaandeel. De boer is zeker van zijn inkomen en de deelnemers kunnen een jaar lang voor eigen consumptie *à volonté* verse groenten en fruit plukken. Vlaanderen beschikt momenteel over minstens 65 CSA-boerderijen. Ook groenteabbonnementen zorgen, soms via voedselteams, voor inkomenszekerheid. De

consumenten betalen maandelijks en krijgen elke week een pakket seizoensgroenten. Ook via de boerderijwinkel, de markt of lokale handelaars bereikt de boer de consument. Zo hoeft hij zich niet langer te schikken naar de eisen van de voedingsindustrie. Ook dat maakt hem financieel sterker. Het resultaat van dat alles is dat agro-ecologische boeren doorgaans een beter inkomen hebben dan gangbare boeren.¹³

De herstelde band tussen boer en consument heeft ook een sociale meerwaarde: mensen krijgen de kans om de herkomst van hun voedsel te (her)ontdekken, ze leren de boer en de boerderij persoonlijk kennen, ze kunnen genieten van landbouwlandschappen, kinderen raken vertrouwd met gezonde en verse producten. Dat helpt draagvlak voor agro-ecologische landbouw op te bouwen. Sommige agro-ecologische boeren gaan nog verder. Ze organiseren zich in coöperatieve vennootschappen, waarin zowel boeren als consumenten participeren. Samen verantwoordelijkheid dragen verdeelt de risico's en de lasten, en zorgt voor nog meer sociaal-economische veerkracht. In een coöperatie met meerdere boeren krijgt de individuele boer weer tijd en ruimte voor een eigen leven. Hij kan al eens op weekend of op vakantie, en hij kan zijn sociale contacten onderhouden. Op die manier vindt de agro-ecologische boer ook zijn plek terug in de samenleving.

Het is belangrijk te beseffen dat agro-ecologische landbouw geen terugkeer is naar de landbouw van vroeger. Het gaat om een nieuwe kennisintensieve landbouw, gestoeld op oude en nieuwe ecologische inzichten en slimme techniek. Zware machines worden door lichte werktuigen vervangen, uit zorg voor de bodem. Die werktuigen vergemakkelijken het werk van de boer, maar laten niet toe om industriële oppervlaktes te bewerken. Daarom zijn er weer meer boeren nodig. Dat is geen hindernis, wel integendeel. In onze hectische samenleving is er een groeiende behoefte aan werk in de natuur. De populariteit van het leertraject biologische landbouw bij het vormingscentrum Landwijzer getuigt daar alvast van. Een bijkomende troef van eenvoudige, lichte werktuigen is dat ze lokaal herstelbaar zijn. Ook zo gaat de landbouw opnieuw deel uitmaken van de lokale economie.

De wereld voeden

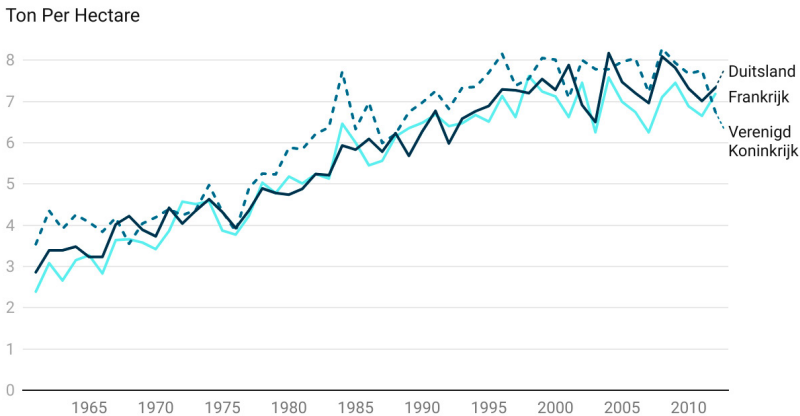
Kan een agro-ecologisch voedselsysteem de wereld voeden? De Franse denktank IDDRI berekende in welke mate het huidige Europese landbouwareaal, zonder pesticiden, kunstmest of veevoederimport, de Europese bevolking in 2050 kan voeden.¹⁴ Zelfs als de voedselproductie met 35% zou verminderen,

zou er toch voldoende voedsel zijn voor de voltallige Europese bevolking. Er zou zelfs export mogelijk blijven (granen, zuivel, wijn), terwijl de broeikasgasemissie met 40% zou verminderen. Billen et al. komen tot dezelfde conclusie: met agro-ecologische landbouw en zonder veevoerimport kunnen we in 2050 Europa voeden en zouden bovendien de stikstofverliezen halveren.¹⁵ Een andere studie bewees hoe de UK zichzelf in 2050 agro-ecologisch kan voeden, zonder pesticiden of kunstmest, en zonder kosten af te wentelen op andere landen.¹⁶ In de UK zou de productie met 17% (westen) tot 25% (oosten en noorden) verminderen, terwijl ook daar nog export mogelijk zou blijven (rundsvlees). De broeikasgasemissies zouden er met 38% verminderen, terwijl de oppervlakte kleine landschapselementen in het landbouwgebied er bijna zou verdubbelen. In al die studies is de grote voorwaarde dat we veel minder dierlijk eiwit consumeren, wat meteen de volksgezondheid ten goede zou komen. In het Globale Zuiden liggen de kaarten anders. Daar kan een agro-ecologische transitie de productie van de overlevingslandbouw nog met 80% verhogen.¹⁷ Veel landen hebben er vruchtbare gronden en zijn in staat zichzelf te voeden, op voorwaarde dat de beste gronden niet voor exportgewassen dienen en dat de markten er niet worden verstoord door dumping van gesubsidieerde overschotten uit het Globale Noorden. Heel wat gronden – dikwijls de beste gronden – in het Globale Zuiden zijn nu in handen van buitenlandse investeerders, doorgaans uit het Globale Noorden.¹⁸ Dat is geen pleidooi om elk op zichzelf terug te plooiën, wel om de bulk van ons voedsel lokaal te produceren, met internationale handel als extraatje en als veiligheidsbuffer. Een agro-ecologisch voedselsysteem focust niet op productiviteitsmaximalisatie, maar op mensen voeden met zorg voor de omgeving. De productie is maar een deel van het verhaal. Momenteel wordt ruim genoeg voedsel geproduceerd om de hele wereldbevolking te voeden en toch zijn 690 miljoen mensen ondervoed (9% van de wereldbevolking).¹⁹ Ze behoren tot de twee miljard mensen die geen regelmatige toegang hebben tot voldoende en voedzaam voedsel (26% van de wereldbevolking). Ondanks alle schaalvergroting, specialisatie en industrialisatie in de landbouw neemt de honger in de wereld sinds 2015 weer toe.²⁰ Productiviteitsverhoging blijkt niet automatisch tot minder honger te leiden. In het globaliseerde voedselsysteem is het voedsel slecht verdeeld. Terwijl 9% van de mensen hongerlijdt, gaat jaarlijks 1,3 miljard ton voedsel verloren, of een derde van de wereldwijde voedselproductie.²¹ Niet alleen de kwantiteit, maar ook de kwaliteit telt. Iedereen heeft recht op gezonde voeding. In 2016 had 39% van de volwassenen overgewicht en was 13% obees. Obesitas neemt dermate toe in de wereld, dat de Wereldgezondheidsorganisatie over een epidemie spreekt. Ons industriële voedselsysteem, met zijn overvloed aan producten met te veel zout, vetten en suikers, is daar een directe oorzaak van.

Ruimte voor natuur

Een argument tegen agro-ecologische landbouw is dat die minder productief zou zijn en zo meer ruimte zou nodig hebben. Dat zou ten koste gaan van de oppervlakte natuurgebied (zie hoofdstuk 6). Dat leidt tot een pleidooi voor nog meer schaalvergroting, specialisatie en industrialisatie in de landbouw om meer te produceren op minder oppervlakte en zo meer ruimte vrij te maken voor natuurgebied. Het is evenwel weinig waarschijnlijk dat die redenering klopt, althans in het Globale Noorden. Ten eerste is het productiviteitsplafond er nagenoeg bereikt.²² Om nog een ultieme productiviteitswinst te realiseren zou nog meer stikstof nodig zijn, wat de druk van landbouw op natuurgebied – die nu al veel te groot is – verder zou opdrijven.²³ Doorgedreven selectie op productiviteit eist zijn tol op andere vlakken. Zo toonden Kahiluoto et al. aan hoe tarwe de voorbije 10 tot 15 jaar in de meeste delen van Europa gevoeliger werd voor klimaatschommelingen.²⁴ Vooral de kwetsbaarheid voor neerslag baart zorgen. De kortere stengels leiden bovendien tot grotere ziektegevoeligheid. Ten tweede is het ook weinig waarschijnlijk dat een verhoging van de productiviteit tot de afstoting van landbouwgrond zal leiden. Integendeel, hoe hoger de productiviteit, hoe groter de stimulans om nog meer te produceren. Dat wordt ook wel het rebound-effect genoemd.²⁵

Productieplafond van graanopbrengsten in Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk



Bron: faostat.fao.org • Gecreëerd met Datawrapper

Figuur 1 Graanopbrengsten van Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk tussen 1961-2012.

Eerder in dit hoofdstuk toonden we al aan dat een agro-ecologisch voedselsysteem geen extra ruimte nodig heeft, ook al is de productiviteit er geringer. Agro-ecologische landbouw gaat dus niet ten koste van de oppervlakte natuurgebied, wel integendeel, agro-ecologische landbouw ondersteunt natuurgebieden. Een agro-ecologisch landbouwsysteem is natuurvriendelijk en biedt veel kansen voor migratie van (bedreigde) soorten tussen natuurgebieden, van groot belang in tijden van klimaatverandering. Hoe industriëler de landbouw daarentegen, hoe meer die een barrière opwerpt tussen natuurgebieden, onder meer door het geringe voedselaanbod (bijvoorbeeld gebrek aan insecten en onkruidzaden voor vogels) en de afwezigheid van schuilplaatsen (bijvoorbeeld gebrek aan kleine landschapselementen). Een agro-ecologisch landbouwsysteem heeft ook veel minder negatieve invloeden op natuurgebieden, zoals ammoniakuitstoot of nitraat- en fosfaatverliezen. Om het nog niet over pesticidendrift of de bijdrage aan klimaatverandering te hebben. Agro-ecologische boeren werken ook graag samen met natuurbeheerders (zie hoofdstuk 3). Ze maaien grasland of laten hun vee in natuurgebied grazen. Beheerresten uit natuurgebieden kunnen ze gebruiken in boerderijcompost. Een agro-ecologisch voedselsysteem is niet alleen gunstig voor de biodiversiteit, het is ook noodzakelijk om uit de huidige biodiversiteitscrisis te raken.

De productiviteitskloof tussen gangbare en agro-ecologische landbouw is zeer variabel en helemaal niet zo structureel als soms wordt beweerd. Ten eerste is het een gevolg van de gedegradeerde toestand van ons landbouwlandschap. Op gedegradeerde bodems werkt agro-ecologische landbouw nog niet optimaal. Herstel vergt tijd. Hoeveel tijd nodig is, hangt af van de graad van degradatie van het ecosysteem. In een Nederlands experiment verdween de productiviteitskloof na 10 tot 13 jaar.²⁶ Ten tweede is de productiviteitskloof het resultaat van een halve eeuw wetenschap, voorlichting en onderwijs in dienst van de industrialisatie van de landbouw.²⁷ Daarbij ging heel wat nuttige kennis en genetisch materiaal verloren.²⁸ De huidige agro-ecologische kennis werd vooral door boeren gegenereerd.²⁹ Hadden wetenschap, voorlichting en onderwijs in de agro-ecologische richting gewerkt, dan kunnen we ervan uitgaan dat de productiviteitskloof er nu helemaal anders zou uitzien. Ten derde is de productiviteit tussen beide systemen niet altijd even vergelijkbaar. Zo wordt in agro-ecologische landbouw dikwijls met mengteelten gewerkt, terwijl de cijfers altijd van monoculturen uitgaan. Ten vierde worden meestal calorieën gemeten, wat overeenkomt met de focus van de gangbare landbouw. Agro-ecologisch voedsel bevat hogere concentraties van bepaalde nutriënten.³⁰ Het gehalte aan bepaalde nutriënten in ons voedsel is de voorbije decennia sterk gedaald.³¹ Wanneer we ten slotte naar de toekomst kijken moeten we vaststellen dat de meer industriële landbouw doorgaans over weinig veerkracht beschikt en daardoor

bijzonder kwetsbaar is voor klimaatverandering. De laatste halve eeuw is de ernst van de opbrengstverliezen ten gevolge van droogte en hitte verdrievoudigd.³² Bij droogte doet de agro-ecologische landbouw het nu al beter dan de gangbare landbouw.³³ We mogen ervan uitgaan dat op langere termijn de agro-ecologische landbouw productiever kan worden dan de gangbare landbouw.

Wat houdt de agro-ecologische transitie tegen?

Hoe dringend de agro-ecologische transitie ook is, ze blijft in de marge steken. Daar zijn heel wat redenen voor.

Het industrieel voedselsysteem produceert zeer goedkoop voedsel, niet in het minst omdat het heel wat kosten op de samenleving afwentelt. Voor de eerder beschreven gevolgen voor de biodiversiteit, de lucht- en waterkwaliteit, het klimaat, de boeren, de volksgezondheid, moet de samenleving opdraaien. Agro-ecologische landbouw voorkomt dergelijke gevolgen en valt daardoor duurder uit. Dat leidt tot oneerlijke concurrentie. De grote meerderheid van de mensen blijft immers voor goedkoop industrieel voedsel kiezen. Verschillende factoren dragen daaraan bij: financiële onzekerheid, gebrek aan informatie, agressieve marketing door de voedingsindustrie, de voedselomgeving, tijdsgebrek, gebrek aan motivatie enzovoort. Alle mooie initiatieven ten spijt bestrijkt de Vlaamse biolandbouw nog altijd maar 1,4% van de landbouwoppervlakte. Zolang we overstelpt worden met goedkoop en dikwijls ongezond voedsel, gebaseerd op het afwentelen van kosten op anderen en naar andere oorden, blijft het agro-ecologische voedselsysteem in een niche hangen, gedragen door zij die het kunnen en willen betalen. Alsof agro-ecologisch voedsel een luxe zou zijn. Het huidige en-enverhaal, waarin zowel industriële als agro-ecologische landbouw een plaats hebben, belet het agro-ecologische voedselsysteem om door te breken. De agro- en voedingsindustrie vormen de drijvende kracht achter de schijnbaar onstoppable schaalvergroting in het voedselsysteem. Door opeenvolgende consolidaties raakt het voedselsysteem in handen van minder en minder en alsmaar grotere spelers. Met de overname van het Amerikaanse zaaigoed- en pesticidenbedrijf Monsanto werd de Duitse chemiereus Bayer de grootste van drie spelers, die samen 60% van de wereldmarkt voor zaaigoed en pesticiden beheersen. Drie bedrijven hebben meer dan 50% van de wereldmarkt voor landbouwmachines in handen, met het Amerikaanse John Deere op kop. Vijf bedrijven, met het Amerikaanse Cargill als grootste, verhandelen 70% van de wereldwijde voedselmarkt. Zij dicteren de prijzen en bepalen wat zal worden geteeld. Ze verkopen aan verwerkende bedrijven, waaronder 50 bedrijven die 50% van 's werelds voedsel verwerken, met het Zwitserse Nestlé

als grootste. Ten slotte is er de distributie, met in Europa tien supermarktketens die 50% van het voedsel verdelen. Nummer één is de Duitse Schwarz-groep, eigenaar van Lidl.³⁴ Via lobbywerk, wetenschap, onderwijs en voorlichting dringen die bedrijven hun model op aan de wereld, alsof hun imperium nooit groot genoeg kan worden. Ze hebben nood aan grote eenvormige volumes van een beperkt aantal gewassen aan lage prijzen. Zij zijn het die schaalvergroting, specialisatie en industrialisatie in de landbouw nodig hebben. Zij zijn de enige winnaars van die trend.

De invloed van de agro- en voedingsindustrie gaat ver. Nadat de Europese Commissie met haar 'Farm to Fork'-strategie voor een meer agro-ecologische richting koos, kwam het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in zwaar weer terecht. Na 2,5 jaar onderhandelen werd een deal gesloten waarbij het percentage van de directe inkomenssteun voorbestemd voor extra inspanningen ten gunste van milieu en klimaat zal oplopen naar 25% in 2027. Wat die inspanningen precies inhouden, zullen de lidstaten elk voor zich mogen vastleggen. Aan de overige drie kwart van de directe inkomenssteun worden er slechts minimale randvoorwaarden opgelegd. Een rapport van *Corporate Europe Observatory* toont aan hoe de agrobusiness lobbygroep Copa-Cogeca, samen met de agro- en voedingsindustrie, zwaar lobbyde om het landbouwbeleid niet af te stemmen op de 'Farm to Fork'-strategie.³⁵ Het gevolg is dat de subsidies de schaalvergroting verder in de hand zullen blijven werken. Wie de begunstigden van de huidige landbouwsubsidies bekijkt (farmsubsidy.org), zal snel merken dat de agro-ecologische boeren het met kruimels moeten stellen. Zo passeert de agro- en voedingsindustrie meermaals langs de kassa: voor subsidies, voor verkoop van producten en door haar kosten af te wentelen op de samenleving. Met dat landbouwbeleid komen de ambities van de 'Farm to Fork'-Strategie op losse schroeven te staan. Daarmee is de macht van de agro-industriële lobby weer eens pijnlijk duidelijk. Op wereldvlak werd hoopvol uitgekeken naar de UN *Food System Summit* in september 2021. Naarmate de voorbereidingen vorderden, bleek ook daar het proces gekaapt door grote bedrijven en hun organisaties zoals het *World Economic Forum*. Drie huidige en voormalige VN-apporteurs over het recht op voedsel, alsook wetenschappers en middenveldorganisaties, waarschuwden voor een dreigende mislukking van dat gebeuren.³⁶ De voorbereidende top bevestigde helaas zowel het gebrek aan aandacht voor het recht op voedsel en mensenrechten in het algemeen, als het niet in vraag stellen van de enorme macht van de agro- en voedingsindustrie. De *multistakeholder*-benadering van de *summit* heeft de positie van de private sector helaas versterkt, zonder dat die verantwoording moet afleggen aan overheden. De top schuift vooral technologische innovaties naar voor om het voedselsysteem te transformeren. De stem van de miljoenen kleine boeren die 70%

van ons voedsel produceren, werd amper gehoord en de grondoorzaken van honger en ondervoeding niet aangepakt.

Het industriële voedselsysteem is de norm geworden, ook in de regelgeving. Dat beperkt de ruimte voor agro-ecologische vernieuwing. Wie wil experimenteren of zoeken naar nieuwe samenwerkingsverbanden, botst vaak op juridische muren. Zo mochten beheerresten uit naburige natuurgebieden lange tijd niet in boerderijcompost worden verwerkt, omdat ze als afval werden beschouwd. Momenteel is daar enige kentering in. Ook de kleinschalige voedselverwerking krijgt de rigoureuze veiligheidsvoorschriften van grootschalige productie opgelegd, wat voor velen disproportioneel en onbetaalbaar is. En ondertussen liggen in de supermarkt biogroenten in plastic verpakt om ze te onderscheiden van gangbare groenten. Veelal dient de regelgeving de belangen van het industriële voedselsysteem. Een boer mag niet zomaar zaden telen en uitwisselen met andere boeren. Zaden moeten eerst worden geregistreerd en daarvoor moeten ze een hoge graad van uniformiteit hebben, met andere woorden weinig genetische variatie. Die genetische variatie vormt juist een belangrijke bron van veerkracht, van groot belang in deze tijden van klimaatverandering, maar is tegelijkertijd niet praktisch voor de agro-industrie noch voor de voedingsindustrie.

Export van voedsel werd een doel op zich. In 2019 leverde de Vlaamse uitvoer van vlees en zuivel 2,4 miljard euro handelsoverschot op, ten koste van mensen en ecosystemen, zowel in landen die soja exporteren, als in landen die vlees en zuivel producerend en importeren.³⁷ Al decennialang tracht Vlaanderen tevergeefs de ammoniakuitstoot terug te dringen. Hoewel een vermindering van de veestapel de enige echte oplossing is, maakt lobbywerk door de agro-industrie dat onbespreekbaar. Wat rest is de technologische optie, waarbij varkens- en pluimveehouders verplicht worden dure emissiearme stallen te bouwen. Om die investering te kunnen terugverdienen zit er niets anders op dan meteen nog maar wat te vergroten. Bij rundvee vormt ook de uitstoot van het broeikasgas methaan een probleem. Om die te reduceren wordt aan de veevoeding gesleuteld, met bijvoorbeeld minder gras en meer maïs. Daardoor dreigt nog meer grasland te worden omgezet in maïsakker, met minder koolstofopslag en minder biodiversiteit. Nochtans is de grote meerwaarde van herkauwers dat ze grasland onderhouden en gras omzetten in dierlijke eiwitten voor menselijke consumptie. Hoe meer wordt geïnvesteerd in de bijschaving van een pervers systeem, hoe meer dat systeem zich vastrijdt. Het gaat zichzelf bestendigen en wordt alsmaar blinder voor eigen systeemfouten.

Ondanks alles wint het agro-ecologisch voedselsysteem aan populariteit. De agro-industriële actoren voelen zich bedreigd en reppen zich om agro-ecologie te coöpteren. Ze pakken uit met enkele agro-ecologische principes,

terwijl ze aan hun industrieel model niet raken. Een sprekend voorbeeld is het zaaien van bloemenranden voor bestuivers, zonder het verbruik van insecticiden te verminderen. Grote bedrijven kopen kleine agro-ecologische pioniers op en pakken ermee uit. Daarnaast claimen ze milieuproblemen te kunnen oplossen met precisielandbouw, biotechnologie en andere high tech. Het zadelde de boeren op met nog meer dure investeringen en afhankelijkheid. De inzet op ecologische verbeteringen die de boeren nog afhankelijker maken, is de niet-transformatieve variant van het agro-ecologische voedselsysteem, die de huidige machtsonevenwichten vooral bestendigt.³⁸ Daarmee trachten die bedrijven hun eigen positie te redden. Ze nemen overigens niet alleen het agro-ecologisch narratief over. Naarmate overheden in agro-ecologische transitie beginnen te investeren, haasten ze zich om ook die fondsen binnen te rijden. Zo passeren ze nog eens langs de kassa. Het is van wezenlijk belang agro-ecologie te benaderen vanuit een holistische kijk op voedselproductie, waar sociale noden, ecologische draagkracht en integratie van lokale kennis samenvloeien tot één geheel.

Het wordt alsmaar moeilijker voor gangbare boeren om over te schakelen naar agro-ecologische landbouw, ook al zouden sommigen het ondertussen willen. Hoe meer ze in industriële productie investeerden, hoe meer ze vastzitten in afbetalingen. Onder de talrijke boeren die de voorbije decennia afhaakten, zitten veel boeren met een meer agro-ecologische ingesteldheid. Met hen verdween veel waardevolle kennis en ervaring.³⁹ Agro-ecologische landbouw heeft nood aan instroom van nieuwe boeren, maar de curricula van de landbouwopleidingen hebben nauwelijks iets agro-ecologisch te bieden. De nieuwe boeren hebben grond nodig, maar tussen 1995 en 2019 evolueerde de prijs van landbouwgronden van 15.000 naar 52.000 euro/hectare. Nabij steden, de uitgelezen plekken voor CSA-boerderijen, loopt die zelfs op tot 100.000 euro/hectare. Tijdens de eerste helft van 2021 alleen al nam de prijs van landbouwgrond met 10,7% toe.⁴⁰ Dat dwingt nieuwe boeren tot enorme investeringen, die ze met hun bescheiden inkomsten onmogelijk kunnen afbetalen.

Last but not least vormt ook ons consumptiepatroon een probleem. Veel mensen zijn gewoon geraakt aan de jaarrond overvloedige beschikbaarheid én aan de lage prijs van voedsel. Ze zijn onbewust verslaafd aan te vet, te zout, te zoet en/of chemisch bewerkt industrieel kant-en-klaar voedsel. Ze laten zich verleiden door reclame en andere verkooptechnieken. Ze staan niet meer stil bij een evenwichtig en vers voedselpatroon. Ze zijn vervreemd van seizoenen, van landbouw, van voedsel. Sommigen hebben de tijd niet meer of verloren zelfs de knowhow om zelf te koken. Daarnaast illustreren de toenemende armoedecijfers en de stijgende vraag naar voedselhulp in België, dat heel wat mensen zich geen gezond, lokaal en duurzaam voedsel meer kunnen veroorloven.

Wat nu?

De agro-ecologische transitie is geen vanzelfsprekendheid. De agro- en voedingsindustrie en het agro-ecologisch voedselsysteem kunnen misschien wel naast elkaar bestaan, maar in dat geval blijft de eerste dominant, met ernstige gevolgen voor de biodiversiteit, de lucht- en waterkwaliteit, het klimaat, de boeren, de volksgezondheid enzovoort. Het zijn de meest gemarginaliseerde en achtergestelde groepen, zowel in het Globale Zuiden als in het Globale Noorden, die er het meest onder lijden. Zij hebben enerzijds minder of geen toegang tot gezond voedsel met alle gevolgen voor hun gezondheid en worden anderzijds het meest geconfronteerd met de gevolgen van klimaatverandering.⁴¹ Zo kunnen we het recht op voedsel binnen de ecologische grenzen van de planeet niet realiseren. Een en-enverhaal, met enerzijds goedkoop en ongezond voedsel, geproduceerd ten koste van onze omgeving, van sociaal en economisch achtergestelde groepen overal ter wereld en van de toekomstige generaties, en anderzijds duurzaam en gezond agro-ecologisch voedsel voor wie het kan en wil betalen, is geen duurzame optie. Het is daarom essentieel om radicaal voor een agro-ecologische transitie te gaan. Het agro-ecologisch voedselsysteem moet de norm worden. Die oproep naar systeemverandering wordt ook benadrukt door onder meer António Guterres, secretaris-generaal van de Verenigde Naties, en Hans Bruyninckx, directeur van het Europees Milieu Agentschap. Het is dus lang niet meer alleen een oproep van organisaties van kleine boeren of van sociale en ecologische groepen, maar een noodzakelijke verandering die erkend wordt door talrijke wetenschappers en internationale instanties.

Een agro-ecologische transitie plaatst de zorg voor mens en omgeving centraal. Zo voorkomt ze problemen, in plaats van ze achterna te hollen met alsmaar duurdere technologische schijnoplossingen. Zo beschikt een agro-ecologisch landbouwsysteem over een bescheiden veestapel, in plaats van de veel te grote veestapel van vandaag, waarvoor emissiearme stallen nodig zijn en waarin herkauwers minder gras mogen eten. Een ander voorbeeld is de genetisch gemanipuleerde gouden rijst met extra vitamine A. Die rijst zou miljoenen kinderen met een ernstig tekort aan die vitamine kunnen helpen. Dat dat tekort net optreedt in landen waar veel rijst wordt gegeten, maakt de gouden rijst een voltreffer. Nochtans zijn de ernstige tekorten aan vitamine A in die gebieden net een gevolg van de promotie van rijst ten koste van een variatie aan traditionele, lokale gewassen. Die gewassen werden minderwaardig beschouwd, maar bevatten wel veel meer vitamine A dan rijst. De productie van gouden rijst zou bovendien veel van die plattelandsgemeenschappen, die zelf nog voor hun zaadvermeerdering instaan, afhankelijk maken van de agro-industrie. Een keuze voor agro-ecologie betekent de weigering van steun aan projecten die

de autonomie van boeren en plattelandsgemeenschappen aantasten. De echte oplossing is de (her)diversifiëring van de voedselproductie.

Overheden hebben een belangrijke rol te spelen en daarvoor is politieke moed en leiderschap nodig. Ze hebben de plicht om mensenrechten, waaronder het recht op gezond voedsel, te waarborgen. Daarvoor hebben ze heel wat instrumenten. Overheden kunnen veel strenger zijn bij het reguleren van risicovolle producten en technologieën, zodat de toekomstige generaties het gelag niet moeten betalen. Het voorzorgsbeginsel moet ten volle worden geïmplementeerd, wat wil zeggen dat een vermoeden van schadelijkheid voldoende is om een product of technologie te verbieden. Het duurt immers jaren vooraleer de negatieve gevolgen van bijvoorbeeld pesticiden bewezen zijn.⁴² Overheden kunnen ook negatieve gevolgen elders in de wereld vermijden door sociale en ecologische importvoorwaarden op te leggen. *Fair Trade* voor iedereen. Overheden kunnen binnen de regelgeving ruimte creëren voor agro-ecologische vernieuwing en die ook financieel aanmoedigen. Anderzijds kunnen ze oneerlijke concurrentie wegwerken door de afgewentelde kosten aan te rekenen. Het is dringend tijd om die legitieme keuze uit te werken in concrete regelgeving. Dat kan bijvoorbeeld een koolstoftaks zijn of een verhoogde taks op onder meer pesticiden en kunstmest. Het kan ook een (bijkomende) gezondheidstaks op ongezond voedsel zijn. Taksen op ongezond voedsel helpen de consumenten om de juiste keuzes te maken. Als de echte sociale en ecologische kosten systematisch zouden worden doorgerekend, zou het prijsverschil tussen industrieel en agro-ecologisch voedsel omkeren, waardoor de transitie zich vanzelf zou ontvouwen.

Dat zou evenwel een drama zijn voor de vele gangbare boeren die zich lieten meesleuren in industrialisatie van de landbouw. Ze zouden er nog minder in slagen hun zware leningen af te betalen. Dat wordt een belangrijk aandachtspunt voor het landbouwbeleid van de komende jaren. Die boeren moeten proactief en op maat worden geholpen. Landbouwbudgetten kunnen hen uit hun benarde situatie helpen en op een toekomstgericht spoor plaatsen. Het Vlaams investeringsfonds zou de rol van transitiefonds kunnen opnemen en gangbare boeren financieel steunen in hun agro-ecologische transitie. Een echt agro-ecologisch voedselsysteem laat niemand achter.

De integratie van de sociale en ecologische kosten in de voedselprijzen en een eerlijke vergoeding van boeren zou tot hogere prijzen leiden en daarmee ook een drama zijn voor mensen in een precäre situatie. Bij een agro-ecologische transitie moeten tegelijk de inkomens van de mensen in de laagste inkomensklassen substantieel stijgen. Het armoedebeleid van de afgelopen 50 jaar heeft vooral toegang verschaft tot industrieel voedsel, met focus op kwantiteit in plaats van kwaliteit, met alle gevolgen voor de volksgezondheid. Het aanre-

kenen van de juiste kost voor voedsel kan niet zonder een beleid dat toegang tot voedsel voor iedereen garandeert.

De transitie naar een agro-ecologisch voedselsysteem moet veel meer steun krijgen, zowel in het Globale Zuiden als in het Globale Noorden. Ten eerste is er veel meer investering nodig in agro-ecologisch onderzoek, onderwijs en voorlichting. In Vlaanderen speelt het opleidingscentrum Landwijzer een fantastische rol, maar het is nu tijd om die vorming in te kantelen in het reguliere onderwijs, op alle niveaus. Ten tweede moet de toegang tot landbouwgrond beter worden geregeld. Op het Vlaamse platteland krijgen paarden, herten, alpaca's en andere hobbydieren meer en meer ruimte. Vandaag is 15% van de oppervlakte landbouwbestemming niet langer in landbouwgebruik.⁴³ Ondertussen wordt het voor nieuwe boeren alsmat moeilijk om grond te vinden. De vzw De Landgenoten helpt hen daarbij, maar het is een traag en moeizaam proces. We hebben een systeem nodig dat landbouwgrond reserveert voor lokale boeren. Landbouwgrond voor landbouwproductie, en niets anders, dat zou de prijzen temperen. Ten derde is er de arbeidskost. Wat als de arbeid in de landbouw veel minder of zelfs niet zou worden belast? Wat als er meer mogelijkheden zouden zijn om vrijwilligers te laten meewerken? Momenteel is vrijwilligerswerk in de landbouw verboden uit vrees voor zwartwerk. Op veel plaatsen ter wereld is het nochtans normaal dat mensen helpen bij de oogst, meestal gevolgd door een vrolijk oogstfeest. Ook bij ons was dat tot niet zo lang geleden het geval. Het nieuwe initiatief Landbouwbrigades is via meewerkdagen vrijwilligerswerk in de landbouw aan het herintroduceren. Minder belasting op arbeid en meer vrijwilligers zou het aantal mensen op het land een boost geven. Het zou de afhankelijkheid van de agro-industrie verminderen. Het zou de boer uit zijn isolement halen en de landbouw weer centraler in onze samenleving plaatsen. Ten laatste is er ook nood aan financiële ondersteuning. We hebben nood aan meer banken zoals Triodos of NewB, die gericht sociaal-ecologische initiatieven steunen. Die steun zou een uiting van respect zijn voor de sector waar wij met zijn allen van afhangen, terwijl die meer en meer aan de schandpaal hangt.

Lokale overheden staan het dichtst bij de samenleving en bij bestaande bottom-upinitiatieven. Sommige van hen verbinden zich met de agro-ecologische tegenstroom, omdat ze het strategisch belang van lokale voedselvoorziening inzien en omdat het lobbywerk van de agro- en voedingsindustrie het lokale niveau minder bereikt. Na de Stad Gent stelde ook de Stad Aalst eigen gronden ter beschikking van Community Supported Agriculture. De Stad Leuven bood gronden aan voor stadslandbouw. Meerdere gemeenten beschikken over een voedselraad waarin boeren en burgers participeren. Wat als landbouwgronden in eigendom van overheden op grote schaal als hefboom voor een agro-ecolo-

gische transitie zouden worden gebruikt, in plaats van ze te verkopen aan de meestbiedende, zoals vandaag veel te vaak gebeurt? Het is van groot belang de gronden van de gemeenschap voor de gemeenschap te houden, in plaats van ze aan industriëlen te verkopen. De beschikbaarstelling van publieke gronden voor lokale agro-ecologische voedselproductie kan het aanbod van lokale agro-ecologische voeding een hele boost geven. Het kan de start zijn van een gordel van agro-ecologische productie van vers voedsel rond woonkernen. Graan en ander te verwerken voedsel kan dan verder groeien. Een agro-ecologische transitie kan de plattelandseconomie, in verbondenheid met de steden, opnieuw tot leven brengen, zowel in het Globale Noorden als in het Globale Zuiden.

Hoe meer steun er is vanuit de rest van de samenleving, hoe beter overheden in de agro-ecologische richting kunnen sturen. De grootste kracht van de agro-ecologische beweging bevindt zich aan de basis. Er is een groeiende groep agro-ecologische actoren die het allemaal waarmaakt. Met hard werken en gesteund door hun lokale gemeenschap bouwen zij aan een alternatief agro-ecologisch voedselsysteem. Samenwerking in de vorm van voedselcommons, waarbij meerdere actoren zich samen engageren in voedselproductie, helpt de transitie vooruit. Lokale voedselsystemen vormen een belangrijke hefboom om weerwerk te bieden tegen de agro- en voedingsindustrie. *Divestment* uit fossiele brandstoffen is al bezig, *divestment* uit de agro- en voedingsindustrie moet volgen. Er lopen al klimaatzaken en pesticidenzaken, er zullen er nog veel meer nodig zijn. We zullen het recht op gezond voedsel voor iedereen binnen de ecologische grenzen van de planeet nog veel meer moeten afdwingen. Dat is de kracht die overheden moeten voelen om voluit voor agro-ecologische transitie te gaan. Agro-ecologisch geïnspireerde burgerbewegingen, overheden en lokale producenten zullen meer dan ooit de handen in elkaar moeten slaan. Daarbij kunnen ze elkaar inspireren en die inspiratie ook verder uitdragen. Zo kan de beweging momentum krijgen en de transitie echt plaatsvinden.

Conclusie

Agro-ecologische landbouw is een nieuwe vorm van landbouw, gestoeld op oude en nieuwe ecologische inzichten, waarbij zorg voor en samenwerking met de natuur centraal staan.

Agro-ecologische landbouw maakt weer deel uit van de lokale economie. Technologie kan er deel van uitmaken, als die het agro-ecologisch project, inclusief de autonomie van de boer, ondersteunt en niet verder ondermijnt. Het hoeft geen taboe te zijn dat er weer meer mensen nodig zijn op het veld. Daarvoor is immers veel interesse.

In een agro-ecologische wereld richt de voedselproductie zich in de eerste plaats op de lokale voedselvoorziening. De wereldvoedselhandel wordt veel kleiner, maar blijft een essentiële rol spelen in het voeden van de wereld (solidariteit bij tekorten, verrijking van lokale diëten). De landbouw staat weer in het teken van ‘de bevolking voeden’, en voldoende en gezond voedsel is een mensenrecht. Landbouwgronden worden voor lokale landbouwers gereserveerd.

Het Globale Noorden neemt genoeg met iets minder productiviteit, ten voordele van het herstel van agro-ecosystemen en voedselkwaliteit. Het Globale Zuiden neemt zijn lokale voedselvoorziening weer in eigen handen, waarbij de beste gronden er de lokale noden weer dienen (in plaats van de exportlandbouw), lokale gewassen opnieuw waardering krijgen en agro-ecologische inzichten gedegradeerde agro-ecosystemen helpen te herstellen en de productiviteit ervan te verhogen.

Onze veestapel wordt weer grondgebonden en daardoor veel kleiner. Hij blijft wel een essentiële rol spelen in het landbouwsysteem (kringlopen) en in ons voedselsysteem (omzetting van onverteerbaar plantaardig materiaal naar hoogwaardig eiwit).

Noten

1. Statbel, “Kerncijfers Landbouw. Belgische Landbouw in Cijfers”, 2019.
2. <https://statbel.fgov.be/nl/themas/landbouw-visserij/land-en-tuinbouwbedrijven/plus>, laatst geraadpleegd 18/09/2022.
3. Met “boeren” bedoelen we “boeren en boerinnen”.
4. <https://radio1.be/frankrijk-plegen-600-boeren-jaar-zelfmoord-er-heerst-een-klimaat-van-schaamte>, laatst geraadpleegd 18/09/2022.
5. Sanne Van Den Berge et al., “Contrasting vegetation change (1974–2015) in hedgerows and forests in an intensively used agricultural landscape”, *Applied vegetation science* 22, no. 2 (2019): 269–81.
6. Sebastian Seibold et al., “Arthropod decline in grasslands and forests is associated with landscape-level drivers”.
7. <https://www.vlaanderen.be/inbo/persberichten/algemene-broedvogels-in-vlaanderen-trend-zet-zich-door/>, laatst geraadpleegd 18/09/2022.
8. <https://www.vmm.be/sectoren/landbouw/uitstoot-ammoniak-naar-lucht>; <https://www.vmm.be/sectoren/landbouw/emissies-van-nutrienten-naar-oppervlaktewater-door-landbouw>, laatst geraadpleegd 20/09/2022.
9. M. Crippa et al., “Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions”, *Nature food* 2, no. 3 (March 1, 2021): 198–209.

10. Melissa M. Lane et al., “Ultraprocessed food and chronic noncommunicable diseases: A systematic review and meta-analysis of 43 observational studies”, *Obesity reviews* 22, no. 3 (2021): e13146-n/a.
11. Stefanie Vandevijvere et al., “The cost of diets according to their caloric share of ultraprocessed and minimally processed foods in Belgium”, *Nutrients* 12, no. 9 (2020): 1–14; Olivier De Schutter, “Eten in armoede: ‘Low cost’ en kortzichtig beleid” (FIAN, 2020).
12. FAO et al., “The state of food security and nutrition in the world 2018. Building climate resilience for food security and nutrition” (FAO, 2018).
13. Jan Douwe van der Ploeg et al., “The economic potential of agroecology: Empirical evidence from Europe”, *Journal of rural studies* 71, no. online first (2019): 46–61; France Stratégie, “Améliorer les performances économiques et environnementales de l’agriculture: Les coûts et bénéfices de l’agroécologie”, 2020.
14. Poux X. & Aubert P.-M. (2018). “An agroecological Europe in 2050: multifunctional agriculture for healthy eating. Institut du développement durable et des relations internationales” (IDDRI), Paris.
15. Billen G., Aguilera E., Einarsson R., Garnier J., Gingrich S., Grizzetti B., Lassaletta L., Le Noe J. en Sanz-Cobena A. (2021). “Reshaping the European agro-food system and closing its nitrogen cycle: The potential of combining dietary change, agroecology, and circularity”, *One Earth* 4(6): 839-850.
16. Food, Farming and Countryside Commission, “Farming for change. Mapping a route to 2030”, 2021.
17. IPES-Food, “From uniformity to diversity: A paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems. International panel of experts on sustainable food systems”, 2016.
18. Ward Anseeuw et al., “Transnational land deals for agriculture in the global south. Analytical report based on the land matrix database” (Bern: CDE/CIRAD/GIGA, 2012).
19. Doel 2 zie: <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/goals/goal-2/en/>.
20. FAO et al., “The state of food security and nutrition in the world 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets” (Rome: FAO, 2020).
21. FAO et al., “Global food losses and food waste. Extent, causes and prevention” (Rome: FAO, 2011).
22. Ritchie H. & Roser M. (2021). Crop yields. In: OurWorldInData.org.
23. René Schils et al., “Cereal yield gaps across Europe”, *European journal of agronomy* 101 (2018): 109–20.
24. Helena Kahiluoto et al., “Decline in climate resilience of European wheat”, *Proceedings of the national academy of sciences – PNAS* 116, no. 1 (2019): 123–28.

25. Carsten Paul et al., “Rebound effects in agricultural land and soil management: Review and analytical framework”, *Journal of cleaner production* 227 (2019): 1054–67.
26. M. Schrama et al., “Crop yield gap and stability in organic and conventional farming systems”, *Agriculture, ecosystems & environment* 256 (2018): 123–30.
27. Pablo A. Tittonell, “Farming systems ecology. Towards ecological intensification of world agriculture” (Wageningen: Inaugural lecture, 2013).
28. Marjolein Visser, “Agro-ecologie in een notendop”, *Oikos* 60, no. 1 (2012): 20–32.
29. Tittonell, *Farming systems ecology*.
30. Walter J. Crinnion, “Organic foods contain higher levels of certain nutrients, lower levels of pesticides, and may provide health benefits for the consumer”, *Alternative medicine review : A journal of clinical therapeutic* 15 1 (2010): 4–12.
31. Anne-Marie Berenice Mayer, Liz Trenchard en Francis Rayns, “Historical changes in the mineral content of fruit and vegetables in the UK from 1940 to 2019: A concern for human nutrition and agriculture”, *International journal of food sciences and nutrition* 73, no. 3 (2022): 315–26.
32. Teresa Armada Brás et al., “Severity of drought and heatwave crop losses tripled over the last five decades in Europe”, *Environmental research letters* 16, no. 6 (2021): 65012.
33. <https://rodaleinstitute.org/science/farming-systems-trial/>, laatst geraadpleegd 18/09/2022.
34. Christine Chemnitz et al., *Konzernatlas. Daten und Fakten über die Agrar- und Lebensmittelindustrie* (Bonifatius GmbH Druck, 2017).
35. Corporate Europe Observatory, “CAP vs Farm to Fork”.
36. Michael Fakhri, Hilal Elver en Olivier De Schutter, “The UN food systems summit: How not to respond to the urgency of reform”, *Inter press service news agency*, maart 2021.
37. <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/agrarische-handel>.
38. Alberto Alonso-Fradejas et al., “‘Junk agroecology’: The corporate capture of agroecology for a partial ecological transition without social justice” (Friends of the earth international, transnational institute and Crocevia, 2020).
39. Visser, “Agro-ecologie in een notendop”.
40. <https://vilt.be/nl/nieuws/landbouwgrond-werd-afgelopen-jaar-ruim-10-procent-duurder>
41. De Schutter, “Eten in armoede”.
42. Goulson, *Silent earth. Averting the insect apocalypse*.
43. Departement Omgeving, “Beleidsplan ruimte Vlaanderen. Strategische visie”. 2018.

Groter en efficiënter: toekomst of teloorgang van de Vlaamse landbouw?

Tessa Avermaete (KU Leuven)

De COVID-19-crisis heeft de aandacht voor de lokale landbouw in Vlaanderen doen heropleven. De Vlaming ontdekte in 2020 dat er op het platteland nog boeren wonen, en dat ze smakelijke voeding produceren. Het aandeel van de korte keten steeg. Wie de media tijdens de crisis volgde, kreeg mooie reportages te zien over kleinschalige, lokaal-georiënteerde landbouwbedrijven. De statistieken laten er echter weinig twijfel over bestaan. Het gemiddelde landbouwbedrijf in Vlaanderen groeit in al zijn aspecten: oppervlakte, omzet, aantal dieren enzovoort. Veel landbouwers zijn meer dan ooit bedrijfsleiders die continu op zoek zijn naar middelen en tijd om efficiëntie en productiviteit op te drijven, en meerwaarde te realiseren.

Twee signalen kruisen elkaar in het maatschappelijke debat over voeding. Enerzijds zien we het pleidooi voor kleinschaligheid, veelal in een context van de aansterking van de lokale economie. Anderzijds tonen de statistieken dat Vlaanderen meer en meer grote gespecialiseerde landbouwbedrijven telt, en bovendien een belangrijke exporteur is van voeding. Dat geldt zowel voor onze verse producten – bijvoorbeeld groenten, fruit en vlees – als voor de verwerkte producten.

Dit hoofdstuk is een reflectie op die thematiek. Is groot en efficiënt de toekomst of net een voorteken van de teloorgang van onze Vlaamse landbouw? Het is daarbij niet de ambitie om alle heikele punten van het voedselsysteem aan te kaarten, maar veeleer om een aantal knelpunten toe te lichten en bovenal om een bijdrage voor het maatschappelijke debat te leveren.

We gaan eerst in op de schaal van het landbouwbedrijf. Groot en klein zijn geen absolute begrippen en het gebruik van die begrippen vormt de basis voor polarisatie. Duurzaamheid is het tweede aspect dat aandacht verdient. Duurzaamheid wordt in de landbouw veelal geassocieerd met extensivering, terwijl

het belang van duurzame intensivering onderbelicht blijft in het publieke debat. In een derde sectie gaan we in op hoe inzichten over een meer duurzaam voedselsysteem zich vertalen naar schaalgrootte. De hamvraag daarbij is of schaalvergroting bijdraagt tot duurzaamheid, of die net hypothekeert. Die inzichten worden dan vertaald naar concrete aanbevelingen voor beleid en boer. De afsluitende sectie herneemt de kernvraag, met name of schaalvergroting en efficiëntie een zegen of vloek zijn voor de verduurzaming van de Vlaamse landbouw.

Groot en klein zijn geen absolute begrippen

Groot en klein zijn geen absolute begrippen. Het zijn relatieve begrippen die alleen informatie geven als de context is gekend. Dat geldt zeker ook in het debat over de omvang van landbouwbedrijven. Een groot landbouwbedrijf wordt in de media meer en meer benoemd als industriële landbouw, en gesteld tegenover het familiale landbouwbedrijf. Megabedrijven hebben een uitermate slechte perceptie. Het kleine bedrijf komt eerder positief in beeld. Het schept een sfeer van duurzame voedselproductie, dicht bij mens en natuur. Die positieve en negatieve percepties zijn allen emoties, en gaan voorbij aan de realiteit en de feiten. Een eerste vraag die zich opdringt luidt als volgt: welke boer is groot, en wanneer spreken we van een klein landbouwbedrijf?

De omvang van een bedrijf kan op verschillende manieren worden uitgedrukt. De meest gekende indicatoren zijn het aantal hectaren grond, het aantal dieren op een bedrijf, de toegevoegde waarde van een bedrijf, rendabiliteit en de jaarlijkse omzet. Een landbouwer met veel grond levert niet vanzelfsprekend ook een grote toegevoegde waarde, net zomin als een grote veestapel weinig zegt over de rendabiliteit van een bedrijf. Net als in andere sectoren van onze economie, laat schaalvergroting ook in de landbouw toe om de gemiddelde kosten per eenheid product te verlagen en efficiënter te produceren.

Er zijn grote regionale verschillen in de omvang van een landbouwbedrijf. Een Vlaamse boer met meer dan 500 hectare is een grote boer. In Duitsland zijn er boeren die een paar duizend hectaren grond bewerken. Australië kent landbouwbedrijven van 10.000 hectare en zelfs meer. De Vlaamse media bericht geregeld over megastallen. Voor de Vlaming wordt een landbouwbedrijf met meer dan honderd koeien al snel geklasseerd als een megabedrijf. In heel wat andere lidstaten – zoals Ierland en Estland – zijn er melkveehouders met meer dan duizend koeien. Als we de Vlaamse bedrijven met het Europese gemiddelde vergelijken, zien we dat het Vlaams landbouwbedrijf relatief groot is, zeker in vergelijking met de gemiddelde omvang van landbouwbedrijven in

Oost-Europa. De tendens in de hele Europese Unie is een geleidelijke groei van de bedrijfsgrootte. Samengevat, het aantal landbouwers in de Europese Unie daalt en de resterende bedrijven worden groter.

Statistieken illustreren dat ook Vlaanderen die tendens volgt. De cijfers van de Vlaamse landbouw worden tweejaarlijks gerapporteerd in het LARA-rapport van het departement Landbouw en Visserij.¹ Vlaamse landbouwbedrijven worden alsmat groter, zowel in de oppervlakte landbouwgrond als op het vlak van economische indicatoren. Tabel 1 geeft een aantal kengetallen voor de omvang van het Vlaamse landbouwbedrijf in de periode 2005-2019. In 2005 telde het gemiddelde landbouwbedrijf nog 18 hectare; in 2019 beslaat een gemiddeld landbouwbedrijf meer dan 26 hectare. Ter vergelijking, twee derde van de landbouwers in de Europese Unie bewerken minder dan 5 hectare grond.

De Vlaamse landbouwer bewerkt dus, relatief gezien, veel grond. Eenzelfde tendens stellen we vast voor het aantal dieren op een bedrijf. Daarbij wordt er gebruik gemaakt van het begrip grootvee-eenheid. Een grootvee-eenheid wordt bepaald door het aantal dieren om te zetten met behulp van coëfficiënten. Het aantal grootvee-eenheden per bedrijf stijgt snel. Dat geldt overigens niet alleen voor de rundveebedrijven, maar gaat ook op voor varkensbedrijven en pluimveebedrijven. Logischerwijs daalt ook het aantal landbouwbedrijven in Vlaanderen. Minder en minder jongeren willen het familiebedrijf overnemen. Landbouwgronden worden verpacht of verkocht aan grotere bedrijven. Landbouwgrond komt ook meer en meer in handen van mensen en bedrijven buiten de landbouwsector zoals investeerders, supermarkten en lokale overheden.

Tabel 1 Kenmerken land- en tuinbouwbedrijven – Vlaams Gewest, 2005-2019, gemiddelden.

	Cultuurgrond per landbouwbedrijf (ha)	Grootvee-eenheden per landbouwbedrijf	Aantal runderen per rundveebedrijf
2005	18,3	78	87
2010	21,8	93	106
2015	25,4	109	134
2019	26,7	113	150

Bron: Departement Landbouw en Visserij (2020).

In oppervlakte zijn de bedrijven met akkerbouw gemiddeld heel wat groter dan Vlaamse tuinbouwbedrijven. Maar de Vlaamse tuinbouw is wel een grote speler als het gaat om andere indicatoren. Tuinbouw omvat groenteteelt, fruitteelt en sierteelt. De Vlaamse tuinbouwsector neemt slechts 8% van de totale landbouwoppervlakte in beslag, maar is wel verantwoordelijk voor een derde van

de productiewaarde. De tuinbouwsector is bovendien een belangrijke bron van tewerkstelling en zeer sterk gericht op export.

Groot en klein zegt ook weinig over het productieproces. Er zijn grote en kleine akkerbouwbedrijven. Een biologisch bedrijf kan heel klein zijn of enorm groot. Gemiddeld is het biologisch landbouwbedrijf meer dan dubbel zo groot dan het gemiddeld niet-biologische landbouwbedrijf in Europa. Een mogelijke verklaring daarvoor ligt in het bijzonder kleine aandeel van biologische bedrijven in Roemenië.² Roemenië telt immers heel wat erg kleine niet-biologische landbouwbedrijven. Omvang zegt ook niets over hoe een bedrijf presteert op het vlak van ecologische, economische of sociale duurzaamheid. Er zijn zowel kleine als grote bedrijven die op het vlak van duurzaamheid goed scoren, net zozeer als er zich zowel op kleine als op grote bedrijven soms sociale drama's afspelen.

Het is echter wel een gegeven dat wie van scratch in de landbouw start, meteen met de moeilijke toegang tot grond wordt geconfronteerd. Landbouwgrond is schaars, en bijzonder duur. We zien dan ook dat nieuwkomers in de landbouw kiezen voor alternatieve landbouwmodellen. Daarbij kan een onderscheid tussen grondgebonden landbouw en niet grondgebonden landbouw worden gemaakt. CSA-bedrijven (Community Supported Agriculture) vallen onder de eerste categorie. De verbinding tussen boer en burger is inherent aan dat landbouwmodel. Verticale landbouw valt onder niet grondgebonden landbouw. In de verticale landbouw zijn er zowel bedrijven die zich richten op de eindconsument (b2c), en een nauwe band met de consument nastreven, als bedrijven die resoluut voor exclusieve samenwerking met andere bedrijven (b2b) kiezen. Daarnaast zien we ook actoren uit andere sectoren die samen met landbouwers innovaties doorvoeren. Een voorbeeld, dat ook in Vlaanderen opmars vindt, is agrivoltaics. Agrivoltaics wijst op de co-ontwikkeling van een terrein voor zowel landbouw als de opwekking van zonne-energie via fotovoltaïsche cellen in zonnepanelen.

Een duurzaam voedselsysteem: Vlaanderen onder de loep

De voedingssector, waarin de landbouw een kernspeler is, vormt een van de belangrijkste economische sectoren in Vlaanderen. Toch ligt de sector enorm onder vuur als het gaat over duurzaamheid, en klinkt het appèl voor een meer duurzaam voedselsysteem alsmar luider. Dat pleidooi voor een meer duurzaam voedselsysteem vertaalt zich op alle lagen van het beleid: lokaal, nationaal en uiteraard ook Europees. We willen een systeem dat gezond voedsel produceert, burgers die gezond consumeren, boeren die rekening houden met

het milieu en tegelijk ook flexibel genoeg zijn om de schokken in het systeem op te vangen.

Vanuit het perspectief van de burger zijn er een aantal statistieken waar we niet omheen kunnen. Meer dan de helft van de Vlamingen is te zwaar. De problematiek van overgewicht wordt ook alsmaar groter bij de jongsten in de samenleving. Bijna één op vijf kinderen is te zwaar.³ De gevolgen kunnen moeilijk worden overschat. Voedinggerelateerde ziekten kosten, naast heel wat leed voor onze medeburgers, ook handenvol geld uit de staatskas. Hoe komt het dat in een land met zoveel expertise inzake gezondheid, het toch de verkeerde kant dreigt op te gaan? Een deel van de verklaring ligt in het feit dat voeding en eten niet los te koppelen zijn van emotie. Het is eigenlijk niet meer dan normaal dat de spelers in ons voedsellandschap daar handig gebruik van maken om het hart van de burger te veroveren. De burger is speelbal van de markt en ideologische strekkingen. Die tendens wordt sterk gestimuleerd door de wildgroei aan misverstanden over gezonde voeding en de milieu-impact van voeding. Voeding is bovendien relatief goedkoop. Het aandeel van voeding in het gemiddeld gezinsbudget is de afgelopen decennia significant gedaald en bedraagt momenteel minder dan 13%.⁴

Vanuit het perspectief van de boer mogen we als Vlaming trots zijn. In een aantal decennia tijd heeft de Vlaamse landbouwer zich 'ontpopt' tot koploper op wereldvlak. In een aantal subsectoren halen we een productiviteit die vele malen boven de globale gemiddelden uitsteekt. De Vlaamse boer staat niet stil en zijn entourage geniet wereldfaam. Vlaanderen is bijvoorbeeld de grootste exporteur ter wereld van diepvriesgroenten en -frietten. Maar ook bezorgdheid is op zijn plaats. Een aantal subsectoren kunnen maar overleven mits overheidssteun. Voor de man in de straat is dat niet eenvoudig om te vatten. We halen met onze rundvleessector een bijzonder hoge productiviteit, maar diezelfde sector ligt aan het Europese infuus. Anders gezegd, op het vlak van technologie en innovatie staat de Vlaamse rundveehouderij enorm sterk, maar economisch kunnen de bedrijven maar overleven mits subsidies. De prijzen voor voedsel dekken de kosten niet. Verder is de positie van de landbouwer in de sector zwak, en dat heeft te maken met de toegevoegde waarde van landbouwproducten. Een aardappel blijft een aardappel, waar ter wereld je hem ook produceert. Het verschil kan maar worden gemaakt als men enorm hard investeert in de smaak en de vorm van het eindproduct. In die context zien we bijvoorbeeld de groeiende markt voor clubrassen in de fruitteelt of tomatensector, waarbij maar een beperkt aantal producenten toegang heeft tot kennis en technologie om een bepaald ras te telen. Meer en meer landbouwers proberen aan hun zwakke positie iets te veranderen: ze diversifiëren door bijvoorbeeld aan toerisme te gaan doen, of zelf verwerking te doen op het bedrijf. Maar laat ons wel realistisch

blijven, dat gaat om beperkte hoeveelheden. Een ander urgent probleem van de landbouwsector is de opvolging. Minder en minder landbouwers vinden een opvolger. Dat is niet zo verwonderlijk. Landbouwer, of misschien beter agrarisch ondernemer, is een bijzonder veeleisende job die heel diverse vaardigheden en kennis vereist: technisch, organisatorisch, communicatief, juridisch, financieel enzovoort.

Een derde punt met betrekking tot een duurzaam voedselsysteem is omgeving, milieu, klimaat en biodiversiteit. Dichtbevolkt Vlaanderen zit met een aantal heikle punten als het om ruimte gaat. De open ruimte is schaars en versnipperd. Meer en meer actoren 'mengen' zich op de grondmarkt en verdringen onze landbouwers. Vlaanderen verhardt, 'vertuint' en 'verpaardt'. Ook de biodiversiteit gaat achteruit. Die biodiversiteit aanpakken zal vooral moeten gebeuren door meer ruimte te creëren voor natuur. Wetenschap toont dat het een illusie is dat we met milieuvriendelijke landbouw de biodiversiteit volledig gaan herstellen. Dat misverstand is gebaseerd op het feit dat men zich, letterlijk, blind staart op het veld, en de globale context uit het oog verliest. Op veldniveau is het inderdaad zo dat de biodiversiteit gemiddeld hoger is voor extensieve landbouw in vergelijking met meer intensieve landbouw. Verder is het zo dat agro-ecosystemen van groot belang zijn voor bepaalde soorten. Meta-analyses wijzen erop dat de biodiversiteit op een perceel met biolandbouw 30% hoger is dan op een perceel met conventionele landbouw. In praktijk gaat het om winst van een handvol soorten. Helaas redden we daar de biodiversiteit niet mee. Daarvoor zijn echte natuurgebieden noodzakelijk. Als we de groeiende wereldbevolking willen voeden én de biodiversiteit herstellen, zullen we dus ook hoogproductieve landbouwsystemen nodig hebben. De oogst van de extensieve landbouw ligt echter lager. Cijfers van het Farm Accountancy Data Network geven aan dat biolandbouw 40 tot 50% minder opbrengsten per hectare genereert. Er is met andere woorden veel meer land nodig om eenzelfde productie te halen. Bovendien groeit de wereldbevolking en zullen er in 2050 globaal ongeveer 50% extra calorieën moeten worden geproduceerd. De inname van meer landbouwgronden in andere regio's kan ten koste van natuurgebied gaan en dat moet absoluut worden vermeden. Kirchmann maakte de analyse voor biologische landbouw. De resultaten tonen dat gespecialiseerde landbouw nodig is om een groeiende wereldbevolking te voeden én terzelfdertijd natuurgebieden te vrijwaren.⁵ Wat niet wil zeggen dat er in specifieke gevallen niet voor meer extensieve vormen van landbouw kan worden gekozen. En bovendien is er heel wat winst te boeken door een duurzame gewasbescherming, bemesting, erosiebestrijding enzovoort.⁶ Ook in het dichtbevolkte Vlaanderen gaat die redenering op. Er zal ruimte voor herbebossing moeten worden vrijgemaakt en er moet naar een gezonde balans worden gezocht tussen intensieve, hoogproductieve landbouw en extensieve landbouw.

Ten slotte kunnen we niet om de impact van de landbouwsector op milieu en klimaat heen. Zeker de impact van de productie van rundvlees op het milieu mag niet worden onderschat.⁷ Ondanks de jarenlange investering en de strenge reglementering in de landbouwsector blijft de milieuverontreiniging problematisch. Er wordt daarenboven al jaren in de reductie van de broeikasgasuitstoot in de sector geïnvesteerd. De investeringen in de sector staan echter niet in verhouding tot de reductie van de broeikasgasuitstoot door de sector. Structurele hervormingen, inclusief een afbouw van de veestapel, zijn nodig zijn om de klimaat- en milieudoelstellingen te halen.

Schaalverkleining als beleidsinstrument voor verduurzaming?

In de zoektocht naar een oplossing voor de uitdagingen van het voedselsysteem is de verleiding reëel om terug te grijpen naar het verleden: kleine landbouwbedrijven die de lokale bevolking voeden. De onderliggende redenering is daarbij dat het vroeger allemaal eenvoudiger en beter was. Die veeleer nostalgische gedachte gaat voorbij aan de realiteit en is voornamelijk gebaseerd op vooroordelen.

Waarom zou een tuinder die appels teelt op 2 hectare, duurzamer zijn dan zijn concurrent-collega die op 30 hectare teelt? Is een boer die resoluut voor export kiest minder duurzaam dan zijn collega die kiest voor een kleinschalig bedrijf met lokale afzet? Waarom zouden appels recht van bij een kleine boer duurzamer zijn dan Belgische appels die via een veiling en de supermarkt in de winkelkar belanden? En waarom denken we dat de koe die graast in een grote wei van een kleine boer, zoveel gelukkiger is dan een koe die op stal staat in een groot bedrijf? De evaluatie van duurzaamheid vereist een holistische benadering van het landbouwbedrijf. In tegenstelling tot de verwerving van een logo of teeltwijze is verduurzaming een continu proces dat in de context van maatschappelijke veranderingen moet worden beschouwd, en waarbij voortdurend de verschillende componenten ten opzichte van elkaar kunnen worden afgewogen.⁸

Het is in elk geval geen optie dat we op ons eigen Vlaamse eiland terugplooiën. We leven nu eenmaal in een geglobaliseerde wereld en de sluiting van grenzen behoort niet tot de mogelijkheden, ook niet als het om voeding en landbouw gaat. Zelfs al zouden we allemaal plots – alsnog – gezond gaan eten, dan zouden we onze bevolking niet kunnen voeden. Ook economisch is het een illusie. Onze voedingsindustrie is een wereldspeler, en ook een economische motor voor Vlaanderen. Wie denkt dat de wereld er mooier aan toe is als elk land van eigen bodem zou leven, komt bedrogen uit. Wie terugplooit op eigen lokale systemen, brengt de globale voedselzekerheid in gedrang.⁹ De armste

landen zouden daarbij overigens het zwaarst worden getroffen. Dat neemt niet weg dat we bepaalde monopolies in het voedselsysteem in vraag moeten stellen. Maar een sluiting van de grens voor handel in voedsel lost het probleem niet op, integendeel.

Toch zijn er ook argumenten om zuurstof te geven aan kleine landbouwbedrijven, en in het bijzonder aan starters in de landbouwsector. Startende ondernemers, onafhankelijk van hun leeftijd, brengen immers kennis en expertise in de sector. In het geval van jonge overnemers stellen we vast dat ze alsmaar meer scholing hebben genoten vooraleer ze een bedrijf opstarten of overnemen. Dat verrijkt de sector. Dat geldt ook voor mensen die, vaak op iets oudere leeftijd, willen starten in de landbouwsector. Hun ervaring – als ingenieur, zorgkundige, onderwijzer enzovoort – brengt nieuwe ideeën naar de sector. Ze zorgen voor innovatie die op haar beurt bijdraagt aan de competitiviteit en de economische groei op het Vlaamse platteland. Rechtstreeks en onrechtstreeks dragen landbouwbedrijven zo ook bij aan de leefbaarheid op dat platteland. Nieuwkomers die zich in een stedelijke context vestigen zorgen, zelfs met beperkte economische resultaten, voor een dynamiek in de alsmaar groeiende stedelijke voedselomgeving.

Nieuwkomers worden echter geconfronteerd met zeer uiteenlopende obstakels als ze willen starten als landbouwer.¹⁰ Het betreft in de eerste plaats een zeer moeilijke toegang tot grond, kapitaal, netwerk en kennis. Veel van die obstakels zijn niet eenvoudig te overbruggen. Toch zien we zowel op lokaal als op Vlaams niveau meer en meer aandacht voor nieuwkomers in de sector. Twee voorbeelden illustreren dat. Enerzijds zijn jonge landbouwers een volwaardige gesprekspartner bij de uitstippeling van het Vlaamse landbouwbeleid. Anderzijds geven lokale overheden nieuwkomers een stem in stedelijke voedselstrategieën. Zo kende de Stad Leuven een aantal pachtvrije gronden voor gebruik toe aan nieuwkomers uit de regio.

Ook op het vlak van schaalvergroting zijn een aantal reflecties op zijn plaats. Schaalvergroting draagt zeker bij tot efficiëntie in de sector, en het is een van de redenen dat de Vlaamse landbouwsector zo sterk aanwezig is op de exportmarkt. Toch zijn heel wat investeringen voor de uitbreiding van een bedrijf maar mogelijk mits overheidssteun. Die overheidssteun vereist onder meer de uitwerking van een degelijk bedrijfsplan van de ondernemer. In een aantal subsectoren zijn die bedrijfsplannen maar gezond mits de garantie van subsidies voor de komende decennia. Dat geldt zeker in de veehouderij. De vraag stelt zich echter of klimaat- en milieuproblematiek niet dermate urgent zijn dat een gestructureerde vermindering van de veestapel in Vlaanderen zich opdringt. Anders gesteld, de investeringen op het landbouwbedrijf lopen heel wat langer dan een politieke legislatuur.

Aanbevelingen voor de boer

In de media wordt de bedrijfsgrootte al te vaak als een eenvoudige keuze van de landbouwer voorgesteld. Daarmee gaat men echter voorbij aan de realiteit. Landbouwers die een bedrijf overnemen, werken meestal een aantal jaren met hun ouders in het bedrijf. Ze bouwen verder op gemaakte investeringen, en nemen ook de daarmee gepaarde leningen op. Omgekeerd geldt dat wie volledig van scratch start in de Vlaamse landbouw, zeker niet zomaar toegang heeft tot grond. Ook op het vlak van opstartkapitaal vormt de landbouw een weinig toegankelijke sector.

De landbouwer wordt vandaag bovendien met veel onzekerheid geconfronteerd op alle niveaus. Dat geldt bijvoorbeeld voor de prijsvorming, de wetgeving inzake milieunormen, landbouwsubsidies, weersomstandigheden en productie. Hoe kunnen we, ondanks al die onzekerheid, jongeren motiveren om te starten in de landbouw? Meer specifiek stellen we ons de vraag of het zinvol is om als ondernemer in de landbouw een bedrijfsgrootte na te streven.

De opmaak van een degelijk bedrijfsplan is geen overbodige luxe. Een bedrijfsplan moet ook onzekerheidsfactoren in rekening brengen. Het advies om niet alle eieren in één mand te leggen gaat zeker op voor het landbouwbedrijf. Het Europese project Newbie (www.newbie-academy.eu) onderzocht de businessmodellen van Europese starters in de landbouw. Volgende cases, allen winnaars van de Newbie Award Vlaanderen, illustreren de diversiteit van landbouwbedrijven die elk hun plaats hebben in een duurzaam voedselsysteem.

Pachagreens werd opgericht in 2016. Na enkele omzwervingen in de hotel- en cateringwereld, en een periode als reisleader in Zuid-Amerika, strandde bedrijfsleader Tom terug in eigen land. Hij had tijdens zijn reizen heel wat voor Vlaanderen 'nieuwe' teelten ontdekt, waaronder spirulina en tarwegras. Die teelten hebben vooral potentieel als decoratie op het bord. Pachagreens produceert verschillende soorten microgroenten in een oude serre. Voor de afzet werkt Tom samen met onder andere Bioplanet, AH Delhaize, restaurants en Voedselteams. De microgroenten worden gekweekt op hennepmatjes en zijn na 10 tot 14 dagen klaar. De oogst gebeurt met behulp van een zelfontworpen snijmachine. Pachagreens werkt op een zeer beperkte oppervlakte, maar slaagt er wel in om een enorme toegevoegde waarde te creëren op het bedrijf.

Steven Van Hyfte – Boer Steven – is een akkerbouwer uit Sint-Laureins. Hij is de vierde generatie op het bedrijf en heeft een aantal nieuwe verkoopkanalen opgezet: naast automatenverkoop van aardappelen neemt hij wekelijks deel aan een boerenmarkt. Hij teelt ook graan voor een lokale artisanale bakkerij. Dat brood wordt in automaten verkocht op het bedrijf. Steven produceert daarnaast ook aardappelen, graszaad, bieten en vlas op zijn bedrijf. Via zijn Insta-

gramaccount @boer_steven vertelt hij het brede publiek over de boerenstiel. Steven combineert dus aspecten van wat in de volksmond wordt benoemd als traditionele landbouw met investeringen in korte keten en waardecreatie.

Olivier Mehuys nam een gemengd bedrijf over van zijn vader. Naast de klassieke activiteiten op het bedrijf – akkerbouw en vleesvee – investeerde boer Olivier in twee innovatieve producten: natuurvlees van Salers-runderen en eieren uit een mobiele kippenstal. Terwijl de runderen grazen op natuurweiden, scharrelen de kippen in de buitenlucht, elke week op een ander stukje van de weide. Olivier werkt ook nauw samen met andere boeren, onder meer voor de webshop ‘Local Foodbox’.

Vlaanderen telt ontzettend veel boeren als Steven, Tom en Olivier, landbouwers die continu innoveren en, vaak met vallen en opstaan, hun bedrijf uitbouwen. Efficiëntie is voor elk van die bedrijven belangrijk, net als een robuust bedrijfsplan dat in staat is de schokken van het voedselsysteem op te vangen. De landbouwers trachten elk op hun manier duurzaam te produceren. Men mag van de individuele boer verwachten dat hij kritisch reflecteert over de risico's in zijn bedrijfsplan. Als landbouwer kunnen ze echter niet het bredere plaatje van een Vlaams duurzaam voedselsysteem uitwerken. Die verantwoordelijkheid – inclusief de benoeming van langetermijnperspectieven en de uitwerking van een voedselstrategie en een concreet plan voor herbebossing – ligt bij de beleidsmakers.

Conclusie en reflectie

Er is in Vlaanderen net als elders in Europa, en bij uitbereiding op mondiaal niveau, nood aan de verduurzaming van het voedselsysteem. Alle belangengroepen zijn het eens over de uitdaging. Een vraag die daarbij het publieke debat haalt, betreft de optimale schaalgrootte en de impact van intensieve landbouw op milieu en klimaat. In dit hoofdstuk stonden we stil bij beide aspecten.

Onderzoek toont aan dat efficiënte voedselproductie essentieel is om de groeiende wereldbevolking te voeden en terzelfdertijd ruimte te vrijwaren voor natuur. De instandhouding en zelfs de uitbreiding van natuurgebied zijn noodzakelijke voorwaarden voor het behoud en herstel van de biodiversiteit. In die context is er globaal zonder meer nood aan een duurzame intensifiëring van de landbouw. Schaalvergroting is een van de opties om die intensifiëring te bereiken, en dat naast heel wat andere opties waaronder duurzame gewasbescherming, bemesting en erosiebestrijding.

Die principes gelden globaal en zijn ook van toepassing in Vlaanderen, al is de uitdaging in Vlaanderen wel vooral om dezelfde productiviteit te halen met minder input en minder externaliteiten. Daarbij moet het Vlaamse landbouwbeleid ervoor zorgen dat de middelen die naar de sector vloeien, efficiënt worden besteed en bijdragen tot een performante duurzame en competitieve Vlaamse voedingssector. Ondanks decennialange investeringen in verduurzaming van de Vlaamse land- en tuinbouw, blijft de druk van de landbouw op het milieu te groot en is de daling van de uitstoot van broeikasgassen van de sector niet in verhouding tot de inspanning, en bovendien onvoldoende. Structurele maatregelen zijn dan ook noodzakelijk. Een combinatie van de afbouw van de veestapel en een herbebossing dringen zich op.

Er zijn een aantal argumenten om vanuit het beleid ook zuurstof te geven aan kleinere of nieuwe initiatieven. Zo kunnen stadslandbouwprojecten, waar veeleer educatie en sociale cohesie dan wel voedselproductie het doel zijn, zeker een bijdrage leveren in de verduurzaming van het voedselsysteem in onze dichtbevolkte regio. Ook technologische vernieuwende initiatieven verdienen de aandacht van beleidsmakers. Verticale landbouw is daar een voorbeeld van. Onderzoek en innovatie naar niet grondgebonden voedselproductie wordt immers alsmaar relevanter.

Samengevat, de Vlaamse landbouw heeft alle troeven in handen om haar sterke economische positie te behouden en koploper te worden inzake innovatie en duurzaamheid. Het beleid beschikt over heel wat instrumenten om de sector daarbij te sturen. Middelen en tijd zijn echter beperkt, en er moeten keuzes worden gemaakt. De visie en de strategie van de overheid mag niet op korte-termijn effecten gebaseerd zijn, emoties of publieke opinie, maar moet vertrekken van een grondige wetenschappelijk onderbouwde analyse.

Dankwoord

Dit artikel kadert binnen de Europese projecten Newbie, COCOREADO en RUSTICA. De projecten ontvingen financiële steun van het Europese Unie Horizon 2020 onderzoeks- en innovatieprogramma onder respectievelijke overeenkomsten No 772835, No 101000573 en No 101000527. In deze publicatie wordt slechts de mening van de auteur weergegeven. De Europese Unie is niet aansprakelijk voor het gebruik dat eventueel van de informatie in deze publicatie wordt gemaakt.

Noten

1. Departement Landbouw en Visserij, “Landbouwrapport 2020”, 2020.
2. Elena-Ana Popovici et al., “Farming practices and policies in shaping the organic agriculture in Romania. A showcase of Southern Romania”, *Romanian Agricultural Research* 35 (2018): 163–75.
3. <https://www.gezondleven.be/>, laatst geraadpleegd 18/09/2022.
4. Stefanie Vandevijvere et al., “Food cost and adherence to guidelines for healthy diets: evidence from Belgium”, *European journal of clinical nutrition* 75, no. 7 (2021): 1142–51.
5. Holger Kirchmann, “Why organic farming is not the way forward”, *Outlook on Agriculture* 48, no. 1 (2019): 22–27.
6. Wannes Keulemans, Dany Bylemans en Barbara De Coninck, “Farming without plant protection products: Can we grow without using herbicides, fungicides and insecticides?” (Luxemburg: Publications Office, 2019), 44.
7. Gerard Govers, “Rundvlees: De steenkool in ons dieet”, *Karakter. Tijdschrift van Wetenschap*, 2020.
8. Tessa Avermaete en Wannes Keulemans, *Wat met ons voedsel, Derde druk, Wat met-reeks* (Leuven: LannooCampus, 2017).
9. Charlotte Janssens et al., “Global hunger and climate change adaptation through international trade”, *Nature Climate Change* 10, no. 9 (2020): 829–35.
10. EIP-Agri Focus Group, “New entrants into farming: Lessons to foster innovation and entrepreneurship” (Brussel: European Innovation Partnership- AGRI, 2016).

Veehouders gekneld tussen hamer en aambeeld

Luc Vankrunkelsven (Wervel) en Karolien Burvenich (Wervel)

Het landbouwmodel in Vlaanderen is fundamenteel op export gericht en met name de veeteelt is bijna volledig afhankelijk van import van overzeese veevoedergrondstoffen; vooral soja. De stikstofproblematiek gelinkt aan de industriële veeteelt schaadt onze natuur. Het overmatige pesticidengebruik en het ploegen vernietigt onze bodems. Aan de andere kant van de oceaan palmen we voor de Belgische veehouderij één miljoen hectare in voor veevoerders. Een miljoen hectare die ter plekke de biodiversiteit vernietigt en volkeren van hun land verjaagt.

Dat model komt enkele grote agro-industriële bedrijven en hun aandeelhouders ten goede. Boer en boerin zitten gevangen tussen de toeleveringssector en de afnamebedrijven, die veelal in dezelfde handen zitten. Tussen boer(in) en burger heeft zich een alsmear groeiend kankergezwell gewrongen: de bulkopkopers zoals Cargill, de voedingsindustrie zoals Nestlé en Unilever, en de supermarkten. Afstand is in het belang van die machten. Nabijheid en samenwerking zijn de sleutels tot verandering voor boer(in) en eter.

De economische belangen van de agro-industrie moeten van ons voedselbeleid worden losgekoppeld. Zet de boer weer centraal in het beleid, zodat die een eerlijk inkomen verwerft en de financiële ademruimte heeft om de transitie te maken naar een klimaatbestendige en ecologische manier van telen. In essentie moeten we omschakelen naar een andere economie. Een economie waar groei en winst niet meer centraal staan.

Hybride maïs en genetisch gemanipuleerde soja

Een van de kernproblemen is dat landbouw wereldwijd exportgericht werd omgeturnd, vooral sinds de jaren 80 van de twintigste eeuw. Ook het landbouwmodel in België is fundamenteel op export gericht. Ons kleine landje is de *number one* op de wereldkaart in export van aardappelproducten. Ook diepvriesgroenten jagen in West-Vlaanderen de grondprijzen naar astronomische hoogtes. De zelfvoorzieningsgraad inzake vlees van België wordt door de FOD Economie op 261% geraamd voor varkensvlees (de varkens zitten voornamelijk in Vlaanderen opgesloten), 158% voor gevogelte en 157% voor rundvlees.

De dierlijke sector is grotendeels gestoeld op de Siamese tweeling soja en maïs. Het systeem is economisch volledig afhankelijk van de goedkope import van overzeese soja. Maïs is in het veevoeder vooral de energiegcomponent; soja de eiwitcomponent. Soja bevat tot 35% eiwit en 19% vet. Beide teelten zijn vanuit agro-industrieel opzicht interessant, want ze kunnen in grote monoculturen worden ingezaaid en machinaal geoogst.

Het idee om maïs voor veevoer in te zetten komt niet van landbouwingenieurs maar van economen, om meer kapitaalaccumulatie mogelijk te maken. Landbouw was in de VS sinds de 19e eeuw een zaak van de boeren. In alle culturen – ook voorheen in de VS – was zaadveredeling in handen van boeren onderling, gesteund door de overheid. ‘Dankzij’ de hybride maïs werd landbouw hoe langer hoe meer een onderdeel van het agressieve kapitalisme. Het was een begin van de onteigening van de productiemiddelen van de boeren. Sommige auteurs stellen zelfs dat de economische crisis van 1929 sinds 1935 vooral door de opkomst van de hybride maïs in de VS¹ werd overwonnen.

Het andere deel van de tweeling, soja, begon als veevoer aan een steile opmars in de jaren 40 van de twintigste eeuw. Maar daarvoor werd land gekoloniseerd aan de andere kant van de oceaan. Sinds 1996 werd de eerste GGO-soja ingezaaid.

Tegelijkertijd met de soja-import via havens als Rotterdam, Hamburg en Le Havre wordt het landschap omgetoverd in monocultuurmaïs. Het Europese landschap valt uiteen in veeteeltgebieden (vooral kippen en varkens) aan de havens en akkerbouwgebieden meer in het binnenland. De ecologische kringloop wordt zo aan beide kanten van de oceaan doorbroken. Mest-, stikstof- en waterproblemen stapelen zich op. Megastallen stoten stilaan op maatschappelijk verzet. De Siamese tweeling soja-maïs duwt sinds de jaren 60 andere bronnen van eiwitten en energie weg. Ook de boer en boerin in België worden niet meteen beter van die exportgerichte focus; de toeleveringssector en de vleesexporteurs wel.

De macht van de agro-industrie

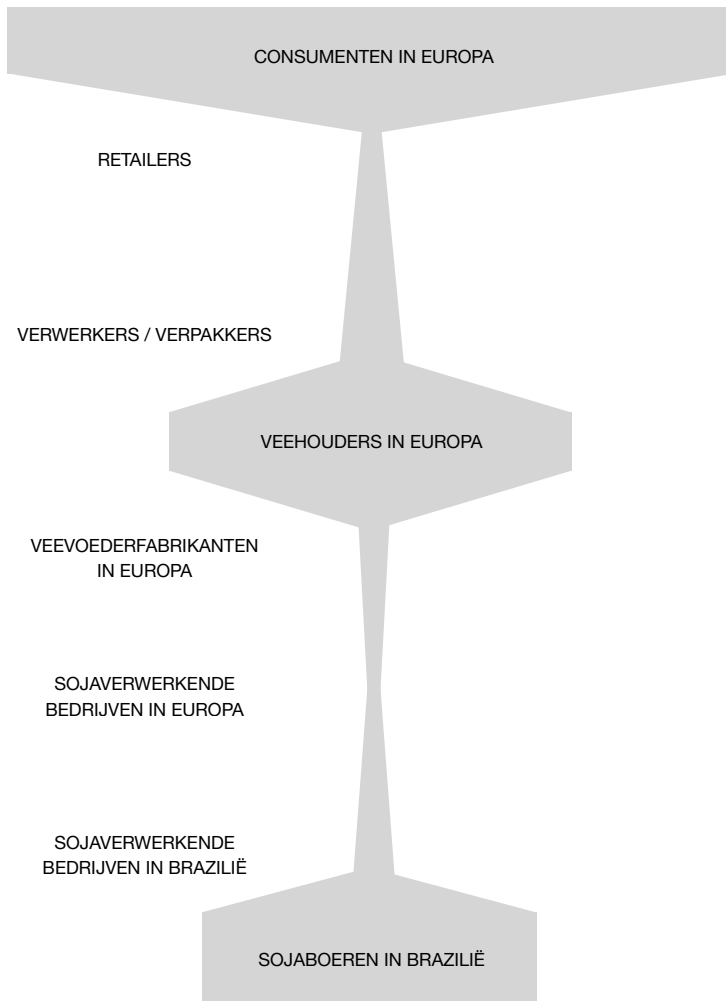
Een handvol bedrijven domineren de voedselketen

Op zich is er niets tegen soja en maïs. Soja is al 5000 jaar een heilige plant in China; maïs is al duizenden jaren een heilige plant in Mexico. Het internationale systeem van complete afhankelijkheid van ‘twee planten in monocultuur’ is wél pervers.

De wereldwijde handel van soja is in handen van vier grote spelers, ook wel het A-B-C-D genoemd: ADM (Archer Daniels Midland), Bunge, Cargill² en Dreyfus. Zij zitten in de keten tussen boer en eter. Een boer verdient één keer aan soja en maïs. A-B-C-D daarentegen werkt met zo’n enorme volumes (intercontinentale schepen in plaats van vrachtwagens), dat ze meermaals kunnen verdienen aan bijvoorbeeld soja. Waar het bedrijfsmodel initieel op de afname en verhandeling van bulk was gebaseerd, is dat door de jaren heen geëvolueerd naar een winstmodel gebaseerd op de eerste verwerking van maïs, soja en tarwe. Die grondstoffen kunnen in tal van partikels worden opgesplitst. Aan elk onderdeel kan worden verdiend. Zo wordt in Rotterdam door enkele mensen 24 op 24 uur bepaald welke grondstoffen in het veevoer zitten. In 1969 waren het tien grondstoffen die in veevoer werden geassembleerd; anno 1989 waren dat negentien partikels. Op zich is het geen probleem dat er meerdere grondstoffen zijn, maar er is wel een probleem inzake wie er controleert en bepaalt wat er in het veevoer zit. De wereldmarktprijs met daarachter miljoenen boeren is bepalend. Daarom is ‘afstand’ voor de voedsel- en veevoederketen zo belangrijk. Boer of eter hebben in dat proces niets te bepalen.

De strategie van Cargill en co is om onzichtbaar te blijven. Lobbying tot in de hoogste regionen is hun kunst. Je zult ze nooit op een product in de supermarkt vinden, al zitten ze overal in met hun ‘halffabrikaten’: “It’s probably a rare day when you don’t eat something that was originated, transported, processed or even packaged by Cargill.” (Reclame van Cargill). A-B-C-D werkt doorgaans intens samen met zaad-gentechbedrijven. Voor Cargill is de partner Monsanto/Bayer. Gezamenlijk hebben ze veel lobbykracht in Washington DC, Brussel, Brasilia enzovoort. Zo hebben Cargill en co jarenlang kunnen profiteren van exportsubsidies van de VS en de EU. Eens de markten waren veroverd, waren die giganten bij de onderhandelingen van de Uruguay-ronde van de GATT de pleiters voor de afbouw van subsidies en douanetarieven. Met lage prijzen willen ze de wereldmarkt blijvend penetreren.

DE MACHTSCONCENTRATIES BIJ SOJA-IMPORT
VOOR VEEVOEDER VAN BRAZILIË NAAR EUROPA



Figuur 1 De Machtscconcentraties bij soja-import voor veevoeder van Brazilië naar Europa. Bron: Vorley.³

Op de tekening (zie Figuur 1) zien we hoe de macht in de industriële veeteelt duidelijk geconcentreerd zit bij enkele spelers, en dan vooral bij A-B-C-D. Zij bepalen de prijs. Als we verder gaan in de keten, zien we hoe ook de voedings-industrie en de retail erg geconcentreerd zijn en bijgevolg een belangrijke en groeiende machtspositie hebben. Ter illustratie van hun macht geven we volgend voorbeeld:

De groeiende macht van de supermarkt

Nederland is, na China, via de haven van Rotterdam de grootste soja-afnehmer. Omdat voormalig president Bolsonaro het Amazonewoud nog meer wilde ontsluiten via een nieuwe wet, is er in juli 2021 vanuit de Nederlandse bedrijfswereld een dreigende brief aan de Braziliaanse regering vertrokken: "Als dit doorgaat, dan willen wij geen Braziliaanse soja meer!" Nieuw is dat de veevoederbranche Nevedi de brief mee ondertekende. Verrassend, gezien hun eigenbelang in de sector. Het bleek dat ze tekenden onder druk van de supermarkten (vooral Aldi en Ahold), die geen imagoschade willen oplopen. Het zegt iets over de machtsverhoudingen in de voedselketen. De veevoedersector is met al zijn tentakels zeker een aanvoerder geweest van de industrialisering van de landbouw, maar vooral de macht van supermarkten is de laatste twintig jaar sterk gegroeid. Zij zijn prijszetter en zorgen voor veel druk op boeren wereldwijd.

In 2018 was 87% van de retail in België in handen van vijf bedrijven: Colruyt (30%), Delhaize (25%), Carrefour (18%), Aldi (9%) en Lidl (5%).⁴ In 2005 was dat nog 'maar' 77%.⁵ Bovendien hebben de diverse vormen van supermarkten in België samen een marktaandeel voor verse producten van 80%.⁶ Door hun dominante positie zijn supermarkten in toenemende mate in staat om boeren en andere voedselproducenten te dwingen om hun lage prijzen en andere voordelen te geven. Supermarktgroepen werken vaak samen voor hun aankopen, zowel op nationaal als op Europees niveau. Op die manier kunnen zij met een alsmaar groter volume aan marktaandeel nog scherpere prijzen afdwingen.⁷ Op lange termijn kunnen die producenten hun kosten echter niet meer dekken. Vooral boeren met bederfelijke, verse producten hebben een zwakke onderhandelingspositie. Voor hen wordt het dan ook alsmaar moeilijker om een leefbaar bedrijf te hebben, waarbij alle werkkrachten een waardig loon krijgen en waarbij milieuvriendelijk kan worden geboerd.

De supermarkten bieden tegen elkaar op met alsmaar goedkopere prijzen om klanten aan te trekken. Meer klantenvolume maakt hen op hun beurt machtiger als kopers van voedsel. Die vicieuze cirkel moet worden doorbroken om een meer eerlijke verdeling van inkomen, winst en risico te garanderen evenals een rechtvaardige en verantwoorde voedselproductie in België en daarbuiten.

Waar A-B-C-D druk uitoefent op de prijzen voor de input van veevoer, zijn het de retailers die druk uitoefenen op de boer voor een zo laag mogelijke afzetprijs. Zo zit de boer tussen hamer en aambeeld geklemd.

Integratoren houden de keten in hun macht

Door de goedkope overzeese soja groeit niet alleen de macht van A-B-C-D, maar ook van de veevoedersector in eigen land. Aveve (nu: Arvesta) uit de economische poot van de Belgische Boerenbond is koploper, al zijn er nog andere spelers, zoals Danis (www.danis.be). Integrator Danis is toonaangevend in de Belgische varkenshouderij. Die machtige concerns leveren niet alleen veevoer. Een integrator heeft minstens drie schakels van de keten in handen: de levering van veevoer, de toevoer van biggen, de opkoop van varkens, de organisatie van slachterijen enzovoort. Zij bepalen de prijzen van inputs en van afname. De boer zit in de tang en komt amper rond. En de leningen zitten als een strop om zijn hals, aangepraat door, jawel, consultants die aan dezelfde bedrijven zijn gelinkt. De boer(in) is nog altijd trots om onafhankelijk te zijn, maar eigenlijk is hij (zij) vaak lijfeigene van de veevoeder- en banksector.

Loskomen uit die situatie is voor de boer bijna onmogelijk. Consulente allerlei en het subsidiebeleid van de VLIF (Vlaams Landbouw Investeringsfonds) maken dat de boeren worden verleid om alsmat groter te worden en meer te investeren. Die investeringen worden dan veelal een probleem, als er bijvoorbeeld Afrikaanse varkenspest uitbreekt en de buitenlandse markten worden gesloten. Als die boerderijen failliet gaan, dan komen hun investeringen en bedrijven in handen van de veevoeder- en banksector.

Dat is geen typisch Belgisch fenomeen. In Nederland is de 'integratie' natuurlijk ook sterk ontwikkeld. De boeren die door de verstrenging van de milieuwetgeving in Nederland de grens naar Vlaanderen oversteken, zijn meestal in de greep van Nederlandse integratoren, die alles leveren en afnemen. Vlaanderen blijft met megastallen en mest achter. De winst gaat naar Nederlands kapitaal. En ook buiten Europa gebeurt dat. Zo zijn er de integratoren in Brazilië, bijvoorbeeld Brasilfoods, JBS, en andere.

De opkomst van boerenverenigingen: niet altijd in het belang van boeren

Naar aanleiding van de landbouwcrisis in de 19e eeuw ontstonden er in de tweede helft van die eeuw tal van boerenbonden. Zo zag anno 1890 de Belgische Boerenbond het licht door de synergie van pastoor Mellaerts en bankier Helleputte. Gaandeweg werd dat de overheersende boerenbond, zelf gaandeweg gedomineerd door haar economische poot van coöperaties. Coöperaties die ze zelf had opgericht: Raiffeisenbank – nadien Cerabank, nu gefuseerd tot KBC –, toeleveringsbedrijven en allerlei diensten.⁸ Arvesta is het grootste Belgische veevoederbedrijf, en houdt zich daarnaast ook nog bezig met

de verkoop van zaaigran, meststoffen, gewasbeschermingsmiddelen en de Aveve-winkels. De Boerenbondholding, MRBB, is een van de rijkste holdings in België en heeft door al haar diverse activiteiten belangen en invloed in de volledige agro-voedingsketen: van veevoeder en kunstmest tot graanopslag, groenteverwerking en zelfs slachterijen.⁹ Door de economische belangen van de holding komen de echte boerenbelangen veelal op de achtergrond. Uiteraard is ook de Boerenbond(holding) een huis met vele kamers. Ook al primeren haar financiële belangen, op bepaalde aspecten ondersteunt ze wel degelijk de boeren, bijvoorbeeld inzake korte keten. Er zijn ook kleinere zijprojecten zoals 'Bio zkt Boer', waarbij er wel degelijk wordt ingezet op ondersteuning van boeren in de omschakeling. Maar die initiatieven zijn allesbehalve de hoofdmoot van de organisatie, met name wanneer het op belangenverdediging aankomt. De bond staat in hoofdzaak voor het dominerende exportmodel met afhankelijkheid van externe inputs en ingebed in de agro-industrie.

Die geschiedenis herhaalt zich ook in andere landen: de economische boerenbondvleugel dicteert de syndicale boerenbond. Op Europees vlak is dat al decennialang COGECA (economische poot) die de lakens uitdeelt bij COPA (samenwerkingsverband van syndicale boerenbonden). Samen hebben ze hun lobbybureau op een boogschuit van de Europese Commissie. Hun invloed werd opnieuw schrijnend duidelijk in de onderhandelingen voor het nieuwe Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) van de Europese Unie. De ambitieuze doelstellingen binnen de Green Deal, waarvan de 'Farm to Fork'-strategie het luik rond ons voedselsysteem behelst, staan haaks op de conservatieve richting die het GLB inslaat. Corporate Europe Observatory brengt sterk in kaart hoe COPA-COGECA kon wegen op de besluitvorming rond het GLB, waar de Farm to Fork in concrete budgetten moest worden omgezet. COPA en COGECA spendeerden samen 2,5 miljoen euro aan lobbywerk in 2018. Hun transportkosten worden vaak terugbetaald door de Europese Commissie en ze hebben geprivilegieerde toegang tot de EU-instellingen. Voor belangrijke vergaderingen over het landbouwbeleid werden ze vaak uitgenodigd voor privéontmoetingen met de voorzitter van de Europese Raad. Een privilege dat het middenveld niet heeft.¹⁰

Hoe komt het dat de landbouw zo exportgericht werd?

De focus op export is een fenomeen dat ontstond in de 20e eeuw. Het heeft zijn wortels in de Verenigde Staten van de 19e eeuw en vond ingang in Europa, vooral na de Tweede Wereldoorlog. Toen klonk immers sterk de roep "Nooit meer honger". Dat leidde tot een fundamentele omslag van ons landbouwsysteem.¹¹

Hoe soja-import dominant werd voor de Europese veeteelt

In 1957 wordt het verdrag van Rome gesloten, het prille begin van wat vandaag de Europese Unie is. Al van bij de aanvang krijgt landbouw daarin een prominente plaats. Europa wil immers zijn eigen landbouw heropbouwen en beschermen. Het Amerikaanse systeem met tractoren waait over en de chemische landbouw breekt door, handig gebruikmakend van de bestaande chemische fabrieken en hun technologie. Het is vooral handig dat de oorlogschemie kan worden ingezet in de chemische landbouw. Dat begon al na de Eerste Wereldoorlog, maar zette zich nog sterker door na de Tweede Wereldoorlog. In die periode hadden de Verenigde Staten veel in de pap te brokken in Europa, door hun enorme economische steun via het Marshallplan. Dat plan bestond vooreerst uit voedselhulp (handig om het teveel aan landbouwproductie in de VS kwijt te geraken en om Europa afhankelijk te maken van Amerikaanse producten), kwijtschelding van vooroorlogse schulden en een miljardenpot om de economie terug op te bouwen. Ook interessant, want zo konden Amerikaanse multinationals zich gaandeweg in Europa vestigen.

De VS waren gekant tegen protectionisme, omdat zij hun eigen markt afzet wilden garanderen. Toch aanvaardden de VS het Europese protectionistische prijs- en marktbeleid op één voorwaarde: Europa moet de import toelaten van oliehoudende gewassen,¹² zonder tarieven in de havens en zonder quotum. Dat kwam de VS natuurlijk ten goede: zij waren toen de grootste sojaproductent ter wereld. Dat werd de deal van de Dillon-ronde (1960-1961) in de GATT (General Agreement on Tariffs and Trade).

De Dillondeal trad in werking vanaf 1962 en deed de import van veevoedergrondstoffen exploderen van 10 miljoen ton naar 50 miljoen ton. Daarvan is vandaag de dag ongeveer 35 miljoen ton soja. Gaandeweg, als resultaat van de Groene Revolutie, kwam er meer en meer soja uit Brazilië: ongeveer 20 miljoen ton soja sinds begin 21e eeuw. Het kan wel fluctueren: als er bijvoorbeeld een handelsconflict ontstaat tussen de VS en China, komt er terug meer Amerikaanse soja Europa binnen, terwijl er dan meer Braziliaanse soja naar China vloeit.

In de Uruguay-ronde van de GATT (1986-1994) – meteen het begin van opvolger World Trade Organisation (WTO) – heronderhandelde de Europese Unie niet het Dillon-akkoord, dat nochtans voor veel onevenwicht op het Europese platteland zorgt. Varkens en kippen concentreren zich verder rond de havens, met mestproblemen tot gevolg. Akkerbouwgebieden verleggen zich

naar het binnenland van het continent en ontberen de mest van de veehouderij. De kringlopen zijn finaal doorbroken met alle nefaste gevolgen van dien. Toch aanvaardde Europa het Amerikaanse dictaat dat de EU maximum 4.934.700 hectare oliehoudende zaden mogen subsidiëren. De EU blijft zo structureel afhankelijk van import van externe eiwitten. Bijgevolg levert momenteel slechts 1% van het Europese landbouwareaal eiwitten op.

Tijdens de Uruguay-ronde eisten de VS dat landbouw en voedsel eindelijk volledig in de neoliberale ideologie van de GATT/WTO zouden worden opgenomen. Bovendien zou het op basis van hún systeem moeten: prijsondersteuning zou onwettig worden, inkomenssteun zou binnen het kader van de GATT/WTO kunnen. Dat kwam de VS goed uit. Ze hadden hun systeem van prijsondersteuning in 1985 immers afgebouwd en gedeeltelijk vervangen door inkomenssteun aan de boeren. Op die manier was de agro-industrie verzekerd van lage grondstoffenprijzen: het inkomen van de Amerikaanse boeren wordt immers door de overheid bijgepast. Dat versterkte de afhankelijkheid van de boeren, die al helemaal niet meer konden rekenen op een eerlijke prijs op de markt, maar afhankelijk werden van subsidies.

De Europese Gemeenschap zwicht met de McSharry-hervorming in 1992

In 1992 werd het Amerikaanse systeem overgenomen in Europa: de gegarandeerde prijzen werden afgebroken en gedeeltelijk gecompenseerd door rechtstreekse subsidies aan de boer. De hervorming in de EU maakte de weg vrij voor een akkoord in de GATT/WTO. De hele wereld werd zo geconfronteerd met dalende prijzen, door de dumpingprijzen van de VS en de EU, gekoppeld aan subsidies voor de eigen boeren. Rijke landen zoals de VS en de EU konden voorlopig nog subsidies geven aan hun boeren, maar een land als Malawi kon alleen maar aan prijsondersteuning doen en zijn buitengrenzen beschermen. Waar prijsondersteuning sinds 1995 illegaal is door het WTO-akkoord, zorgden de structurele aanpassingsprogramma's van het IMF er in de jaren 80 al voor dat de grenzen opengingen voor producten uit het Noorden. De eigen landbouw werd op het cashcropspoor richting export gezet om de schulden af te betalen. De GATT-afspraken binnen de nieuwe WTO zouden die dwang om de grensbescherming af te bouwen nog versterken. De laatste jaren kalft de hegemonie van de Amerikaanse graanhandel wat af. Vooral Rusland, Oekraïne, maar ook de Europese Unie nemen geleidelijk de rol van wereldmarktleider over.

De Brazilianen springen in het Gat van Rotterdam

Van 1973 tot 1974 is er niet alleen een wereldwijde oliecrisis, maar ook een graan- en graanvervangerscrisis. De Mississippivallei, waar de meeste Amerikaanse soja en maïs wordt geproduceerd, kent misoogsten door overstromingen. De Verenigde Staten stoppen plots met hun uitvoer van soja. Dat brengt Europa serieus in de problemen, want ondertussen is ons landbouwmodel verslaafd aan overzeese soja. Maar geen nood: de Braziliaanse dictatuur (1964-1985) ziet een opportuniteit en trekt nog sterker de sojakaart. Door de zogenaamde 'Groene Revolutie' van de jaren 60 startte de sojakwaal in de zuidelijkste deelstaat Rio Grande do Sul. 1974 is het jaar dat Brazilië zijn Embrapa opstart (vergelijkbaar met het Vlaamse ILVO: Instituut voor Landbouw en Visserij Onderzoek). Soja wordt het speerpunt van Embrapa. Soja is niet alleen meer de locomotief van de Groene Revolutie, maar ook van de landbouwexpansie in de Cerrado, de Braziliaanse savanne in het hart van het land. Nadien rukt de sojapletwals ook op richting Amazonegebied.

Wat in de 19e eeuw in de Verenigde Staten gebeurde, voltrekt zich nu in Brazilië, Argentinië, Paraguay en Bolivia: inheemse volkeren en traditionele gemeenschappen worden verjaagd, vergiftigd en vermoord. Mensenrechten worden massaal geschonden. Zoals in de 19e eeuw in de VS prairies en wouden werden verwoest, worden sinds de jaren 70 van de 20e eeuw in razendsnel tempo de Cerrado, de Amazone en andere ecosystemen vernietigd. Europa is niet alleen mee verantwoordelijk door de massale afname van soja, maar voorziet ook de financiering ervan. Zelfs Nederlandse, Duitse en Zweedse pensioenfondsen beleggen in illegaal verworven gronden in de Cerrado. Bij bevraging noemen ze hun beleggingen 'duurzaam', terwijl er traditionele gemeenschappen en boeren voor worden verjaagd. Dat is een vorm van neokolonialisme. We koloniseren landbouwgrond in andere, minder machtige landen. De productie van grondstoffen zoals soja en palmolie is gebaseerd op uitbuiting van de inheemse volkeren en ecosystemen. Ondertussen zijn de kippen en varkens in West-Vlaanderen en de Noorderkempen 'grondloos' en 'hyperefficiënt'. Dat kan alleen maar omdat de gebruikte grond (en het water) in Brazilië ligt en niet wordt meegerekend voor onze 'hyperperformante' vee-industrie, terwijl er in Brazilië vier miljoen boerengezinnen landloos zijn gemaakt.

Grote bedrijven claimen 'duurzame' soja

Sinds 2005 doet de veevoedersector allerlei pogingen om zijn overzeese soja voor 'duurzaam' te laten doorgaan. De 'Round Table on Sustainable Soy' (RTSS) begint dat jaar in het Braziliaanse Foz do Iguaçu. Tijdens die conferentie werd de slogan gelukkig veranderd in 'Round Table on Responsible Soy' (RTRS). Hoe kan namelijk soja van Blairo Maggi met zijn 140.000 hectare monocultuur ooit duurzaam worden genoemd? Maar het blijft problematisch: hoe kan soja maatschappelijk verantwoord zijn als volkeren worden verjaagd, als vliegtuigjes met gif over hun dorpen en scholen vliegen?¹³ Veelal gaat het om gif dat in Europa wordt geproduceerd, maar niet in de Europese landbouw mag worden gebruikt. Het kan wel worden geëxporteerd. Prof. Larissa Mies Bombardi noemt dat terecht 'moleculair kolonialisme'. Onder druk van de Argentijnse sojaboeren wordt Genetisch Gemanipuleerde soja, gekoppeld aan Roundup, aanvaard binnen de criteria van de RTRS. De grote spelers zitten dan ook mee aan de ronde tafel: Unilever, A-B-C-D, Monsanto/Bayer en co. Aanvankelijk waren ook kleine, familiale boeren aan de tafel vertegenwoordigd, maar al vlug zijn ze van de onderhandelingen gaan lopen. Bijvoorbeeld de Braziliaanse vernieuwende boerenbond Fetraf-Sul/CUT stapte op, omdat GGO-soja 'duurzaam' werd genoemd. Voor de Europese landbouwsector zijn de eiwitten van soja maar 'schroot', terwijl boeren aan de andere kant van de oceaan stellen dat ze soja vooral inzaaien voor veevoer van Europa (en nadien China). Spijsolie (en veel later biodiesel) is voor hen maar een bijproduct.

Terwijl soja te goedkoop binnenkwam, werden in Europa tot 1992 wel de spilproducten tarwe, rundvlees en zuivel ondersteund. In de loop der jaren verdwenen dan ook de eigen (duurdere) granen uit het veevoer. Vooral tarwe werd op zijn beurt op de wereldmarkt gedumpt. Sinds de jaren 80 is dat jaarlijks zo'n 20 tot 30 miljoen ton, meestal richting Afrika, waar het lokale economieën ontwricht. Het is export, maar eigenlijk 'geïmporteerde export', door de 50 miljoen ton graanvervangers die van elders worden ingevoerd.

Die ene politieke beslissing van de jaren 60, de Dillondeal, ontwricht tot op vandaag het Europese landbouwbeleid, verscheurt het Europese platteland en zorgt voor een dumprelatie van Europa met zijn overschotten op de wereldmarkt. Wanneer wordt die cirkel ooit doorbroken? Blijft de zogenaamde 'rebalancing' een taboe totdat de opwarming van de aarde ons eindelijk tot andere keuzes dwingt?

Is een ommekeer nog mogelijk?

Het huidige systeem dient de belangen van de agro-industrie, die op winstbejag is gericht. De boer, de planeet maar ook de eter zijn daarvan de dupe, ondanks alle mooie woorden van bedrijven zoals Cargill met als slogan “Nourish the world”. Voedsel is immers een mensenrecht. We moeten ons voedselsysteem loskoppelen van het neoliberale gedachtegoed, waarbij voedsel koopwaar is waarmee kan worden gespeculeerd en bakken winst kan worden gemaakt. De vrije markt heeft ons de voorbije decennia getoond dat ze niet in staat is om kwaliteitsvol voedsel te produceren zonder dat het ten koste gaat van de planeet, de eter en de boer.

De economische belangen van de agro-industrie moeten van ons voedselbeleid worden losgekoppeld. Zet de boer weer centraal in het beleid, zodat die een eerlijk inkomen verwerft en de financiële ademruimte heeft om de transitie te maken naar een klimaatbestendige en ecologische manier van telen. Want momenteel kunnen veel boeren niet terugschalen, omdat dat voor hen economisch-financieel niet haalbaar is. Maak van onze landbouw een bondgenoot om de klimaat- en biodiversiteitscrisis aan te pakken, in plaats van een vijand. Dat zal ook aan de boer ten goede komen, want alsmaar extremere weersomstandigheden zoals droogtes en stormen raken hen eerst.

Inspirerende alternatieven gebaseerd op de commons

Vandaag de dag zien we ontlukende initiatieven die hoop geven. Vaak situeren die zich in een verhaal van *commons*, ruwweg te vertalen als gemeengoed, en *commoning*. Commoning staat voor sociale praktijken waarbij een gemeengoed weer in eigen handen wordt genomen, en die zich loswrikken van de bestaande machtssystemen. In collectief verband bouwen commons een alternatief uit voor het huidige marktmodel. Een kenmerk van die initiatieven is dat ze niet louter op financieel winstbejag uit zijn. Een economisch leefbare structuur is belangrijk als basis, maar de collectieve doelstellingen staan voorop.

We zien die commonsinitiatieven overal in de bredere maatschappij: van wooncollectieven die uit het lugubere spel van speculatie van vastgoed stappen tot burgers die zich verenigen in energiecoöperaties om de transitie naar een duurzamer energiesysteem mogelijk te maken. Ook in ons voedselsysteem vinden we commoning terug. Dat is nog niet of zelden het geval voor veevoeder, maar we zien het wel in de retail en ook in het grondbeheer. Die initiatieven kunnen op lokaal vlak een sleutelrol spelen om voedsel terug in eigen handen te nemen. Zo komen boeren weer los van de belangen en de enorme druk van de agro-industrie.

Ook verder in de voedselketen vinden we initiatieven die de macht uit handen trekken van de agro- en voedselindustrie, om die weer bij de eters en telers leggen. Eerder in dit boek legden we uit hoe retailers meer en meer macht verwerven en zo de boeren onder druk zetten om aan alsmear lagere prijzen te leveren. Daartegenover ontstonden diverse alternatieven, waaronder de korte keten het meest bekende is. Maar ook voor de supermarkt zelf ontstaan alternatieven. In 1973 werd in de Verenigde Staten 'Park Slope Food Coop' opgericht. Burgers verenigden zich om zelf hun eigen supermarkt op te richten, die niet op winstbejag georiënteerd is en respectvol is naar producenten en de planeet. Naast het pionierswerk van de Blauwe Bloem in Gent, opgestart in 1976, zien we sinds een aantal jaren die tendens meer voeten in de aarde krijgen in België. In 2014 werd de eerste coöperatieve participatieve supermarkt in Brussel opgericht naar het model van Park Slope Food Coop: 'Bees-Coop'. Niet veel later kwam er een kleinere coöperatieve kruidenier bij in Vorst: 'Bloum'. Ondertussen blijven er nieuwe coöperatieve winkels opduiken in Brussel, Wallonië en Vlaanderen.

Wat die initiatieven gemeen hebben, is dat ze zich focussen op een toekomstgericht, ecologisch verantwoord en eerlijk voedselsysteem dat weer in eigen handen komt. In de handen van boeren en eters, in contrast tot de onzichtbare handen van de agro-industrie.

Kan de overheid daarin een rol spelen? Zeker. Niet door die initiatieven te claimen of de dynamiek te fnuiken door overregulering. Wel door erkenning van de waarde van die initiatieven, en door bestaande overheidsinstrumenten in te zetten om die initiatieven gemakkelijker te kunnen opzetten en uitbreiden, en om flexibel ruimte te laten voor experiment en mee na te denken over het vereenvoudigen van de administratieve en juridische barrières.

Zit er dan geen risico aan die commonspraktijken? Natuurlijk wel. Ook de takken van Boerenbond zijn zelf ooit gestart als coöperatie, en vandaag de dag zien we meerdere coöperaties waarbij de vorm eerder een bedrijfsjuridische structuur is dan een echt participatief samenwerkingsverband. Wanneer de commoning verdwijnt uit die initiatieven en de machtsverhoudingen uit balans geraken, dreigen ook die initiatieven weer te evolueren tot papieren coöperaties.

Die initiatieven staan nog voor talrijke uitdagingen en zijn zeker niet de heilige graal. We pleiten geenszins voor een opschaling of een exacte copy-paste daarvan. Wel pleiten we ervoor om met een open blik te kijken naar die initiatieven als inspiratiebron om een ander, eerlijker en duurzamer voedselsysteem te verbeelden.

Een participatief voedselbeleid dat zich loswrikt uit de macht van de agro-industrie

In bovenstaande paragraaf beschreven we initiatieven die zijn gebaseerd op de commons die inspiratie bieden en een potentieel tot verandering in zich dragen. Maar ze zullen niet alleen systeemverandering teweegbrengen. Er moet ook worden geraakt aan de logica van ons huidig voedselsysteem en de machtsverhoudingen die volledig uit balans zijn.

Het ontbreken van echte participatie is iets dat we zien op alle niveaus, ook op EU- en VN-niveau. COPA, COGECA en FEFAC (de Europese federatie van de veevoederindustrie) hebben een uitgebreide lobbymachine in Brussel. Hun lobbywerk moet ook zichtbaar worden gemaakt, zoals de Europese ngo *Corporate Europe Observatory* sterk doet. CEO toonde bijvoorbeeld aan hoe dat soort lobbygroepen druk uitoefenen om de vergroening van het landbouwbeleid te verhinderen, en de oneerlijke verdeling van de landbouwsubsidies in stand te houden.

Als tegenreactie werd in 1993 Via Campesina opgericht: een boerenbeweging die strijdt voor een boerenlandbouw, waarbij solidariteit tussen boeren centraal staat. Ze staan voor sociale rechtvaardigheid en zijn sterk gekant tegen de agro-industriële bedrijven die winst maken op de kap van mens en natuur. Het Vlaamse Boerenforum is onderdeel van Via Campesina. Boerenforum brengt boeren samen rond alternatieven, bijvoorbeeld ‘dubbeldoelkoeien’, die geen soja of maïs nodig hebben.

Op VN-niveau vond in 2021 de *UN Food Systems Summit 2021* plaats. Een lovenswaardig initiatief, ware het niet dat de agenda werd bepaald door een handvol experts en *private sector actors*. Ondanks herhaaldelijke oproepen van het middenveld, bleven de VN doof voor echte participatie via bestaande structuren. Dat leidde zelfs tot de terugtrekking uit de top van het gerenommeerde *International Panel of Experts on Sustainable Food Systems* (IPES-food).

Bovendien zou de Europese Unie de Green Deal in hun beleid moeten verankeren. Subsidies zouden beter wat minder inzetten op de agro-industrie, die de exportlandbouw aanvuurt en wat meer op agro-ecologie, de sluiting van kringlopen (onder andere terug eigen voeders en dierlijke mest naar draagkracht van de bodem) en de korte keten.

Maak het voedselbeleid echt participatief. Betrek het middenveld, betrek de boeren en limiteer de macht van de spelers van de agro-industrie. Zolang de Boerenbondholding en andere agro-industriële spelers achter gesloten deuren kunnen lobbyen, en zolang de minister van Landbouw partijpolitiek gebonden is aan die belangen, kan er weinig verandering worden verwacht die ten goede aan de boer komt.¹⁴

Een echte eiwittransitie binnen een agro-ecologisch voedselsysteem

Wervel hamert al meer dan 30 jaar op het sojathema om de vernietiging van overzeese ecosystemen proberen zichtbaar te maken, net als ondertussen ook tal van andere organisaties zoals Greenpeace, WWF en Fern. Het werk van de ngo's heeft zijn belang en heeft zeker invloed gehad, maar dat er momenteel iets beweegt, komt vooral door de hogere sojaprijs. Daar zijn verschillende oorzaken voor. Eén daarvan is ecologisch en productiegerelateerd: door de ontbossing voor monocultuur van soja en maïs neemt de droogte elk jaar in Brazilië en andere landen toe. Dat leidt dan weer tot minder opbrengst. De hoofdoorzaak is echter economisch en ligt bij China. In dat land huist 20% van de wereldbevolking, maar ze hebben slechts 6% van het zoetwater en 6% van het wereldlandbouwareaal ter beschikking. En wat doet een volk dat het economisch goed doet? Meer dierlijke producten eten! Zo situeert de helft van de varkensvleesconsumptie zich momenteel in China. Als gevolg daarvan werkt China op de wereldmarkt als een stofzuiger voor soja. De prijzen zijn serieus gestegen en zullen niet meteen zakken. Dat zorgt ervoor dat men naar alternatieven begint te zoeken.

Al is overzeese soja nog altijd goedkoper dan eiwitten van eigen bodem, toch begint het in Europa te dagen dat we terug moeten inzetten op eigen eiwitten. De Donausoja (Oostenrijk, Roemenië, Oekraïne) was een van de eerste stappen. In eigen land was de voormalige Vlaams Minister van Landbouw Hilde Crevits gebeten geraakt door de eiwitkwestie. Er worden momenteel heel wat middelen in proefprojecten gestoken. Helaas wordt er te zeer geïnvesteerd in Vlaamse soja, alsof dat het probleem hier gaat oplossen. Er zijn tal van andere teelten mogelijk: veldbonen, erwten en bonen, lupinen (= de soja van het Noorden), hennep (die energie en eiwitten combineert), quinoa enzovoort. En uiteraard is er grasklaver (en hooi) voor het rundvee. Grasklaver wordt al langer door de Vlaamse overheid gesteund. Uiteindelijk is een koe gemaakt voor gras (en klaver). De vier magen van een herkauwer zijn niet bedoeld voor soja en de lignine van maïs.

Het gaat niet alleen om andere eiwitten voor ons vee. We zullen de veestapel drastisch moeten afbouwen om binnen de planetaire grenzen te kunnen blijven. België is bijvoorbeeld voor 261% zelfvoorzienend wat varkens betreft. Maar dat is gestoeld op overzeese ontbossing, mensenrechtenschendingen en CO₂-uitstoot, door de massale invoer van soja. Tegelijkertijd zorgt de overproductie van vlees lokaal voor een enorm overschot aan mest, wat leidt tot vervuiling van waterlopen, bodem en natuurgebieden.

Om de veestapel af te bouwen moeten we zowel afstappen van de focus op export van vlees, als inzetten op een daling van de binnenlandse consumptie. Dat kan enkel als de boer ook een eerlijke vergoeding krijgt.

De lokale eiwitten die we telen, moeten dan ook voornamelijk dienen voor menselijke consumptie. Dat is ook veel logischer vanuit het standpunt van een efficiënte en ecologische inzet van land- en watergebruik.

We pleiten niet voor een volledig veganistische maatschappij. Er is wel degelijk een rol voor vee in ons landbouwsysteem. Runderen zijn uniek geplaatst om voor mensen onverteerbaar gras om te zetten in voedzame proteïnen zoals melk en vlees. Bovendien kunnen ze een waardevolle bijdrage leveren in het beheer van grasland. Tegelijkertijd sluiten we de kringloop door het gebruik van mest in de tuinbouw. Een hoeveelheid mest die de bodem verrijkt in plaats van vervuult. Ook kippen en varkens hebben hun plek, zolang we geen landbouwgrond aan de andere kant van de wereld koloniseren om hen te voederen, maar hen inzetten voor de verwerking van reststromen. Dat kan binnen één gemengd bedrijf, of via samenwerking tussen landbouwbedrijven onderling.

Voor de transitieperiode waarin de veestapel wordt afgebouwd, kunnen de resterende boeren die zelf hun voeder mengen, ons misschien de weg wijzen: eigen voeders kweken, althans in de eigen regio met collega's, en die zelf tot veevoeder mengen. Als je die boeren bevraagt, is hun eerste overweging niet een goedkopere prijs, maar wel dat het voeder beter is voor hun dieren en voor de kwaliteit van hun producten. Ze weten namelijk wat er inzit, al kopen de meesten toch nog soja aan om met hun eigen granen te mengen. In Vlaanderen is er weinig traditie onder boeren om samen te werken. Frankrijk en andere landen gaan ons daarin voor. Toch kan die praktijk van zelfmengers een aanzet worden tot coöperatief werken. Met vlinderbloemigen zoals klaver, lupinen, erwten en bonen kan in principe minder chemie worden gebruikt. Vlinderbloemigen nemen namelijk in samenwerking met bacteriën gratis stikstof uit de lucht. Tegelijkertijd is er nog een interessante ontwikkeling gaande. Momenteel lopen er in Vlaamse onderzoekscentra nogal wat proeven rond 'mengteelten', bijvoorbeeld maïs en bonen samen enzovoort. Ook op die weg gaat het buitenland ons voor. Bijvoorbeeld in Duitsland hebben boerencollectieven al jaren die praktijk.

Een toekomstgerichte landbouw is agro-ecologisch. Daarbij wordt het bodemleven hersteld en is er aandacht voor biodiversiteit en de sluiting van kringlopen. Er wordt gewerkt binnen de grenzen van de planeet. Agro-ecologie is ook sociaal: een eerlijk inkomen voor de boer is cruciaal, net als toegang tot kwaliteitsvolle voeding voor de eter. Voor iedereen. Wereldwijd.

Het ABC van meewerken met de natuur kan weer worden geleerd. Of daardoor op termijn de macht van A-B-C-D kan worden gebroken, is niet duidelijk. De huidige macht in de voedselketen is gebaseerd op 'afstand'. De sleutel om als boer(in) en eter terug macht in handen te krijgen is 'nabijheid' en 'samenwerking'.

Conclusie

In het huidige landbouwmodel heerst op diverse vlakken een grote machtsongelijkheid tussen boer(in) en agro-industrie. Een hoofdrol in Vlaanderen is voorzien voor de integratoren die verschillende delen van de keten in handen houden. Wat minder in het vizier komt, is de enorme macht van de vier graan-multinationals A-B-C-D en de verwerkers zoals Nestlé. De laatste decennia kwam er een andere machtige speler bij: de supermarkten. Die gaan voor de laagste prijs en de boer moet zich daarnaar schikken. Als prijznemer zit de boer geklemd tussen de inputsector en de afnemers van hun producten. En zonder eerlijk inkomen kan de boer ook moeilijk omschakelen naar een meer ecologisch verantwoorde bedrijfsvoering.

Nog minder zichtbaar is de impact van dat machtige agro-industriële systeem aan de overkant van de oceaan: ecosystemen worden vernietigd. Hun inheemse en andere traditionele gemeenschappen worden vergiftigd en verjaagd.

Om die machtsongelijkheid te counteren, stappen we beter af van het op winst- en exportgerichte landbouwmodel, waarbij de boer zijn autonomie systematisch verliest. Ter inspiratie voor de weg die we kunnen inslaan, zien we hier en daar schuchtere alternatieven ontstaan, geïnspireerd op de commons. Ze zetten de autonomie van boeren terug in het midden. Vaak is dat in coöperatief verband en in samenwerking met de eter.

We zullen de veestapel drastisch moeten afbouwen om binnen de planetaire grenzen te kunnen blijven. Parallel wordt er gelukkig hoe langer hoe meer ingezet op alternatieve eiwitten. Niet op Vlaamse soja voor ons vee, maar op teelten zoals hennep, lupine en veldbonen. En op grasklaver voor ons vee.

Om die alternatieven echt een kans te geven, moeten we ook de macht inperken van de huidige grote spelers. Daar is een rol weggelegd voor de overheid: zorg voor échte participatie en durf tegen de lobby van de machtige agro-industrie in te gaan.

Noten

1. Jack Ralph Kloppenburg, *First the seed : The political economy of plant biotechnology, 1492-2000*. (Cambridge: Cambridge university press, 1990). N.a.v. dit boek gaf Wervel Jack Kloppenburg, Dirk Holemans en Dirk Reheul, *Onedele zaadverdeling?* (Brussel Wervel, 2001) uit.
2. Over de rol van Cargill in de wereldhandel, zie: Jan Paul Smit, Leon Van der Heijden en Herman Verbeek, *Duistere machten: Cargill en andere agro-concerns bedreigen de boeren, de wereld, ons eten* (Amsterdam: Agri en Cultuur, 2001).

3. Bron: Bill Vorley, *Food, Inc. Corporate concentration from farm to consumer* (UK Food Group, 2003).
4. <https://retailsonar.com/blog/post/is-er-nog-plaats-voor-jumbo-in-belgie>, laatst geraadpleegd 18/09/2022.
5. Myriam Vander Stichele en Bob Young, “The abuse of supermarket buyer power in the EU food retail sector. Preliminary survey of evidence” (Amsterdam: Agribusiness accountability initiative, 2009).
6. VLAM, “Groente- en fruitbestedingen blijven hoger dan vóór de coronacrisis” (VLAM, 2022).
7. Sanne van der Wal en Gisela Kate, *Eyes on the price: International supermarket buying groups in Europe* (SOMO, 2017).
8. Over de geschiedenis en de macht van het Boerenbondcomplex, zie Jan Aertsen, Daniel Demblon en Luc Vankrunkelsven, *100 jaar boeren*, EPO dossier (Berchem: EPO, 1990). Geactualiseerd door Wies de Troch, “De Boerenbond vandaag”, in *Machtsgreep door multinationals. Hoe vrijwaren we democratische ruimtes van corporate capture* (FIAN, 2019), 59–63.
9. Inge Ghijs, “Arme boeren, rijke bond”, *De Standaard*, July 10, 2015.
10. Corporate Europe Observatory, “CAP vs Farm to Fork”.
11. Wie meer wil lezen over de geschiedenis van het veevoer van de 19e eeuw tot heden, zie: Luc Vankrunkelsven, “Veevoeder, een geschiedenis van interafhankelijkheid”, in *Brazilië-Europa in fragmenten*, by Luc Vankrunkelsven (Brussel: Wrvel, 2010).
12. Merk het woordgebruik in de handelsovereenkomst: ‘oliehoudende zaden’. De woorden ‘soja’ of ‘sojaschroot’ vallen niet. Nochtans is het de soja bestemd voor veevoeder dat de motor is van de industrialisering van de landbouw.
13. Zie bijdragen over het werk van de Braziliaanse professor Larissa Mies Lombardi in Luc Vankrunkelsven, *Een wereld van verdoken slavernij: impressies onderweg* (Antwerpen: Epo, 2020).
14. Over de geschiedenis en de macht van het Boerenbondcomplex, zie Aertsen, Demblon en Vankrunkelsven, *100 jaar boeren*. Geactualiseerd door de Troch, “De Boerenbond vandaag”.

Landbouwers met inspraak in beleid: lessen uit de New Deal

Maarten Crivits (ILVO/UGent) en Charlotte Prové (UGent)

Inleiding

Een gesprek rond landbouw en duurzaamheid begint vaak met de opsomming van een reeks uitdagingen: de milieuproblemen rond stikstof en mest, de verdwijning van biodiversiteit, de prijsstijging van landbouwgrond en de positie van de landbouwer in de keten. Rond die thema's worden heel wat regels en maatregelen ontworpen en voorgesteld: sommige regels halen het, vele niet. En als ze het halen, vaak met matig succes. Zo toont het Europees Rekenhof bijvoorbeeld dat de vergroeningsmaatregelen (2013-2020) nagenoeg geen effect hebben gehad in de laatste ronde van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), en dat maar liefst 100 miljard euro aan GLB-middelen voor klimaat-acties een zeer beperkte impact hadden op dergelijke emissies, die sinds 2010 vrijwel onveranderd blijven.¹ Ook marktmaatregelen werken onvoldoende als men die naast het gemiddelde landbouwinkomen legt. Tegelijkertijd zorgen regels voor onrust. Zo gaf een recente bevraging rond welzijn aan dat regelgeving een van de voornaamste stressfactoren is op het Vlaamse landbouwbedrijf. Landbouwers geven daarbij ook aan dat ze geen grip hebben op klimaat-acties en zich geïrriteerd voelen in het voornamelijk in de media en middenveld gevoerde klimaatdebat. Wat gaat er fout? Van waar de kloof tussen royale middelen en intensief beleidswerk voor klimaat-acties en zeer beperkt eigenaarschap bij landbouwers?²

Uiteraard worden landbouwers gerepresenteerd via landbouworganisaties, maar de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de weg van het lokale overleg tot de politieke top absoluut geen tweerichtingsverkeer van ideeën is. Ideeën van boeren in de lokale afdelingen sneuvelen onderweg en over grote overkoepelende thema's wordt een toekomstgericht debat weinig tot niet opgenomen.

Vlaanderen wordt sinds lang gekenmerkt door een model van neocorporatisme, waarbij op politiek niveau een sociaal contract is gesloten: landbouworganisaties krijgen een vast zitje en eerste inzage in strategische beslissingen in ruil voor een disciplinerende achterban.³ Die disciplinerende achterban houdt in dat eens er een compromis met de overheid is bereikt, de gesloten deals worden verdedigd naar de leden toe. Een gestructureerde inbreng van de leden behoort niet tot de vaste principes van dit model.

Landbouworganisaties onderhandelen met een overheid: er moet gezocht worden naar een middenweg. Om de onderhandelingspositie vanuit de landbouworganisaties maximaal te benutten wordt uitgegaan van een gekende onderhandelingslogica: naar de tafel komen met éénduidige, éénvormige standpunten. Vanuit een democratisch standpunt heeft dat als nadeel dat de veelheid aan ideeën die kunnen ontstaan in de publieke sfeer (bijvoorbeeld op een lokaal overleg tussen boeren, tussen boeren en burgers enzovoort) onmogelijk kunnen doorstromen, en dat experts grotendeels bepalen wat de oplossingsrichtingen worden. Voor zeer technische kwesties (bijvoorbeeld uitstootmetingen) zijn studiediensten essentieel en vervullen ze hun nut. Maar bij beleidsthema's die zich bevinden in het hart van de ervaring van de landbouwers zoals eerlijke marktwerking, pachtwetgeving, PAS en korteketenbeleid zitten we niet langer in een technische discussie, maar raken we aan het belang van visievorming over de toekomst en leefbaarheid van landbouw. Toch blijft de landbouwer rond al deze thema's, PAS, MAP, SALV, GLB – het gebruik van de afkortingen lijkt de brede en concrete essentie van die beleidsprogramma's al te ondersneeuwen – een passieve beleidsontvanger.

In dit stuk stellen we dat het nauwer betrekken van landbouwers bij beleid een noodzakelijke voorwaarde is voor een meer effectief, humaan en gedragen landbouwbeleid. Landbouwers moeten de tijd en ruimte krijgen om betrokken te kunnen zijn bij het formuleren van antwoorden op de structurele uitdagingen waar de landbouw nu voor staat. Een meer democratische deelname van landbouwers is niet alleen wenselijk, maar ook mogelijk en effectief, zonder daarbij de rol van overheid en middenveld over het hoofd te zien, uitgaande van de nood aan transformatie van de afstandelijk geworden wereld van belangenvertegenwoordiging en regelgeving.

Echter, democratische participatie moet worden georganiseerd via formele processen zodat het niet bij toevallige experimenten of schijnparticipatie blijft. Dat impliceert dat middelen (financiële middelen, personeel, infrastructuur enzovoort) van overheden, middenveldorganisaties en onderzoeksinstituten worden vrijgemaakt voor de organisatie van landbouwerparticipatie. Met name het GLB met haar enorme budget lijkt hier een belangrijke voortrekkersrol te kunnen opnemen. Voor het eerst in de geschiedenis van het GLB is daar trouw-

wens ook concrete beleidsruimte voor: via het GLB strategisch plan wordt een verhoogde inspraak van landbouwers en andere directe belanghebbenden mogelijk gemaakt.

Om de huidige koudwatervrees weg te nemen werken we rond een voorbeeld waarbij landbouwers op massale basis door een overheid werden betrokken bij het bepalen van de richting van een landbouwbeleid. Om ons argument te onderbouwen kijken we eens niet naar een mogelijk scenario in de toekomst, maar blikken we terug op wat al succesvol werd uitgevoerd in de Verenigde Staten meer dan 80 jaar geleden. De case in dit hoofdstuk gaat immers over een democratisch proces dat tijdens de New Deal eind jaren 1930 in de VS werd uitgevoerd. In die periode werd participatie van landbouwers als vertrekpunt genomen voor de organisatie van het Amerikaans landbouwbeleid. Lokale discussiegroepen en commissies van landbouwers en andere ruimtegebruikers bogen zich over concrete en structurele rurale uitdagingen en planningsprocessen, daarbij ondersteund door wetenschappers, adviseurs én beleidsmakers. De toenmalige beleidsstructuur van het Amerikaans landbouwbeleid werd radicaal hervormd en de meest standvastige – zij het kortstondige – hervorming was de verankering van dialoog, discussiegroepen en collectieve planning als fundering van een zogenaamde ‘agrarische democratie’.

We nemen bovenstaand uitgangspunt van democratische participatie in het New Deal-landbouwbeleid om met een andere bril te kijken naar het huidige landbouwbeleid en de mogelijkheden die zich kunnen ontplooiën in de Vlaamse beleidsvorming. Samengevat richten we ons tot één essentiële verandering: wat als discussiegroepen in de publieke sfeer als een vast onderdeel van het landbouwbeleid worden beschouwd? We leren hoe tijdens het New Deal-landbouwbeleid landbouwers een andere rol toebedeeld kregen en/of opeisten in de opstelling van beleid en hoe dat contrasteert met onze huidige context in Vlaanderen. Daarbij valt ook op dat essentiële structurele problemen en thema’s uitvoerig werden besproken tijdens participatiemomenten vanuit de achterliggende gedachte dat zonder de kennis en inbreng van belanghebbenden het landbouwsysteem nooit volledig kan worden begrepen.

In wat volgt gaan we in op het landbouwbeleid tijdens de New Deal in de jaren 1933-1945. We beschrijven de filosofische visie van het New Deal-landbouwbeleid en hoe die werd vertaald naar concrete beleidsprincipes en programma’s die breed werden uitgedragen. We focussen op twee programma’s in het New Deal-landbouwbeleid: dialoog tussen landbouwers en coöperatieve planning. We argumenteren dat dergelijke democratische vernieuwingen die bijna 100 jaar geleden als oplossing voor het landbouwvraagstuk werden uitgevoerd, vandaag uitermate relevant en nodig zijn in de uitwerking van een meer effectief Vlaams landbouwbeleid.

Een hoogtepunt voor agrarische democratie in het New Deal-beleid

Het landbouwbeleid tijdens de New Deal: antwoorden vinden op de crisis van het platteland

Het New Deal-beleid ging van start in 1932 en bood met een politiek programma gebaseerd op overheidssteun een antwoord op de Grote Depressie van 1929-1930. Tijdens die jaren van depressie doorstond ook de landbouw een ecologische en economische crisis, die het gevolg was van een te eenzijdige focus op productie zonder herstel en een gebrek aan landbouwkennis bij de nieuw aangetrokken boerenklasse.⁴ Ongeveer de helft van de gehele bodembasis van de VS was sterk beschadigd of onbruikbaar geworden door erosie en de verscheuring van graslanden.⁵ De ecologische crisis werd verergerd door de instorting van de prijzen op de wereldmarkt, wat dan weer voor veel armoede op het platteland zorgde. Het duurde echter tot aan de Dust Bowl in 1934-1935 – stofstormen van ongeziene omvang – vooraleer de problemen van het platteland onder de aandacht kwamen van de vooral stedelijk georiënteerde politiek.⁶

De New Deal luidde het startschot voor een radicaal ander beleid. President Franklin Delaware Roosevelt (FDR) stuurde het land met een programmatisch veelzijdige en soms zeer innovatieve aanpak, waarbij het gebruik van publieke middelen ten dienste van verregaande economische en sociale hervormingen centraal stond. Het was voor het eerst in de geschiedenis van de VS dat de overheid een zo duidelijke rol speelde en haar gezicht toonde.

Vanuit FDR's beleid ontstond een hernieuwd landbouwbeleid dat liep van 1933 tot 1945, waarvan vooral de laatste jaren (1938-1942) getuigden van een zeer innovatief democratisch traject dat we in dit essay als referentiepunt willen gebruiken.⁷

Theorie en praktijk niet tegengesteld

In een recente historische studie *'Planning Democracy: Agrarian Intellectuals and the intended New Deal'* toont Jess Gilbert voor het eerst hoe een generatie van beleidsmakers, academici en voorlichters een opmerkelijke reeks hervormingen doorvoerde die als doel hadden om te komen tot wat men omschreef als een 'agrarische democratie'.

Gilbert spreekt over agrarische intellectuelen, waarbij hij doelt op de filosofisch-theoretische scholing die veel beleidsmakers hadden gehad, en die was geïnspireerd door het Amerikaans pragmatisme van John Dewey en de institu-

tionele economie van economen zoals Thorstein Veblen en John R. Commons. Zonder in detail in te gaan op hun filosofie beschouwen die leermeesters de educatie en de economie niet als afgesloten gehelen die in eerste instantie moeten leiden tot competente arbeid, productiviteit en de uitwisseling van goederen, maar als een nooit eindigende zoektocht naar waardevolle relaties tussen mensen. De overheid én de (sociale) wetenschappen spelen dan een cruciale rol in de begeleiding van de sociale groepen die de economie vormen, en krijgen een praktische rol. Overheid en onderzoekers moet je dan niet zien als een 'groep van experts', maar wel als verantwoordelijken die een taak hebben om burgers, ondernemers, boeren of studenten te ondersteunen – op basis van kennis en inzicht – in de bijdrage aan een democratisch leven en waardevolle relaties.⁸

Een logische vraag lijkt nu: zijn die intellectuelen niet gewoon bezig met hun theorie, los van de dagelijkse realiteit? Maar juist die stelling blijkt gekleurd door onze tijdsgeschiedenis. Interessant is dat in het begin van het ontstaan van de 'landbouwwetenschappen' in de VS academici door regionale landuniversiteiten werden gerekruteerd en voor een groot deel bestond uit boerenzonen. De rurale sociologen, landbouweconomen en voorlichters kwamen niet van de stedelijke universiteiten zoals later in Europa – maar groeiden op in boerenmidden.⁹ Het was toen normaal dat boeren aan theorievorming deden, en het is onze huidige polarisatie tussen 'theorie' en 'praktijk' die dat vandaag uitermate vreemd doet klinken.¹⁰

Wederkerigheid tussen economische experts en landbouwers

Het boek van Gilbert toont bijgevolg heel mooi hoe theorie en praktijk op een heel bewuste manier werden samengebracht en hoe dat leidde tot een soort tijdelijke samenwerking tussen rurale gemeenschap, beleidsmakers, voorlichters en sociale wetenschappers. Ook de landbouweconomie was toen een volstrekt nieuwe wetenschap en werd bij aanvang – toen ze voor het eerst op federaal niveau werd ingeschaald – gezien als een tweerichtingsrelatie tussen economische experts enerzijds en landbouwers anderzijds. Het agentschap van economie werkte volgens dat principe van wederkerigheid: experts werken economische informatie uit en landbouwers verwerken die informatie vervolgens in groep, en komen zo tot beslissingen voor hun bedrijven.¹¹ Een inzage in het wetenschappelijk materiaal dat toen werd gedeeld, toont dat de analyse zowel ging over de economie van het bedrijf als over de economie van de markt en de sociale verhoudingen waarbinnen dat bedrijf werkt (bijvoorbeeld: wat is de kwaliteit van de relatie met de afnemers?). Na die korte periode van wederkerigheid, is de landbouweconomie zich decennialang op het eerste gaan focussen, en werd het tweede meer structurele vraagstuk stiefmoederlijk behandeld.

Problemen op het platteland als publieke kwesties

Een tweede belangrijk principe in die periode was de ‘publiekmaking’ van problemen. Dat wil zeggen dat men uitdagingen op het platteland niet langer ziet als louter zaken van een particuliere boer (bijvoorbeeld bemestingsplan, voederstrategie en bodembewerking), beleid (bijvoorbeeld mestbeleid, stikstofbeleid) of markt (bijvoorbeeld import van voeder) maar als problemen van het publiek, die samen moeten worden bekeken en aangepakt (Hoe anders omgaan met mest? Hoe een goede prijs krijgen voor vlees zodat er niet alsmear meer productie nodig is?). In een beleidsvisietekst wordt gesteld dat het programma “moet worden gezien als het samenbrengen van de mensen van een lokale gemeenschap zodat zij hun gezamenlijke problemen kunnen doordenken, manieren en middelen kunnen uitwerken om ze op te lossen, en aan de hand van een samenwerking, schema’s kunnen opstellen om hun plannen uit te voeren.”¹²

Combinatie van systeemdenken en landbouwwerking

Het principe om problemen publiek aan te pakken werd verdedigd tot in de hoogste regionen van het Amerikaanse landbouwbeleid en vond aansluiting bij nog twee andere belangrijke inzichten. Minister van Landbouw Henry A. Wallace zag het als een van de bouwstenen van een toen broodnodige hervorming van de *United States Department of Agriculture* (USDA). Hij sprak over de “*unity of the farm problem*”, en stelde dat schijnbaar heel verschillende bezorgdheden rond pacht, erosie, prijzen, overstromingsaanpak en landgebruik elkaar toch sterk beïnvloeden, en “*action programs cannot deal with one segment out of relation to the other parts of the whole problem*”.¹³

De knoop kan niet alleen door experts worden ontwaard, ook landbouwers zelf moeten erin meedenken: “*Farmers need the help that specialists can provide, and specialists must draw on the experience and judgment of farmers*”. Met een taal die we vandaag gebruiken, kunnen we spreken over het onlosmakelijk samengaan van ‘systeemdenken’ en ‘tacit knowledge’. Volledige kennis over het systeem is niet mogelijk zonder hen te raadplegen die er ‘middenin zitten’. Juist de captatie van die kennis en ervaring, is wat vandaag ontbreekt. Maar hoe kunnen we dat praktisch organiseren. En is dat wel haalbaar?

Participatie van landbouwers in het New Deal-landbouwbeleid

Dit essay laat niet toe om het New Deal-landbouwbeleid tot in detail te bespreken. De grote lijnen staan beschreven in tabel 1. In de rest van deze sectie focussen we ons op het onderdeel van het beleid dat betrekking heeft op de participatie van landbouwers.

Tabel 1 Tijdslijn

1929-1939	Grote Depressie
1933-1934	First New Deal; opzetten van de Agricultural Adjustment Act (AAA) en haar 'voluntary domestic allotment plan', een nieuwe aanpak om landbouwproductie en prijzen onder controle te houden door het areaal voor belangrijke teelten drastisch te reduceren
1934-1935	Dust bowl: grote stofstormen teisterden de VS en brengen aanzienlijke schade toe
1935-1938	Second New Deal
1935	Opzetten van discussiegroepen voor landbouwers en voorlichters (program study & discussion; olv Carl F. Tausch)
1936	Organisatie van de eerste 'School of Philosophy' voor landbouwvoorlichters
1938-1942	Intended New Deal – Cooperative planning
Oktober 1938	Hervorming van de Bureau of Agricultural Economics (BAE), nadruk op 1. planningsopdracht en 2. garanderen van de landbouwersparticipatie
1938-1939	Mount Weather 'Truce', Hervorming van de USDA; hersmeden van een nationaal netwerk van wijkniveau tot federaal niveau
Maart 1939	Start van het coöperatief plannen
Januari 1940	Planningsprogramma uitgebreid naar 1120 'counties' in 47 staten; bijna 70.000 landbouwers maakten deel uit van lokale planningscomités
Juni 1940	Verdere uitbreiding naar 1540 counties en actieve participatie van 125.000 actoren
Juni 1941	Hoogtepunt van het planningsproces met de participatie van 2200 counties (3/4 totaal), 200.000 landbouwers participeren
Eind 1939-Midden 1941	Coöperatieve classificatie en besluitvorming rond de staten van de Grote Meren
1943-1945	Het programma volledig ondergraven door lobby van de conservatieve landbouworganisaties en de tweede periode van de Red Scare onder McCartney

De eerste jaren van het New Deal-beleid waren ingegeven door een antwoord op de acute crisis en draaiden rond inkomensondersteuning en prijzenbeleid. Bepalend voor de stabilisering van de markt was de *Agricultural Adjustment Act (AAA)* waarbij landbouwers werden gesubsidieerd om vrijwillig grote areaalreducties te bekomen, en de overheid dieren en oogstopbrengst opkochten om productie en prijzen te beheersen. Een duizelingwekkend aantal overheidsprogramma's en maatregelen waren in het leven geroepen, maar er was een gebrek aan coherentie en coördinatie van beleid, onder andere door de moei-

lijkheid om af te stemmen op de verschillende schaalgroottes waarbinnen het Amerikaanse beleid zich afspeelt.

Beleidsmakers begrepen dat hun democratische ambities onvoldoende waren en voelden de nood aan een hervorming van de USDA, die werd voorbereid in de jaren 1935-1938. De USDA en de landuniversiteiten verschoven de focus van acuut crisisbeleid naar een planningsbeleid. Dat was toen nieuw. Voor het eerst in de Amerikaanse geschiedenis ontstond de wens om de vele grondgebruikers en rurale activiteiten te benaderen vanuit een doordacht toekomstperspectief. En het moest coöperatief gebeuren: landbouwers zouden samen een actieve rol spelen in het bepalen van die toekomst.

Dialoogprogramma's tussen landbouwers

De beleidsmakers geloofden in de elkaar versterkende kracht van 'samen leren' en 'beleidsinspraak'. Landbouwers kunnen in groep, door dialoog én gedegen onderbouwde kennis (= educatie), ideeën van hoge kwaliteit vormen en goede beleidsopties meebepalen.¹⁴

Het boek van Gilbert beschrijft heel mooi hoe de toenmalige kabinetschef en hoofd van de voorlichtersdienst, M.L. Wilson, erin slaagt om permanente educatie door dialoog overtuigend te verdedigen als een "moderne techniek die een van de pijlers vormt van het landbouwbeleid, naast subsidies, grondenbeleid, buitenlandse handel en bodembeheer". Zijn betoog kent succes want president Roosevelt geeft zijn fiat om discussiegroepen tussen landbouwers te organiseren en te faciliteren door het Amerikaanse overheidsbeleid op elk schaalniveau.

Elke discussiegroep kwam meerdere malen samen rond een topic, en voorlichters¹⁵ kregen een discussiegids met data en argumenten die bewijs onderbouwden voor standpunten zowel pro als contra de voorliggende vragen. Belangrijk is dat die discussiegroepen nog niet de bedoeling hadden om al tot beleidsbeslissingen te komen (zie ook verder) maar een voorbereiding daarop waren. De bedoeling van de discussiegroepen was dus niet om tot finale beslissingen te komen maar om het denkproces rond de topic te voeden en de publieke sfeer actief te maken. Een greep uit de vragen toont de complexiteit, de diversiteit maar ook de durf van de aangehaalde thema's:

- Welk deel van het nationaal inkomen moet naar landbouwers gaan?
- Welk soort landbouwbeleid is er nodig om onze bodems te vrijwaren?
- Welk soort prijzen zijn nodig in de nationale landbouw in zijn geheel?
- Wat zijn optimale grondprijzen voor de landbouw in zijn geheel?
- Moet de Amerikaanse landbouw zijn toevlucht zoeken in wereldmarkten of dicht bij huis blijven?
- Krijgt de landbouwarbeider altijd een goede deal?
- Is een verhoogde efficiëntie in de landbouw altijd een goede zaak?

- Zou landbouweigendom een doel moeten zijn van het landbouwbeleid?
- Wat kunnen landbouwers bereiken door organisatie?
- Hoe zijn de levensomstandigheden van landbouwers in vergelijking met mensen uit de stad?

Duizenden landbouwers en andere rurale actoren namen deel aan het denkproces. De resulterende ideeën werden gedocumenteerd, en vervolgens ook gepubliceerd en ruim verspreid door de overheid. Op die manier werd de reflectie van landbouwers op die thema's ook naar een grotere groep gecommuniceerd dan alleen de deelnemers. Dat was een sterke voorbereiding op de volgende stap.

Samen plannen

Het tweede programma dat werd uitgerold door de USDA, was het coöperatief planningsproces en ging van start in 1939.

Het hoofddoel was de organisatie van toekomstige 'landsgebruikplannen'¹⁶ samen met burgers. Welke gronden waren optimaal voor productie, welke gronden meer bruikbaar voor begrazing, welke gronden voor natuurontwikkeling en bos? Maar ook: waar moesten nieuwe spoor- en autowegen komen, waar nieuwe markten en centra ontwikkelen?

Landbouwers en rurale actoren werden systematisch betrokken en daarvoor deed men beroep op een aanzienlijk deel van de mensen en middelen van het Amerikaanse beleid. In een verkennende fase gingen rurale sociologen en landbouweconomen – op basis van de toen ontluikende maar al gevarieerde mix van sociaalwetenschappelijke methodieken – in dialoog met lokale actoren. Tot op buurtniveau werd informatie verzameld over werkrelaties, eigenaarschap, lokale spilfiguren, belangrijke ontmoetingsplaatsen, afzetmarkten, productieplannen enzovoort.

De verkregen informatie over de sociale, economische en landbouwtechnische situatie van die lokale context werd aangevuld en samengelegd met de door de overheid verzamelde data rond onder andere bodemanalyses, topografische gegevens, kredietaanvragen, teeltaangiften, enzovoort. Aan de hand van kaartmateriaal ging men daarmee aan de slag in de zogenaamde lokale planningscomités, plaatsen van overleg voorgezeten door een landbouwer met altijd een meerderheid aan landbouwers en ook altijd de aanwezigheid van natuurbehouders, andere rurale actoren, wetenschappers en beleidsmakers.

De daar bekomen voorstellen rond onder andere landgebruiks- en eigendomswijzigingen en subsidiekanalen werden trapsgewijs naar boven gecommuniceerd. Er werd de uitdaging aangegaan om van het kleinste tot het grootste schaalniveau overleg en representatie te combineren. Altijd schoof één vertegenwoordiger van de groep – een landbouwer – een trapje mee naar boven. De

kleinste niveaus (buurt – gemeenschap) werden gezien als de hoeksteen, maar er moest afstemming worden gezocht. Het was een huzarenstuk om op het districtsniveau tot voorstellen te komen. Dat vereiste een “*continual interchange of ideas and opinions*”.¹⁷

Ondanks groeipijnen werd het coöperatief planningstraject op korte tijd consistent en daadkrachtig doorgevoerd. De participatiegraad in het programma was zeer groot: in 1941 (twee jaar na de start) hadden 2200 rurale districten (drie vierde van het totaal aantal in de VS) een planningsproces opgezet. Ongeveer de helft van al die districten hadden de laatste fase van beleidsaanbevelingen bereikt. Eind 1941 participeerden 200.000 landbouwers en 18.000 overheidsmedewerkers in de planningscomités, 57.000 mensen namen deel aan de districtscomités, waaronder 40.000 landbouwers. Vrouwen maakten voor een vierde deel uit van de representatie in de fora. Tot wel duizenden meetings werden georganiseerd per staat.

De periode van het coöperatief planningsproces kan in specifieke gevallen als een succes worden bestempeld. Om te illustreren met één voorbeeld: In Greene County (Georgia) werden aanbevelingen gegeven om op 60% procent van de bodems aan erosiecontrole te doen; er werd geijverd voor een betere relatie tussen verpachter-pachter door onder andere in te zetten op betere huisvesting, lange termijn op schrift vastgelegde pacht, winterwerk voor mensen die aan deelpacht deden, en compensatie voor pachters die zich hadden ingezet voor bodemverbetering; er werd een programma voorgesteld met krediet voor landloze boeren; er werd een systeem van leningen voorgesteld zodat bepaalde pachters grond konden kopen. Een deel van die aanbevelingen werd opgevolgd en gerealiseerd. Dat voorbeeld toont – los van de ras- en klasseongelijkheid die in de jaren 30 in het rurale Zuiden van de Verenigde Staten absoluut pertinent was en los van de spanningsvelden van lokaal overleg – hoe coördinatie en samenwerking tussen beleid en burger tot consensus op lokaal niveau kon leiden.

Tegenkanting en politieke verschuiving

Ondanks de moeilijkheden waarmee het New Deal-programma kampte en de openheid waarmee de beleidsmakers het spanningsveld tussen directe en representatieve democratie erkenden, heeft het agrarisch New Deal-programma zichzelf ongetwijfeld kunnen bewijzen. Aanpassingen, verbeteringen of gedegen evaluaties van het agrarische democratische proces zijn er nooit gekomen omdat het abrupt werd afgebroken.

De tegenkanting werd groter vanaf 1942 en kwam van een aantal mensen binnen de USDA, die van in het begin sceptisch waren ten aanzien van het werk van de agrarische intellectuelen. Meer behoudsgezinde ambtenaren en

politici onderdrukten ideeën rond democratie voor landbouwers binnen de USDA en de landuniversiteiten, en schraptten ideeën uit lopende programma's. De volledige beëindiging kwam er na de Tweede Wereldoorlog met de komst van de tweede *Red Scare*, wat leidde tot een uitgesproken anti-Newdealism: professoren, economische planners en het hoofd van de planningsdienst werden ontheven van hun functies.¹⁸

Na de Tweede Wereldoorlog zette de VS zich schrap voor een transitie naar een meer gemoderniseerde landbouw met de focus op de chemische, biologische en mechanische innovaties die de landbouw productiever maken.

De overheid schreef een programma uit dat inzette op de maximalisatie voor de condities tot mechanisering en schaalvergroting, maar liet daarbij meteen haar missie als facilitator van welzijn en participatie vallen. Dat had ook een radicale impact op de 'mission statement' van de rurale sociologie en de landbouweconomie. Niet langer werden zij gezien als tools om de condities van het platteland te verbeteren. Sociologie werd vanaf dan gezien als een middel om te onderzoeken hoe het opnemen van technologie door landbouwers beter kan worden gestimuleerd, en de economie wordt ingezet om te berekenen hoeveel efficiëntie in opbrengst en organisatie kan worden bekomen door modernisatie. De ruimere vraag om het platteland te ondersteunen en het tweerichtingsverkeer tussen expert en landbouwer maakten plaats voor 'lineaire innovatie' waarbij de beslissingen over wat de juiste innovatie was, werden genomen zonder inbreng van de landbouwer.¹⁹ Het duurde nog tot het begin van de 21e eeuw voordat dat model terug in vraag werd gesteld.

Schril contrast met de huidige Vlaamse beleidscontext?

Het huidige Europese landbouwbeleid schuift een visie naar voor waar veel van de problemen die toen in de Verenigde Staten werden besproken, nog altijd op tafel liggen. Ook vandaag is er nood aan een daadkrachtig optreden om die uitdagingen aan te gaan, maar het politieke arrangement waarvan we gebruikmaken, resoneert uitermate matig met het idee van een participatieve democratie. Het debat wordt herleid tot beleidsvorming door experten aan de top en polariserende discussie in de media. De visie van de landbouwer valt ervantussen.

In Vlaanderen werd de afstand tussen de overheid en de boer tijdens de afgelopen decennia alsmear groter door de afschaffing van rechtstreekse communicatiekanalen, provinciale buitendiensten en adviesverlening die fungeerden als luisterend oor en raadgever. Dat droeg bij tot de perceptie van een louter controlerende en afstandelijke overheid, en ging weg van de rol van facilita-

tor. Het historische voorbeeld kan een inspiratiebron zijn om weer meer rekening te gaan houden met de kennis, inzichten en visies van de alsmaar kleiner wordende groep landbouwers die onze voeding produceert, maar waarop ook andere maatschappelijke functies zoals educatie, waardevol landschap, natuurbeheer en boer-burgerverbinding worden geprojecteerd.

Bij het New Dealbeleid zagen we hoe 'grote vragen' vol engagement werden opgenomen in de dialooggroepen tussen landbouwers. Wat sterk opvalt bij de vragen die aan de landbouwers in de dialoogprogramma's werden gesteld, is hoe veel van de inhoudelijke thema's die toen werden besproken, ook vandaag nog relevant zijn. Er zijn de prijsdalingen die zich structureel verderzetten en zorgen voor een negatieve rendabiliteit in bepaalde sectoren zoals fruit, vee-vee en varkenshouderij. Er is een kwestie rond stikstofuitstoot en de zorgen rond bodem, natuur en de grenzen van schaalvergroting. Er ligt al jaren een herziening van de pachtwet op tafel en de mate waarin bepaalde criteria tussen pachter en verpachter al dan niet mogelijk moeten kunnen zijn. Er is een opvallend grote stijging van landbouwprijzen en vragen rond hoe landbouwgebruik kan worden beschermd. Onlangs werd ook pijnlijk duidelijk dat er nood is aan een publiek en open debat rond welzijn in de landbouw.²⁰ Dat zijn stuk voor stuk thema's die zich bevinden in het hart van het landbouwbestaan. Het is geen vergezochte hypothese om te stellen dat de huidige generatie geschoolde en veerkrachtige landbouwers een rijkdom aan ideeën en oplossingen kan formuleren. De schoen knelt in het gebrek aan doorstroming van die ideeën van de publieke sfeer naar de plaats waar beslissingen worden genomen.

Landbouworganisaties zouden eveneens een belangrijke rol kunnen spelen en de publieke dialoog rond overkoepelende thema's weer kunnen opnemen binnen hun al sterk uitgewerkte overlegstructuren: leden informeren en betrekken rond opkomende beleidskwesties, oplossingen zoeken voor spanningsvelden, beleidsopties waarbij participatie zinvol is, gezamenlijk invullen – zoals de recente richtlijn rond 'oneerlijke handelspraktijken' of de invulling van de eco-schema's van het GLB. Waar landbouworganisaties zich op Europees niveau actief hebben geëngageerd om na te denken over die programma's en ze zelf mee vormgeven, laten ze het voorlopig na om dat proces in hun lokale structuren verder te zetten.

Het model van strategische communicatie moet daarbij kunnen worden doorbroken. Neem de klassieke tegenstelling tussen landbouw en natuur die in Vlaanderen op de spits is gedreven en bijvoorbeeld recent onnodig opnieuw is aangewakkerd bij het stikstofdossier. Waar natuurbeheerder en landbouwer in een lokale context wel degelijk tot een overeenkomst kunnen komen, en ideeën en grond kunnen delen, heeft een decennialang steekspel op strategisch politiek niveau diepe wonden geslagen. Participatieve democratie gaat uit van een

omgekeerde beweging; eerst op lokaal niveau lusten en lasten afstemmen en vervolgens op een hoger niveau via regelgeving faciliteren.

In deze tekst zijn we vooral ingegaan op de participatie van landbouwers. Het voorbeeld van de New Deal sprak ten dele over agrarische democratie omdat de toenmalige rurale Verenigde Staten voornamelijk uit landbouwfamilies bestonden. Maar agrarische democratie kan ook vandaag nog een interessant concept zijn: als het gaat over thema's die heel eigen zijn aan landbouw zoals schaalvergroting, bodem en pacht. Daarbij is het belangrijk dat er een (*more*) *safe space* is om te spreken. Andere relevante actoren in het voedselsysteem kunnen daarbij ook aan tafel aanschuiven, maar hun positie moet daarin voorzichtig worden ingeschat.

Waar 100 miljard euro werd geïnvesteerd in klimaatacties, zou een deel van dat budget adequaat kunnen worden ingezet voor de organisatie van participatie. Ook het corpus aan onderzoeksinstellingen, Europees projectgeld voor wetenschap en multiactorinnovatie, en de huidige expertise rond participatieve workshops, focusgroepen en beleidsaanbevelingen zouden op dat proces kunnen worden gericht.

Het Europese landbouwbeleid is trouwens ten dele in die richting aan het evolueren, of laat daar althans ruimte voor. Voor het eerst in de geschiedenis van het Europese landbouwbeleid wordt een grote portie soevereiniteit aan de lidstaten toegekend.²¹ Het argument dat 'Europa alles bepaalt' kan niet langer worden aangehaald. De opmaak van een 'strategisch GLB-plan' op regionaal niveau maakt het mogelijk om beleidsmaatregelen te selecteren op maat van lokale condities en actoren. Europa controleert op coherentie en consistentie van de voorgestelde plannen.²²

Essentieel voor onze discussie is dat de opmaak van het strategisch GLB-plan, een beleidsplan dus, heel duidelijk de deur openzet voor een participatief proces. Landbouwers zouden – bijvoorbeeld aan de hand van een landbouwerstaskforce die onafhankelijk van lobbywerk, persoonlijke netwerken en strategische onderhandelingslogica – ideeën kunnen vormen over de aanwending van subsidies. In het nieuwe GLB kunnen lidstaten bijvoorbeeld zelf kiezen om te investeren in eco-schema's, een nieuwe vorm van milieu en klimaat-subsidies die heel vrij over alle landbouwsectoren heen kunnen worden ingezet en ook flexibel jaarlijks kunnen worden aangepast.²³ Dat betekent dat bepaalde sectoren die van oudsher minder bedield zijn in subsidies (bijvoorbeeld niet-grondgebonden varkenshouderij) voor het eerst ook meer subsidies zouden kunnen krijgen.

Wat het Amerikaans voorbeeld ons ook leert, is dat het belangrijk is dat nieuwe maatregelen die worden opgezet, stroken met de praktijk en de realiteit van de landbouw. In welke mate zijn bepaalde maatregelen opgesteld en kunnen ze worden bijgesteld om ze zo haalbaar mogelijk te maken voor landbouwers?

In Nederland experimenteert men met dat soort interacties door GLB-pilots op te zetten waarbij landbouwers feedback kunnen geven over bepaalde maatregelen door ze effectief te gaan testen. Ze kunnen ook feedback geven over het proces: hoe maatregelen controleren, erover informeren, hoe de administratie opzetten. De eerste evaluaties van het programma lopen en wat nu al blijkt is dat het vertrouwen bij landbouwers ten aanzien van regels is gestegen: doordat de deelnemende landbouwers verantwoordelijkheid en vrijheid in de bepaling van beleidsopties krijgen, zijn ze meer gemotiveerd en zien ze de kwesties als uitdagingen in plaats van als externe zaken die worden opgedrongen.

Het Amerikaanse voorbeeld kan dus een inspiratie zijn om huidige structuren te herdenken. De grootste uitdaging zal daarbij zijn om bestaande routines in vraag te stellen en om creatieve voorstellen tot uitvoering durven te brengen. We hopen dat die reflectie – ondanks de afstand en de soms andere taal in dat soort essays – tot bij de boeren komt, en dat met hen in dialoog kan worden gegaan over de voorwaarden en de mogelijkheden om de boer meer te betrekken bij de verschillende thematieken die onze Vlaamse landbouw rijk is.

Noten

1. Europese rekenkamer, “Het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het klimaat. Goed voor de helft van de klimaatuitgaven van de EU, maar emissies van landbouwbedrijven nemen niet af”, 2021.
2. Messely, Prové en Sanders, “Naar een geïntegreerde aanpak voor welbevinden in de Vlaamse land- en tuinbouw”.
3. Jaap Frouws, “Mest en macht: een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970” (Diss. Doct., 1994); Maarten Crivits, “Exploring discursive representation. Flemish agriculture as a case” (Gent, UGent ongepubliceerde doctoraatsthesis, 2016).
4. De nieuwe boerenklasse werd voornamelijk aangetrokken door de *Homestead Act*, een serie van wetten ingevoerd vanaf 1862. De *Homestead Act* hield in dat het hoofd van een gezin gratis of voor een heel lage prijs eigenaar kon worden van publieke grond in ruil voor de opbouw van een bestaan en het onderhoud van de grond. Op die manier werd ongeveer 10% van het Amerikaanse grondbezit overgeheveld naar ongeveer 1,6 miljoen *Homesteaders*.
5. Men probeerde alsmar meer granen te telen op nieuwe graslanden ter compensatie van de dalende wereldprijzen. H.H. Bennett en W.R. Chapline, “Soil erosion a national menace” (US Department of Agriculture, 1928).

6. Dat vooral door toedoen van het gebruik van de ontluikende fotografie, die voor het eerst mogelijk schokkende beelden van de effecten van de stofstormen op het rurale leven in het oog van het stedelijk publiek bracht.
7. De periode 1939-1942 wordt door historici doorgaans niet gerekend tot de officiële periode van het New Deal-beleid, maar Jess Gilbert die een historische analyse maakt van die periode spreekt over een “Intended New Deal”, waarmee hij verwijst naar hoe de leidende ambtenaren van die tijd verder bouwen op het elan en de hervormingen die in de periode 1934-1938 plaats vonden in het Amerikaanse landbouwbeleid en een hervorming van de belangrijkste beleidsorganen realiseren.
8. Robert Brett Westbrook, *John Dewey and American democracy* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2015); John Dewey, *The public and its problems* (Penn State University Press, 2012).
9. Philip Lowe, “Enacting rural sociology: or what are the creativity claims of the engaged sciences?”, *Sociologia ruralis* 50, no. 4 (2010): 311–30; Jess Gilbert, *Planning democracy: agrarian intellectuals and the intended New Deal* (New Haven: Yale University Press, 2015).
10. Die scheiding tussen theorie en praktijk moet ook worden gezien vanuit het licht van de verandering van de missie van de wetenschap in relatie tot landbouw en platteland. Waar sociologen, economen en andere sociale wetenschappers initieel werden gevraagd om mee na te denken over hoe de landbouw en het platteland konden worden geholpen in de algemene zin van het woord, werd met het modernisme vlak na de Tweede Wereldoorlog een U-turn gemaakt wat betreft wetenschappelijke missie. Sociale wetenschappen zouden vanaf dan vooral dienen om de sociale en economische condities voor maximale adoptie van nieuwe technologie en efficiënte organisatie te onderzoeken, een doelbewuste verenging die tot vandaag doorwerkt in de onderzoeksagenda. (Zie Lowe, 2010).
11. Gilbert, *Planning democracy*, 48–49.
12. Gilbert, 185.
13. Gilbert, 119.
14. Gilbert, 144.
15. Permanente educatie werd trouwens niet enkel voor landbouwers georganiseerd, maar ook het volledige personeel van de USDA en de landuniversiteiten werden betrokken in een vormingsproces en uitgenodigd om deel te nemen aan ‘schools of philosophy’, waar thema’s zoals de economie, de politicologie en sociologie en zelfs de ontologie werden onderwezen en besproken.
16. Belangrijk om op te merken is dat landgebruik hier in een veel ruimere zin moet worden opgevat dan de loutere bestemmingscategorie waar we dat vandaag veelal mee associëren.

17. Gilbert, *Planning democracy*, 130.
18. F.J. Levine en J.J. Zuiches, "Forword", in *Sociology in government*, ed. Olaf F. Larson en Julie N. Zimmerman (Philadelphia: Pennsylvania State University Press, 2003), vii–ix.
19. Lowe, "Enacting rural sociology".
20. Messely, Prové en Sanders, "Naar een geïntegreerde aanpak voor welbevinden in de Vlaamse land- en tuinbouw".
21. https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans_en; Emil Erjavec et al., *The CAP strategic plans beyond 2020: assessing the architecture and governance issues in order to achieve the EU-Wide objective: research for AGRI committee* (Brussels: European Parliament, 2018).
22. In Duitsland worden bijvoorbeeld drie verschillende strategische plannen opgemaakt om gediversifieerd in te zetten op verschillend regio's. In Nederland werkt men provinciaal. België maakt een Vlaams en een Waals plan. <http://capreform.eu/evaluating-the-legislative-basis-for-the-new-cap-strategic-plans/>, laatst geraadpleegd 18/09/2022.
23. Nicolas Lampkin et al., "Using eco-schemes in the new CAP: a guide for managing authorities" (Brussel: IFOAM EU, FIBL en IEEP, 2020).

Een geïntegreerd voedselbeleid voor een duurzame toekomst

Laurens De Meyer (KU Leuven)

Inleiding

In 2011 schudden twee heren elkaar de hand. David Lam, professor economie aan de Universiteit van Michigan, en Stan Becker, demograaf aan de John Hopkins Universiteit in Maryland. Op dat moment telt de wereld 7 miljard mensen. Met die handdruk werd een weddenschap bezegeld. Lam voorspelde dat binnen 10 jaar voeding goedkoper zou worden door innovatie en welvaart, ondanks de groeiende wereldbevolking. Becker sprak dat tegen en voorspelde dat de prijzen omhoog zouden gaan door het negatieve effect dat de mensheid heeft op het ecosysteem. Zijn redenering was dat de voedselproductie in het gedrang zou komen omdat de populatiegroei sterker zou stijgen dan de voedselproductie. Becker won de wedstrijd en schreef volgens de afspraak 194 dollar over op de rekening van een ngo die rond de stabilisatie van de populatiegroei werkt. Die 194 dollar is exact zoveel als dat een verzameling van vijf verschillende voedingsproducten (olie, vet, granen, zuivel, vlees en suiker), die 1000 dollar kosten, in waarde zijn gestegen sinds 2010.¹

Die weddenschap is een simplificering van de verschillende visies waarmee er naar ons voedselsysteem wordt gekeken, maar ze toont wel duidelijk aan hoe complex het systeem en zijn interacties zijn. Ons voedsel, tot op vandaag een zekerheid voor Westerse landen, is inherent aan onzekerheden verbonden. Bijvoorbeeld in 2021 was het effect van toenemende voedselprijzen duidelijk te zien door alsmat extremer wordende weersfenomenen.² Ook in 2022 zorgen klimaatextremen in onder andere India en de oorlog in Oekraïne voor nooit geziene hoge prijzen van onder andere graan en zonnebloempitten. Voeding is meer dan elke andere sector essentieel voor een gezonde en welvarende maatschappij. Dat we daar vanuit beleid een bijzondere aandacht aan schenken is dus niet meer

dan logisch. Dit hoofdstuk gaat dieper in op het belang van een geïntegreerd voedselbeleid. We starten met het belang van een voedselsysteem perspectief en hoe het beleid daarop kan inspelen en dat kan linken aan het historische kader. Ter illustratie van dergelijk beleid ga ik dieper in op de eiwittransitie. Waarom? De eiwittransitie is dé belangrijkste verandering om ons voedselsysteem duurzamer, gezonder en veerkrachtiger te maken. Afsluiten doe ik met een illustratie van de verschillende beleidsniveaus waarop het beleid kan werken.

Waarom is een voedselsysteemtransitie nodig?

Met onze voeding als lens kun je naar alle facetten van onze maatschappij kijken en interacties vaststellen op een breed scala van maatschappelijke aspecten. Onze voedselproductie is een economische sector, beïnvloedt onze gezondheid, heeft culturele en 'identitaire' wortels, en is een van de sterkste drivers van onze milieu- en klimaatimpact, dat alles in een sterk geglobaliseerde context.

Vandaag heeft ons voedselsysteem een stevige impact op biodiversiteit, het klimaat, land- en zoetwatergebruik, de stikstof- en fosforcyclus, bodem- water en luchtkwaliteit.³ We hebben er alle belang bij om die impact te minimaliseren, in de eerste plaats voor het behoud van de voedselproductie zelf. Ook in België worden we met problemen die aan ons voedselsysteem zijn gelinkt, geconfronteerd. Ook al zijn bepaalde van onze productiemethodes vrij efficiënt in vergelijking met andere werelddelen, de absolute milieudruk en de buitenlandse milieu-impact van ons productiesysteem blijven te groot.⁴

Buiten de milieuproblematiek heeft ons voedselsysteem eveneens een belangrijke rol te spelen. Niet in het minst in relatie met onze gezondheid. Obesitas en de daaraan gelinkte welvaartsziekten stijgen jaar na jaar, wat een zware druk legt op ons sociaal systeem. Vandaag sterven meer mensen aan overgewicht en obesitas dan aan ondervoeding. Volgens cijfers van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) is het aantal mensen met obesitas verdrievoudigd sinds 1975. Vandaag leiden meer dan 1,9 miljard volwassen mensen aan overgewicht. Daarbij komt dat bepaalde groepen met overgewicht kampen met nutriëntendeficiënties. Ze krijgen dus voldoende calorieën binnen maar hebben te weinig andere voedingsstoffen zoals vitaminen en mineralen.⁵

Tegelijk blijft ook ondervoeding een probleem. Een tiende van de wereldbevolking heeft onvoldoende toegang tot gezonde en veilige voeding, de huidige mondiale onstabiliteit maakt dat nog precairder. Dat is zelden een productieprobleem, we produceren meer dan voldoende voedsel om iedereen te voeden. Het echte probleem is de toegang tot voedsel door armoede, economische recessies of klimaatextremen. Zo steeg het percentage ondervoede mensen tot

9,9% van de wereldbevolking, waar dat in 2019 nog 8,4% was.⁶ Ook een verkeerd westers gebruik van bijvoorbeeld onze granen versterkt hongersnoden elders. De prioriteit van het Westen ligt bij de voeding van kippen, varkens en koeien, en de productie van biobrandstoffen in plaats van ervoor te zorgen dat de wereldbevolking eten heeft.⁷ Alleen de ideologische scherpslijpers uit de vlees- en biobrandstoffenindustrie met gevestigde belangen ontkennen die link nog, steevast met argumentloze, populistische retoriek.⁸

Even nefast is dat ons voedselsysteem er vandaag niet in slaagt om boeren een eerlijke prijs te geven voor hun product. Zowel in het Noorden als in het Zuiden staat de primaire producent zwak in de keten en is het inkomen laag. Zo verdient de gemiddelde Europese landbouwer nog altijd maar de helft van een gemiddelde arbeider.⁹

Om die diverse uitdagingen aan te pakken moet ons voedselsysteem op vele vlakken structureel worden aangepast, dat zijn de zogenaamde voedselsysteemtransities. Een brede aanpak is essentieel. Het volstaat niet om er één aspect van duurzaamheid uit te lichten. Ook met een te enge focus op alleen maar efficiëntiewinsten bij productie, of op verschuivingen bij consumptie, redden we het niet. Alleen een geïntegreerde aanpak door alle lagen van ons voedselsysteem heen kan voldoende antwoorden formuleren op de huidige uitdagingen.

Voedselsysteem

Wat is een voedselsysteem nu precies en hoe kunnen we de complexiteit ervan vatten? De Verenigde Naties (VN) definieert een voedselsysteem als volgt:

“Een voedselsysteem is een verbonden reeks actoren met meerwaardetoevoegende activiteiten betrokken in de productie, aggregatie, verwerking, distributie, consumptie en opruiming (verlies of afval) van voedingsproducten die afkomstig zijn uit de landbouw (inclusief veeteelt), bosbouw, visvangst en voedingsindustrie in de brede economische, maatschappelijke en natuurlijke omgeving waarin ze zijn ingebed. Die bestaan op verschillende schalen: globaal, regionaal, nationaal en lokaal. Ze zijn divers en regiospecifiek.”¹⁰

Een voedselsysteem verbindt dus alle schakels in de keten en beschrijft de impact van onze voeding op alle maatschappelijke facetten op elke schaal. Een goed werkend en duurzaam voedselsysteem staat in voor voldoende, gezonde en veilige voeding, en is een van de basisfundamenten van onze economie. De aanpassing van dat voedselsysteem is een zeer complex gegeven. Het verbindt acties tussen een grote hoeveelheid aan actoren, systeemprocessen en een netwerk van beleid en zijn regelgevend kader¹³. Er zijn twee lenzen waarmee je naar ons voedselsysteem kunt kijken: via de productiezijde of de consumptiezijde.

We beginnen met de consumptiezijde. Voedingskeuzes zijn op individueel niveau gelinkt aan gewoontes, cultuur, emoties, onze achtergrond, assumpties en waardepatronen. Iedereen kiest, al dan niet bewust of weloverwogen, meerdere keren per dag wat hij op zijn bord legt. De verandering van die keuzes is complex en vraagt tijd. Die keuze is niet louter rationeel maar wordt sterk beïnvloed door onze sociaal-culturele routines, die bestaan uit drie, onderling verbonden elementen:¹¹

- **Culturele betekenissen** zoals ideeën over wat een ‘goede maaltijd’ is en of een activiteit zoals zelf koken waardevol is.
- **Sociale, geleerde vaardigheden** zoals weten hoe je een ‘goede maaltijd’ kunt bereiden.
- **Materialen** zoals voedselproducten, kookgerei en de fysieke voedselomgeving waarin consumenten op bepaalde plekken bepaalde voedselproducten tegenkomen.

Ook aan de productiezijde heerst een inherente traagheid voor verandering. In het Westen wordt de sector gekenmerkt door een combinatie van hoge grondprijzen, een sterk geïndustrialiseerd karakter met hoge investeringskosten en producten met erg kleine marges. Bovendien is de landbouwer een prijsnemer, geen prijszetter. Jaren met goede opbrengsten worden afgewisseld met jaren van verlies. Dat maakt dat grote koerswijzigingen op korte termijn erg moeilijk zijn, eens je hebt geïnvesteerd in bepaalde productiemethodes of -systemen.¹²

Toch is ons voedselsysteem door de menselijke geschiedenis heen vele malen drastisch veranderd. Vooral de laatste 200 jaar hebben zich grote wijzigingen aan ons voedselsysteem gemanifesteerd. Heel vaak waren politieke keuzes daarin de sterkste driver van verandering. Beprijzing, handelsbeleid, subsidies, normering, en regels rond verpakking en etikettering hebben een sterke impact op wat we produceren en consumeren. Die politieke keuzes zetten vaak een richting in die lang doorwerkt. Om dat te illustreren bespreken we de laatste grote paradigmashifts in ons voedselsysteem: de groene revolutie en het ‘nooit meer honger’-beleid in Europa van na de Tweede Wereldoorlog.

Groene tovenaars

In de jaren 50 doemde het angstbeeld op dat Thomas Malthus al eind 18e eeuw voorspelde. De bevolking zou sneller stijgen dan de voedselproductie, waardoor er hongersnoden zouden ontstaan. Vanuit de VS werd dankzij agronoom Norman Borlaug een voedselrevolutie op gang getrokken: de groene revolutie. Charles C. Mann schetst die geschiedenis op magistrale wijze in zijn boek ‘De tovenaars en de profet’ uit 2018. Een sterke mechanisering, het gebruik van agro-

chemicaliën en doorgedreven veredeling voor de verwerving van nieuwe variëteiten van planten en dieren stuwden de opbrengsten naar ongekende hoogtes.¹³

Die revolutie kwam er niet spontaan door een trage aanname van innovatieve technieken door landbouwers. Wel lag een actief, doorgedreven overheidsbeleid aan de basis. Zowel de wetenschappelijke ontwikkelingen als de doorvertaling ervan naar de praktijk werden sterk gestimuleerd door het beleid met achterliggende interventies en financiering.¹⁴ De groene revolutie mag gerust een van de grootste successen die we als mensheid hebben gerealiseerd, worden genoemd.

Intussen is ook de keerzijde van die revolutie naar voor gekomen. Zo maakte de groene revolutie een exponentiële groei van onze veestapel mogelijk. Hogere gewasopbrengsten zorgden ervoor dat we een groot deel van ons areaal konden gebruiken voor het telen van veevoeder. De productie van veevoeder en dierlijke producten kwam geografisch en bedrijfsmatig gezien los te staan van elkaar, iets wat we vandaag beschrijven als 'de grondloze veeteelt'. Door alsmaar efficiënter gewassen te produceren steeg ook de consumptie van dierlijke producten. De absolute milieu-impact steeg exponentieel mee. Dat effect waarbij een toegenomen efficiëntie door sterker toegenomen consumptie niet leidt tot een daling van de absolute milieu-impact staat gekend als de 'Jevons paradox'.¹⁵ Mondiaal liep het aantal gekweekte kippen op van 3,9 miljard in 1961 tot 25,9 miljard vandaag.¹⁶ Ook werd onze voedselproductie sterk afhankelijk van fossiele brandstoffen. In 1940 was minder dan één calorie energie nodig voor de productie van één calorie voeding, tegen 1990 was dat al opgelopen tot 2,3 calorieën energie per geproduceerde calorie voeding.¹⁷ De gekende milieu- en gezondheidsproblemen die vandaag gelinkt zijn aan ons voedselsysteem, zijn deels het gevolg van de evoluties die toen in gang zijn gezet.

Voedselbeleid: geen nieuw concept

Een ander sprekend voorbeeld is het 'nooit meer honger'-beleid dat vanaf 1957 via het Europees Verdrag van Rome werd gelanceerd. Voordien was Europa erg afhankelijk van de import van goedkoop graan uit de VS. Om de zelfvoorzieningsgraad op te krikken voorzagen men heffingen op geïmporteerde granen. Europees geproduceerde voedingsmiddelen kregen een gegarandeerde prijs en afzet. De VS bedongen met de Marshallhulp achter de hand één belangrijke uitzondering: eiwitrijke en oliehoudende zaden zoals soja en koolzaad bleven wel toegang krijgen. De gesubsidieerde teelt van granen en goedkope geïmporteerde eiwitbronnen versterkte zo ook mee de opgang van de grondloze veeteelt.¹⁸

Het beleid slaagde in zijn opzet. Al in 1965 was Europa zelfvoorzienend voor de meeste van zijn basisproducten. Dat beleid werd echter te lang aangehouden en kreeg al snel een schaduwzijde. Landbouwers bleven onverhoeds pro-

duceren, onafhankelijk van de vraag. Enorme productieoverschotten waren het gevolg. Om de binnen- en buitenlandse vraag aan te zwengelen creëerde de EU een doorgedreven marketing- en exportbeleid. De uitlopers van dat beleid vinden we nog altijd terug in deels door Europa gefinancierde marketingorganisaties zoals het Vlaams Centrum voor Agricultuurmarketing (VLAM).

Hoe en wat we vandaag produceren en eten is bijgevolg meebepaald door politieke keuzes uit het verleden, we hebben dus altijd al een soort voedselbeleid gehad. Een bepaalde mate van overheidsinterventie in ons eetpatroon is dus zeker niet nieuw. Vandaag komt er bovenop het belang van voldoende, veilige en toegankelijke voeding een essentiële uitdaging bij: een drastische reductie van de milieu- en gezondheidsimpact van ons voedselsysteem. Even essentieel is het om ons voedselsysteem weerbaarder te maken tegen schokken als de klimaatverandering of geopolitieke instabiliteit.

Eiwittransitie

Een van de meest essentiële evoluties binnen ons voedselsysteem is de noodzaak tot een eiwittransitie. Dat is een reductie van onze totale eiwitinname en een lager aandeel dierlijke eiwitten in ons voedingsconsumptiepatroon.¹⁹ Die transitie is belangrijk zowel voor de reductie van de milieu-impact van ons voedselsysteem als voor de terugdringing van aan voeding gerelateerde welvaartsziekten. Ook aan de productiezijde zijn verschuivingen nodig richting minder dieren, de sluiting van kringlopen en de inzet op alternatieve eiwitproductie zoals peulvruchten, algen, insecten en eventueel fermentatietechnieken. Die transitie is gelinkt aan de vraag welk type productie we nog kunnen en willen organiseren om aan de uitdagingen op het vlak van klimaat, milieu en gezondheid te voldoen. De Vlaamse en Nederlandse stikstofcrisis toont aan dat er naast klimaat ook dwingende milieugrenzen zijn aan onze dierlijke productie.

Het belang van eiwitafhankelijkheid en voedselzekerheid is eveneens sterk gelinkt aan die transitie. Vandaag zijn we erg afhankelijk van de import van overzeese eiwitten voor de productie van onze dierenvoerders, en gaat een groot aandeel van ons areaal op aan de productie van dierlijke eiwitten, welke erg inefficiënt zijn om aan onze eiwitbehoefte te voldoen. Door onze eiwitconsumptie te verschuiven richting alternatieve eiwitten, en dieren in te zetten voor de sluiting van kringlopen en de begrazing van ecologisch waardevol grasland, verhogen we zowel onze eiwitafhankelijkheid als onze voedselzekerheid. Gezien het grote belang van die transitie moet elk voedselbeleid die transitie als fundament naar voor brengen. Hieronder gaan we concreet in op de meest impactvolle productie- en consumptieaspecten die eraan zijn gelinkt.

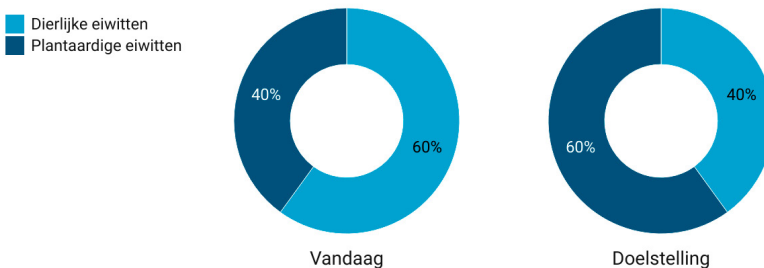
Consumptie

Een eerste stap om een gedragen beleid te bekomen is de ontwikkeling van een visie rond de rol van eiwitten in ons voedselsysteem. Dat gebeurt het best op diverse beleidsniveaus (lokaal, nationaal, regionaal of mondiaal). Dergelijk plan vertrekt vanuit een wetenschappelijk onderbouwde probleemanalyse en definieert duidelijke antwoorden en meetbare doelstellingen. Vandaag komt in het Westen ongeveer 60% van onze eiwitbehoefte uit dierlijke producten. Om aan de uitdagingen op het vlak van milieu en gezondheid te voldoen wordt die beter gereduceerd tot 40%.²⁰

Aan de consumptiezijde zet de overheid via zijn voedselbeleid het best in op een mix van beleidsmaatregelen. De maatregel met het sterkste effect is beprijzing. Daarbij worden dierlijke producten bijvoorbeeld via een heffing duurder gemaakt. Nederlands onderzoek toonde aan dat wanneer die heffingen terugvloeien richting primaire producenten voor de investering in duurzame productiemethodes, positieve effecten optreden op het vlak van ecologische, economische en sociale factoren. “Met behulp van een dergelijk systeem zijn transities voor de gehele sector mogelijk waarbij ook de productie buiten de ketenarrangementen duurzamer wordt”, concluderen de onderzoekers.²¹

Een tweede stap is de invoering van eerder zachte beleidsmaatregelen zoals de aanpassing van de keuzearchitectuur. Consumenten maken hun keuze op het vlak van normen, conventies, kosten, gemak, gewoontes en de manier waarop voeding wordt aangeboden. Dat alles noemen we de voedselomgeving. De aanpassing van die voedselomgeving via bijvoorbeeld *nudging* kan de nodige veranderingen in ons voedingspatroon teweegbrengen. *Nudges* zijn interventies gebaseerd op gedragsinzichten en spelen in op het sturen van bepaalde voedselkeuzes.

Beoogde evolutie eiwitconsumptie



Bron: Rubens, et al., 2019 • Gecreëerd met Datawrapper

Figuur 1 Beoogde verschuiving van dierlijke naar plantaardige eiwitconsumptie.

Zo toont onderzoek aan dat consumenten sneller kiezen voor een vegetarisch alternatief voor broodbeleg als dat op ooghoogte naast de dierlijke variant staat. Ook houdt die verandering in keuzegedrag op lange termijn aan. Dergelijke actie kun je verankeren door met alle relevante ketenpartijen afspraken te maken om consumenten via nudging richting meer plantaardige keuzes te sturen.²²

Ten slotte zijn er nog acties gericht op het bewustzijn en de competenties. Een switch richting alternatieve eiwitten vraagt een sterke aanpassing in gewoontes, gedrag en handelingen van de consument. Via actieve overheids campagnes die inspelen op gedeelde waarden en emoties, kan het bewustzijn bij consumenten worden vergroot.²³ Door de inbreng van de eiwittransitie in het curriculum van jongeren en gezondheidsprofessionals wordt de kennis rond het belang van minder dierlijke producten duurzaam verankerd in onze voedingsgewoontes. Daarbij maken we het best een combinatie tussen culinaire tradities en sociale verwachtingen aangevuld met nieuwe producten en gewoontes.

Het grootste effect zien we door in te spelen op een mix van strategieën die een combinatie maken van voedingspatronen, gerechten, ingrediënten en individuele hapjes. Door daarop in te spelen zullen alternatieve eiwitten worden opgenomen als een belangrijk deel van het voedingspatroon en in onze kookgewoontes. Nieuwe alternatieve ingrediënten zullen op termijn worden herkend als lekker, gezond en voedzaam.²⁴

Productie en verwerking

Binnen de retail en de verwerkende industrie zijn het laatste decennium grote sprongen gemaakt. Het aanbod vlees- en zuivelalternatieven is een van de snelst groeiende segmenten in de voedingsindustrie. De overheid kan die positieve dynamiek aanzwengelen door samenwerkingsplatformen te creëren waarbij retail, verwerkende industrie en onderzoeksinstituten elkaar vinden. Ook door de actieve ondersteuning en financiering van onderzoek richting eiwitalternatieven speelt de overheid zijn rol als motor in de versnelling van de eiwittransitie.²⁵ Binnen Vlaanderen wordt vanuit het Departement Omgeving met de 'Green Deal Eiwitshift' daarop ingezet.

Ook onze primaire productie heeft baat bij de eiwittransitie. Al wordt die shift in landbouwmiddelen vaak erg sceptisch of negatief bekeken door de berichtgeving rond de milieu- en klimaatimpact van onze veestapel. Dat onze veestapel zowel mondiaal als in België te groot is, is duidelijk.²⁶ Wel heeft vee nog altijd een belangrijke rol te spelen in het voedselsysteem van de toekomst. Ze zetten reststromen uit de voedingsindustrie om tot nuttige voedingsstoffen, leveren mest en dragen bij aan landschapsbehoud. Door de verankering van eiwittransitie in ons voedselbeleid verschuift de focus van 'zo veel moge-

lijk dierlijke productie' naar een 'zo goed mogelijke dierlijke productie'. Daarbij worden de waardevolle functies van onze veestapel gemaximaliseerd. Het rundvee wordt afgestemd op het areaal blijvend grasland, de monogastrische dieren (voornamelijk kippen en varkens) stemt men grotendeels af op de hoeveelheid beschikbare reststromen uit de voedingsindustrie. Zo evolueert men richting kringlooplandbouw waarbinnen dieren een sleutelrol vervullen.

Ook de akkerbouw kan sterker uit die transitie komen. Waar vandaag een groot deel van ons areaal opgaat aan de productie van veevoeder, kan worden geheroriënteerd richting plantaardige eiwitten en grondstoffen voor de productie van vlees- en zuivelvervangers. Zo hebben peulvruchten heel wat potentieel in ons huidige productie- en consumptiesysteem. Zowel klassieke peulvruchten als de gele spliterwt, of meer voor onze streken vernieuwende teelten zoals kikkererwten en soja, kunnen doorbreken in onze akkerbouw. Ook agronomisch en ecologisch hebben ze grote voordelen. Zo fixeren ze stikstof, wat de afhankelijkheid van kunstmest reduceert, en leveren ze nectar aan bestuivers. Bovendien zijn ze droogtetolerant wat van die planten een geschikt klimaatadaptief gewas maakt. Helemaal interessant wordt het als die vlinderbloemigen in duotelt met granen worden geplant. Experimenten met linzen/spelt of tarwe/erwt geven veelbelovende resultaten naar opbrengst en duurzaamheidspotentieel.

De dynamiek richting een evenwichtiger dieet, de afbouw van de veestapel, de sluiting van kringlopen, de stimulering van onderzoek en ontwikkeling naar en de implementatie van nieuwe teelten zal worden versterkt als de eiwittransitie maximaal wordt geïntegreerd als een van de bouwstenen van ons voedselbeleid.

Een voedselbeleid voor elke schaal

De opzet van een voedselbeleid vraagt een gediversifieerde en gelaagde aanpak. De organisatie ervan gebeurt het best parallel op verschillende beleidsniveaus en bevat altijd volgende ingrediënten:

- een duidelijke, wetenschappelijk onderbouwde visie;
- meetbare doelstellingen;
- co-creatieve betrokkenheid van sectorpartners via bijvoorbeeld een voedselraad;
- continue aanpassing en bijsturing op basis van verworven inzichten en maatschappelijke evoluties.

De visie is een soort scheidsrechter die de doelen en regels uitzet waaraan wetgevende en regelgevende initiatieven van eraan gelinkte beleidsdomeinen worden afgetoetst. Een wetenschappelijk onderbouwde aanpak zorgt voor een ste-

vig onderbouwd beleid. De co-creatieve en eventwichtige betrokkenheid van alle actoren zorgt ervoor dat een breed scala aan inzichten wordt meegenomen. Meetbare doelstellingen garanderen dat de doelgerichtheid en effectiviteit van het beleid kan worden geëvalueerd en concreter maken de overkoepelende visie. Op basis daarvan kan men het beleid evalueren en bijsturen. Een bijkomend voordeel van een sterke en gedragen voedselvisie is dat het een helder beeld schetst van waar we als maatschappij naartoe gaan. Zo krijgen ook producenten, verwerkers, retailers en kredietverstrekkers meer investeringszekerheid. Tegelijkertijd wordt de afbouw van investeringen in niet duurzame sectoren versterkt, wat de nodige transitie verder aanjaagt.

Belangrijk bij de uitwerking van die visie is dat ze is gestoeld op solide wetenschappelijk inzichten uit zowel de alfa- als de bètawetenschappen. In het verleden werd al te vaak gefocust op puur technologische oplossingen. Ons voedselsysteem is echter zodanig complex en verweven met alle facetten van onze maatschappij dat ook in de oplossingen die complexiteit aan bod moet komen. Technologische evoluties zijn en blijven een essentieel onderdeel van de oplossingen maar ze moeten in evenwicht zijn met de diversiteit aan dimensies die vanuit sociologische, politieke, culturele, economische, psychologische en ethische hoek naar boven komen.²⁷

Er bestaat geen optimaal beleidsniveau voor de organisatie van een voedselbeleid. Op elke schaal, van mondiaal tot lokaal, is degelijk beleid nodig om de nodige aanpassingen aan ons voedselsysteem te realiseren. Bovendien is er coherentie nodig tussen de verschillende niveaus. Zo kan het beleid in een zichzelf versterkende spiraal terechtkomen om de nodige transitie te versterken.

Mondiaal

Klimaatverandering, biodiversiteitsverlies, toegang tot voedsel, vermindering van conflicten ... De uitdagingen waar ons voedselsysteem voorstaat, stoppen niet aan landsgrenzen. Een goed functionerend globaal voedselsysteem is in het belang van iedereen, en heeft politieke, economische en ecologische gevolgen op de hele wereldbevolking. Voeding is al eeuwen een mondiaal gegeven maar vandaag meer dan ooit. Onze voeding en de hulpstoffen om onze voeding te produceren komen van overal ter wereld, en voeding die in België wordt geproduceerd, vindt zijn weg ook buiten onze landsgrenzen. Dat maakt dat bij ons gemaakte beslissingen ook elders voelbaar zijn.

Grote conflicten en politieke instabiliteit leiden vaak tot honger. De situatie in Oekraïne maakt dat pijnlijk duidelijk. Maar evengoed hebben conflicten ook hongersnood als oorzaak. Zo lag het mislukken van de graanoogst in 2011 mee aan de basis van de Syrische burgeroorlog. Tussen 2006 en 2011 kende Syrië ernstige droogtes gelinkt aan de klimaatverandering. Die leidden tot de

mislukking van de graanoogsten op drie van de vier landbouwbedrijven. In dezelfde periode stierf 86% van de veestapel.

Handel is een essentieel gegeven inzake ons voedselsysteem om honger in de wereld te reduceren. Als er voedseltekorten ontstaan door bijvoorbeeld droogtes, is import belangrijk. Onderzoek wijst uit dat handel in voeding een essentiële adaptatiemaatregel is om lokale tekorten gelinkt aan misoogsten door klimaatverandering op te vangen. Het aantal mensen die potentieel hongerlijden als gevolg van klimaatverandering, wordt van 73 miljoen naar 20 miljoen mensen gereduceerd bij een goed werkend handelssysteem. Belangrijk daarbij is dat een globaal handelsbeleid rekening moet houden met bepaalde trade-offs, want oneerlijke handel kan ook negatieve effecten veroorzaken. Zo leidde de export van goedkoop kippenvlees en dito tomaten uit Europa en de VS in Ghana tot een implosie van de lokale industrie. Oneerlijke handel ontnemt het economische ontwikkelingspotentieel van het Zuiden. Speculatie op bepaalde basis voedingsstoffen kan tot prijsschommelingen leiden die enorm negatieve effecten kunnen hebben op bepaalde werelddelen of bevolkingsgroepen. Handel vormt dus ook in zekere zin een bedreiging voor voedselzekerheid en vraagt eerlijke, mondiale afspraken.²⁸ Ook in het kader van de eerder besproken globale milieu-impact is een mondiale aanpak vereist. Wat we hier graag eten, heeft ook een impact elders ter wereld, denk maar aan de aan veevoeder gelinkte ontbossing in Latijns-Amerika.

Een eerste stap voor een mondiale visie op voeding wordt momenteel gezet binnen de VN. Daar werd op 23 september 2021 de *Food Systems Summit* georganiseerd. Dat evenement vond plaats tijdens de algemene vergadering van de VN en moest de verduurzaming van ons voedselsysteem versnellen door verbeteringen aan te brengen bij alle 17 *Sustainable Development Goals* (SDG's).

Als aanloop naar de *Food Systems Summit* werden voorbereidende activiteiten opgezet zoals de formulering van wetenschappelijke adviezen, de uitbouw van een community, de ondersteuning van 'Food Heroes' die werken aan het voedselsysteem van de toekomst en de opzet van 'Food System Dialogues'. Die laatste hebben als doel stakeholders door de hele keten heen samen te brengen om ideeën, partnerschappen en acties te laten ontstaan. Al die zaken dienden als input voor de summit. Vier concrete actiepaden werden vooropgesteld:

- de verzekering van toegang tot veilige en voedzame voeding;
- een shift richting duurzame voedingspatronen;
- de versterking van natuurondersteunende productiemethodes op een toereikende schaal;
- de bevordering van een fair inkomen en een betere waardeverdeling in de keten.
- de inbouw van veerkracht tegen schokken, kwetsbaarheden en stress op het voedselsysteem.

Het concrete doel na afloop van de summit was niet om nieuwe structuren op te zetten, maar wel om de bestaande mondiale, regionale, nationale en lokale organen ertoe aan te zetten om de doelstellingen verder uit te rollen. Toch kwam er ook kritiek vanuit bepaalde hoeken van het middenveld. Zo zou er op de summit te weinig aandacht zijn geweest voor machtsverhoudingen en mensenrechten, en zouden bedrijfsbelangen te sterk doorwegen in de beslissingsstructuren.²⁹ Wetenschappers pleiten dan ook voor de oprichting van een onafhankelijk adviesorgaan voor de ondersteuning, de begeleiding en de versnelling van de nodige transitie binnen ons voedselsysteem, naar analogie met wat het IPCC voor het klimaat doet. Dat adviesorgaan bouwt zijn kennis het best op een combinatie van inzichten uit de natuurwetenschappen, de sociale wetenschappen, de geesteswetenschappen en inheemse en lokale inzichten.³⁰

Regionaal

Ook op het Europese niveau is het belang van een voedselbeleid doorgedrongen. Op 20 mei 2020 werd de Europese voedselstrategie van 'Farm to Fork' voorgesteld. Die strategie past in het kader van de Europese Green Deal waarmee de Europese Commissie de transitie richting een duurzame samenleving wil versnellen. Die strategie heeft de ambitie om de link te maken tussen verschillende Europese beleidsdomeinen. Ook met de lidstaten en de SDG's wordt een maximale coherentie nagestreefd. De Europese commissie schuift drie basisprincipes naar voor:

- de productie van voedsel met een neutrale of positieve milieu-impact;
- toegang voor iedereen tot voldoende kwalitatieve en duurzame voeding;
- een betere economische return door de keten heen: de meest duurzame voeding moet ook de meest betaalbare worden.

De Commissie engageert zich onder meer tot de uitwerking van een wettelijk kader voor een duurzaam Europees voedselsysteem tegen het einde van 2023. Dat moet de coherentie met de eigen beleidsprioriteiten in de lidstaten verzekeren. In de strategie komen zowel doelstellingen met 23 concrete initiatieven als eerder vage intenties naar voor. Het concrete niveau bevindt zich vooral aan de productiezijde. Zo wil de commissie het antibiotica- en pesticidengebruik en de uitspoeling van nutriënten met 50% reduceren, en het gebruik van kunstmeststoffen met 20% laten dalen tegen 2030. Het areaal biologische landbouw moet dan weer stijgen tot 25% in diezelfde periode. Ook op het vlak van broeikasgasemissies van de veeteelt wordt een daling vooropgesteld, zij het zonder concreet richtcijfer.³¹

Doelstellingen Europese Farm to Fork-strategie



Bron: Farm to Fork • Gecreëerd met Datawrapper

Figuur 2 Concrete productiedoelstellingen in de 'Farm to Fork'-strategie van de Europese commissie.

Op het vlak van de verwerking en de consumptie blijft het bij minder concrete engagementen zoals de opstelling van een gedragscode richting retailers rond de vermarkting van duurzame voedingsproducten en vrijwillige afspraken met de verwerkende industrie rond gezondheid en milieu-impact. De eiwittransitie en de reductie van voedselverlies worden naar voor geschoven als een te versnellen evolutie en ook ambities rond labels op het vlak van gezondheid en milieu evenals het belang van de voedselomgeving komt aan bod, maar helaas zonder echt concrete targets.

Op zich bevat die strategie toe te juichen ambities die een evenwicht zoeken tussen systeemverandering, technologische optimalisatie en aanpassingen door de hele voedselketen heen.³² Het gevaar bij die strategie is dat ze niet naar de onderliggende beleidsdomeinen wordt doorvertaald. Onderzoekers Hanna Schebesta en Jeroen J. L. Candel definiëren vier grote uitdagingen die zullen bepalen of de strategie zal slagen of niet: (a) de onopgeloste ambiguïteit rond het begrip 'duurzame voeding'; (b) de discrepantie tussen de geformuleerde objectieven en de specifieke voorgestelde wettelijke acties; (c) de beperkte inbedding van de strategie binnen de Europese Commissie; (d) de beperkte coördinatie tussen de lidstaten.³³

Volgens de onderzoekers is de meest systemische ambitie de creatie van een wettelijk kader rond het begrip duurzaam voedselbeleid. Dat moet voornamelijk beleidscoherentie op lidstaatniveau nastreven. Een grondig uitgewerkt kader kan de kiem bevatten van een echt geïntegreerd Europees voedselbeleid. De opstelling van gemeenschappelijke definities, principes, noodzakelijkheden en de duiding van de verantwoordelijkheden van alle actoren in de voedselketen hebben het potentieel om een echte systeemverandering teweeg te brengen.³⁴ Of die strategie echt zal bijdragen aan een substantiële transitie van het Europese voedselsysteem zal afhangen van de aanpak van die uitdagingen en de doorvertaling naar de lidstaten. De richting dat het nieuwe Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) uitgaat, toont alvast weinig ambitie en samenhang om de doelstellingen binnen de 'Farm to Fork'-strategie ook effectief te kunnen realiseren.³⁵

Nationaal

In België is het concept voedselbeleid in de kern vooral relevant op deelstaatniveau, al zijn er ook op federaal niveau cruciale domeinen die betrokken moeten worden om een echt geïntegreerde aanpak te verzekeren. Zowel Vlaanderen als Wallonië werken momenteel aan de opstelling van een voedselvisie waarbij ze lokale klemtonen kunnen leggen afhankelijk van de landbouwtypologie en de voedselcultuur aan beide zijden van de taalgrens. Brussel is een absolute voorloper en zet al sinds 2016 voeding hoog op de beleidsagenda. De uitgewerkte voedselvisie vervangt de bestaande beleidsdomeinen niet, maar zorgt ervoor dat alle een evenwaardige inbreng hebben. Door het maximaal op elkaar afstemmen van de ingebrachte bouwstenen ontstaat een gefundeerd en gedragen beleid. Een neutrale, ambtelijke verantwoordelijke die het gezicht is van die voedselvisie kan de implementatie en de aftoetsing van beleidsmaatregelen vormgeven. Naar analogie met de bouwmeester kan dat een politiek neutrale voedselmeester zijn. Die wordt geadviseerd door een voedselraad met actoren uit de hele keten. Allen hebben een evenwichtige stem in de adviesvorming. Die processen mogen niet louter consultatief verlopen, alleen met echte participatie is er sprake van een gedragen beleid. De geleverde input draagt dan iteratief bij aan de besluitvorming op ambtelijk en politiek niveau.

Prioritair is de opstelling van een grondige probleemanalyse: welke specifieke problemen zijn er in de Belgische, Vlaamse en Waalse context en hoe kunnen die worden aangepakt? Daaruit moet een sterke en duidelijke visie vloeien die het kader schept waarbinnen verdere initiatieven worden genomen om transformatieve processen te ondersteunen. Die worden het best voorzien van duidelijk omschreven en gekwantificeerde doelen. Belangrijk is ook het evolutief karakter van het beleid. Bijsturingen en aanpassingen in het kader van evoluties en nieuwe inzichten zijn nodig om snel genoeg te kunnen inspelen op veranderende noden en omstandigheden.

Ook Vlaanderen heeft met zijn in 2020 gelanceerde voedselstrategie de eerste stappen gezet richting een geïntegreerd voedselbeleid. Dat werd ontwikkeld door het departement Landbouw en Visserij dat vier speerpunten naar voor schuift:

- Voluit voor een veerkrachtige voedsleconomie.
- Voedsel verbindt boer en burger.
- Circulair en duurzaam ondernemen voor de toekomst.
- Gezonde en duurzame voeding voor iedereen.

Met die lancering hing zowel de oprichting van een voedselraad (Voedselcoalitie) als de oproep voor ‘voedselveranderaars’ samen. De raad behoudt het

overzicht en stuurt mee de strategische keuzes binnen het te ontwikkelen voedselbeleid. De voedselveranderaars zijn relevante actoren die met spraakmakende projecten de nodige veranderingen binnen het voedselsysteem moeten symboliseren en ook concreet veranderingen op het terrein teweegbrengen. De grote zwakte vandaag is dat de probleemanalyse en de daaruit voortvloeiende overkoepelende visie ontbreken. Het huidige traject is dus nog maar een eerste kleine stap richting een effectief voedselbeleid.

Lokaal

Daar waar op het globale, regionale en nationale niveau het idee van een voedselbeleid vrij recent doordringt, bestaat het op stedelijk niveau al ruim twintig jaar. In 2014 brak het idee breed door dankzij het *Milan Urban Food Policy Pact* waarbij meer dan 100 steden over de hele wereld de handen in elkaar sloegen om de uitbouw van een voedselbeleid te versterken.

Productie, verwerking, distributie, toegang tot voedsel, consumptie en afvalverwerking van voeding zijn allen dicht verbonden met het stedelijke niveau. De inzet van voeding als lijm voor het bereiken van duurzaamheidsdoelstellingen of culturele doelen zoals het dichten van de kloof tussen stad en platteland zijn intussen gemeengoed in grote steden. De connectie met het platteland is belangrijk, de stad valt binnen de voedselcontext niet als zelfstandige entiteit te bekijken. Wel is ze ingebed in de peri-urbane regio en verbonden met het rurale hinterland. De versterking van de linken daartussen verhoogt de sociale en economische veerkracht van ons voedselsysteem.

Steden hebben een aantal hefboomen in handen zoals aanbestedingen voor collectieve catering van scholen, hospitalen of andere publieke instellingen, de eigendom van land, de ontwikkeling van commerciële zones, de planning van buurten, de organisatie van voedselraden, de facilitering van boerenmarkten enzovoort. Een lokaal voedselbeleid of een lokale voedselstrategie kan via die hefboomen inspelen op een diversiteit aan doelstellingen zoals de verbetering van de voedselkwaliteit, de reductie van voedselverlies en afval, de stimulering van de lokale economie, de versterking van de sociale cohesie tussen stadsbewoners, de verbetering van de volksgezondheid, de bescherming van het milieu, de inzet van toeristische troeven enzovoort.¹³

Gent is in België het meest sprekende voorbeeld. Sinds 2014 zet Gent met 'Gent en Garde' voeding als centraal beleidsdomein neer met als focuspunten: korte en duurzame voedselketen, 'iedereen eet duurzaam en niets gaat verloren.' Het ondersteunen van 'donderdag veggiedag', 'de restorestjes' en 'lunch met LEF' zijn de bekendste voorbeelden. Met Gent en Garde won de stad in 2019 ook de prestigieuze Global 'Climate Action Award' van de Verenigde Naties.

Conclusie

De uitdagingen in ons voedselsysteem zijn groot, divers en prangend. Een goed onderbouwd, gedragen voedselbeleid heeft het potentieel om een antwoord te formuleren op die uitdagingen. Dat kan alleen als er op alle niveaus, van globaal tot lokaal, sterke beleidsincentives worden genomen om de nodige transitie te katalyseren. Op het lokale niveau zijn die evoluties al lang aan de gang en hebben ze hun potentieel als motor van verandering op sociaal, economisch en ecologisch vlak bewezen. Op het nationale, regionale en globale niveau worden de eerste hoopgevende stappen gezet. Hoe groot de kans op slagen is, zal afhangen van hoe coherent, onderbouwd en gedragen dat beleid wordt ontwikkeld. Als we onze toekomst duurzaam vorm willen geven, kan een goed onderbouwd voedselbeleid met een heldere en enthousiasmerende visie niet ontbreken. Met de problemen op het vlak van klimaat, milieu en geopolitieke instabiliteit hebben we meer dan ooit nood aan een versnelde uitrol daarvan, in het belang van iedereen. Hoe kunnen we ons voldoende, duurzaam en gezond blijven voeden? Een prangendere vraag valt er niet te bedenken.

Noten

1. “Are there too many people? All bets are off”, the Guardian, May 8, 2021, <http://www.theguardian.com/world/2021/may/08/are-there-too-many-people-all-bets-are-off>.
2. <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>.
3. Mario Herrero et al., “Livestock and the environment: what have we learned in the past decade?”, *Annual review of environment and resources*, 40, no. 1 (2015): 177–202; Marco Springmann, Michael Clark, Daniel Mason-D’Croz, Keith Wiebe, Benjamin Leon Bodirsky, Luis Lassaletta, de Vries Wim, et al., “Options for keeping the food system within environmental limits”, *Nature (London)* 562, no. 7728 (2018): 519–25; Walter Willett et al., “Food in the anthropocene: The EAT–Lancet commission on healthy diets from sustainable food systems”, *The Lancet (British Edition)* 393, no. 10170 (2019): 447–92; Dieter Gerten et al., “Feeding ten billion people is possible within four terrestrial planetary boundaries”, *Nature Sustainability* 3, no. 3 (March 2020): 200–208.
4. Erika Van der Putten, Floor Vandevenne en Igor Struyf, “MIRA systeembalans 2017 – voedingssysteem” (VMM, 2017); Kristof Rubens, Loes Neven en Jolien Jonckheere, “Voeding en milieuverantwoorde consumptie: naar gezonde

- voedingspatronen voor een gezonde planeet – achtergronddocument bij aanbevelingen bij de voedingsdriehoek”, (Laken: Vlaams Instituut Gezond Leven i.s.m. departement Omgeving en Agentschap Zorg en Gezondheid, 2021).
5. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>, laatst geraadpleegd 25/08/2021.
 6. <https://www.who.int/news/item/12-07-2021-un-report-pandemic-year-marked-by-spike-in-world-hunger>, laatst geraadpleegd 18/09/2022.
 7. Lisa M. Pörtner et al., “We need a food system transformation—In the face of the Russia-Ukraine war, now more than ever”, *One Earth* 0, no. 0 (May 10, 2022). Zie open brief: <https://slakner.wordpress.com/2022/03/12/tackling-the-short-term-food-crisis-in-developing-countries-open-letter-to-the-eu-commission/>.
 8. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/commission-reaffirms-commitment-to-eus-green-goals-in-first-food-security-meeting/>, laatst geraadpleegd 18/09/2022.
 9. https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en, laatst geraadpleegd 18/09/2022.
 10. Joachim von Braun et al., “Food system concepts and definitions for science and political action”, *Nature Food* 2, no. 10 (October 1, 2021): 748–50.
 11. Michiel de Krom, Marijke Vonk en Hanneke Muilwijk, “Voedselconsumptie veranderen. Bouwstenen voor beleid om verduurzaming van eetpatronen te stimuleren” (Planbureau voor de Leefomgeving, 2020).
 12. Erika Van der Putten, Floor Vandevenne en Igor Struyf, “Mira systeembalans 2017 – voedingssysteem”.
 13. *The wizard and the prophet: two remarkable scientists and their dueling visions to shape tomorrow's world*, 2018.
 14. Emma Vandebroeck, “Food: to feed or to profit. (De)commodification in the food system and community supported agriculture” (Uppsala, Uppsala University, Dept of Archaeology and Ancient History, 2019); Deborah Fitzgerald, *Every farm a factory: the industrial ideal in American agriculture* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 2010); J. R. McNeill en Erin Stewart Mauldin, *A companion to global environmental history* (John Wiley & Sons, 2015).
 15. John M. Polimeni et al., *The myth of resource efficiency: the Jevons paradox* (Routledge, 2015).
 16. <http://www.fao.org/faostat/en/#data/QCL>, laatst geraadpleegd 02/09/2021.
 17. McNeill en Mauldin, *A companion to global environmental history*.
 18. Eddy Nietsen, Eddy Raymaekers en Yves Segers, *Lekker dier!? Dierlijke productie en consumptie in de 19de en de 20ste eeuw* (Leuven: Centrum voor Agrarische Geschiedenis, 2003).

19. Willett et al., “Food in the anthropocene”; Joop de Boer en Harry Aiking, “Strategies towards healthy and sustainable protein consumption: A transition framework at the levels of diets, dishes, and dish ingredients”, *Food quality and preference* 73 (2019): 171–81.
20. Rubens, Neven en Jonckheere, “Voeding en milieuverantwoorde consumptie”; PBL, “Dagelijkse kost. Hoe overheden, bedrijven en consumenten kunnen bijdragen aan een duurzaam voedselsysteem”, Text, PBL Planbureau voor de leefomgeving, April 16, 2019; R. Gaillac en S. Marbach, “The carbon footprint of meat and dairy proteins: a practical perspective to guide low carbon footprint dietary choices”, *Journal of cleaner production* 321 (2021): 128766.
21. Willy Baltussen et al., “Beprijzen van vlees en verduurzaming. Een begaanbare weg?” (Wageningen Economic Research, 04 2021).
22. Hendrik Slabbinck et al., “Het duwtje in de juiste richting: langetermijneffecten gedrag hoe de Vlaamse consument begeleiden naar een milieuverantwoord consumptiepatroon. Case retail & case bedrijfsrestaurants”, 2018; Verena Kurz, “Nudging to reduce meat consumption: immediate and persistent effects of an intervention at a university restaurant”, *Journal of environmental economics and management* 90 (2018): 317–41; Quenia dos Santos et al., “Impact of a nudging intervention and factors associated with vegetable dish choice among European adolescents”, *European journal of nutrition* 59, no. 1 (2019): 231–47.
23. Ruben Sanchez-Sabate en Joan Sabate, “Consumer attitudes towards environmental concerns of meat consumption: A systematic review”, *International journal of environmental research and public health* 16, no. 7 (2019): 1220.
24. Harry Aiking en Joop de Boer, “The next protein transition”, *Trends in food science & technology* 105 (2020): 515–22.
25. SAPEA, “A sustainable food system for the European union” (Berlin: Science Advice for Policy by European Academies, 2020).
26. Allan Buckwell en Elisabeth Nadeu, “What is the safe operating space for EU livestock?” (Rise Foundation, 2018), 106.
27. Jayati Ghosh, James Heintz en Robert Pollin, “Speculation on commodities futures markets and destabilization of global food prices: exploring the connections”, *International journal of health services* 42, no. 3 (2012): 465–83.
28. Jayati Ghosh, James Heintz en Robert Pollin, “Speculation on commodities futures markets and destabilization of global food prices: exploring the connections”, *International journal of health services* 42, no. 3 (July 1, 2012): 465–83.
29. Matthew Canfield, Molly D. Anderson en Philip McMichael, “UN food systems summit 2021: dismantling democracy and resetting corporate control of food systems”, *Frontiers in sustainable food systems* 5 (2021); Nicholas Nisbett, Sharon

- Friel, Richmond Aryeetey, Fabio da Silva Gomes, Jody Harris, Kathryn Backholer, Phillip Baker, Valarie Blue Bird Jernigan, et al., “Equity and expertise in the UN food systems summit”, *BMJ Global Health* 6, no. 7 (2021): e006569.
30. Esther Turnhout et al., “Do we need a new science-policy interface for food systems?”, *Science (American Association for the Advancement of Science)* 373, no. 6559 (2021): 1093–95.
 31. https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en, laatst geraadpleegd 18/09/2022
 32. SAPEA, “A sustainable food system for the European Union”, 2020.
 33. Hanna Schebesta en Jeroen J. L. Candel, “Game-changing potential of the EU’s Farm to Fork strategy”, *Nature Food* 1, no. 10 (October 1, 2020): 586–88.
 34. Hanna Schebesta en Jeroen J. L. Candel, “Game-changing potential of the EU’s Farm to Fork strategy”, *Nature Food* 1, no. 10 (October 2020): 586–88.
 35. Jeroen J.L. Candel, Sebastian Lakner en Guy Pe’er, “Europe’s reformed agricultural policy disappoints”, *Nature (London)* 595, no. 7869 (2021): 650–650.

De Vlaamse kost, op de kap van boeren in het Globale Zuiden

Fairouz Gazdallah (Oxfam België), Suzy Serneels (Broederlijk Delen)
en Tom Ysewijn (Broederlijk Delen)

De Vlaamse minister van Landbouw wil in het najaar 2022 komen tot een voedselstrategie (Vlaamse Kost) voor een sterke Vlaamse voedsleconomie. Die strategie moet “boeren en burgers dichter bij elkaar brengen, en mensen opnieuw doen nadenken over eerlijke prijzen voor boeren en over de afkomst van ons voedsel.” Zo’n denkoefening kan zich in een gemondialiseerd voedselsysteem niet beperken tot onze eigen Vlaamse landbouw. Boer.inn.en¹ zijn immers wereldwijd betrokken in wat en hoe we eten: de Vlaamse voedselconsumptie steunt dan ook voor driekwart op jobs in Afrika, Azië, Zuid-Amerika en de Pacific. De helft van die jobs is gesitueerd in de landbouw en visserij van die landen. Als we gaan nadenken over de afkomst van ons voedsel, houden we dus maar beter in het achterhoofd dat veel boer.inn.en en vissers aan het andere eind van de wereld zorgen voor wat er op ons bord komt.

Bovendien gaat heel wat van onze eigen landbouwproductie ook het land uit. België heeft een handelsoverschot van bijna 10 miljard en staat daarmee op de vierde plaats in Europa.² Dat fenomeen is niet uniek voor Vlaanderen en kan ook niet los van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) worden gezien. Dat beleid bepaalt voor een groot deel het pad dat ons Vlaams landbouwbeleid bewandelt en bewijst landbouwers buiten Europa vaak geen dienst.

Het Europese GLB is nog altijd vooral een subsidiemechanisme dat boeren helpt om hun productiviteit hoog te houden. Op zich is dat enigszins verdedigbaar als daarmee de nieuwe doelstellingen van het GLB, een groener en eerlijker landbouwbeleid, kunnen worden gehaald en betaald. Een pervers en vaak onbesproken neveneffect van het GLB is echter dat de verhoogde productiviteit zorgt voor overschotten op de interne Europese markt. Daardoor is export noodzakelijk en worden die landbouwproducten ingezet als handelswaar.

Daarop wees trouwens de EC zelf al in hun rapport³ over beleidscoherentie voor ontwikkeling: “De EU is een belangrijke importeur van basisproducten en exporteur van waardevolle landbouw- en voedingsproducten. Die praktijken hebben dan ook een merkbaar effect op voedselsystemen buiten de EU, onder meer in ontwikkelingslanden.”⁴ Precies daar knelt natuurlijk het schoentje, want hoe kun je in eigen land een landbouwbeleid promoten dat fair, duurzaam en correct is, en tegelijk diezelfde waarden niet hanteren in internationale handelsrelaties, zeker ten overstaan van zwakkere economieën?

Denk aan de preciaire omstandigheden waarin veel boer.inn.en werken om ons van voedsel te voorzien, aan de overspoeling van hun markten met onze door subsidies ondersteunde landbouwproducten. Tot overmaat van ramp worden veel van die lokale landbouwsystemen vaak in de richting geduwd van grootschalige teelten die vooral in de rijkere landen afnemers vinden. Dat leidt tot een aantal contradictorische situaties waarin van een eerlijke prijs, of een leefbaar inkomen voor de boer.inn.en, geen sprake is, laat staan van duurzaam of circulair lokaal voedsel. De dumping van melkpoeder verrijkt met palmolie, de uitvoer van zachte tarwe ten koste van plaatselijke granen of de overconsumptie van soja uit Latijns-Amerika voor onze intensieve, op exportgerichte veeteelt, illustreren die contradictie. In elk van die gevallen werkt de inzet van landbouwproducten als handelswaar ontwrichtend op lokale voedselsystemen. Bij de formulering van een nieuwe voedselstrategie zullen we dus waakzaam moeten zijn over welke boer.inn.en we het hebben, wiens loon we eerlijk willen zien worden en vooral welk soort beleid die onevenwichtige relaties in stand houdt. Meer bepaald de vraag of we landbouwproducten zomaar als verhandelbaar goed mogen beschouwen, verdient een sociaal rechtvaardig én ecologisch duurzaam antwoord. Met de bezorgdheden van het maatschappelijk middenveld rond de VN-voedseltop voor ogen, formuleren we enkele bedenkingen om het democratisch debat in de ontwikkeling van de Vlaamse voedselstrategie te voeden, waarin de mensenrechten van boer.inn.en in het Globale Zuiden eveneens een essentiële rol spelen.

De systemische verbondenheid

Van de naar schatting 736 miljoen mensen die in extreme armoede leven, woont twee derde op het platteland, voornamelijk in Oost- en Zuid-Azië en Sub-Sahara-Afrika.⁵ De meesten zijn kleinschalige boer.inn.en die afhankelijk zijn van landbouw voor hun voedsel en inkomen, maar dat moeten zien te verwerven op (te) kleine, vaak uitgeputte lapjes grond. Bovendien zijn de voedselsystemen in lage-inkomenslanden voor het overgrote deel informeel georgani-

seerd. Zelfs in middeninkomenslanden zijn nog altijd de helft van de actoren in het voedselsysteem informeel. Dat leidt tot een fragiel economisch weefsel dat bij de minste schok uit balans geraakt. Tijdens de COVID-19-pandemie besloten heel veel landen om lokale openluchtmarkten, versmarkten, straatventers en eetstalletjes te sluiten. De lamlegging van die hele informele voedsleconomie had grote gevolgen voor de betrokken actoren (boer.inn.en, veetelers, vissers, transporteurs, marktkramers, straatventers, kleine commerçanten enzovoort) die hun inkomen verloren of op zijn minst drastisch zagen verminderen. De voedselzekerheid van de miljarden mensen die van dat informeel netwerk afhankelijk zijn voor hun voedsel, kwam in gevaar. Het fragiele karakter van heel wat voedselsystemen in het Zuiden kwam ook duidelijk tot uiting toen de aanvoerketens stokten omdat het internationale handelsverkeer geparalyseerd raakte. Boeren raakten hun zgn. *cash crops* of commerciële gewassen niet of nauwelijks meer kwijt en zagen zo hun inkomen verdampen.

Schokken zoals de pandemie verstoren dus niet alleen de lokale markten, maar hebben ook een impact op heel wat landen en producenten die vooral gewassen kweken voor de exportmarkten. Zeker de grote markten waren onbetrouwbaar en heel wat landen verloren hun afzetmarkt. Dat zorgde voor overvloed en sterk dalende prijzen op de ene plek, terwijl tekorten elders sterke prijsstijgingen veroorzaakten.⁶

Een calamiteit zoals de pandemie toont vooral aan dat alle lokale voedsel- en landbouwsystemen met elkaar verbonden zijn en dat het vooral de minder veerkrachtige onder die systemen zijn die het hard te verduren krijgen. Het is dan ook een illusie om een lokale voedselstrategie te ontwikkelen zonder zich rekenschap te geven van die 'systemische verbondenheid'. Of die intense band een goede zaak is voor de boer.inn.en is echter hoogst twijfelachtig. Wellicht zouden ze eerder gebaat zijn bij sterkere, autonomere lokale voedselsystemen.

De (her)ontdekking van de korte keten

Tijdens de pandemie waren er ook positieve effecten vast te stellen die ons tot inspiratie kunnen dienen bij de lopende denkoefening rond de Vlaamse Voedselstrategie. Innovatie en veerkracht binnen voedselsystemen bleken vooral te vinden in de lokale gemeenschappen en bij de kleinschalige, veelal agro-ecologische boer.inn.en in rurale gebieden. In Oeganda, Peru of Colombia bijvoorbeeld konden boer.inn.en de gemeenschap voorzien van divers, lokaal gekweekt voedsel en waren ze zelf minder afhankelijk van toeleveranciers voor hun productie. Ook in Vlaanderen verdriedubbelde de verkoop van korte keteninitiatieven zoals 'Voedselteams' of 'Boeren en Buren' wanneer het minder

evident was om naar de supermarkt te gaan. De belangrijke rol van duurzame (familiale) landbouw in voedselsoevereiniteit voor gemeenschappen werd nogmaals benadrukt.⁷ Wie in die (informele) sector ondernemend en inventief was, sloeg nieuwe wegen in, gaande van de verkoop van vis via e-commerce op Facebook en WhatsApp tot thuisleveringen van groentepakketten.

Landbouw, en dan vooral stadslandbouw, herleefde als respons op de pandemie. Meer dan 50% van de huishoudens in Sub-Sahara-Afrika haalt zijn inkomen uit de landbouw.⁸ In sommige landen loopt dat op tot meer dan 70%. Het mag dan ook niet verbazen dat heel wat Afrikaanse huishoudens hun toevlucht zochten in de landbouw als reactie op de gevolgen van de COVID-19-pandemie. Ze gingen eigen gewassen kweken of (klein)vee houden. Dat fenomeen was het belangrijkste in de stedelijke omgevingen.⁹

De pandemie heeft duidelijk gemaakt dat lokale voedselsystemen en lokale waardeketens, gedragen door familiale landbouw en agro-ecologische bewegingen, een belangrijke rol spelen in de formulering van antwoorden op plotse crisissituaties. De huidige globale voedselsystemen zijn al te vaak afhankelijk van lange toeleveringsketens, grootschalige industriële boerderijen, onzekere en onderbetaalde migratiewerk en de uitbuiting en destructie van het milieu. Als we een voedselstrategie willen ontwikkelen die eerlijk, duurzaam en gezond is voor iedereen, moeten we stilstaan bij de impact van ons huidig beleid op lokale markten en voedselsystemen in het Globale Zuiden.

Globalisering van voedselketens

Het globale voedselsysteem lijdt al langer aan chronische 'kwalen' die zich niet beperken tot een falen in het voeden van de wereldbevolking. Het is verantwoordelijk voor een derde van de totale emissies aan broeikasgassen, volgens een recente studie gepubliceerd in *Nature Food*.¹⁰ De intensieve veehouderij waarop het is gestoeld, creëert zoönotische ziektes en multiresistente bacteriën.¹¹ Het globale voedselsysteem en meer specifiek de Europese voedsel-economie zijn het resultaat van de socio-economische uitdagingen die de Tweede Wereldoorlog met zich meebracht. De meeste landen hadden na de Tweede Wereldoorlog een groeiende bevolking, maar te weinig voedselproductie. In de jaren 60 en 70 besloten heel wat landen in te zetten op technologische vooruitgang en een overheidsbeleid dat boer.inn.en zou subsidiëren om meer te produceren en de prijzen zo te drukken.¹² Die visie werd in Europa geformaliseerd in het GLB. Men moedigde boer.inn.en aan om meer en sneller te produceren, en zich vooral geen zorgen te maken over overschotten. De regering zou ingrijpen als de prijzen de kosten niet zouden dekken.¹³ Wat we daarvan vooral

onthouden is dat onze huidige productiegewoontes het resultaat zijn van een crisis die meer dan 50 jaar geleden plaatsvond en waarvan de koers klaarblijkelijk nooit is gestopt. Want hoewel de initiële doelstelling legitiem was – de creatie van voedselzekerheid voor de Europese bevolking – groeide dat hoogst productieve landbouwmodel uit tot een economisch, sociaal én ecologisch zorgenkind.

Overproductie, agressieve export en destructieve import

De gesubsidieerde overproductie zorgde bij de melkboer.inn.en in Europa voor boterbergen en melkplassen. Om dat aan banden te leggen en de verstoring van de internationale zuivelmarkt door gesubsidieerde export tegen te gaan, voerde Europa midden jaren 80 het systeem van de melkquota in. Het melkquotum betekende dat boer.inn.en productierechten moesten kopen en zich daaraan ook moesten houden. De productie werd beperkt, de prijzen bleven redelijk stabiel en de verstoring van de internationale zuivelmarkt werd tenietgedaan. De boer.inn.en konden rekenen op een stabiel inkomen. In 2015 schafte men dat systeem echter af omdat de vraag naar zuivel alsmaar groeide op de wereldmarkt.¹⁴ De melkproductie steeg vervolgens snel in heel Europa. In 2019 produceerden de Belgische koeien 3,96 miljard liter melk, een miljard liter meer dan in 2008.¹⁵

Europa is momenteel de grootste producent en exporteur van melk. Twaalf procent van de totale melkproductie wordt vandaag geëxporteerd in de vorm van kaas, boter en melkpoeder. De zuivelindustrie verdient vooral veel geld met de productie van boter, waarnaar veel vraag is op de internationale markten. Ze zochten en vonden een interessante bestemming voor de magere melk(poeder) waarmee ze bleven zitten. De magere melkpoeder wordt herrijkt met plantaardige vetten, meestal afkomstig van palmolie, die twaalf keer goedkoper is dan melkvet. Het is vooral die hervette melkpoeder die meer en meer haar weg vindt naar de West-Afrikaanse markten, waar ze 30% goedkoper wordt verkocht dan de lokale melk. Tussen 2008 en 2018 steeg de export van hervette melkpoeder naar West-Afrika met maar liefst 234%.¹⁶ Europese zuivelbedrijven zien in West-Afrika een markt met toekomst door de snelgroeiende bevolking en veranderende voedingsgewoonten. Voor de consumenten lijkt het op het eerste zicht ook een goede deal, hoewel ze inferieure producten kopen zonder dat ze het weten. Voor de boer.inn.en is het een ramp, zowel voor de West-Afrikaanse boer.inn.en als hun Europese collega's. Terwijl de West-Afrikaanse boer.inn.en niet kunnen concurreren met de goedkope import van hervette

Export vanuit Europa naar het Globale Zuiden



Bron: Choplin, 2019; Zegarra & Torres, 2020 • Gecreëerd met Datawrapper

Figuur 1 Toename export landbouwproducten naar het Globale Zuiden.

melk, verkopen ook de Europese boer.inn.en hun melk vaak onder de productiekost. De combinatie van schommelende melkprijzen op de wereldmarkt en de noodzakelijke investeringen om te voldoen aan de groeiende eisen op het vlak van milieu en dierenwelzijn, maakt dat veel boer.inn.en er de brui aan geven. Alleen de grootste bedrijven kunnen verder intensiveren en groter worden. Europa blijft sterk inzetten op groei en wil de zuivelexport zien groeien met 25% tegen 2030, omdat het verbruik van zuivel op de interne EU-markt stagneert. Door de subsidies voor export te vervangen door rechtstreekse inkomenssteun aan boer.inn.en via het GLB, kunnen de boer.inn.en hun melk verkopen aan de wereldmarktprijs, die onder de productiekost ligt, en blijft die export dus deels gefinancierd door belastinggeld. Alleen wordt de EU nu niet langer beschuldigd van dumpingpraktijken.

De lokale zuiveleconomie is belangrijk voor de Sahellanden: ze zorgt voor werkgelegenheid, een inkomen en een zekere mate van voedselzekerheid voor boer.inn.en en de rurale bevolking. Vooral vrouwen spelen er een centrale rol, van productie tot verkoop. Er is bovendien heel wat potentieel om de melkproductie te verbeteren, maar daarvoor hebben de West-Afrikaanse boer.inn.en wel een stimulans nodig onder de vorm van een eerlijke melkprijs. Maar de druk van de EU en de zuivelbedrijven is groot en dwingt de West-Afrikaanse staten om hun markten open te gooien voor tariefloze EU-export, zonder dat ze hun eigen economie hebben kunnen consolideren.

Ook Peru en Colombia hebben hun eigen economie niet kunnen afschermen tegen de export van diepgevroren aardappelen vanuit België en Nederland. Die steeg met 300% sinds de afsluiting van het vrijhandelsakkoord met Europa. Onze tot frieten versneden, diepgevroren en in plastic verpakte aardappelen reizen de halve wereld rond om in de Peruaanse supermarkten goedkoper te worden verkocht dan de lokale aardappelen. En dat in het land van herkomst van de aardappel, waar de grootste variëteit aan aardappelen ter wereld wordt geteeld. De Peruaanse boer.inn.en zien het met lede ogen aan en zien hun diversiteit aan lokale rassen bedreigd door die gestandaardiseerde importfrieten. Ook in dat geval zorgt de geïndustrialiseerde en gesubsidieerde Europese landbouw voor oneerlijke concurrentie met de Peruaanse landbouw waar vooral

familiebedrijfjes, die het moeten doen zonder overheidssteun, produceren voor de lokale markt.¹⁷

De Europese en Belgische handelsstromen bedreigen niet alleen economieën, maar ondermijnen ook ecosystemen zoals het Amazonewoud en de Cerrado in Zuid-Amerika. Europa is een topimporteur van soja. Ondanks de soms onduidelijke herkomst van soja, wijst onderzoek uit dat de import een hoog risico van ontbossing, landroof en sociale achterstelling van inheemse volkeren en lokale boer.inn.engemeenschappen met zich meebrengt. België importeert ongeveer 2,5 miljoen ton sojabonen per jaar, waarvan slechts 365.000 ton een duurzaamheidscertificaat heeft. Alleen de soja die bestemd is voor veevoer die de binnenlandse consumptie dekt, is maatschappelijk verantwoord. 64% van de soja is afkomstig uit landen met een hoog risico op ontbossing en wordt gebruikt in veevoer en vleesproductie bestemd voor export.^{18,19} De groei en intensivering van de veeteeltactiviteiten in Europa ligt voor een stuk aan de enorme vraag naar vlees van de Europese bevolking, maar vooral aan de mogelijkheid om goedkope soja in te voeren die op zijn beurt het intensiveringsproces aanmoedigt.²⁰ Ondanks een gestage vermindering van soja-import dankzij evoluerende eetgewoontes (we zijn minder vlees gaan eten) en de vervanging ervan door koolzaad, blijft soja de meerderheid van de ingevoerde plantaardige eiwitten uitmaken.²¹

Beleid heeft geen oog voor alternatieven

Al jaren wijst het maatschappelijk middenveld op de problematische gevolgen van heel wat Europese en nationale handelsstromen voor de economische ontwikkeling en de eerbiediging van mensenrechten in het Globale Zuiden. De Europese Unie en de lidstaten (waaronder België) hebben zich ertoe verbonden beleidsmaatregelen coherent te maken met ontwikkelingsdoelstellingen. België nam daarvoor een wet aan in 2013. Helaas leidt de nastreving van onze eigen handelsbelangen nog te vaak tot incoherenties in het (buitenlands) beleid. Zo botsen de oneerlijke concurrentie, de remmende werking voor de lokale productie en de ontbossing in het Globale Zuiden die door het GLB in stand worden gehouden, met de doelstellingen van de Europese Unie om “in haar ontwikkelingssamenwerking armoede terug te dringen en uit te bannen”.²² De bevolkingsstijging en de klimaatverandering in het Globale Zuiden zullen gepaard gaan met toenemende voedselbehoeften. Het vermogen van de regionale en lokale landbouwproductie om aan die groeiende vraag te voldoen, zal van cruciaal belang zijn voor de soevereiniteit van die regio's en zal hun kwetsbaarheid voor een onvoorspelbare internationale markt verminderen.

Melk, aardappelen en soja zijn meer dan anekdotische voorbeelden, ze illustreren de inherente contradicties en gevolgen van een beleid (GLB) dat geen rechtenbenadering hanteert noch effectieve instrumenten aanreikt voor verduurzaming, weerbaarheid en eerlijke lonen voor kleinschalige boer.inn.en. De Europese Commissie wou daarin verandering brengen via de Green Deal en de 'Farm to Fork'-strategie. Die strategieën willen het volledige Europese landbouw- en voedselsysteem verduurzamen en onder andere ontwikkelingsbudget gebruiken voor onderzoek naar en ontwikkeling van duurzaam landbeheer en agro-ecologische praktijken in het Globale Zuiden.²³ Maar van voedselsoevereiniteit en de versterking en bescherming van lokale voedselsystemen in het Globale Zuiden is geen sprake in de strategieën. Die visiedocumenten zijn bovendien niet bindend en werden tijdens de hervormingsronde van het GLB in 2021 volledig terzijde gelaten, onder druk van de lobbymachine van de agro-industrie en de grote landbouwbedrijven, en tot grote ergernis van milieu- en voedselbewegingen, die zich nu moeten richten tot individuele lidstaten om hen aan te sporen meer milieuaambitie te tonen in de implementatie van het GLB via 'nationale strategische plannen'.

Met de nationale strategische plannen wordt deze keer verwacht dat lidstaten wel rekening houden met de Green Deal en haar 'Farm to Fork'-strategie.²⁴ Vlaams Minister van Landbouw Hilde Crevits en haar opvolger Jo Brouns menen alleszins dat de Vlaamse Voedselstrategie kadert binnen de 'Farm to Fork'-strategie. De vraag is of de Vlaamse Voedselstrategie zal leiden tot een gemeenschappelijke visie op een duurzaam voedselsysteem en effectief zal worden omgezet in beleidsmaatregelen op verschillende niveaus. De strategie lijkt zich tot nu toe te beperken tot de inwoners en grenzen van Vlaanderen. Maar zal de afstand tussen boer en burger verkleinen en de inzet op lokale productie voldoende zijn om het Vlaamse voedselsysteem te verduurzamen?

Naar een ecosysteem van lokale voedselnetwerken?

Onze voedselvoorziening is volledig geïntegreerd geraakt in de globale markt en landbouwproducten hebben het statuut van reguliere handelswaar gekregen. We schetsten eerder in dit boek al dat dat leidt tot een economisch machtsspel waarvan kleinschalige boer.inn.en vaak het slachtoffer zijn, terwijl het duidelijk is dat het net die kleine boer.inn.en zijn die snel kunnen schakelen in tijden van calamiteiten zoals een pandemie. Landen doen er dan ook goed aan om de sectoren die (letterlijk) van vitaal belang zijn voor de functionering van hun maatschappij beter te beschermen. De roep tot *reshoring* (herlokalisering) van strategische

sectoren klonk trouwens luid aan het begin van de pandemie en krijgt nu ook een plaats in het Europese politieke debat, wat pre-covid nog ondenkbaar leek.²⁵

De pandemie leerde ons nogmaals dat ‘de markt’ zichzelf niet reguleert en zeker niet het beste systeem voortbrengt. De organisatie van het globale, dominante voedselsysteem kunnen we dan ook niet overlaten aan de markt alleen. Het is ook zinvoller om in de richting te denken van verschillende, naast elkaar bestaande voedselsystemen waartussen wel uitwisseling is natuurlijk, maar die elkaars bestaan niet bedreigen, want lokale systemen moeten zich kunnen beschermen tegen onrechtvaardige praktijken en het machtsmisbruik van grote spelers.

We zouden ons het duurzame voedselsysteem van de toekomst kunnen voorstellen als een soort ecosysteem van regionale voedselnetwerken waarbinnen de sociale en ecologische rechten een plaats krijgen naast de wetten van de markt. Dat is geen pleidooi om lokale systemen tout court te compartimenteren en af te schermen. Het blijft wel degelijk zinvol om kwaliteitsvolle producten te exporteren, maar wel op voorwaarde dat dat duurzaam gebeurt en zonder de overlevingskansen van lokale producenten te torpederen. Een niet-disruptief landbouw- en voedselsysteem, zeg maar, van veerkrachtige lokale en regionale voedselnetwerken.

De korte keten gaat niet over afstand

Tijdens de pandemie hebben we collectief de korte keten onthaald als dé oplossing om ons voedselsysteem veiliger, veerkrachtiger en eerlijker te maken. Maar veelal verwarden we korte keten met ‘wat van bij ons komt’. Die obsessie met nabijheid is enigszins misplaatst. Als in de Vlaamse voedselstrategie gewag wordt gemaakt van “het dichterbij elkaar brengen van boer en burger” moeten we ons dan ook behoeden voor die denkfout, alsof wat van veraf komt *de facto* geen plaats zou hebben in een duurzaam voedselsysteem.

Het klopt natuurlijk wel dat onze boer.inn.en erkenning en waardering verdienen voor hun producten, maar het is niet genoeg om alleen te focussen op de afstand die ons voedsel aflegt. Het komt er niet op aan hoe (geografisch) kort de keten is, maar wel hoe rechtvaardig en duurzaam ze is.

Is het echt relevant dat de producent en de consument van een product op maar enkele kilometers van elkaar wonen? Niet altijd, want een product dat dichtbij geteeld werd, is niet per definitie beter voor mens en milieu. Snijbonen die in verwarmde serres worden gekweekt, hebben waarschijnlijk een zwaardere milieu-impact dan boontjes die – verder weg – in open lucht groeien. En suiker van kleinschalig geproduceerd biosuikerriet uit Zuid-Amerika is duurzamer dan suiker van Belgische maar gangbaar geteelde suikerbieten van grootschalige akkerbouw. Bovendien suggereert de focus op nabijheid dat

transport de grote boosdoener is wanneer we de klimaatberekening maken. Maar veelal zit de grootste uitstoot in een productketen in de (vee)teelt en de energie-intensieve verwerkingswijze. Hoewel het voor veel mensen intuïtief logisch is – vervoer leidt immers tot uitstoot – is de afstand die je eten aflegt een vrij bescheiden factor, met uitzondering van snel bederfbare producten (kwetsbaar fruit, bloemen enzovoort) die per vliegtuig worden getransporteerd. De uitstoot van broeikasgassen door vervoer maakt een zeer klein deel uit van de uitstoot van voedsel en wát je eet is veel belangrijker dan hoe ver je voedsel heeft gereisd. Wie voedsel met een lage klimaatimpact wil, kan maar beter rekening houden met de productiewijze ervan. Het gaat niet alleen om wat we eten, maar ook om hoe we dat eten produceren. Want de landbouwpraktijk bepaalt, naast het soort gewas of dier, evenzeer hoe groot de milieu-impact is.

Agro-ecologie: een geïntegreerde benadering

De lokale voedsel- en Fair Trade-bewegingen zijn wel degelijk verbeteringen ten opzichte van het dominante voedselsysteem. Beide creëren een band tussen de producenten en de consumenten, de toeleveringsketen wordt korter en er is meer transparantie dan in het veelal ondoorzichtige en onderdrukkende globale voedselsysteem. Het risico bij een te grote focus op de korte keten is dat ‘het lokale’ de aandacht afleidt van bredere structurele en mondiale kwesties die cruciaal zijn om wereldwijde milieu- en voedselcrisissen aan te pakken.

Omdat agro-ecologie de complexiteit van die kwesties erkent en oog heeft voor de specificiteit van elk grondgebied, biedt het een interessante benadering om het Vlaamse voedselsysteem te verduurzamen. Agro-ecologie is gestoeld op diversiteit (van gewassen, dieren, bomen, boerderij en landschap) en wil interacties tussen planten, dieren, mensen en het milieu op elkaar afstemmen. Het gaat niet om een kant-en-klare oplossing, maar om een set van principes, een ‘voedselverhaal’. De kennis en participatie van kleine boer.inn.en en lokale gemeenschappen zijn daarbij van cruciaal belang. De Vlaamse voedselstrategie moet daarvoor wel een participatiekader aanreiken die dat toelaat.

De lokale en nationale voedselinitiatieven moeten oog hebben voor ecologische en sociale rechtvaardigheid. De lokale voedselbewegingen trekken nog altijd vooral de witte hogere middenklasse aan en moeten meer rekening gaan houden met sociale obstakels die mensen uit andere lagen van de samenleving belemmeren om aansluiting te vinden. Een voedselbeweging die het recht op (kwalitatief) voedsel als uitgangspunt zou nemen, zal veel meer transformeerd zijn, omdat ze stilstaat bij kwesties van machtsverhouding in de voedselketen. Op die manier wordt voedsel niet langer beschouwd als een verhandelbaar goed, maar als een recht, ook hier in het Globale Noorden.

Een systeembenadering

We moeten dus dringend uitklaren hoe de Vlaamse Voedselstrategie zich verhoudt tot de rest van het landbouw- en voedselbeleid. Als het ons echt menens is met een duurzame en rechtvaardige voedselvoorziening, kunnen we ons niet beperken tot de actoren in onze Vlaamse voedselketens alleen. Er is immers een voortdurende interactie tussen wat hier gebeurt en hoe we inspelen op de andere elementen van het globale voedselsysteem. De aspiraties van een eerlijk inkomen, duurzame landbouwpraktijken en de terugdringing van voedselar-moede moeten we ook hanteren in die interacties met mensen buiten Vlaanderen. Hoe vreemd, zelfs hypocriet, zou het immers zijn om dat niet te doen? Je kunt geen rechtvaardigheid eisen voor onze boer.inn.en, en tegelijkertijd verafgelegen markten kapot concurreren met de overproductie van diezelfde landbouwers, toch? Het ethisch *reveil* waarvan de Vlaamse Voedselstrategie getuigt, moet dan ook worden gesystematiseerd en *ge-universaliseerd*.

De Vlaamse Overheid heeft daarin zeker een rol te spelen. De uittekening van de Vlaamse Voedselstrategie en de invulling van het GLB kunnen richting geven aan de Vlaamse boer.inn.en en hen helpen om echt duurzaam en klimaatrobuust te gaan werken. Die productie moet erop gericht zijn om ons lokaal te voeden en een eventueel surplus kan nooit worden ingezet als middel om winst te maken als dat ten koste gaat van andere, lokale voedselsystemen (waar ook ter wereld). We hebben met andere woorden nood aan een holistische voedselstrategie die Vlaanderen op een duurzame, respectvolle manier positioneert in het globale voedselsysteem. Rentabiliteit en efficiëntie kunnen niet langer de enige maatstaf zijn. Rechtvaardigheid, respect voor mensenrechten, ecologische duurzaamheid en respect voor de autonomie van alle andere voedselsystemen moeten centraal komen te staan.

Noten

1. De agro-ecologische beweging gebruikt bewust de terminologie boer.inn.en in plaats van boeren, om de diversiteit aan landbouwkrachten te eerbiedigen.
2. <https://landbouwcijfers.vlaanderen.be/landbouw/totale-landbouw/belgische-agrohandelsstromen>, laatst geraadpleegd 19/09/2022.
3. European Commission and Directorate-General for International Cooperation and Development, "Policy coherence for development: 2019 EU report" (Publications Office, 2019), 21.

4. Vertaling van: “The EU is a major importer of commodities and exporter of valuable agriculture and food products. Its practices therefore have a noticeable impact on food systems outside the EU, including in developing countries”.
5. World Bank, “Poverty and shared prosperity 2018: Piecing together the poverty puzzle” (Washington DC: World Bank, 2018).
6. Rachel Chase en Nicolas Roux, “How COVID-19 is impacting banana-producing countries”, *Biodiversity national*, June 30, 2020.
7. Getuigenissen uit gemeenschappen verzameld door partners van Broederlijk Delen in die landen.
8. Benjamin Davis, Stefania Di Giuseppe en Alberto Zezza, “Are African households (not) leaving agriculture? Patterns of households’ income sources in rural sub-saharan Africa”, *Food policy* 67 (2017): 153–74.
9. Akuffo Amankwah en Sydney Gourlay, “Impact of COVID-19 crisis on agriculture. Evidence from five sub-saharan African countries” (World Bank, 2021).
10. Crippa et al., “Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions”.
11. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2020/07/14/why-sustainable-food-systems-are-needed-in-a-post-covid-world>, laatst geraadpleegd 19/09/2022.
12. Olivier De Schutter, “The political economy of food systems reform”, *European review of agricultural economics* 44, no. 4 (2017): 705–31.
13. Ibid.
14. <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/afschaffing-melkquotum-het-einde-van-een-tijdperk/>, laatst geraadpleegd 19/09/2022.
15. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Milk_and_milk_product_statistics#Milk_production, laatst geraadpleegd 19/09/2022.
16. Gérard Choplin, “Overproductie van melk: Melkboeren wereldwijd verzuipen erin. Exporteer onze problemen niet” (SOS faim Belgique & Oxfam-Solidariteit, 2019).
17. Eduardo Zegarra en Claudia Torres, “L’Accord de libre-échange Pérou – Union Européenne et son impact socio-économique sur l’agriculture familiale” (Grade, 2020).
18. <https://www.hln.be/milieu/afkomst-van-belgische-soja-is-vaak-niet-duidelijk~a7ad66553/>, laatst geraadpleegd 19/09/2022.
19. Sylvie Danckaert, “Geen veevoeder zonder soja? Aandeel van de Vlaamse veehouderij in het sojaverbruik in België” (Departement landbouw en visserij, 2016).
20. Laurent Levard en Irene Martin Garcia, “PAC: Quelle cohérence avec le développement des agricultures du sud?” (Cordination SUD, 2019).
21. Levard en Martin Garcia.

22. Artikel 208 van het Verdrag betreffende de Werking van de EU.
23. Levard en Martin Garcia, "PAC: Quelle cohérence avec le développement des agricultures du sud?"
24. https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans_en, laatst geraadpleegd 19/09/2022.
25. Werner Raza et al., "Post COVID-19 value chains: Options for reshoring production back to Europe in a globalised economy" (INTA committee -European Parliament, 2021).

Voedsel verkopen: een vak apart?

Bavo Verwimp (Bioboer en landbouweconoom)

De praktijk toont dat agro-ecologische landbouw heel wat potentie heeft. Kennis en technologische hulpmiddelen zorgen voor een haalbare productie. Toch blijft de grote doorbraak achterwege. Dat is voor een groot deel te wijten aan het bestaande distributiemodel, want de verduurzaming van de landbouwproductie moet hand in hand gaan met eerlijke handel, correcte prijzen en een aangepaste distributie.

Agro-ecologische landbouw: een technologisch succesverhaal

Het idee leeft dat alles in de landbouw heel traag evolueert. De sector heeft een conservatief imago, boeren houden niet van verandering. Maar wie grondig meekijkt in het wereldje van de agro-ecologische landbouw, weet dat dat verhaal niet klopt.

Bezoekers op een bio-boerderij associëren bio-landbouw nog altijd met de 'goeie oude tijd van onze grootouders'. Bio wordt geassocieerd met een soort Bokrijk, een bekend openluchtmuseum in Limburg. Ze zijn vaak teleurgesteld als de rassen die aangeboden worden, totaal nieuwe rassen zijn, want de veredeling van de aardappellrassen heeft ervoor gezorgd dat nieuwe namen zoals Connect, Alouette en Vitabella in de winkelrekken liggen. Dat zijn rassen die bijzonder goed weerstand bieden aan de klassieke aardappelziekte 'Phytophthora'. Wie toch nog matig gevoelige rassen teelt en ze wil behandelen met een product op basis van koper, kan dat perfect doseren. Boeren kunnen zich abonneren op een advies dat nauwkeurig wordt uitgezet door een computermodel met heel wat onderliggende data over de verspreiding van de ziekte in combinatie met de weersvoorspellingen. Dat is technologie die onze grootouders niet kenden, maar die wel heel nuttig en algemeen verspreid is in de biosector.

Samenwerken met de natuur is ondertussen meer dan een idealistische theorie. Er is een enorme hoeveelheid kennis opgebouwd over de inzet van nuttige insecten. We noemen dat functionele agro-biodiversiteit. In de openluchtteelt is die kennis nog beperkt inzetbaar, maar voor de glastuinbouw is het normaal om te werken met nuttige insecten. Dat geldt voor biolandbouw, maar evenzeer in de gangbare sector. Er zijn, ook bij ons, grote bedrijven die zich daarop hebben toegelegd en die kennis wereldwijd inzetten. Dat zijn enorme succesverhalen.

Het gebruik van herbiciden is in de agro-ecologische landbouw uiteraard niet aan de orde. Er is dus veel werk om zogenaamde 'on'kruiden onder controle te houden. Handmatig schoffelen en wieden is dus de boodschap, maar voor wie voldoende kapitaalkrachtig is, bestaan er heel gesofisticeerde, GPS-gestuurde machines die onkruid in een vroeg stadium mechanisch aanpakken. Bij het planten worden de locaties van de rijen exact geregistreerd. Die data worden in een volgende stap benut om nauwkeurig te schoffelen, tot op enkele centimeter van de planten. Handenarbeid wordt daardoor sterk gereduceerd. Wie wil, kan zo op relatief grote schaal werken zonder de inzet van herbiciden. Veelal zijn dat dure technieken, die niet toegankelijk zijn voor de vele kleinschalige bedrijven in de biosector. Om dat euvel op te lossen, wordt concreet gewerkt aan de ontwikkeling van betaalbare robots.

Agro-ecologische landbouw is niet alleen technologisch haalbaar, maar ook wenselijk voor de biodiversiteitsdoelen. Het bocagelandschap uit vorige eeuw, werd lange tijd vervloekt omdat dat niet combineerbaar was met de inzet van grote landbouwmachines. Bovendien leek het nut van houtige gewassen helemaal verdwenen omdat brandhout niet meer tot de behoeftes van de meeste boeren behoorde. Maar ook daar is de kennis en de praktijk enorm sterk geëvolueerd. Onder de noemer van agroforestry kwam de aandacht voor houtige gewassen terug. Hoewel de praktijk nog lang niet gangbaar is, zijn we voorbij het stadium dat agroforestry onbespreekbaar was. Nu wordt dat ondersteund vanuit de overheid en wordt het aangeprezen in de meest gangbare vakbladen.¹ Zelfs voederbomen worden terug op de kaart gezet. Dat zijn houtachtige gewassen waarvan de jonge twijgen worden gegeten door herkauwers zoals geiten en runderen. Dat heeft dus zijn voordeel in het agrarisch ecosysteem, maar de planten kunnen ook in een duurzaam rantsoen worden aangewend.

De overschakeling naar agro-ecologische landbouw is bovendien niet langer de vraag van een beperkte minderheid. Door het groeiende bewustzijn rondom de klimaatproblematiek, voelen meer en meer beleidsmakers en politici zich genoodzaakt om de transitie aan te moedigen. Na jaren ter plaatse te hebben getrapeld, schakelt de retoriek van Europa een versnelling hoger. De Europese Unie lanceerde de 'Farm to Fork'-strategie, die als muziek in de oren klinkt voor de adepten van duurzame voeding.² Bijna alles komt er aan bod. Het is de ambitie

om de inzet van gewasbeschermingsmiddelen drastisch te reduceren, het nutriëntenverlies moet gehalveerd worden en tegelijk wil men werk maken van een duurzaam bodembeheer. De Europese Unie pleit voor een uitbreiding van de biolandbouw tot 25% van het areaal in 2030. Tegelijk wordt de consument geprikkeld om zijn voedselpatroon te verduurzamen en verspilling van voedsel tot een minimum te herleiden. De oplossingen voor ons voedselprobleem lijken binnen handbereik.

Ondanks de technologische doorbraken, het groeiende bewustzijn en de actieve steunmaatregelen lukt het niet om de grote doorbraak te forceren. Agro-ecologische landbouw en duurzame voeding blijven voor velen een *fata morgana*. Dat is een terechte bezorgdheid. Maar de oplossingen worden nog altijd in dezelfde hoek gezocht. Vanuit het beleid, het onderzoek en de ngo's wordt enorm hard gewerkt om het productiepotentieel te verhogen en boeren te ondersteunen in de transitie naar een ander landbouwmodel. Maar de focus blijft liggen op het werk van de boeren, op het productieverhaal. De achilleshiel is echter niet de productie-, maar eerder de consumptiezijde. Zelden wordt nagedacht over de manier waarop gezonde voeding tot bij de consument, de eter, geraakt. Boeren worden al decennialang gereduceerd tot producenten. Het is hoog tijd om na te denken over de distributie, de afzetstrategieën en de consumptiepatronen als we een doorbraak willen teweegbrengen. Momenteel zijn er grotendeels twee fundamentele struikelblokken voor bioboeren: een gebrekkige toegang tot succesvolle commerciële strategieën en het monopolie van de supermarkten.

Producenten zonder markttoegang

Op de Kijfelaar, een gemengde bioboerderij in de Kempen, worden er regelmatig bezoekers ontvangen. De meest gestelde vragen gaan over de omschakeling naar biolandbouw en de knelpunten die daarmee gepaard gingen. Bij de vorige generatie was die boerderij een gangbaar melkveebedrijf. In 2008 werd er omgeschakeld naar bio en werd de boerderij opnieuw gemengd. De veestapel werd gereduceerd en er kwamen 70 soorten groenten in het teeltplan.³ De technische omschakeling verliep relatief vlot, want ook voordien werd er bijvoorbeeld al grasklaver geteeld om niet volkomen afhankelijk te zijn van kunstmest. Maar wat de grootste impact had, was de verandering in de manier van verkopen. De technologische omslag werd gecombineerd met een heroriëntatie richting de korte keten. Die omslag vereiste echter een hernieuwde aandacht voor de commercialisatie van de producten. Plots moesten de boeren opnieuw verkopers worden.

De vertrouwdheid met de markt was echter stelselmatig geërodeerd. Bij de vorige generatie op de Kijfelaar werd de melk meerdere keren per week opgehaald door de zuivelfabriek. Een maand later werd de afrekening gemaakt. De

koper liet eenzijdig weten hoeveel hij zou betalen voor de opgehaalde melk. Het is alsof je een nieuwe wagen zou kopen, je rijdt er als klant enkele weken mee rond en pas achteraf laat je als koper weten hoeveel je ervoor zult betalen. Dat lijkt in elke economische sector absurd, maar in de landbouw was en is dat nog altijd de meest gangbare praktijk. De koper bepaalt de prijs. Dat is met melk zo, maar dat geldt evenzeer voor groenten en fruit die via de veiling of de groothandel worden vermarkt.

De omschakeling op de Kijfelaar was dus niet alleen op technisch niveau een uitdaging, maar vooral ook op het niveau van het verhandelen. Verkopen vraagt andere vaardigheden dan louter technische. Sleutelen aan je tractor, of een koe helpen bij de kalving, is heel wat anders dan onderhandelen over prijzen. Multitasking en de verwerving van zo'n diverse vaardigheden gaat niet noodzakelijk bij alle producenten van een leien dakje. De focus lag de laatste decennia op een unieke specialisatie: de realisatie van productiewinsten. De verkoop werd geregeld door de agro-business.

Dat model werkte in de jaren 60 en 70. Na enkele hongerejaren tijdens Tweede Wereldoorlog en een moeizaam herstel in de jaren 50 werd de voedselproductie sterk ondersteund, en de toenmalige EEG zorgde voor degelijke minimumprijzen. De afzet was gegarandeerd. Maar de productie bleek te succesvol, waardoor voedselbergen ontstonden en overproductie een echt probleem werd in Europa. De gevolgen zijn gekend: de Europese Unie bouwde zijn prijsgaranties af waardoor een neerwaartse prijsenspiraal de druk op het inkomen van de boer deed toenemen.

Door het gebrek aan commerciële vaardigheden en het verlies van een directe toegang tot de markt, ijverden boeren niet voor betere prijzen, maar zetten ze in op het verhogen van de productie. Voor een aantal boeren was dat een oplossing, maar voor veel anderen werd het een nachtmerrie. Die schaalvergroting zorgde veelal voor een grote schuldenberg, waardoor er voor de boeren nog weinig ademruimte over bleef. Tot op de dag van vandaag zitten er heel veel boeren vast in dat denkpatroon. Het is een hele uitdaging om los te komen uit die patstelling.

De mythe van de supermarkt

Zelfs als boeren zich zouden bijscholen tot de ultieme salesmanagers, zullen de problemen nog niet wegsmelten als sneeuw voor de zon. De drijvende kracht achter die manier om voedsel te produceren en te verkopen is de distributiesector, de supermarkten. Overal ter wereld zijn die geëvolueerd tot enkele machtige concerns die het merendeel van de verkoop voor hun rekening nemen. De supermarkt deelt de lakens uit.

Het concept van zo'n supermarkt is gebaseerd op enkele pijlers. Ten eerste moet op elk moment van de dag alles overvloedig aanwezig zijn. Alle winkelrekken zijn altijd perfect aangevuld, vlees ligt er in alle geuren en formaten in een meterslange koeltoog. Als je op de 'groenten en fruit'-afdeling komt, lijkt het alsof je in de tuin van Eden bent aangekomen want er liggen altijd enorme hoeveelheden perfect ogend fruit en groenten. Die werden in het holst van de nacht aangevoerd vanuit alle hoeken van de wereld, per vrachtwagen, per boot, maar ook met het vliegtuig.

Ten tweede moeten alle producten perfect zijn. Er ligt geen enkele perzik met een schimmelvlekje. Er zijn geen tomaten die hier of daar geblutst zijn en alle pompoenen zijn even rond. De aangeboden vruchten zijn wonderbaarlijk ook allemaal ongeveer even groot. Dat oogt mooi, maar het is vooral handig voor de logistiek. Die logistiek is uitermate efficiënt georganiseerd via nationale distributiecentra die rechtstreeks in verbinding staan met de veilingen. Vrachtwagens die in de file staan kosten veel geld. Daarom is het best dat ze zo goed mogelijk volgeladen zijn. Als de groenten perfect in een kist passen, rollen ze ook niet heen en weer tijdens het transport, wat blutsen en builen zou veroorzaken. En dan zou eten plots afval worden. Tomaten die rijpen aan de plant, zijn vaak net iets beter van smaak. Maar dan heb je af en toe een iets te rijpe tomaat, en die kan al eens een bluts krijgen. Als je selder niet behandelt met allerlei producten, ontstaan er schimmelinfecties op het blad. Dat is vooral het geval bij regenweer. Maar nergens in de supermarkt vind je een selder met maar het minste vlekje.

Ten derde verkopen supermarkten het idee dat er in de tuin van Eden geen seizoenen bestaan. Alles wordt het ganse jaar door aangeboden. Een wintergroente bij uitstek zoals witloof vind je ook in het midden van de zomer. Met kerstmis moet je de taart kunnen versieren met verse frambozen en aardbeien. Niemand twijfelt eraan dat je ook in de winter een broodje kaas moet eten met sla en tomaat ertussen. Dus zorgt de supermarkt daarvoor.

De laatste – maar meest cruciale – pijler is de prijs. De supermarkt overtuigt de consument dankzij reclame, kortingen, voordeelverpakkingen en proever-



Figuur 1 'Groenten en fruit'-afdeling.
Foto van Asad Nazir.

tjes, dat voedsel spotgoedkoop is. Hoewel de productiekosten gestegen zijn en de kwaliteitseisen alsmaar strenger worden, is de prijs van voedsel amper gestegen. Alle supermarkten gebruiken hun versafdeling als uitstalraam. Het is het hart van de winkel. Maar tegelijkertijd gebruiken ze die afdeling ook in hun prijzenoorlog.⁴ Er wordt continu gegoocheld met lage prijzen voor voeding. De marketingspecialisten van de supermarkt doen vaak hun uiterste best om een dun laagje duurzaamheid uit te spreiden als een saus over het eten. Maar tegelijkertijd blijven hun collega's van de verkoop voedingswaren verkopen aan sol-dentariëven. Supermarkten hebben honderden, duizenden artikelen in hun aanbod, maar het is met voeding dat ze proberen om de concurrentie te verslaan.

De weelde moet de consument doen geloven dat hij op een roze consumptiewolk leeft. Aangemoedigd door de mooie beelden in kookboeken, is die bewuste consument overtuigd van de meerwaarde van een gevarieerd dieet. Er circuleren de meest veeleisende diëten met voorkeuren voor vette vis, gekleurde groenten of exotische vruchten. 'Eten' is het nieuwe medicijn en dat is misschien terecht.

Maar wie een klein beetje nadenkt, beseft dat die overvloed en perfectie een mythe vormen. Het is de mythe van de supermarkt. In de natuur zijn er wel degelijk seizoenen. Op het veld groeien er ook kromme komkommers en niet alle kolen passen per acht in een kist.

Die mythe is echter ondertussen sterk doorgedrongen in het brein van de rijke westerse consument. Het zijn de minimumnormen geworden. Die normen worden doorgetrokken tot bij de kleinste hoefwinkel. Zelfs daar vind je tegenwoordig in het midden van de winter verse tomaten. Klanten kiezen overal met hun ogen. De zoektocht naar perfectie is het nieuwe normaal.

De keerzijde van de medaille

Als alle rekken op het einde van de dag nog perfect volgeladen zijn, kan dat alleen maar betekenen dat er tegen de volgende ochtend veel wordt weggegooid. Er is de laatste jaren heel wat te doen rond verspilling van voedsel.⁵ Dat probleem wordt een beetje weggewuifd achter de moeilijke definitie van verspilling. Want een krop sla die achterblijft op het veld, is niet dezelfde vorm van verspilling als een krop die bij de kippen of op de composthoop terecht komt. Nog anders is het als die sla gewassen is, versneden werd en samen met de verpakking bij het restafval terecht komt. Maar niemand twijfelt eraan dat de mythe van de supermarkt voor een gigantische berg voedselverspilling zorgt.

Nog moeilijker wordt het als we bedenken wat de effecten van dat model zijn voor de producent. In de voedingsindustrie wordt er veel geteeld op basis van

contractteelt. Maar voor de verse groenten wordt vaak gewerkt via het model van de veilingen en met groothandelaars als tussenpersoon tussen de boer en de supermarkt. Alles hangt af van de goesting van de consument. Als de zon schijnt, wil iedereen sla. Maar als de zomer aanvoelt als herfst, wordt er anders gegeten; en niemand weet waar die sla dan terechtkomt.

Maar de belangrijkste keerzijde is de nefaste impact van de lage prijzen. Iemand betaalt die rekening van de kortingen aan de kassa. De supermarkt heeft haar marges, de groothandelaar heeft zijn marges. Op het einde van de rit is het dus de boer die de lage prijzen incasseert. Hij of zij kijkt machteloos toe hoe het kwaliteitsvol maar anoniem product voor stevige winst zorgt in de distributieketen.

Met z'n allen naar de biosupermarkt?

Velen zien de biosupermarkt als een ideale oplossing. Heel wat bewuste klanten zijn de laatste jaren terecht gekomen in de gespecialiseerde biosupermarkt. Alles is daar bio. Maar het is de vraag of dat voedsel ook even duurzaam en eerlijk werd verhandeld.

In de biosupermarkt vind je een geweldig assortiment van voeding en ecologische huishoudartikelen. Er zijn tientallen soorten biopasta's, allerlei kazen, wijnen, bieren enzovoort. Maar ook bereide voedingswaren zoals pizza's en heerlijke quiches worden standaard aangeboden. Die zijn vaak echt lekker.

De prijzen voor die bioproducten zijn iets hoger dan de gangbare producten. Onderzoek wijst in de richting van een extra kost van 30%.⁶ Maar het gaat uiteraard over nominale waarden. Want wie gezond kookt en eet, volgt veelal ook iets meer de seizoenen, en seizoensgroenten zijn goedkoper. Veel klanten van de biowinkel eten ook wat minder vlees, wat helpt om de kostprijs van je dagelijkse menu onder controle te houden. Tenslotte is zelf koken nog altijd interessanter voor het budget dan kant-en-klare maaltijden. De extra kost voor de aankopen in de biosupermarkt is dus heel relatief.

Als je wilt weten waar al die producten vandaan komen, vangt de zoektocht echter pas echt aan. De meeste biosupermarkten bieden immers het ganse gamma van groenten en fruit aan, zelfs voor de meest exotische gerechten op elk tijdstip van het jaar. Er is nauwelijks verschil te merken met de gangbare distributie. Heel wat supermarkten geven wel de herkomst aan voor verse groenten en fruit, maar voor verwerkte producten is dat veel ingewikkelder. Dat is zeker het geval als het over bereidingen gaat met heel wat ingrediënten. Want ook al zijn de gerechten lokaal geproduceerd, de biologische ingrediënten komen vaak van ver. De biolastenboeken leggen geen enkele beperking op in verband

met herkomst of transport. De markt legt die beperkingen wel op. Want het is ook voor veel verwerkers een uitdaging om de kostprijs onder controle te houden. Lageloonlanden zijn vaak de uitkomst.

Nog minder duidelijk is het of de bioboer in dat verhaal een eerlijke prijs heeft gekregen voor zijn waren. Hier en daar zijn er producten die gelabeld zijn met een Fair Trade-label. Dat zijn bijvoorbeeld de bananen, maar het blijft beperkt tot producten uit het Zuiden. Groenten en fruit uit de lage landen, hebben geen Fair Trade-garantie. Ze worden via de bestaande kanalen verhandeld. Omdat we voor bioproducten nog kampen met tekorten, is er een vragende markt. Die situatie zorgt momenteel voor redelijke prijzen voor de producent. Maar we naderen het kantelpunt. De grote spelers op het biotoneel kiezen in principe nog wel voor Belgische producten, maar in de praktijk wordt er aan de prijzen geknabbeld.⁷ Dat zorgt opnieuw voor druk op het inkomen van de boer. Er is daarover weinig eenduidig cijfermateriaal, maar onderzoek in onder andere Wallonië wees op werkweken van 60 tot 70 uren per week aan 10 euro per uur bij de kleine en middelgrote groentetelers.⁸ Er zijn geen aanwijzingen dat dat in Vlaanderen beter zou zijn. Bovendien blijven alle risico's voor het slagen van een teelt voor rekening van de bioboer.

De biosupermarkt scoort dus wel enorm goed als het erop aankomt om gezonde en gevarieerde voeding aan te bieden, maar hun economische logica is heel gangbaar. Dat is op termijn nefast voor boeren, ook voor de bioboer.

De korte keten als de nieuwe mantra

Er zijn echter meer en meer boeren die weigeren om mee te stappen in de wedloop van de gangbare verkoopkanalen en de bijbehorende schaalvergroting. Ze gaan op zoek naar nieuwe verdienmodellen. Vaak kiezen ze voor een model in de korte keten. Dat zorgt voor betere, eerlijke prijzen en vaak ook voor een hogere rentabiliteit. Maar wat nog belangrijker is, is dat die korteketenboer veel dichter staat bij de samenleving. Ze hebben er een vinger aan de pols en begrijpen veel beter de vraag. De stap naar een meer ecologische en diervriendelijke productie wordt zo bijna vanzelf gemaakt. Haast onbewust zijn die boeren hun collega's zo een stapje voor.

Net zoals bij elke onderneming, brengen die nieuwe verdienmodellen extra uitdagingen mee. Want een hoewinkel is wel sympathiek, maar het is niet evident om daarin ook voldoende efficiëntie te halen om de rentabiliteit effectief te verhogen. De wetgeving is vaak niet geschreven op maat van de kleine hoewinkel. Kosten voor een aangepaste infrastructuur zijn vaak hoger dan

gedacht. Maar vooral het aspect tijd, is niet evident. Hoe bereken je de kostprijs van het praatje met de buurvrouw die ook klant is in de hoevewinkel?

Daarnaast is de organisatie van de logistiek in de korte keten een oud zeer.⁹ Denk maar aan het transport met halfvolle camionnetjes die producten aan- en afvoeren. Dat kost handenvol geld en is absoluut niet ecologisch. Om die logistieke kosten wat onder controle te houden, zijn er een aantal netwerken ontstaan. Dat zijn private initiatieven, maar vaak ook kleinere organisaties die bijvoorbeeld via een gezamenlijke webwinkel meerdere producten aanbieden. Vaak is er ook een systeem om transport voor de korteketenboeren samen te organiseren. De meerwaarde voor de consument is dat dergelijke netwerken een ruim assortiment van verschillende boeren kunnen aanbieden. Alle beetjes helpen om de logistieke kost onder controle te houden. Maar het blijft een uitdaging. En de kosten voor de boer zijn niet te onderschatten. Marges van 10 tot 20% zijn geen uitzondering. Voor de gegoede burger is dat geen probleem. Maar voor wie een beperkt budget heeft, zijn de kosten soms te groot.

De korte keten is dus zeker geen 'hocus pocus'-verhaal. Voor een aantal boeren is dat zonder twijfel een manier om een hogere toegevoegde waarde te creëren. Dat is een goede keuze om los te breken uit de spiraal van de schaalvergroting. Maar het is uiteraard geen oplossing voor elke boer en zeker niet voor elke consument. Handel blijft een belangrijke schakel, liefst eerlijke handel uiteraard.

Naar een ander verkoopmodel

Er is dus duidelijk de behoefte aan een ander economisch model. Heel wat auteurs en organisaties zijn het daarover eens.¹⁰ Maar de meeste theorieën blijven beperkt tot alternatieven voor het macro-economisch model. Het ontbreekt vaak nog aan goed ontwikkelde economische modellen om anders te produceren, maar ook om anders aan handel te doen. Daar gebeurt nauwelijks onderzoek naar.

De heilige graal in dat verhaal is om een eerlijke prijs en een werkbaar distributieverhaal te koppelen aan voldoende consumptiegemak in combinatie met betaalbare voeding. Een van de struikelblokken blijft het bepalen van het niveau van een eerlijke prijs voor de producent. Voor bananen en koffie gebeurt dat al sinds de jaren 70. Maar in de context van de lage landen, blijkt dat heel wat complexer. De schaalgrootte bepaalt namelijk voor een groot deel de productiekost. Er zijn bioboeren die aardappelen telen op 10 are, anderen telen op 10 hectare in een gemechaniseerde context. Om de kostprijs te definiëren moet je ook een eerlijk loon definiëren voor de boer. Is dat zoals vandaag

nauwelijks 10 euro per uur? Of leg je de lat gelijk met de andere lonen in de samenleving? Moet die boer 38 uren per week werken of houden we het bij de huidige 70 uren? Om een correcte kostprijs te definiëren moet ook de prijs van de grond in rekening worden gebracht. Maar is dat dan de wettelijk vastgelegde pachtprijs of past het in een eerlijke prijs dat die boer zijn gronden kan kopen? Vaak is dat het enige alternatief om aan grond te geraken, maar met prijzen van 75.000 euro en meer per hectare, kom je aan voedselprijzen die voor niemand nog betaalbaar zijn.

Het private label 'Biogarantie Belgisch' doet een eerlijke poging om die kostprijzen door te rekenen en te integreren in het lastenboek. Maar het is een lang proces en weinig andere marktdeelnemers springen op de kar.

De prijs is uiteraard niet het enige wat telt. Ook risicospreiding en afnamegaranties zijn instrumenten die boeren kunnen ondersteunen om hun productie duurzaam te maken. Op boerderijniveau werd dat model goed uitgebouwd in het model van de CSA-boerderijen (Community Supported Agriculture). Klanten kopen een oogstaandeel in de lente en nemen het risico op de mislukking van bepaalde teelten deels voor hun rekening.

Er zijn ook kleinschalige brouwerijen, zoals '3 Fonteynen' uit Beersel, die een afnamegarantie hebben met hun boeren én een deelname in het risico. Want het is in België niet evident om de kwaliteitsnormen te halen voor brouwerst. Ook als dat niet lukt, krijgt de boer een vergoeding en kan hij de gerst alsnog benutten als veevoeder.

Die instrumenten bestaan hier en daar, maar er wordt nauwelijks werk gemaakt van een verdere ontwikkeling daarvan. Noch vanuit de overheid, noch vanuit de private sector worden modellen aangereikt om eerlijke handel voor voedsel te garanderen. Daar kan nog enorm veel vooruitgang worden geboekt.

De betere biomarkt

Gelukkig wordt er, vooral in de grotere steden, geëxperimenteerd met andere winkelformules. Een aantal kleinere supermarkten, vaak met een coöperatief model als basis, doet eerlijke pogingen om een andere vorm van distributie te ontwikkelen, waar de boer wel telt, ook op het einde van de rit.

The Barn, Foodhub, Färm, de Biomarkt, Bees-Coop ... allemaal ambiëren ze een distributiemodel op mensenmaat. Met wisselend succes lukt dat ook. De verschillende initiatieven hebben elk hun eigen identiteit. Er zijn winkels die gezellig en stijlvol ingericht zijn, anderen hebben eerder het uitzicht van een magazijn en willen zo een imago creëren van sobere en goedkope biowinkel. Die verschillen in stijl zijn uiteraard positief.

Wat ze gemeen hebben, is de ambitie om zo veel mogelijk in te zetten op de rechtstreekse relatie met een aantal producenten. Ze willen weg van de anonimiteit. Allemaal werken ze samen met lokale bioboeren, en dat tonen ze ook uitgebreid in hun winkels en websites. Maar ook de groothandel levert nog in die winkels. Die zijn zeker niet altijd duurder dan de lokale boer. Het blijft dus ook in die winkels een uitdaging om ervoor te zorgen dat de omzet effectief voor een groot deel draait op producten van boeren uit de omgeving. Want enkele boeren in de etalage zetten, maar de rest via de klassieke handel aanvoeren, ondermijnt uiteraard het concept.

Uit gesprekken met betrokken actoren, blijkt dat een vlotte samenwerking en effectieve verkoop veel afhangt van de mensen die achter het model zitten. De ingesteldheid en het organisatietalent van een aankoper bijvoorbeeld blijken vaak relevanter dan het businessmodel op zich. En dat brengt ons naadloos tot de essentie: een distributiesector op mensenmaat.

Katrien Verbeke formuleerde dat heel wijs op haar blog: “Respect voor product en producent zijn noodzakelijk. Dat respect bouw je het gemakkelijkst op door een gezicht te hebben bij wat we eten. Door het verhaal en de mens erachter te kennen.”¹¹

Het is dan ook te hopen dat de nieuwe supermarkten niet in de val trappen om te groot te willen worden. Dat ze, net als heel wat bioboeren, de mythe doorprikken dat alleen schaalvergroting kan leiden tot rentabiliteit. Zelfs klassieke economen zoals Geert Noels schrijven het:¹² “De toekomst is kleiner, trager, menselijker.”

Conclusie

Er is de laatste jaren enorm veel ingezet op de verduurzaming van de landbouwproductie. De overheid, onderzoeksinstituten, boerenorganisaties, boeren, boerinnen werken op heel veel fronten en zoeken naar betere formules. Maar onze manier van verkopen leggen we grotendeels in handen van enkele supermarktketens. Dat is schuldig verzuim.

Het probleem ligt niet bij de grote winkels op zich, het probleem is de mythe die de supermarkten voor ogen houdt. De illusie van de roze consumptiewolk. Het idee dat in de natuur alles altijd perfect is.

Mensen met een moestuin weten dat. Leden van een zelfoogstboerderij zien dat. Klanten van een hoefwinkel krijgen daar een verhaal bij. Maar als we willen dat alle eters daar vrede mee nemen, zullen we hen met de voeten op de grond moeten zetten, we zullen ze terug moeten aarden. Dat is een taak voor de distributiesector, maar ook voor de overheid, het onderzoek en de ngo's.

Allemaal zullen ze mee moeten nadenken over de juiste formule voor het verhandelen van voedsel, voor een andere en betere markt. Wellicht zal dat een formule zijn met een andere, minder anonieme, relatie met de producent.

Voor de distributiesector is dat niet zomaar een kleine aanpassing of een nieuwe reclamecampagne. Heel wat supermarkten zullen zichzelf moeten heruitvinden, Want het vraagt een ander denkkader. Maar het is nodig, want gezond voedsel vraagt eerlijke handel.

Noten

1. Aanplantsubsidie voor boslandbouwsystemen (Agroforestry) op <https://lv.vlaanderen.be/nl/subsidies/perceel-en-dier/plant/aanplantsubsidie-voor-boslandbouwsystemen-agroforestry>.
2. Europese Commissie, “Farm to fork strategy” op https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_nl.
3. www.dekijfelaar.be.
4. Roel Vaes, “Prijzenslag voor drinkmelk”, Boer en tuinder, August 26, 2021.
5. Interdepartementale werkgroep van de Vlaamse overheid, “Factsheet voedselverspilling bij de consument” (Vlaamse overheid, 2015).
6. <https://www.biomijnnatuur.be/vragen-over-bio/is-bio-duurder,laatst-geraadpleegd-19/09/2022>.
7. Clémence Dumont, “Grande distribution: pas de quartier pour les producteurs bio!”, Tchak, 2020.
8. Ariane Beaudalet, “Quelles sont les performances économiques et la viabilité des fermes maraîchères en wallonie”, Itinéraires BIO, 2018.
9. Eva Van Buggenhout, Anne Vuylsteke en Dirk Van Gijsegem, “Kort maar krachtig: samenwerking bij logistiek in de korte keten” (Departement landbouw en visserij, 2014).
10. Bavo Verwimp, *Andere Landbouw? Andere economie!* (Wervel, 2012).
11. <https://vilt.be/nl/nieuws/de-korte-kortere-of-toch-lange-keten>.
12. Geert Noels, *Gigantisme* (Lannoo, 2019).

Seizoensarbeid: sociaal verantwoord?

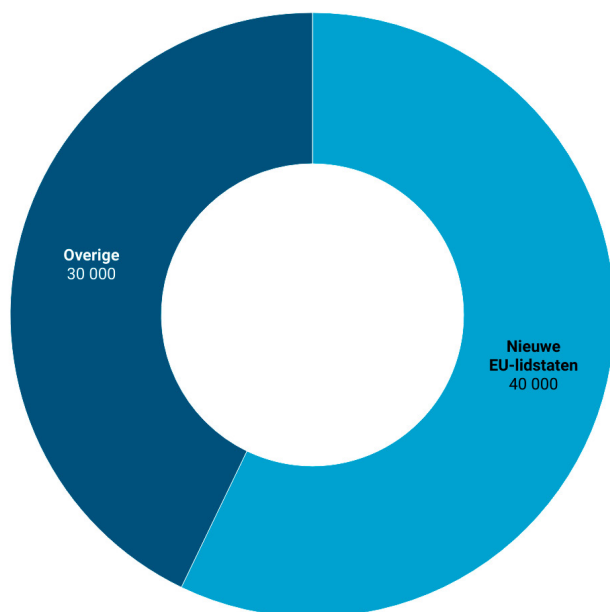
Johan Nelissen (ACV Voeding en Diensten)

Vandaag zijn er in Vlaanderen circa 70.000 seizoenarbeiders per jaar, waarvan ruim 40.000 afkomstig zijn uit nieuwe EU-lidstaten. Niet dat uitsluitend arbeidsmigranten in aanmerking komen voor seizoenarbeid. Ook studenten, uitzendkrachten, werknemers die elders tewerkgesteld zijn, werklozen en personen in het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT) kunnen in de seizoenarbeid worden ingeschakeld. Toch wordt onze seizoenarbeid voor een groot deel ingevuld door tijdelijke werknemers uit het buitenland. Ze komen enkele weken tot maximaal 120 dagen per jaar naar België. Daardoor zijn land- en tuinbouwers sterk afhankelijk van mobiele en migrerende werknemers. Ze kunnen van binnen Europa of buiten Europa komen. Als ze van buiten Europa komen, hebben ze een seizoenarbeidersvergunning nodig. De regelgeving daarrond is gebaseerd op de Richtlijn 2014/36/EU betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider. Het Samenwerkingsakkoord van 6 december 2018 neemt de definitie van de Richtlijn over en omschrijft een seizoenarbeider als “de onderdaan van een derde land die zijn hoofdverblijfplaats in een derde land heeft, maar legaal tijdelijk op het Belgische grondgebied verblijft om een seizoenafhankelijke activiteit uit te oefenen, op basis van een of meer arbeidsovereenkomst(en) voor bepaalde tijd die rechtstreeks tussen die onderdaan van een derde land en de op het Belgische grondgebied gevestigde werkgever zijn gesloten”.¹

Cruciaal in die definitie is het woord seizoenafhankelijke activiteit dat in hetzelfde samenwerkingsakkoord net als in de Richtlijn wordt gedefinieerd als “de activiteit die vanwege een zich herhalende gebeurtenis of een zich herhalend patroon van gebeurtenissen, die samenhangen met seizoenomstandigheden, gebonden is aan een bepaalde tijd van het jaar waarin het aantal benodigde arbeidskrachten significant uitstijgt boven het aantal dat nodig is voor de gewoonlijk te verrichten werkzaamheden”. Arbeidsmigranten van buiten Europa

Seizoensarbeiders in Vlaanderen

■ Nieuwe EU-lidstaten ■ Overige



Gecreëerd met Datawrapper

Figuur 1 Aandeel seizoenarbeiders uit nieuwe EU-lidstaten.

kunnen dus alleen een seizoenarbeidersvergunning krijgen als ze seizoenafhankelijke activiteiten uitvoeren. Op de vraag of vandaag in de landbouw alle activiteiten waarvoor seizoenarbeiders worden ingezet, nog seizoenafhankelijk zijn, komen we later terug.

De oorsprong van de gereglementeerde seizoenarbeid zoals wij die vandaag kennen in de land- en tuinbouw, situeert zich in de vroege jaren 80 van de vorige eeuw. De boeren hadden nood aan werknemers die tijdens het seizoen tijdelijk de piek zouden opvangen. Misbruik van die werknemers was in die tijd eerder regel dan uitzondering. Dat was dan ook de reden voor de sociale partners en de overheid om spelregels af te spreken over het gebruik van seizoenarbeid. Die regelgeving heeft tijdens de afgelopen twintig jaar een positief effect gehad. Het misbruik werd sterk teruggedrongen, maar seizoenarbeiders worden nog altijd geconfronteerd met fundamentele onrechtvaardigheden, en het systeem zelf is gezien de fundamentele transformatie van onze landbouw aan een evaluatie toe. In dit hoofdstuk overloop ik die problemen en reik ik oplossingen aan.

Bereidwillige arbeiders

Ondanks het lage seizoensloon van 9,35 euro bruto, worden de vacatures meestal ingevuld. Die tijdelijke werkkrachten zijn voor het leeuwendeel arbeidsmigranten.

Voor buitenstaanders lijkt het misschien vooral te gaan om Oost-Europese burgers maar niets is minder waar. Seizoensarbeiders zijn een mondiaal gegeven. In de jaren 80 en 90 waren het vooral Indische werknemers die in Zuid-Limburg instonden voor de fruitpluk. Die groep van arbeidsmigranten heeft zich relatief vlot geïntegreerd in de samenleving. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat ze niet pendelen tussen werkland en thuisland. Polen, Roemenen, Bulgaren, Spanjaarden en Portugezen pendelen wel tussen het thuisland en de werkplaats, waarbij ze slechts enkele maanden in België verblijven.

Er zijn weinig Belgen die zich geroepen voelen om seizoenarbeid te verrichten. Zonder twijfel is de lage verloning in de seizoenarbeid daarvan de oorzaak. Met een uurloon van 9,35 euro bruto (tarief fruitteelt juli 2021) kun je moeilijk een gemiddelde Belgische levensstandaard behalen of deelnemen aan het sociale leven. De arbeidsmigranten daarentegen hebben voornamelijk één doel: meer geld verdienen dan in hun thuisland, waar de loon- en arbeidsvoorwaarden veelal nog schrijnender zijn dan in de Belgische seizoenarbeid. De doorgeschoten flexibiliteit waarin ze moeten werken, schrikt hen niet af. Het is een verhaal van 'kort en krachtig'. Deelnemen aan het sociale leven in het werkland is niet mogelijk door de lage lonen maar ook niet door de zeer grote flexibiliteit die gevraagd wordt van de seizoenarbeider, met name de onvoorspelbare uurroosters. Voor deze mensen is integratie moeilijk, maar misschien is integratie voor hen ook minder noodzakelijk omdat ze telkens terugkeren naar hun thuisland. De niet-Europese arbeidsmigrant blijft in België en probeert zich te integreren.

Voor de Europese arbeidsmigranten in de seizoenarbeid ontstaat het risico van mensenhandel. Werkgevers kunnen een soort rotatiesysteem ontwikkelen voor werknemers. Die seizoenarbeiders komen tijdelijk naar België, keren terug naar het thuisland om later weer terug te keren in de seizoenarbeid. Dat lijkt onschuldiger dan het is. Die seizoenarbeiders worden totaal afhankelijk van de werkgever voor arbeid, voor vervoer en voor huisvesting. Dat gebeurt het vaakst in de sectoren waar de seizoenen kunstmatig het ganse jaar duren zoals bijvoorbeeld in de champignonteelt. Het hard fruit – zoals appels en peren – is daar minder gevoelig voor.

Tijdelijk verblijf arbeidsmigranten

Huisvesting is een van de mogelijke problemen waar buitenlandse seizoensarbeiders tegenaan lopen. De Europese richtlijn stelt dat seizoensarbeiders gehuisvest moeten worden in omstandigheden die een passende levensstandaard garanderen. Daarop verderbouwend zegt de federale verblijfwet dat de seizoensarbeider moet beschikken over voldoende huisvesting zoals bepaald door de Gewesten.² Het Vlaams gewest heeft in een decreet normen vastgelegd voor de tijdelijke huisvesting van seizoensarbeiders die lager zijn dan de huisvestingsnormen voor studentenkamers. Terwijl in studentenkamers per kamer een aparte lavabo moet zijn, is dat niet het geval voor seizoensarbeiders. De huisvestingsnormen voor seizoensarbeiders zijn echt laag. Zo moet er minimaal één gemeenschappelijk bad of douche per tien bewoners zijn, en de oppervlakte van een kamer of slaapruijnte moet voor seizoensarbeiders slechts 8 m² per persoon bedragen.³ Een recent onderzoeksrapport stelde dan ook voor om het minimale kwaliteitsniveau van kamers voor seizoensarbeiders gelijk te schakelen met het kwaliteitsniveau dat geldt voor andere kamerbewoners.⁴

Daarenboven worden die erg lage minimumnormen nog altijd met de voeten getreden. Ondanks de vele controles door inspectiediensten, zijn er toch nog altijd onmenselijke toestanden, zoals seizoensarbeiders die ondergebracht worden in veel te kleine studio's of woonhuizen. Op de uitzondering na is de stacaravan met zes tot tien seizoensarbeiders verleden tijd. *Cowboys* zullen er altijd zijn, maar gelukkig zijn de meldingen en vaststellingen van die onmenselijke toestanden enorm verminderd in de afgelopen jaren.

Los van de kwaliteit van de huisvesting, levert dat doorgaans een ander probleem op: de afhankelijkheid van de arbeidsmigrant in de seizoensarbeid. In meer dan de helft van de gevallen is de aangeboden huisvesting eigendom van de werkgever. Veelal worden er meerdere werknemers ondergebracht, meer dan dat er kamers zijn, aan huurprijzen die veelal cumulatief veel hoger zijn dan op de reguliere woningmarkt. 125 euro per bed per week is geen uitzondering. Voor dat geld mag er van een gemeenschappelijke badkamer en dito keuken worden gebruikgemaakt. Nochtans stelt de Europese richtlijn expliciet dat de huur niet buitensporig mag zijn in vergelijking met het nettoloon van de seizoensarbeider en in vergelijking met de kwaliteit van de huisvesting, en dat de huur van de seizoensarbeider niet automatisch in mindering mag worden gebracht op zijn of haar loon.⁵

Bovendien voorziet de werkgever in veel gevallen ook zelf in het transport van de werknemers waardoor er een bijna totale afhankelijkheid ontstaat voor de arbeidsmigranten. Daardoor zal de seizoensarbeider bij eventuele onregelmatigheden de stap naar de inspectiediensten of de vakbonden niet snel zetten.

Ze lopen op zo'n moment niet alleen het risico hun inkomen te verliezen maar ook hun tijdelijke woonst en eventueel transport. Als gevolg komen ze in een zwakke positie terecht en aanvaarden ze omstandigheden die voor de Belgische wetgeving niet door de beugel zouden kunnen. Vanuit hun standpunt kan daar enig begrip voor worden opgebracht. Doch vanuit het standpunt van de werknemersorganisaties ondermijnt dat alles waarvoor jarenlang is onderhandeld, namelijk de opwaardering van de loon- en arbeidsvoorwaarden in de land- en tuinbouwsectoren. Zo ontstaat dus zware concurrentie tussen arbeidsmigranten uit de verschillende landen onderling. Vanwege die slechte arbeidsomstandigheden kan een Belgische werknemer seizoenarbeid alleen beschouwen als een bijverdienste bovenop zijn normale loon, zeker niet als basisinkomen.

De één zijn nadeel is de ander zijn voordeel

Voor de werkgever is een groot voordeel van gelegenhedswerknemers niet alleen dat de brutolonen lager liggen dan die van de reguliere werknemers, er moeten ook veel minder sociale zekerheidsbijdragen worden ingehouden. Er is bijvoorbeeld geen sociale bijdrage voor jaarlijkse vakantie en ook geen loonmatigingsbijdrage. De bijzondere bijdragen zoals voor het Fonds voor Sluiting van Ondernemingen of voor het Fonds voor Bestaanszekerheid zijn wel verschuldigd. Het verlaagd RSZ-tarief levert een besparing van ongeveer 4,5 euro per uur per seizoenarbeider op, en dat minstens 65 dagen lang.

Bovendien beschikt de werkgever met het systeem van seizoenarbeid over een enorme flexibiliteit. Er wordt immers gewerkt met een vorm van dagcontracten, beter bekend als de plukkaart. De werkgever is niet gebonden aan verwittigingstermijnen voor wat betreft de uurroosters en ook niet aan opzeggingstermijnen. De ervaring leert dat de onderdanigheid van de seizoenarbeider alleen maar toeneemt omdat de broodheer bijna almachtig is. De seizoenarbeider draagt geen 13,07 % RSZ af op zijn loon. Dat heeft als gevolg dat ze niet voor alle takken van de sociale zekerheid gelijkgesteld zijn. Seizoenarbeiders hebben recht op kinderbijslag, maar de meeste andere vormen van sociale zekerheid zijn afhankelijk van het loon of de totale gewerkte periode. Een tussenkomst bij gezondheidsproblemen en een vervangingsinkomen zijn mogelijk als gelegenhedswerknemers voldoende loon (gezondheidszorg) en voldoende gewerkte of gelijkgestelde dagen (vervangingsinkomen) kunnen bewijzen in een bepaalde referentieperiode. De dagen en uren gelegheidsarbeid mogen worden meegeteld om de toelaatbaarheid voor werkloosheidsuitkeringen te bewijzen. Dat is op voorwaarde dat men in orde is met de wetgeving inzake verblijfsvergunning en arbeidskaart. Tenslotte komt gelegheidsarbeid

in aanmerking om later een rust- of overlevingspensioen te krijgen, maar dat pensioen zal laag zijn omdat het is berekend op een zeer laag forfaitair dagloon.

Een beperkte RSZ-bijdrage kan echter problemen geven bij gelegenhedswerknemers met een andere dan Belgische nationaliteit die hun gewone verblijfplaats niet in België hebben. Het betreft meestal werknemers van buiten de EER die hier alleen komen tijdens de fruitpluk. Voor een vervangingsinkomen komen die seizoenarbeiders zelden of nooit aan de vereiste 180 gewerkte of gelijkgestelde dagen in het jaar dat de ziekte voorafgaat, en dus hebben ze bij ziekte geen vervangingsinkomen. Aangezien een gelegenhedswerknemer werkt met dagcontracten, kan er ook geen sprake zijn van gewaarborgd loon ten laste van de werkgever, met uitzondering van de werkdag waarop men ziek wordt. Gezondheidszorg wordt doorgaans een probleem vanaf het derde jaar seizoensarbeid in België, omdat dan wordt geverifieerd of men voldoende loon heeft verdiend in de voorgaande jaren. Werkgevers die lid zijn van Boerenbond of AVBS kunnen hier met LCM een aanvullende verzekering afsluiten voor hun gelegenhedswerknemers. Die verzekering betreft alleen de gezondheidszorg, en is er enkel voor de gelegenhedswerknemer en niet voor zijn familie. De tussenkomst bij ziekenhuisopname is beperkt tot 6000 euro per seizoenarbeider en per kalenderjaar. Een arbeidsongevallenverzekering staat los van de sociale zekerheidsbijdragen. Ook voor gelegenhedswerknemers is een werkgever verplicht om een arbeidsongevallenverzekering af te sluiten.

Is een seizoen nog één seizoen?

De vraag is echter of die talrijke fiscale voordelen terecht zijn. De verlaging van de fiscale lasten is toegekend om de pieken in de vraag naar arbeid te kunnen opvangen. Maar is onze landbouw nog een sector met extreme pieken en dalen qua arbeidsvereisten? Appelen en peren zijn in België plukrijp vanaf eind augustus tot medio oktober. Dat *is* duidelijk een seizoen. Aardbeien werden vroeger geplukt in de periode mei tot en met augustus. Dat *was* een seizoen. Vandaag de dag kunnen er bijna het jaar rond Belgische aardbeien worden geplukt. Onder speciale verlichting en een aangepast klimaat in serres groeien de aardbeien bijna non-stop. Champignons worden gekweekt in geklimatiseerde hallen met als enige nog min of meer onbekende factor de gebruikte mest waarop de champignons moeten groeien. Wie dacht dat champignons in de herfst in de bossen of in de grotten in Zuid-Limburg werden geogst, is eraan voor de moeite.

Die voorbeelden tonen aan dat de natuurlijke seizoenen door de mens worden nagebootst en verlengd. In welke mate kunnen of mogen we dan nog van seizoenen en seizoenproducten spreken? Moet er in die veelal technologisch

vergevorderde bedrijven nog van seizoenarbeid worden gebruikgemaakt? We kunnen misschien nog een stapje verder gaan. De sortering van fruit gebeurt in vele gevallen ook via plukkaarten. Dat is terecht voor appelsen of peren die net uit de boomgaard komen. Maar is het ook nog seizoenarbeid als dat fruit na maanden van kunstmatige bewaring uit de frigo's wordt gehaald en dan moet worden gesorteerd? Ook dat gebeurt een gans jaar door.

Een einde aan seizoenarbeid in een seizoenloze wereld?

Om de activiteiten meer in overeenstemming met de werkelijkheid te brengen laat artikel 14 van de Europese richtlijn ook toe om per periode van twaalf maanden een maximumperiode te bepalen gedurende welke een werkgever seizoenarbeiders in dienst mag nemen.

Daarom is mijn pleidooi dat het hoogtijd is voor 'Seizoenarbeid 2.0'. Zoals bij alles staat ook seizoenarbeid onder druk van de evolutie in de teeltprocessen. In deze 24/7 maatschappij verwachten wij als consument het ganse jaar door vers fruit en verse groenten. Over de seizoenen heen, in november willen veel consumenten nog altijd aardbeien eten en liefst nog Belgische ook. Maar die doorgedreven wensen kunnen geen reden zijn om werknemers van waar dan ook bij ons aan het werk te zetten in een zeer flexibel en goedkoop systeem van *seizoenarbeid*.

Een pad richting een volwaardig arbeidsstatuut?

Als die activiteiten niet meer seizoenafhankelijk zijn, wordt het ook tijd om de werknemers een volwaardig werknemersstatuut te geven. Dan kunnen arbeidsmigranten deelnemen aan het sociale leven in het dorp of de stad. Hun kinderen kunnen zich volledig integreren door ook naar de plaatselijke jeugdbeweging of sportvereniging te gaan. De arbeidsvreugde zou sterk toenemen bij de arbeidsmigranten, maar ook bij de eventuele Belgische seizoenarbeider. Derhalve moet de Vlaamse Regering het wel mogelijk maken om ook beroepen in de landbouw toe te voegen aan de dynamische knelpuntberoepenlijst die de toelating tot arbeid van personen buiten de EU mogelijk maakt.

Opdat ook Belgen kunnen worden overtuigd om de handen aan de ploeg te slaan, zou er kunnen worden gedacht aan een focus in het genereuze statuut van studentenarbeid dat wordt gekenmerkt door zeer lage sociale bijdragen. Zoals Pieter Liagre zegt in een bijdrage voor Denktank Minerva verdringen studenten laaggeschoolde werknemers en werknemers met tijdelijke contrac-

ten.⁶ Daarom kan het een piste zijn om de toegelaten arbeid in het kader van het studentenstatuut te beperken en te focussen op de landbouw.

De oplossing om het systeem van seizoensarbeid sociaal verantwoord te maken zal op meerdere niveaus moeten worden genomen. Van Europa tot het gemeentebestuur, van werkgever tot werknemer. Op het niveau van Europa zal voor arbeidsmobiliteit en migratie de focus op sociale rechtvaardigheid, gelijkheid, solidariteit en het respect voor de menselijke waardigheid moeten worden gelegd. Gezien hun essentiële rol in de samenleving moet er worden gestreefd naar volledig gelijke behandeling en de invoering van verschillende maatregelen die de situatie van seizoensarbeiders in Europa kunnen verbeteren: bindende maatregelen die onder meer zorgen voor fatsoenlijke en betaalbare huisvestingsvoorwaarden voor alle arbeidsmigranten; betere socialezekerheidsvoorzieningen voor alle arbeidsmigranten. EFFAT (*European Federation of Food, Agriculture, and Tourism Trade Unions*) gaat nog een stapje verder en pleit voor een nieuwe inclusieve visie op migratie, en roept op tot beschermende maatregelen voor werknemers zonder papieren die vaak geen schending van hun rechten kunnen melden zonder het risico van deportatie. De EU-lidstaten en de sociale partners moeten het bewustzijn over rechten en plichten vergroten en de handhaving van EU- en nationale wetgeving ondersteunen. Eerlijk werk is grensoverschrijdend. De gevraagde maatregelen hebben ook betrekking op andere belangrijke aspecten, waaronder de coördinatie van de sociale zekerheid, de arbeidsomstandigheden voor gedetacheerde seizoensarbeiders, de toelatingsvoorwaarde voor onderdanen van derde landen, gezondheids- en veiligheidsnormen, huisvesting en vervoer, en de informatieverstrekking aan werknemers.

Wat de veiligheid en gezondheid op het werk betreft, roept EFFAT de lidstaten op de veldinspecties te versterken, onder meer met de steun van de European Labor Authority (ELA). Die boodschap is van het grootste belang gezien de aanzienlijke daling van de frequentie van arbeidsinspecties tijdens de COVID-19-crisis. Wat ELA betreft, is EFFAT van mening dat er geen excuses meer zijn om op volle snelheid te gaan functioneren.

In de leidraad wordt terdege rekening gehouden met de realiteit van de EFFAT-sectoren, waar kleine en micro-ondernemingen een aanzienlijk deel van de landbouw-, voedselverwerkende en horecasector uitmaken. Cruciaal voor de EFFAT-sector is dat er een duidelijke verwijzing is naar de noodzaak om fatsoenlijke huisvestingsomstandigheden te garanderen, waaronder een duidelijke aanmoediging voor werkgevers om de huur niet automatisch af te trekken van het loon van seizoensarbeiders. De Commissie erkent ook een van de belangrijkste punten van zorg en de verzoeken om actie van de EFFAT: "hoewel de richtlijn seizoensarbeiders regels inzake huisvesting bevat en de herziene

detacheringsrichtlijn regels van het gastland over de huisvestingsvoorwaarden, indien aanwezig, van toepassing maakt op gedetacheerde seizoenarbeiders, is er geen uniehandeling om de huisvestingsvoorwaarden voor andere seizoenarbeiders te garanderen”. EFFAT verzoekt de Commissie om die kwestie aan te pakken met juridisch bindende maatregelen. Betreurenswaardige huisvesting is een van de belangrijkste redenen geweest voor COVID-19-uitbraken onder boeren en vleesarbeiders.

De initiatieven die in de Belgische context bestaan, zullen moeten leiden tot een coherent en duurzaam land- en tuinbouwbeleid. Voor de sociale partners kan er een rol zijn weggelegd om de gecoördineerde en gezamenlijke inspecties op seizoenarbeid te ondersteunen. En ten slotte is er nog de lokale overheid. Vooral gemeentelijke besturen kunnen van kortbij vaststellingen doen en die eventueel overmaken aan hogere instanties. In de kleinere gemeenten kent iedereen, iedereen. Daar kunnen snel onrechtmatige praktijken komen bovendrijven. Maar het feit dat iedereen, iedereen kent, is misschien net de grootste drempel om stappen te ondernemen tegen wanpraktijken.

Een eerlijke prijs voor eerlijke arbeid?

Omdat seizoenarbeiders essentieel zijn voor onze land- en tuinbouw, zal het prijzensysteem een grondige evaluatie moeten krijgen. Waarom moeten groenten en fruit aan dumpingprijzen worden verhandeld op de veilingen? Het blijft een eigenaardige gedachte dat groenten en fruit, die toch bijdragen aan een goede gezondheid, niets mogen kosten. Toch zijn veel consumenten wel bereid om veel geld te blijven betalen voor bijvoorbeeld tabak, alcohol, benzine (...), producten die onze gezondheid zeker niet ten goede komen. Met andere woorden kun je stellen dat er ook een verantwoordelijkheid bij de consument ligt: alles moet er altijd dagvers en zo goedkoop mogelijk liggen. Dat maatschappelijke fenomeen draagt zeker niet bij tot een correcte toepassing van seizoenarbeid op het veld.

Uit ervaring blijkt dat er ook veel land- en tuinbouwers zijn die doen wat ze moeten doen, en misschien zelfs meer. Talloze werkgevers zien ook de mens achter de seizoenarbeider. Die beseffen dat die mannen en vrouwen tijdelijk een gezin achterlaten en hier in een voor hen vreemde cultuur terechtkomen. Toch moet ik besluiten dat er nog veel werk op de plank ligt om het systeem van seizoenarbeid sociaal verantwoord te maken. Om tot de juiste oplossingen te komen, zullen alle actoren moeten en willen bewegen. Feit is: seizoenarbeiders verdienen meer! Meer (sociale) zekerheid, meer respect, meer koopkracht (...).

Noten

1. Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Waals Gewest, het Vlaams Gewest, het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap houdende uitvoering van het samenwerkingsakkoord van 2 februari 2018 tussen de Federale Staat, het Waals Gewest, het Vlaams Gewest, het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de coördinatie tussen het beleid inzake de toelatingen tot arbeid en het beleid inzake de verblijfsvergunningen en inzake de normen betreffende de tewerkstelling en het verblijf van buitenlandse arbeidskrachten.
2. Artikel 61/29, § 2, 3° van de wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.
3. Besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.
4. Lieven Vanderstraeten, Kristien Van den Houte en Michael Ryckewaert, “Woningkwaliteitsbewaking. Deelrapport 1: Onderzoek Ter Evaluatie van de Kwaliteitsvereisten En Het Bijhorende Meetinstrument” (Leuven: Stenpunt Wonen, 2018).
5. Artikel 20 van de Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoensarbeider.
6. Pieter Liagre, “Het Studentenstatuut Onder de Loep” (Denktank Minerva, 2017).

Conclusie

Maïka De Keyzer (KU Leuven/Denktank Minerva)

Met 27 experts een boek over landbouw schrijven is een uitdagende onderneming. Wanneer je zo'n grote groep experts aan het woord laat, krijg je een breed gamma aan aanbevelingen en perspectieven. Dat is het gevolg van de keuze om alle auteurs aan het woord te laten over hun specifieke expertise over ons voedselsysteem. Dat gegeven resulteerde in 12 hoofdstukken die inzoomen op deelaspecten van het Vlaamse voedselsysteem in de brede zin van het woord. Maar het was niet de bedoeling om er een mozaïek van geïsoleerde aanbevelingen van te maken. We werkten met een overkoepelende vraag: op welke manier kunnen we de landbouw in Vlaanderen eerlijk, sociaal rechtvaardig, duurzaam en solidair maken? Welke beleidskeuzes of transities zijn nodig om een progressief en toekomstgericht landbouwbeleid mogelijk te maken? Een kant-en-klaar gedetailleerd beleidsvoorstel kwam daar niet uit voort. Zelfs bij auteurs die allen vanuit eenzelfde ambitie en doelstelling vertrekken, zijn de meningen over specifieke oplossingen uiteenlopend. Maar dat is geen reden om fatalistisch te worden en de zoektocht naar een coherent en holistisch beleid te staken. Het toont aan dat de vraag 'wat voor soort landbouw willen we in Vlaanderen?' nood heeft aan een intens en voortdurend debat waarbij verschillende actoren met elkaar van gedachten kunnen wisselen. Echokamers of geïsoleerde discussies leiden niet tot een constructief debat. Net de diversiteit van onze groep vormt de kracht van dit boek. In tegenstelling tot in sommige andere boeken komen er zeer verschillende onderwerpen aan bod, van droogte tot arbeidsvoorwaarden en van het Europese beleid tot lokale distributiemechanismen. Al die onderwerpen zijn deelaspecten van ons voedselsysteem en kunnen niet in isolatie van elkaar worden bekeken. Bovendien vormt de botsing van ideeën en de confrontatie van perspectieven een voorbeeld voor het vereiste maatschappelijk debat om een complexe uitdaging zoals een voedselsysteemtransitie teweeg te brengen. Als editor van het boek en expert op het vlak van kwetsbaarheid en veerkracht van instellingen doe ik een poging om op basis van de geleverde hoofdstukken een integraal beeld te schetsen. Ondanks de diversiteit in dit boek komen er volgens mij verschillende rode draden tevoor-

schijn waar onze ministers niet aan voorbij kunnen. Het uiteindelijke beleid is de verantwoordelijkheid van onze politici in Vlaanderen en Europa. Maar de volgende principes zouden alvast voorop moeten staan.

Geïntegreerd landbouw- en voedselbeleid

Eerst en vooral moet elk landbouw- en voedselbeleid een coherent, geïntegreerd beleid zijn dat alle aspecten van ons voedselsysteem in rekening brengt. Als auteurs hebben we voor dit boek bewust geopteerd om landbouw en voedsel met een multifocale blik te bekijken. Landbouw bestaat namelijk niet alleen uit productiekeuzes en ecologische repercussies. Ons landbouwsysteem is verweven met het beleid rond arbeid, handel, stedelijke planning, consumptie, sociale zekerheid enzovoort. Bovendien mogen een dozijn afgelijnde hoofdstukken niet de indruk wekken dat geïsoleerde initiatieven op die beleidsdomeinen kunnen volstaan. De boerenprotesten in België en Nederland naar aanleiding van de respectievelijke stikstofakkoorden zijn een teken aan de wand. Maatregelen met betrekking tot stikstofreductie hebben een verre gaand cascade-effect. Ze beïnvloeden het inkomen van onze veetelers, de prijs van ons voedsel in de winkels tot de vraag naar voedergewassen uit het Globale Zuiden. Als we een voedselsysteemtransitie willen ontwikkelen, zal er over de ministeriële departementen en bevoegdheidsniveaus heen moeten worden samengewerkt. Kortetermijnoplossingen voor specifieke problemen moeten resoluut plaats maken voor een overkoepelende visie over het soort voedselsysteem dat we willen in Vlaanderen en België. Daarbij is het noodzakelijk om evenzeer een historisch besef als een langetermijntoekomstvisie te ontwikkelen. Ons huidig systeem is vormgegeven op basis van uitdagingen en specifieke economische, sociale en ecologische omstandigheden in de naoorlogse periode van de 20e eeuw. Het tij is echter gekeerd en het is tijd om opnieuw aan de tekentafel te gaan zitten. Het bestaande politieke debat leidt vaak tot ad-hocbeslissingen en de bricolage van verkokerde regelgeving. Er is nood aan een stabiele en duurzame toekomstvisie die een pad uittekent voor een nieuw geïntegreerd voedselsysteem. Dit boek biedt alvast concrete transitievoorstellen aan voor de belangrijkste onderdelen van ons voedselsysteem die tezamen een coherent beleid kunnen vormen.

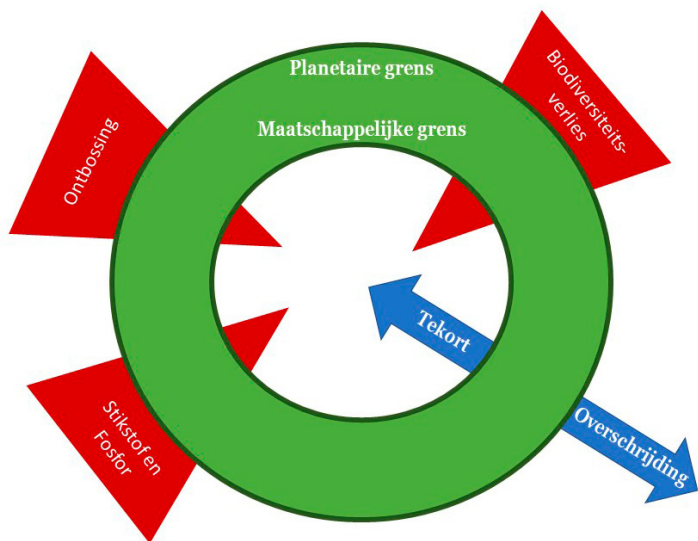
Directe betrokkenheid van landbouwers en burgers

Een tweede bevinding die sterk naar voren komt uit dit boek, is de oproep om een voedselsysteemtransitie niet boven de hoofden van landbouwers en burgers te bespreken. In Vlaanderen bestaat een neocorporatistisch beleid, waarin landbouw- en natuurorganisaties meewerken aan strategische beslissingen. Organisaties zoals Boerenbond adviseren als vertegenwoordigers van zowel de boeren als van de agro-industrie, maar van een reële inspraak van de leden is geen sprake. Een andere aanpak is noodzakelijk. Experimenten uit de jaren 1930 in de VS tonen aan dat de directe betrokkenheid van boeren en andere ruimtegebruikers in discussiegroepen tot zeer constructieve en gedragen oplossingen kan leiden. Het creëert de ruimte voor een echt debat waardoor alle betrokken actoren en beleidsmakers worden genoodzaakt om defensieve reacties achterwege te laten en kritisch te reflecteren over de eigen houding. Daar is een belangrijke taak voor de overheid weggelegd. Naast regulering en handhaving is het de verantwoordelijkheid van de overheid om die dialoog op een betere manier te faciliteren. Het kan erop lijken dat ze de teugels uit handen moeten geven, maar de overheid heeft ook de plicht om een faciliterende, luisterende en ondersteunende overheid te zijn.

Ontwikkeling van een landbouwsysteem dat binnen de planetaire grenzen blijft

Vervolgens kunnen we niet voorbij aan het feit dat er harde planetaire grenzen én reële sociale noden bestaan. Als mens zijn we onlosmakelijk verbonden met ons omliggende ecosysteem. Als het ecosysteem achteruitgaat, heeft dat grootschalige gevolgen voor onze maatschappij. Hoewel andere sectoren zoals de industrie, mobiliteit, bouwsector en wereldhandel eveneens een invloed hebben op ons ecosysteem, blijft onze landbouw een bepalende sector. Het is daarom noodzakelijk om een landbouwsysteem te ontwikkelen dat binnen de planetaire grenzen blijft. Kate Raworth omschreef dat op een duidelijke manier in haar boek *'Doughnut Economics'*. De 21e-eeuwse uitdaging van de mensheid is om aan de noden van de gehele mensheid te voldoen binnen de grenzen van de planeet.

Haar model neemt de vorm aan van een donut waarbij de binnenste rand de maatschappelijke, minimale noden voorstelt en de buitenste rand de planetaire grens vormt. Zolang we tussen die twee lijnen blijven, voldoen we aan onze maatschappelijke wensen en noden, zonder ons ecosysteem te ondergraven.



Figuur 1 Gebaseerd op het donutmodel van Kate Raworth.¹

Momenteel overschrijden we echter al verschillende grenzen. Qua ontbossing, stikstof- en fosforgebruik en biodiversiteitsverlies hebben we al kritieke kantelpunten bereikt, en ons landbouwmodel draagt daar significant aan bij. Daarover bestaat een wetenschappelijke consensus en dat wordt al door beleidsmakers erkend. Een transitie die rekening houdt met die planetaire grenzen is daarom noodzakelijk. Gemorrel aan de marges zal daarbij niet volstaan. Om het tij te keren is er nood aan een systeembenadering.

Agro-ecologische principes gecombineerd met technologische vooruitgang

Er is daarom meer ruimte nodig voor natuur en onze natuurlijke hulpbronnen moeten worden gekoesterd. Dat kan op verschillende manieren gebeuren. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat precies over dat onderwerp, en de specifieke beleidskeuzes die daarvoor nodig zijn, het meeste debat bestaat. Maar enkele noodzakelijke evoluties staan als een paal boven water. In onze landbouw winnen agro-ecologische principes alsmaar verder aan belang. Agro-ecologische principes combineren oude en nieuwe ecologische inzichten en stellen de samenwerking met de natuur centraal. In de Europese 'Farm to Fork'-strategie worden ambitieuze doelen gesteld. Tegen 2030 moet 25% van de landbouw biologisch zijn, het pesticidegebruik moet halveren en onze boeren zullen het met

20% minder meststoffen moeten stellen. De in juni door de Europese Commissie voorgestelde natuurherstelwet werkt daarop verder en stelt juridisch afdwingbare doelstellingen voorop, niet alleen in het natuurgebied maar ook daarbuiten, en inclusief het landbouwgebied. Ook daar is er echter nood aan een holistische en geïntegreerde aanpak. Sommige oplossingen kunnen eerder technologisch zijn en passen binnen het bestaande agrarische model, terwijl andere een meer fundamentele omslag vereisen. We zullen water en natuur meer ruimte moeten geven en zorgvuldiger moeten omspringen met onze bodems, watervoorraden en de natuurelementen op en naast de landbouwgronden, en de biodiversiteit verbeteren.

Om dat te verwezenlijken is het noodzakelijk om af te stappen van een uniform beleid voor heel Vlaanderen. Vlaanderen is weliswaar een klein gebied en kampt met enkele overkoepelende uitdagingen zoals *urban sprawl*, maar de polderregio vereist een andere aanpak dan de Kempen of Haspengouw. Het loont om op landschapsschaal gerichte beleidskeuzes te implementeren om binnen één groot voedselbeleid specifieke oplossingen te bieden. Zowel qua seizoensarbeid, watergebruik, biodiversiteitsdoelen als distributieketens kunnen regionale voedselnetwerken ontstaan.

Technologie en agro-ecologische principes zijn bovendien geen tegengestelden, maar moeten net hand in hand gaan. Dat je natuur meer ruimte geeft en agro-ecologische principes toepast, staat niet gelijk met een terugkeer naar het verleden. Dankzij de combinatie van technologische vooruitgang en agro-ecologische technieken kan het productieverlies worden opgevangen of beperkt tot een minimum. Het feit dat die omslag onze afhankelijkheid van overzeese hectaren reduceert, is nog belangrijker. Als we niet massaal soja en maïs importeren voor onze intensieve veeteelt, kan agro-ecologische landbouw wereldwijd net een enorme productiviteitsverhoging teweegbrengen, met biodiversiteitswinsten als extra bonus.

Duurzaam voedselsysteem hand in hand met sociale rechtvaardigheid

Maar duurzaamheid is meer dan ecologie alleen. Volgens het Brundtland-rapport uit 1987 bestaat een duurzaam model uit drie pijlers: sociale noden, economische ontwikkeling en ecologische duurzaamheid. Volgens het rapport is een wereld waarin ongelijkheid en armoede endemisch zijn, altijd kwetsbaar voor ecologische en andere crisissen.² Alle auteurs in dit boek uiten een bezorgdheid over een eerlijk inkomen voor onze boeren en landarbeiders. Armoede is een reële dreiging voor veel boeren in Vlaanderen, en één op zeven

boeren kan zich geen inkomen uitkeren. Seizoensarbeiders missen nog altijd voldoende sociale rechten en blijven te afhankelijk van preciaire contracten. Het huidige voedselsysteem waarbij de markt en monopolievorming voedsel goedkoop heeft gemaakt, en de kosten van boeren de hoogte in schieten, zorgt voor een prijzentang die onhoudbaar is. De kosten van een ecologische transitie kunnen daarom niet eenzijdig op onze voedselproducenten worden verhaald. Ecologische criteria moeten hand in hand gaan met sociale rechtvaardigheid. Een waardig inkomen voor de boeren in ons land, maar ook ver voorbij onze grenzen, moet een streefdoel zijn.

Een duurzame uitweg voor dat probleem is om ons Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) fundamenteel te hertekenen en nieuwe handelsovereenkomsten te sluiten. Ter bescherming van onze eigen boeren en van producenten in het Globale Zuiden, moeten de landbouwprijzen omhoog. Boeren moeten een eerlijk en voldoende hoog inkomen kunnen verdienen met hun producten zonder afhankelijk te zijn van inkomenssteun. Hoewel de zoektocht naar een eerlijke prijs voor alle soorten producten een lang, complex en moeizaam proces zal zijn, is de oefening noodzakelijk. De meest cruciale vraag zal uiteraard zijn: wat is een eerlijke prijs? Op welke minimumproductiekost leggen we de lat? De instrumenten om die prijzen te garanderen brengen voornamelijk vragen van praktische aard met zich mee.

De sociale noden gelden echter niet alleen voor de boeren, maar eveneens voor de consumenten. Voedsel is een basisbehoefte van de mens, en betaalbaar, voedzaam en gezond voedsel horen een basisrecht te zijn. De oorlog in Oekraïne en de coronapandemie hebben onze neus op de feiten gedrukt: hongersnood is geen historisch probleem, maar loert steevast om de hoek tijdens globale crisissen. Tien procent van de wereldbevolking lijdt honger, maar ook in het Westen is er vaak sprake van 'voedselwoestijnen', zones waar amper winkels met vers en onbewerkt voedsel vindbaar zijn. De toegang tot betaalbaar, vers, voedzaam en gezond voedsel is niet voor alle sociale groepen in de maatschappij een evidentie. Momenteel ligt de nadruk op de prijs van voedsel, zeker in tijden van stijgende inflatie. Goedkoop voedsel staat gelijk met sociale rechtvaardigheid voor de consument.

De dalende inkomsten van boeren sinds de jaren 90 hebben echter niet substantieel geleid tot goedkoper voedsel voor de consument. De prijs voor zowel de producent als de consument wordt namelijk bepaald door de agrofoodindustrie. Er is meer en meer sprake van monopolievorming aan de verwerking- en distributiezijde. 87% van de retail in ons land is in de handen van slechts vijf bedrijven. Aangezien die bovendien regelmatig in groep producten aankopen, kunnen ze de prijs van landbouwproducten zeer sterk drukken en eenzijdig de

prijs voor de consument bepalen. Daarnaast worden de belangen van boeren noch consumenten gediend in de huidige debatten over het GLB, de 'Farm to Fork'-strategie of de internationale handelsverdragen. In meerdere hoofdstukken wordt aangetoond dat er sprake is van een ongelijk speelveld qua landbouw en voedselbeleid. De macht ligt bij de grote distributieketens en de agrofoodindustrie. De belangengroepen, zoals onder meer Copa-Cogeca, hebben een uitgebreid lobbyapparaat om de liberalisering van de voedingsmarkt en het subsidiesysteem te behouden zoals het is. In 2021, toen de nieuwe GLB-plannen werden opgesteld, werd nogmaals pijnlijk duidelijk hoe sterk de invloed van die spelers is bij de opstelling van het Europese voedsel en landbouwbeleid.

Een oplossing is het doorbreken van die machtsconcentraties en onredelijke prijszetting. Een optie is om de ware kost van producten door te rekenen om oneerlijke concurrentie tegen te gaan. Een koolstofaks of een verbod op illegaal of fundamenteel onduurzaam geproduceerde producten zouden scheefgetrokken handelsstromen kunnen rechttrekken. Monopolievorming en een verticale integratie van de voedselketen werd in het verleden zeer sterk aan banden gelegd. Eenzelfde controlemechanisme is vandaag meer dan ooit nodig.

Fundamentele verandering van het (wereldwijd) voedselsysteem

Een prijzenpolitiek is echter onvoldoende. Niet alleen de prijs van voedsel, maar ons geheel voedselsysteem, qua distributie en qua voedselpatroon, zal moeten veranderen als we de verhouding tussen ecologie, sociale noden en economische ontwikkeling in balans willen brengen. Bij een systeemtransitie is het belangrijk om de echte wortels van het probleem aan te pakken en niet alleen de symptomen. Ons landbouwmodel is geënt op onze voedselpreferenties en consumptiepatronen. In tegenstelling tot in het verleden kampt een groot deel van de wereld niet langer met een tekort, maar eerder met een overschot aan calorieën. Dat overschot komt echter niet uit een overvloed aan voedsel en kwalitatief voedsel, maar eerder uit goedkope, ultrabewerkte voedingsmiddelen, rijk aan suikers, vetten en dierlijke eiwitten. Vandaag komt in het Westen ongeveer 60% van onze eiwitbehoefte uit dierlijke producten. Om aan de uitdagingen op het vlak van milieu en gezondheid te voldoen wordt die beter tot maximaal 40% gereduceerd. Onze veeteelt kan niet langer op eenzelfde industriële en grondloze leest geschoeid blijven. De vraag naar veevoeder brengt een cascade aan negatieve effecten teweeg voor de landbouw, ecologische duurzaamheid en voedselsoevereiniteit in het Globale Zuiden. Het leidt tot stik-

stofproblemen in dichtbevolkte gebieden zoals België en Nederland. En het ondergraaft onze gezondheid. Gezond voedsel en eerlijke handelsstromen en distributieketens zijn cruciaal.

Dat betekent dat onze boeren die voor een groot deel georiënteerd zijn op intensieve veeveelt, een omslag moeten maken. Een reductie van de veestapel is onvermijdelijk. Vee kan in het agro-ecologische verhaal weliswaar een plaats krijgen, maar op een biologische manier die in verhouding staat met de noden van het land. Een absolute voorwaarde is dat we afstappen van de huidige afhankelijkheid van geïmporteerd veevoeder in de vorm van soja of maïs. In een gelimiteerde wereld, met een stijgende populatie kunnen we ons wereldwijde landbouwareaal niet grotendeels aan de productie van veevoeder besteden. Een meer beperkte veestapel kan worden gevoed via menselijke reststromen of met hooi dat op vloeiveiden of op rijke bloemenweides en extensief begraaasd grasland wordt geproduceerd.

Die economische systeemverandering is een *conditio sine qua non*. De overheid draagt een grote verantwoordelijkheid om de bestaande instrumenten in te schakelen om een fundamentele voedseltransitie teweeg te brengen. Het GLB biedt het kader en de middelen om een omschakeling financieel haalbaar te maken. Met eenzelfde hoeveelheid subsidies, maar een andere verdeelsleutel kan een nieuw voedselsysteem worden uitgewerkt.

Ten slotte mag het narratief over landbouw niet uitsluitend oog hebben voor de Belgische landbouwers en consumenten. Onze Belgische landbouw is slechts een fractie van een wereldwijd voedselsysteem. Het merendeel van ons voedsel is direct of indirect afkomstig van de inspanningen geleverd door producenten in het Globale Zuiden. Bij de uitrolling van ons eigen landbouwbeleid, zoals het Vlaamse Kostplan van de minister van Landbouw, moet rekening worden gehouden met de implicaties van onze keuzes op de boeren en boerinnen in het buitenland. Onze landbouwmarkten, internationale handelsverdragen en arbeidsomstandigheden in ons land, hebben repercussies voor de rest van de wereld. De ontwikkeling van regionale voedselnetwerken waarbinnen sociale en ecologische rechten een plaats krijgen naast de wetten van de markt, is een potentiële oplossing. Globale handel en internationale voedselnetwerken zijn niet per definitie nefast en moeten een plaats krijgen in het toekomstig landbouwbeleid. Maar daarbij moet worden gegarandeerd dat dat niet ten koste van duurzame praktijken en de overlevingskansen van de lokale producenten gaat. Een andere groep die vaak vrij letterlijk uit het zicht en uit het hart blijft, is de nog altijd significante groep landarbeiders. Hoewel de werkomstandigheden en verdienmodellen van zelfstandige boeren aandacht verdienen, is de situatie voor de landarbeiders nog een groter aandachtspunt. De landarbeiders die ons voedsel produceren, verdienen meer en beter.

Epiloog

‘Tot de bodem’ schetst de grote uitdagingen voor onze landbouw, maar toont eveneens dat concrete, realistische en progressieve antwoorden op dat vraagstuk haalbaar zijn. Een duurzaam, eerlijk en sociaal rechtvaardig landbouwbeleid is geen fata morgana. Maatschappelijke structuren en economische modellen zijn menselijke constructies die niet in steen gehouwen zijn. Te allen tijde kan de tekentafel opnieuw worden bovengehaald om een nieuw beleid vorm te geven. Een systeem dat tot ecologische en economische kwetsbaarheid leidt, moet worden hervormd. We mogen niet langer genoegen nemen met gemorrel in de marge of ad-hocoplossingen. Onze boeren, burgers en de natuur verdienen een fundamentele voedseltransitie. Het momentum is er en ik hoop alvast dat het maatschappelijke debat tot constructieve oplossingen zal leiden.

Noten

1. Kate Raworth, *Doughnut economics. Seven ways to think like a 21st century economist* (London: Random House UK, 2018).
2. United Nations, *Our common future. Report of the world commission on environment and development* (New York, 1987).

