

# Voedsel(*on*)zekerheid

**Voedselzekerheid – of liever voedselonzekerheid – is een van de grootste mondiale problemen waarvoor de wereldbevolking zich in de nabije toekomst gesteld ziet. Waarin wordt de oplossing gezocht en welke dilemma's dienen zich aan? Een introductie in de voedselproblematiek.**



Oktober 2007. Een woedende menigte in de Indiase staat West-Bengalen zet rantsoenwinkels in brand. Een maand later gooien honderden jongeren in het centrum van de Senegalese hoofdstad Dakar ramen in en verbranden banden op straat als protest tegen hoge voedselprijzen. In februari 2008 worden winkels geplunderd en overheidsgebouwen platgebrand in Burkina Faso, terwijl in Kameroen een staking van taxichauffeurs uitgroeit tot protesten tegen de hoge voedselprijzen. De voedselrellen breiden zich uit naar Marokko, Jemen en Egypte en leiden op den duur tot de politieke protesten die wereldberoemd worden als de 'Arabische lente'.

Al zijn de prijzen voor voedsel in ontwikkelingslanden nog steeds relatief hoog, de rellen hadden wel degelijk resultaat. Ze voerden de politieke druk op zodat de thema's landbouw en voedselzekerheid terugkwamen op de internationale politieke agenda. Een kwart eeuw lieten de internationale donoren het verslonzen, tot de Wereldbank in 2008 over landbouw sprak als Motor voor Ontwikkeling. En ook bij Afrikaanse leiders, die zich de afgelopen decennia liever richtten op de steden, groeide de wil om te investeren. In 2010 kwam ook Nederland, nota bene een van de meest vooraanstaande landbouwnaties ter wereld, over de brug met voedselzekerheid als speerpunt van het nieuwe ontwikkelingsbeleid.

## 9 MILJARD

Nu is de aandacht voor het onderwerp geëxplodeerd. Tonnen papier aan rapporten zijn er aan voedselzekerheid gewijd, lang genegeerde landbouweconomen staan weer in de spotlights, vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en ngo's verschijnen in allerhande conferentiezalen om hun visie op de problematiek weer te geven. Om steeds weer antwoord te geven op de bijna malthusiaanse hoofdvraag: hoe voeden we de wereld in 2050 met

9 miljard mensen? Strategieën en mogelijke oplossingen te over, maar één conclusie komt daar steevast uit: het voedselzekerheidsprobleem is complex. Zo gecompliceerd als het leven zelf, want alle ontwikkelingen van de mensheid en omstandigheden op aarde grijpen hier direct op in.

Toch weet de Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO) een handige vierdeling te maken. Voedselzekerheid heeft aan de ene kant te maken met *beschikbaarheid* van voedsel: wordt er genoeg geproduceerd, zijn de markten efficiënt en het transport goed geregeld? Aan de andere kant is er de *toegang* tot voedsel: kan iedereen genoeg eten en is het van voldoende kwaliteit? Hierbij speelt ook het *gebruik* van voedsel mee, want 'zelfs de allerarmsten kopen soms een stukje kostbaar vis of vlees om het simpele feit dat het niet te doen is om alleen maar cassave te eten', in de woorden van Lia van Wesenbeeck van Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening van de Amsterdamse Vrije Universiteit. Als vierde factor is *stabiliteit* toegevoegd: wordt de voedselzekerheid onder druk gezet door prijsschommelingen, klimaatverandering of politieke instabiliteit?

Wat is dan precies het probleem met de voedselzekerheid? Die vraag stellen betekent jezelf begeven in een complex web van visies, factoren en politieke belangen. Waar de een de honger aanwijst als grootste probleem, wijst een ander naar de hoge fluctuerende prijzen of de koppeling van voedsel aan energie. De een wijst op het fenomeen van 'landroof' en de marginalisering van kleine boeren, een ander op de noodzaak de technische productie te intensiveren. De een vindt dat we minder vlees moeten eten, een ander vindt dat we meer vlees moeten produceren. Het voedselzekerheidsdebat is een debat vol tegenstellingen.

Dan eerst kort de feiten. De wereldbevolking groeit met zo'n 34 procent, waardoor er in 2050 9 miljard mensen op de wereld rondlopen. Door de stijging van de inkomens in landen als China en India gaan mensen daar meer vlees eten. De vraag naar landbouwproducten is in

2050 zo'n 70 procent groter. Terwijl in de VS 6 tot 7 ton granen per hectare geoogst wordt en in Nederland zelfs 7 tot 9, zijn de meeste Afrikaanse landen blij met 2 ton per hectare. Toch stijgt de productie wereldwijd sneller dan de bevolkingsgroei, ook in Afrika. Veel productie gaat helaas verloren door een slechte opslag en slechte infrastructuur. Grootste efficiëntieverbetering is te halen bij de half miljard *smallholders* ofwel de zogenaamde 'kleine boeren' op de wereld, waar volgens cijfers van Oxfam een derde van de mensheid van afhankelijk is.

Het voedselzekerheidsprobleem is echter niet alleen een productieprobleem, maar ook een van verdeling. Ook al stelde de FAO onlangs haar cijfers naar beneden bij, nog steeds lijden er 870 miljoen mensen honger en zijn er nog eens een miljard mensen ondervoed. In 2050 zijn er zelfs 4 miljard ondervoede mensen, is de voorspelling. De helft van de armen en ondervoeden woont in rurale gebieden.

Sinds de voedselprijzen in 2008 stegen en rellen uitbraken, vormen prijzen een centraal punt in de voedseldiscussie. Momenteel zijn de wereldvoedselprijzen weliswaar iets gedaald, maar de Wereldbank voorspelt dat ze binnen enkele decennia zullen stijgen met 30 tot 50 procent. Dit heeft vooral effect op mensen met lage inkomens, die 80 procent van hun inkomen aan voedsel besteden. Al deze zaken zijn bovendien aan elkaar gerelateerd: een hongerig iemand produceert minder, wat resulteert in voedselonzekerheid voor zichzelf en anderen, en de inefficiënte productie drijft de prijzen weer op.

## DE JUISTE KEUZES

Is het mogelijk om in deze heikele situatie 9 miljard mensen te voeden? Jim Woodhill, politiek econoom aan de Wageningen Universiteit heeft er in elk geval alle vertrouwen in. Hij is ervan overtuigd dat het mogelijk is in 2050 iedereen te voorzien van een voedzaam dieet. 'De potentie is er. De productie is echt niet het probleem. Maar de politiek zal de juiste keuzes moeten maken.'

Wat voor politieke keuzes moeten er gemaakt worden

om iedereen, dus ook de hongerigen, te kunnen voeden? Grofweg zijn er twee kampen te herkennen. Paul Engel van het European Centre for Development and Policy Management (ECDPM) weet de ene groep karakteristiek te schetsen: 'Groepen die belang hebben bij een zo groot en monomaan mogelijke landbouwproductie met veel input van kunstmest, zaaizaad en chemicaliën. De Monsanto's van de wereld.' Grootchaligheid en hoge intensiviteit hoort bij dit recept. Bijvoorbeeld landbouweconoom Louise Fresco ziet daar heil in. Tijdens een TED Talk in mei 2009 zei ze al: 'De beschikbaarheid van voedsel in de wereld is gestegen met 25 procent, dankzij grootschalige productie. Onze voedselvoorziening is overvloedig geworden. Tegelijkertijd werken er steeds minder mensen in de landbouw. Nog nooit is de voedselvoorziening van de wereld in handen van zo weinig mensen geweest.'

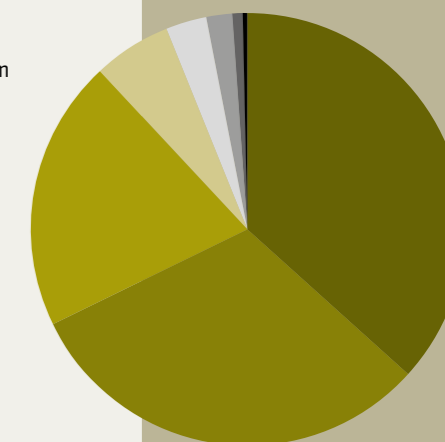
Terwijl Fresco de 'opwaartse beweging' toejuicht, zien anderen dit juist als een probleem. Een enorme tegenbeweging is ontstaan, die haar pijlen richt op de grootschaligheid, intensiviteit en de macht van grote bedrijven. Zo vindt Oxfam het juist uitermate zorgwekkend dat er zo weinig mensen bepalen wat er gegeten wordt. De intensiviteit zou niet duurzaam zijn en de grootschaligheid zou ten koste gaan van kleine boeren. Agro-ecologie, *small-scale farming* en het recht op voedsel zijn de formules waar onder andere VN-rapporteur Olivier de Schutter en organisaties als FIAN op hameren.

In dit felle debat wordt wel eens de nuance vergeten en worden mensen gemakkelijk in een hokje geplaatst. Jim Woodhill laat dit niet met zich gebeuren: 'We hebben beide nodig. De grote en de kleine boer. Sterker nog, we hebben alles nodig. De lokale markten en de supermarkten. We hebben meer ecologisch georiënteerde landbouw nodig voor het behoud van de biodiversiteit. We hebben meer kleinschalige zelfvoorzienende landbouw

Minstens de helft van de boeren wereldwijd is vrouw. Ze hebben een achtergestelde positie, maar zouden de honger met 12 tot 17 procent kunnen verminderen als ze dezelfde rechten zouden krijgen als mannen



## WAAR LEVEN DE HONGERIGEN?



| Per regio                 | Percentage |
|---------------------------|------------|
| Zuid-Azië                 | 35 %       |
| Sub-Sahara Afrika         | 29,96 %    |
| Oost-Azië                 | 19,23 %    |
| Latijns-Amerika           | 5,65 %     |
| West-Azië en Noord-Afrika | 2,88 %     |
| Ontwikkelde landen        | 1,84 %     |
| Caucasus en Centraal-Azië | 0,96 %     |
| Oceanië                   | 0,12 %     |
| Totaal: 868 miljoen       |            |

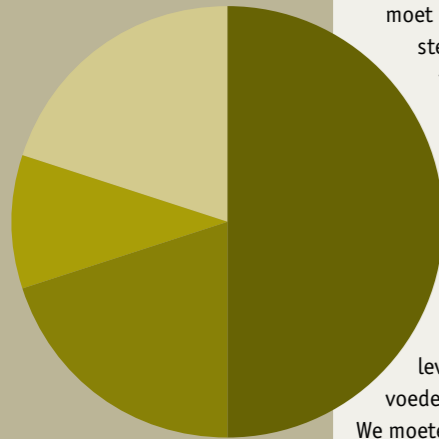
Bron: FAO







## HONGER VERDEELD PER TYPE HUISHOUDEN



- Kleine boeren 50%
- Bewoners van het platteland die geen eigen grond bezitten 20%
- Pastoralisten, vissers en woudbewoners 10%
- Stedelijke huishoudens 20%

Bron: Oxfam

nodig om werkgelegenheid te scheppen en het platteland aantrekkelijk te houden voor voedselvoorziening en de verstedelijking af te remmen. De kleinschalige landbouw moet daarom productiever. Om de groeiende steden met hun groeiende middenklasse te voeden hebben we grootschalige intensieve landbouw nodig. En exportlandbouw voor de exportdeviezen.’

### BOERINNEN

Hoewel Woodhill in principe geen vormen van landbouw uitsluit, ziet hij juist wel veel potentieel in ‘kleine boeren’. Deze boeren leveren een niet te onderschatten bijdrage aan het voeden van de wereld. ‘Er zal veel van hen afhangen. We moeten daarom echt investeren in kleinschalige boeren en middelgrote bedrijven.’ Minstens zo stellig als Woodhill over het belang van de kleine boer is de Rabobank. In een recent verschenen rapport stelt de bank dat die small farmers de sleutels in handen hebben van de oplossing van het wereldvoedselprobleem. Juist omdat hun productie laag is, ligt er een gigantisch onbenut potentieel dat nog ontsloten kan worden. Bedrijven als Friesland Campina en Unilever hebben eveneens de ‘kleine boer’ omarmt. Door de VN is 2014 alvast uitgeroepen tot het jaar van de ‘Family Farming’.

Je richten op smallholders betekent tegelijkertijd je richten op vrouwen. Gemiddeld nemen vrouwen 43 procent van het werk in de landbouw voor hun rekening; in sommige delen van Sub-Sahara Afrika is dit zelfs 80 procent. De paradox is dat vrouwen een veel geringere toegang hebben dan mannen tot land, krediet, markten, voorlichting, en technologie. Volgens de FAO zouden vrouwen hun rendement verhogen met 20 tot 30 procent als zij dezelfde toegang tot de inputs en ondersteuning als hun mannelijke collega’s zouden hebben. Dit zou de honger in de wereld kunnen verminderen met 12 tot 17 procent.

Maar moet iedere kleine boer dan per se een ondernemer worden? Want ook daar is weerstand tegen: is ‘boer zijn’, produceren voor jezelf en je familie, niet een recht op zichzelf? Deze zogenoemde rechtenbenadering is mooi, vindt Woodhill, maar gaat de wereld niet voeden. ‘Je kan niet eeuwig land blijven opdelen en verdelen onder je kinderen. De kleine boer kan niet eeuwig klein blijven.’ De transitie naar grootschaliger gaat ook in Afrikaanse landen plaatsvinden, voorziet Woodhill. ‘We hebben dat in westerse landen overal gezien. Boerderijen worden groter en daarmee economischer. En als de landbouw economisch wordt, is het ook interessant voor de jeugd. Dat is ook een gigantisch issue: vergrijzing op het platteland.’ Daar wijst ook Jaya Olaniran van het gezaghebbende Committee for Food Security van de FAO op. ‘In Nigeria is 60 procent van de jeugd werkloos. Die wonen allemaal op het platteland. Als zij werk hebben hoeven ze niet naar de stad.’ Maar om werkgelegenheid in rurale gebieden te krijgen moet de hele ontwikkeling op gang komen. De Nigeriaan noemt onder meer toegang tot markten en kredieten, watermanagement, opleidingen en een infrastructuur van wegen,

elektriciteit, opslag en verwerken van oogsten. En degenen die het in dit systeem niet redden? Zelfvoorzienende landbouw blijft belangrijk voor de eigen voedselzekerheid van boeren – immers, de helft van de ondervoede bevolking leeft op het platteland. ‘De kunst is om de transitie naar grootschaligheid en meer economische landbouw op zo’n manier vorm te geven dat het niet ten nadele is van voedselzekerheid op het platteland’, aldus de Wageningse econoom Jim Woodhill.

### EERLIJKE HANDEL

Zijn we er dan? Nog lang niet, want behalve debat over klein- en grootschaligheid, bestaat er ook een enorm debat over produceren voor de handel of lokale productie. Sociale bewegingen als La Via Campesina propageren voedselsoevereiniteit, terwijl de meeste bedrijven en regeringen globalisering voorstaan. Maar die globalisering stuit veel mensen tegen de borst, want terwijl de export in Afrika met zo’n 15 miljard euro steeg de afgelopen tien jaar tijd, lijden er nog steeds een slordige 250 miljoen Afrikanen honger. Is dat een probleem? Niet altijd, meent Ton Dietz, hoogleraar sociale geografie en directeur van het Afrika Studiecentrum in Leiden. ‘Het gaat om het geld dat ze verdienen met de export van landbouwproducten. Als ze voor dat geld meer voedsel kunnen kopen dan ze zelf kunnen produceren, dan is het alleen maar gunstig.’ En in veel gevallen kan dat inderdaad. ‘Bij de klassieke exportproducten als koffie en cacao zijn de lonen over het grote geheel relatief goed, net als bij de tuinbouw. Voor dat loon kunnen ze meer voedsel kopen dan ze anders zelf op die grond hadden kunnen produceren.’ De opbrengst is per saldo veel beter. ‘Dus wanneer je die exporttuinbouw in verband brengt met voedselschaarste, dan is dat een hetze.’

Niet erg handig daarentegen is wanneer je in Ethiopië op grote schaal exportmaïs gaat verbouwen op percelen waar traditioneel gewassen werden verbouwd die de bevolking in beperkte mate zelfvoorzienend maakten, als de maïs vervolgens ook nog naar Saudi-Arabië wordt geëxporteerd.

Globalisering is echter een feit en gehandeld tussen Noord en Zuid wordt er toch. Dan is het wel zaak dat dat eerlijk gebeurt. De dumping van kippenpoten in ontwikkelingslanden is bijna een cliché geworden, maar ook een dagelijkse realiteit die landbouwontwikkeling ernstig verstoort. De Europese Unie zal weliswaar de subsidies afbouwen, maar volgens anderen wordt dit vervangen door inkomenssteun en zijn we terug bij af. ‘Als je ziet hoe Europa de landbouw subsidieert, kan er met dat geld op een directere manier veel meer aan voedselzekerheid gedaan worden’, vindt Bart de Steenhuijsen Piters van het KIT. ‘Het bevordert zeer ongelijke competitie. Door die geldstromen eerlijker te laten lopen zou je veel meters kunnen maken.’ Ook Woodhill is van mening dat de belofte voor voedselzekerheid vooral binnen de regio gevonden moet worden. ‘Het nationale en regionale niveau zijn essentieel. Op het moment is er nog te veel focus op internationale ketens’, vindt hij. Woodhill heeft in ieder geval de Wereldbank mee, die in het rapport *Africa Can Feed Africa* van oktober dit jaar ook pleitte voor regionale handel.

### SPECULATIE

En hoe zit het met de hoge prijzen? Is het een probleem of een kans? Hoge prijzen veroorzaken voedselrellen en mensen in extreme armoede zijn tot wel 80 procent van hun inkomen kwijt aan voedsel. Maar hoge prijzen betekenen tegelijkertijd dat landbouwproducten weer wat opbrengen. Het mag slecht zijn voor de consument, voor de boer die het voedsel produceert kan het juist gunstig uitpakken. ‘Hoge voedselprijzen bieden ontzettend veel mogelijkheden’, stelt Van Wesenbeeck. ‘Mits we de armen kunnen beschermen tegen de negatieve effecten, is er een enorme groep die ervan profiteert.’ Het probleem is echter dat het voordeel van hoge prijzen maar voor een klein deel bij boeren in ontwikkelingslanden terecht komt. De winst blijft hangen bij tussenpersonen en dringt niet door tot de bodem van de productieketen. Daarom moet er geïnvesteerd worden in de marktmacht en politieke macht van boeren, vindt Woodhill. Het spanningsveld tussen een eerlijke prijs voor de boer en de hogere prijs voor de consument blijft volgens hem echter ‘een soort Catch 22’.

Wat in elk geval niet helpt is de toegenomen volatiliteit op de wereldmarkt. Eén van de oorzaken daarvan is de doorgesloten voedsel speculatie. Speculatie bestaat al sinds de 19e eeuw zodat handelaren en producenten zich kunnen indekken tegen de risico’s van prijsschommelingen op korte termijn, maar tegenwoordig handelen ook niet-traditionele speculanten zoals banken en pensioenfondsen in derivaten: niet om zich in te dekken tegen risico’s maar om winst te maken. Volgens de FAO kon tijdens de voedselcrisis in het voorjaar van 2008 60 procent van de schommelingen in tarweprijzen niet verklaard worden door vraag en aanbod, maar waren deze te wijten aan speculatie. Juist omdat voedsel zo’n belangrijk goed is en een eerste basisbehoefte, vinden velen dat voedsel niet overgeleverd kan worden aan de grillen van de markt en zou er een mate van marktregulering moeten plaatsvinden door de overheid. ‘Er wordt gelukkig gewerkt aan controlemechanismen’, weet Paul Engel. Zo heeft het Europees Parlement in oktober een ontwerpwet aangenomen dat beperkingen oplegt aan schadelijke derivatenhandel.

Voedselzekerheid is echter niet alleen een sociaal-economische zaak. Voedsel heeft ook karakteristieken van een mondiaal publiek goed, gekoppeld aan klimaatverandering en recentelijk ook het energievraagstuk, nu voedselgewassen steeds meer gebruikt worden voor biobrandstoffen. Perioden van droogte, temperatuurstijgingen en overstromingen kunnen (letterlijk) behoorlijk wat roet in het eten gooien. Paul Engel: ‘Ik ben geneigd te zeggen dat de hele economie rond landbouw op de schop moet. De nadruk moet niet alleen liggen op arbeidsproductiviteit, maar vooral ook op het efficiënter omgaan met steeds schaarser wordende middelen als landbouwgrond, water, grondstoffen, fossiele brandstoffen en fossiele meststoffen als fosfaat.’

Zwaar versimpeld gesteld: met de juiste keuzes zou het te doen moeten zijn, het voeden van 9 miljard mensen in 2050. Dan dient zich de volgende vraag aan, want wie moet dit organiseren? De politieke oplossing ligt in eerste instantie bij betrokken landen zelf, vindt Lia van Wesenbeeck. ‘Lokale overheden moeten mogelijk maken dat voedsel beschikbaar is; dat de bevolking het kan

### DRIE TYPEN BOERENBEDRIJVEN

- 1. Grootschalige landbouwbedrijven**, ook wel *agribusinesses* genoemd. Zij beschikken over honderden of zelfs miljoenen hectaren land. Ze maken in de regel gebruik van hoog-intensieve technologieën en gentechnologieën, zijn geïntegreerd in de mondiale voedselsystemen en produceren met name voor de exporthandel. Deze bedrijven hebben grote politieke invloed en economische macht. Voorbeelden: Monsanto, DuPont, Cargill, en ook grote bedrijven uit de BRIC-landen of Saoedische conglomeraten.
- 2. Boerenfamiliebedrijven** die met name voor de markt produceren. Deze groep is kwetsbaar voor concurrentie en prijsschokken op de wereldmarkt. In het Noorden worden ze daarom gesteund door de regering, maar in het Zuiden minder of helemaal niet. Er zijn twee soorten familiebedrijven: grootschalige familiebedrijven met gemiddeld 60 hectaren grond (vooral in het Noorden) en kleinschalige familiebedrijven met minder dan twee hectaren (vooral in het Zuiden). Deze laatste groep is vooral gericht op lokale markten en produceert zowel voor de handel als voor eigen gebruik.
- 3. De boeren-onderklasse.** Zij combineren hun boerenbestaan met laagbetaald werk buiten de boerderij om te kunnen overleven. Door een gebrek aan onderwijs, training en toegang tot werk zijn ze niet geïntegreerd in de formele economie. Nomaden en pastoralisten behoren tot deze groep. Vaak is hun land niet formeel hun eigendom. Boeren uit groep 3 werken vaak op het land van boeren uit groep 1.

Kleine boerenbedrijven komen voor in zowel groep 2 als groep 3. De Wereldbank definieert een ‘kleine boer’ als iemand die minder dan 2 hectaren grond bezit. Er zijn 500 miljoen kleine boerenbedrijven (85 procent van de boeren wereldwijd), waarvan de meesten zich in Azië en Afrika bevinden.

[Bron: *Sustaining Agriculture: Policy, Governance, and the Future of Family-based Farming*, Bill Vorley en Rabobank]

kopen. En ze dienen de voedselveiligheid en kwaliteit te bewaken.’ Hulp kan daarbij helpen, maar moet zich vooral toespitsen op landen die de problemen van de lokale bevolking echt erkennen, vindt Paul Engel. In Afrikaanse landen ontbreekt die politieke wil nogal eens, zo bleek uit het Africa Human Development Report 2012 *Towards a Food Secure Future* van het United Nations Development Programme. Slechts 5 tot 10 procent van het overheidsbudget gaat in Afrika naar de landbouw, in de Aziatische landen is dat rond de 20 procent. Tegegnetwork Gettu, de auteur van dat rapport verklaarde onlangs op de site van het Belgische tijdschrift *MO\**: ‘De kennis, de technologie en zelfs tot op grote hoogte de middelen om Afrika van voldoende voedsel te voorzien zijn aanwezig, wat mankeert is de politieke wil om een verschil te maken. Maar er groeit een consensus bij Afrikaanse overheden, instellingen en burgers dat Afrika niet eindeloos kan doorgaan met hulp vragen.’

Een zaak van de overheid is het echter niet alleen. Kennisinstellingen, bedrijven en maatschappelijke organisaties dragen allemaal bij en worden allemaal betrokken in internationaal en nationaal beleid. Maar bovenal is het een zaak van de boer zelf. Het begint uiteindelijk allemaal op het land; daar ontspruiten de eerste zaadjes van gewassen die uiteindelijk hun weg vinden naar de consument. Een hele verantwoordelijkheid, 9 miljard mensen voeden, en dat te midden van een wereld vol tegengestelde belangen, tegenwerkende krachten en strijdige visies. Ga er maar eens aan staan. ■