

Advies

Hapklare inzichten voor een Vlaams voedselbeleid



Brussel, 26 juni 2020

Bron cover: SALV

De Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij adviseert de beleidsmakers, in hoofdzaak de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement, over landbouw en visserij in de brede zin van het woord. De adviezen, zoals vastgesteld door de belanghebbenden vertegenwoordigd in de adviesraad, passen in een gedragen politieke besluitvorming.

Advies op eigen initiatief

Advies bestemd voor: Hilde Crevits - Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw

Decretale opdracht: adviesfunctie

Goedkeuring raad: 26 juni 2020

Adviesnummer: 2020-08

Dossierhouder: Wouter Vanacker - wvanacker@serv.be

Contactpersoon: Koen Carels - kcarels@serv.be

Inhoud

Inhoud	3
Inleiding	4
Krachtlijnen	5
Situering.....	6
1 Vlaanderen	6
2 België.....	13
3 Wallonië.....	14
4 Brussel	15
5 Europa	17
Advies	19
Bibliografie	27
Lijst met figuren	28

Inleiding

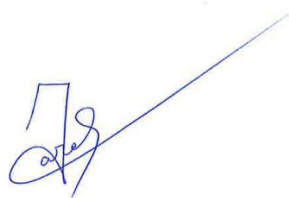
In de Beleidsnota Landbouw en Visserij 2019-2024 geeft Hilde Crevits, Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw, aan om vorm te geven aan een Vlaams voedselbeleid. De SALV wenst met onderhavig advies op eigen initiatief de beleidsontwikkelingen ter zake proactief te ondersteunen met aanbevelingen die breed gedragen worden door de belanghebbenden in de SALV. De in de adviesraad zetelende stakeholders vertegenwoordigen samen alle componenten van het voedselsysteem, van toelevering en primaire productie tot en met de consument.

Daartoe heeft de adviesraad een permanente werkcommissie Voedselbeleid opgericht. De werkcommissie kwam samen op 4 maart en via videoconferentie op 7 april, 14 mei en 25 juni 2020, tegen de achtergrond van de COVID-19-crisis. De gezondheidscrisis vormde evenwel noch de aanleiding noch het voorwerp van dit advies.

De SALV keurde dit advies goed op 26 juni 2020.



Hendrik Vandamme
Voorzitter



Koen Carels
Secretaris

Krachtlijnen

De SALV benadrukt de volgende aanbevelingen als krachtlijnen van het advies:

- De SALV vindt het positief dat Vlaanderen de ambitie heeft om een voedingsbeleid uit te bouwen. Het voedselbeleid kan als nieuw en systeembreed beleidskader op haalbare en innovatieve wijze tegemoetkomen aan verschillende uitdagingen in ons voedselsysteem in het algemeen en voor de Vlaamse landbouwsector in het bijzonder. Om dat te kunnen verwezenlijken, is een correcte oriëntering en een goed ontwerp van het beleid essentieel.
- Het voedselbeleid moet bouwen aan een voedselsysteem dat voldoende robuust is om de voedselzekerheid te waarborgen. Een duurzame, performante Vlaamse landbouw- en visserijsector maakt daar onontbeerlijk deel van uit.
- Die robuustheid wordt gewaarborgd door een open en divers voedselsysteem dat rechtvaardig is en zich voortdurend ontwikkelt naar een hogere graad van integrale duurzaamheid, en dat tegemoetkomt aan de SALV-uitdagingen voor een duurzame landbouw in Vlaanderen en de SALV-toekomstvisie voor de Vlaamse visserij in 2030.
- De SALV ziet kansen om met een voedselbeleid te werken langs diverse sporen aan de realisatie van een duurzamer voedselsysteem: als katalysator van innovatie, als hefboom voor beleidscoherentie, door middel van een systeembrede aanpak van de verschillende uitdagingen op het vlak van verduurzaming, en het versterken van transparantie.
- Het voedselbeleid vormt een hefboom voor de realisatie van de doelstellingen van Vizier 2030 die aan de integrale verduurzaming van ons voedselsysteem bijdragen, ook al is dat doelstellingenkader daartoe ontoereikend.
- Een performant voedselbeleid hanteert de volgende generieke principes van goed bestuur: onderbouwing, gedragenheid, haalbaarheid en effectiviteit.
- Evalueer de effectiviteit van de verschillende transformatie- en transitieprojecten uit het verleden.
- De kansen van een voedselbeleid liggen in de integrerende benadering, waarbij met verbeterde of nieuwe instrumenten op diverse componenten van het voedselsysteem tegelijk wordt ingewerkt om brede doelstellingen samen te bereiken.

Situering

Dit luik biedt een overzicht van voedselbeleidskaders en overheidsinitiatieven die naast het landbouw- en visserijbeleid voor de ontwikkeling van een Vlaams voedselbeleid relevant zijn:

1 Vlaanderen

Beleidsnota 2019-2024

In haar beleidsnota Landbouw en Visserij 2019-2024 geeft minister Hilde Crevits aan dat de Vlaamse overheid de krachten zal bundelen om “om de transitie naar een toekomstgericht duurzaam voedselsysteem te versnellen en te sturen. Het departement landbouw en visserij neemt hierin het voortouw. We zetten in op samenwerking met alle relevante beleidsdomeinen, niveaus en stakeholders om te komen tot een geïntegreerd Vlaams voedselbeleid, waar iedere beleidsactor vanuit de eigen bevoegdheid en perspectief zijn steentje bijdraagt.”¹ De beleidsnota maakt ook gewag van de organisatie van een voedseltop in samenwerking met de vraag- en aanbodzijde van de markt. Het doel van de voedseltop is het ontwikkelen van een gedragen beleidsvisie en -strategie over een toekomstgericht Vlaams voedselsysteem. De beleidsnota geeft verder een aantal wenselijke kenmerken van het voedselsysteem weer.

Ook in de Beleidsnota 2014-2019 gaf de Vlaamse Regering blijk van belangstelling om de meerwaarde te benutten van een integrale benadering van verschillende componenten van het voedselsysteem. Met de uitvoering van een beleidsprogramma geënt op de bredere ‘Flanders Agrofood Valley’ wenste minister Schauvliege zo de “Vlaamse land- en tuinbouw- en visserijsector in al zijn facetten, ook internationaal, op de kaart te zetten en weerbaar te maken in een dynamische omgeving gestuurd door veranderde situaties en contexten.”² Het concept ‘agrofood’ werd daarbij begrepen als “de cluster van primaire landbouw en visserij tot en met de verwerking van de producten ervan”. De verhoogde aandacht voor handel en consumptie, de vraagzijde van de markt, maakt het systeemperspectief van het aangekondigde voedselbeleid breder dan dat van de ‘Flanders Agrofood Valley’.

Visie 2050

Eerder gaf de Vlaamse Regering met Visie 2050 invulling aan een breed perspectief op de toekomst van ons voedselsysteem op lange termijn:³

“In 2050 zorgt het voedselsysteem ervoor dat iedereen over voldoende, veilige, evenwichtige, gezonde en betaalbare voeding beschikt. Het voedselsysteem omvat het geheel van voedselproductie (land- en tuinbouw en toelevering), -verwerking (voedingsnijverheid), distributie (groot en kleinhandel), en -consumptie. Het helpt mee de natuurlijke hulpbronnen zoals water,

¹ Vlaamse Regering, 8 november 2019, Beleidsnota Landbouw en Visserij 2019-2024, ingediend bij het Vlaams Parlement door Hilde Crevits, Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw, p. 21.

² Vlaamse Regering, 24 oktober 2014, Beleidsnota Landbouw en Visserij 2014-2019, ingediend bij het Vlaams Parlement, door Joke Schauvliege, Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw, p. 6.

³ Vlaamse Regering, 25 maart 2016, Visie 2050 – een langetermijnstrategie voor Vlaanderen, <https://www.vlaanderen.be/publicaties/visie-2050-een-langetermijnstrategie-voor-vlaanderen>

land en biodiversiteit in stand te houden. De grondstoffen voor het produceren, verwerken, verhandelen en consumeren van voedsel worden optimaal ingezet en het verbruik wordt beperkt. Voedselproductie en -consumptie zijn in evenwicht met de beperkte milieugebruiksruimte en respecteren het welzijn van dieren.”

Visie 2050 identificeert daarbij een aantal uitdagingen:

- “Vanuit de systeembenadering moet Vlaanderen zoeken naar geïntegreerde oplossingen, innovatieve waardeketens en systeeminnovaties* in het voedselsysteem.”
- “Alle actoren in de voedselketen, in Vlaanderen en in de wereld, moeten correcte prijzen voor hun producten krijgen, onder waardige arbeidsomstandigheden.”
- “De focus ligt op de relatie tussen voeding, gezondheid en duurzaamheid. Er is daarom nood aan een ander consumptiepatroon. Dit kunnen we stimuleren door de voedingsgewoonten en het voedingsaanbod aan te passen.”
- “Om het wereldhongerprobleem terug te dringen moeten we voedselzekerheid garanderen en duurzame landbouwsystemen ondersteunen.”
- “Om de inspanningen van het voedselsysteem te valoriseren en verantwoordelijkheden duidelijk te stellen, moet Vlaanderen een afwegingskader ontwikkelen met de maatschappelijke keuzes die het voedingssysteem beïnvloeden (ruimtebeheer, (bio)energieproductie,...).”
- “De systeembenadering moet ook leiden tot een kleinere ecologische voetafdruk van de voedselproductie. Daarvoor verminderen we de afhankelijkheid van het gebruik van grondstoffen, ontwikkelen we de productie van alternatieve vormen van eiwitten in Europa (planten, algen,...) en verhogen we de efficiëntie in de verschillende schakels van de keten. Het sluiten van kringlopen en een multifunctioneel gebruik van de ruimte kunnen eveneens zorgen voor een kleinere voetafdruk.”

Op 27 november 2015 bracht de SALV advies uit over Visie 2050. In zijn advies gaf de Raad enerzijds blijk van waardering voor de opstart van een toekomstvisieoefening, maar wees anderzijds op de vaagheid van de visie en de afwezigheid van duidelijke doelstellingen. Tegelijk was de Raad van oordeel dat het initiatief ‘Transformatie van het landbouw en voedingssysteem’⁴ een plaats verdiende in Visie 2050. Het initiatief kaderde in het Nieuw Industrieel Beleid, werd uitgevoerd door actoren van de Vlaamse agrovoedingsketen, en gaf invulling aan zeven duurzaamheidsdoelstellingen:⁵

- Inzetten op experimenten voor ingrijpende innovaties;
- Incrementele innovaties om de efficiëntie en veerkracht van de agro-voedingsketen te verhogen;
- Maximaal sluiten van kringlopen;
- Gebruik van schaarse hulpbronnen reduceren en gebruik van hernieuwbare hulpbronnen verhogen;
- Binnen de keten duurzamere relaties, kennis en informatie uitwisseling en transparantie bevorderen;

⁴ Dit project werd opgevolgd door het initiatief “Voedingsketen Verduurzaamt”: <http://devoedingsketenverduurzaamt.blogspot.com/>. De afgelopen tien jaar werden nog andere initiatieven ontwikkeld, waaronder de denktank The New Food Frontier.

⁵ Hubeau, M., Coteur, I., Debruyne, L., Marchand, F., 2015, Transformatie van het landbouw- en voedingssysteem. Strategisch en Actieplan, p. 13f. <https://www.dropbox.com/s/e9fmxe571z6i64/Strategisch%20en%20Actieplan%20%20de%20voedingsketen%20verduurzaamt.pdf?dl=0>

- Inzetten op kenniscreatie omtrent verduurzaming van de keten;
- Inzetten op bredere maatschappelijke betrokkenheid en maatschappelijk welzijn.

Daarnaast benadrukte de SALV in zijn advies dat wanneer er over landbouw gesproken wordt in het kader van een duurzame voedselketen, landbouw breder dient gekaderd te worden dan louter een leverancier van voedsel.⁶

Vizier 2030

Op 5 april 2019 verleende de Vlaamse Regering haar goedkeuring aan Vizier 2030.⁷ Dat doelstellingenkader op middellange termijn is geënt op de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties.⁸ Verschillende doelstellingen omschrijven een aantal kenmerken van het voedselsysteem in 2030. Op 27 april 2018 reikte de SALV de Vlaamse Regering zijn aanbevelingen over Vizier 2030 aan. De adviesraad wees erop dat de veelal algemene doelstellingen verdere concretisering noodzaakten. De SALV ging in zijn advies ook in op een aantal specifieke doelstellingen, waarbij ze onder meer stil stond op het belang van een integrale ketenbenadering en van het belang van een volwaardig inkomen voor de bedrijfscontinuïteit en de ecologische verduurzaming van de sector. In de verdere uitvoering van Vizier 2030 vroeg de SALV om een doordachte aanpak in de vorm van een coherent beleidsplan voor landbouw, tuinbouw en agrovoeding.⁹ De adviesraad gaf ook aan dat de doelstelling onvoldoende spoort met de specifieke Vlaamse visserijcontext.¹⁰

⁶ SALV, 27 november 2015, Advies Visie 2050 – een langetermijnstrategie voor Vlaanderen, <https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/20151127-adv-visie2050-DEF.pdf>.

⁷ Vlaamse Regering, 5 april 2019, Vizier 2030 - <https://do.vlaanderen.be/visienota-vizier-2030-een-2030-doelstellingenkader-voor-vlaanderen>

⁸ In het najaar van 2015 werd de VN-resolutie “[Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development](#)” aangenomen. Om uitdagingen aan te pakken en kansen te benutten, tekent de VN-resolutie een 2030-agenda voor duurzame ontwikkeling uit. De duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen of *Sustainable Development Goals* (SDG's) verwoorden de ambities van de Agenda 2030. Ze zorgen voor evenwicht tussen de drie dimensies van duurzame ontwikkeling (de economische, sociale en ecologische dimensies) en vormen als het ware een geïntegreerd, ondeelbaar en universeel actieplan voor vrede, mensen, planeet, welvaart en partnerschap. Na de goedkeuring van de globale duurzame ontwikkelingsdoelstellingen door de Verenigde Naties hebben lidstaten zich geëngageerd om die in overeenstemming met hun nationale beleid uit te voeren. Dit betekent dat landen het engagement opnemen om de SDG's te vertalen naar nationale doelstellingen en beleid. In België wordt de SDG-implementatiestrategie ontwikkeld op federaal en op regionaal niveau. Vizier 2030 geeft op Vlaams niveau invulling aan de uitvoering van de duurzame ontwikkelingsdoelen.

⁹ SALV, 27 april 2018, Advies Vizier 2030, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_ADV_2018-09_Vizier2030_ae_pdg_kc_hvd_DEF.pdf

¹⁰ SALV, 27 april 2018, Advies Vizier 2030, par. 9 https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_ADV_2018-09_Vizier2030_ae_pdg_kc_hvd_DEF.pdf

Vlaams Actieplan Voeding en Beweging 2009-2015 en Strategisch Plan Gezonder leven 2025

Op 24 juli 2009 keurde de Vlaamse Regering in het kader van het preventief gezondheidsbeleid een integrale gezondheidsdoelstelling goed. De gezondheidsdoelstelling werd geformuleerd op basis van de gezondheidsconferentie van 23 oktober 2008. De doelstelling omvat verschillende, heel concrete subdoelstellingen met betrekking tot voeding en voedingspatronen (cf. Figuur 1).

Tegen 2015 eten meer mensen evenwichtig overeenkomstig de aanbevelingen van de actieve voedingsdriehoek	
Water	- Tegen 2015 stijgt het percentage personen dat de aanbeveling voor water haalt van 22% tot 32%. - Tegen 2015 stijgt de gemiddelde inname van water met 10% (van 669 naar 736 ml/dag).
Groenten	- Tegen 2015 stijgt het percentage personen dat de aanbeveling voor groenten haalt van 1% tot 11%. - Tegen 2015 stijgt de gemiddelde inname van groenten met 10% (van 147 naar 162 g/dag).
Fruit	- Tegen 2015 stijgt het percentage personen dat de aanbeveling voor fruit haalt van 5% tot 15%. - Tegen 2015 stijgt de gemiddelde inname van fruit met 10% (van 113 naar 124 g/dag).
Melkproducten en calciumverrijkte sojaproducten	- Tegen 2015 stijgt het percentage personen dat de aanbeveling voor melkproducten en calciumverrijkte sojaproducten haalt van 4% tot 14%. - Tegen 2015 stijgt de gemiddelde inname van melkproducten en calciumverrijkte sojaproducten met 10% (van 165 naar 182 g/dag).
Restgroep	- Tegen 2015 stijgt het percentage personen dat de aanbeveling voor de restgroep haalt van 5% tot 15%. - Tegen 2015 daalt de gemiddelde inname van de restgroep met 10% (van 703kcal naar 633kcal/dag).

Figuur 1 Vlaams Actieplan Voeding en Beweging 2009-2015: Gezondheidsdoelstelling en relevante subdoelstellingen voor voedingspatronen

Om de gezondheidsdoelstelling voeding en beweging te realiseren moest het Vlaams Actieplan Voeding en Beweging 2009-2015 alle Vlamingen aanzetten tot meer beweging en evenwichtiger eten. Het was erop gericht:

- gezonde eet- en bewegingsgewoonten aan te leren en te onderhouden
- een gezond gewicht te behouden en overgewicht te voorkomen.

Met onderliggende strategieën wil het actieplan verschillende doelgroepen bereiken, zoals kinderen, jongeren, gezinnen, sociale risicogroepen, ouderen, leden van socioculturele organisaties en de werkende bevolking. In het kader van de uitvoering van deze Vlaamse

doelstellingen inzake voeding en beweging werd een werkgroep voeding en beweging opgericht.¹¹

Uit het eindrapport bleek dat het voedingspatroon zich tussen 2004 en 2014 niet in de vooropgestelde richting had ontwikkeld, ondanks het preventief gezondheidsbeleid van de Vlaamse Regering. De inname van groenten, fruit en van melkproducten (en calciumverrijkte sojaproducten) bleef voor de meeste doelgroepen (ruim) onder de vooropgestelde doelstelling, en was in veel gevallen nog verder afgenomen.¹²

In het kader van het Strategisch plan 'De Vlaming leeft gezonder in 2025' werden nieuwe doelstellingen inzake gezonde voedingspatronen geformuleerd.¹³ Het strategisch plan moet voorzien in een bestuurlijke verbetering en een verruiming van het geïntegreerd beleid in de beleidsdomeinen gezin, vrije tijd, onderwijs, werk, zorg en welzijn in de buurt. De hoofddoelstelling luidt: "Tegen 2025 leven we gezonder op vlak van gezond eten, sedentair gedrag, lichaamsbeweging, tabak, alcohol en drugs." De sub-doelstellingen zijn minder specifiek omschreven dan die in het Actieplan Voeding en Beweging 2009-2015 (cf. supra):

Gezondheid in eigen handen

- Tegen 2025 beschikken burgers over laagdrempelige informatie en instrumenten om zelf gezonde keuzes te maken.

Gezin bron van gezondheid

- Tegen 2025 beschikken ouders over laagdrempelige informatie en instrumenten om hun kinderen te laten opgroeien met een gezonde leefstijl.
- Tegen 2025 voert een toenemend percentage van de voorzieningen en initiatieven in de kinderopvang van baby's en peuters en in de opvang van schoolkinderen buiten de school, een beleid dat gezonde leefstijl bij kinderen bevordert dat voldoende kwaliteitsvol is.

Vrije tijd, gezonde tijd

- Tegen 2025 voeren vrijetijdsactoren een beleid dat gezonde leefstijl bevordert.

Gezondheid in onderwijs

- Tegen 2025 voert 80% van de basisscholen en 80% van de secundaire scholen een preventief gezondheidsbeleid dat voldoende kwaliteitsvol is.
- Tegen 2025 voert een toenemend percentage van de hogescholen en universiteiten een preventief gezondheidsbeleid dat voldoende kwaliteitsvol is.

Werken, ook aan gezondheid

- Tegen 2025 voert 20% van de ondernemingen met minstens 20 werknemers een preventief gezondheidsbeleid dat voldoende kwaliteitsvol is.

¹¹ Cf. [MB van 4 mei 2010 tot oprichting van de Vlaamse werkgroep voeding en beweging](#), ter uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 november 2008 betreffende Vlaamse werkgroepen binnen het preventieve gezondheidsbeleid.

¹² Seghers J., et al., 2016, Gezondheidsdoelstellingen Voeding en Beweging 2009-2015. Eindrapport. Link: <https://www.zorg-en-gezondheid.be/sites/default/files/atoms/files/20161216%20Rapport%20omgevingsanalyse%20-%20bijlage%20evaluatie%20GD%20VB.pdf>.

¹³ Vlaamse Regering, 10 januari 2018, Strategisch plan. De Vlaming leeft gezonder in 2025 https://www.zorg-en-gezondheid.be/sites/default/files/atoms/files/GezLev_StratPlan_20180110_vVPgoedgek_def.docx.

- Tegen 2025 voert een toenemend percentage van ondernemingen met minder dan 20 werknemers een preventief gezondheidsbeleid dat voldoende kwaliteitsvol is.

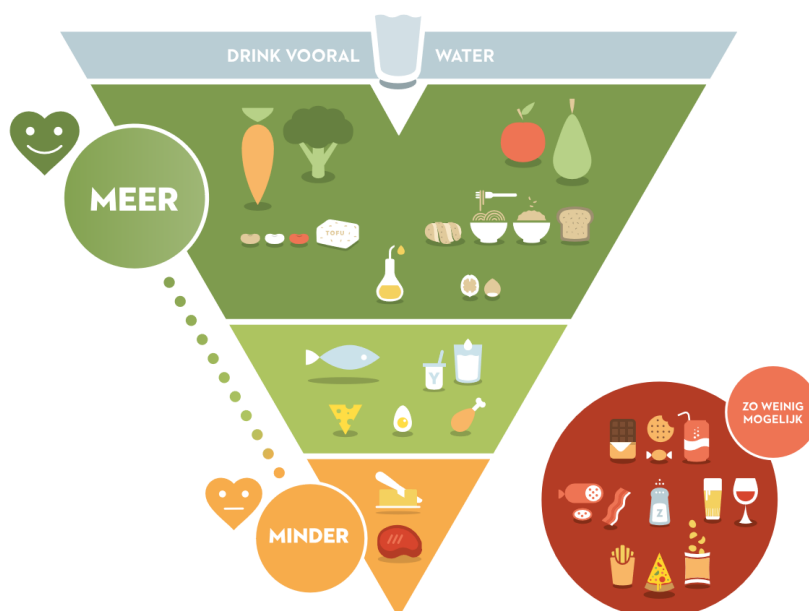
Meer gezondheid in de zorg

- Tegen 2025 voert een toenemend percentage van de zorg- en welzijnsvoorzieningen een preventief gezondheidsbeleid dat voldoende kwaliteitsvol is.
- Tegen 2025 past een toenemend percentage van de zorgverstrekkers en hulpverleners de beschikbare preventiemethodieken toe.

Aan de hand van een reeks gezondheidsindicatoren wil de Vlaamse Regering de effectiviteit van het preventief gezondheidsbeleid opvolgen.¹⁴

Voedingsdriehoek

Het Vlaams Instituut Gezond Leven verspreidt een kijk op en aanbevelingen voor een gezond voedingspatroon op basis van de voedingsdriehoek.¹⁵



Figuur 2 Voedingsdriehoek voor een gezond voedingspatroon volgens het Vlaams Instituut Gezond Leven

¹⁴ Vlaamse Regering, 10 januari 2018, Strategisch plan. De Vlaming leeft gezonder in 2025. Bijlagen, deel 5 Gezondheidsindicatoren. https://www.zorg-en-gezondheid.be/sites/default/files/atoms/files/GezLev_StratPlan_Bijlage_20170908_vVRgoedgek.docx.

¹⁵ Vlaams Instituut Gezond Leven, s.d., Voedingsdriehoek, webpagina: https://www.gezondleven.be/themas/voeding/voedingsdriehoek?gclid=CjwKCAjwxLH3BRApEiwAqX9ared6esB3MMS0RUslhBivvQEanLb4WBnjRnHKq0ppKWH10OXoEA3A0BoC_iYQAvD_BwE.

Fit4Food2030 policy lab

Vlaanderen heeft in 2018, samen met zes andere landen, ingetekend op het Europese FIT4FOOD2030-project¹⁶ om een regionaal policy lab te organiseren. Het opzet van een policy lab is de ontwikkeling van een regionaal multi-stakeholderplatform om verschillende bestaande regionale strategieën en beleidsplannen beter op elkaar af te stemmen en zo een maximale impact te realiseren van investeringen in Onderzoek en Ontwikkeling. Daarbij wil de overheid de dialoog aangaan met alle actoren in de voedingsketen (van toelevering van de primaire productie, primaire productie, over verwerking, transport, consumptie, verliezen, hergebruik,...) om te komen tot een gedragen onderzoeks- maar ook beleidsagenda rond voeding. Het Vlaamse policy lab geeft invulling aan de vier thema's van het Europese Food 2030-programma: circulariteit en inutefficiëntie, klimaat en duurzaamheid, innovatie en economie, voeding en gezondheid.

Ketenroadmap Voedselverlies 2015-2020

Op 31 maart 2014 gaven de Vlaamse Regering en de ketenpartners Boerenbond, FEVIA - Vlaanderen, Comeos Vlaanderen, Horeca Vlaanderen en OIVO met de engagementsverklaring voedselverlies aan een ambitieus engagement te willen opnemen om voedselverlies verder terug te dringen.¹⁷ Deze ambitie werd door de negen partners vertaald in een actieplan dat op 3 april 2015 werd ondertekend: Ketenroadmap Voedselverlies 2015-2020.¹⁸ Voortgangsrapporten houden de jaarlijkse uitvoering van de Ketenroadmap bij. Op 13 maart 2020 keurde de Vlaamse Regering het laatste voortgangsrapport van het lopende actieplan goed.¹⁹

Monitoringsrapporten bieden inzicht in de efficiëntie waarmee de agrovoedingsketen omgaat met voedselgrondstoffen. In 2017 verscheen een vervolgmeting van de nulmeting in 2015. Het rapport bevat cijfergegevens voor de schakels visserij, veilingen, voedingsindustrie, retail en huishoudens.²⁰ Er is geen volledig ketenbeeld beschikbaar door de afwezigheid van data voor landbouw, horeca en catering. Desalniettemin wijst de monitor op positieve signalen in de gemonitorde schakels:

- Het schenken van voedseloverschotten zit in de lift in de veilingen en de retail en vermoedelijk ook in de voedingsindustrie.
- De omvang van voedselreststromen en voedselverliezen neemt af in de visserij en de veilingen. De lichte stijging in de retail is, gelet op andere positieve signalen, vermoedelijk in hoofdzaak te wijten aan een accuratere meting.

¹⁶ Fit4Food2030: toward sustainable food systems, <https://fit4food2030.eu/>.

¹⁷ Vlaamse Regering, 31 maart 2014, Samen tegen voedselverlies. Engagementsverklaring. Link: <https://www.voedselverlies.be/sites/default/files/atoms/files/Engagementsverklaring%20voedselverlies%20ondertekend.pdf>.

¹⁸ Vlaamse Regering, Ketenroadmap Voedselverlies 2015-2020, https://www.voedselverlies.be/sites/default/files/atoms/files/ketenroadmap_ondertekend_keten_en_ministers_kleur.pdf.

¹⁹ Vlaamse Regering, 13 maart 2020, Ketenroadmap Voedselverlies 2015-2020. Voortgangsrapport 2019. Link: https://www.voedselverlies.be/sites/default/files/atoms/files/Voortgangsrapportage_ketenroadmap_voedselverlies_2019_def.xlsx.

²⁰ Roels, K. en Vanhee M., 2017, Voedselreststromen en voedselverliezen: preventie en valorisatie – Monitoring Vlaanderen 2017. Vlaams Ketenplatform Voedselverlies, https://www.voedselverlies.be/sites/default/files/atoms/files/Monitoring_voedselreststromen_en_voedselverliezen_2017.pdf.

- De beschouwde sectoren klimmen op de cascade van waardebehoud door hun voedselreststromen hoogwaardiger te valoriseren.²¹

Er is een nieuw Actieplan Voedselverlies en biomassa-reststromen 2021-2025 in opmaak.

2 België

Het **Federaal Voedings- en Gezondheidsplan** (FVGP) streeft ernaar een federaal beleid uit te voeren waarbij in het kader van een preventief gezondheidsbeleid gezonde voedings- en leefgewoonten worden gepromoot.²² Daartoe is het FVGP, wat het voeding betreft, opgebouwd rond 5 strategische krachtlijnen die moeten worden versterkt via concrete acties op alle beleidsniveaus (federaal, communautair, regionaal en gemeentelijk):

- engagement van de privésector voor de nutritionele verbetering van de producten bestemd voor kinderen en de herformulering van de voedselmarketing voor die producten (The Belgian Pledge).
- borstvoeding en ondervoeding. Het federaal Borstvoedingscomité intensificeert de informatie en vorming rond voeding voor zuigelingen en jonge kinderen. De strijd tegen ondervoeding wordt verzekerd via tools die aangepast zijn aan de ziekenhuizen, de rusthuizen of de thuissituaties.
- tekorten aan micronutriënten. Het licht jodiumtekort blijft een actueel probleem in België.
- monitoring en voedselconsumptiepeilingen. Deze hebben betrekking op de voedselconsumptie, de voedingsgewoonten en de nutritionele kwaliteit van de inname van voeding en voedingsstoffen in verhouding tot de fysieke activiteit. Ze handelen eveneens over de blootstelling van de Belgische kinderen en volwassenen aan contaminanten, additieven en andere chemische producten in voedingsmiddelen. Tot slot bieden ze de mogelijkheid om de gevolgen van het voedingsbeleid in te schatten.
- wetenschappelijk onderzoek. De resultaten van het wetenschappelijk onderzoek rond voeding bieden de mogelijkheid om de acties van het FVGP en van de communautaire beleidslijnen een bepaalde richting te geven en te versterken.

Het Federaal Voedings- en Gezondheidsplan moet als efficiënt multidisciplinair instrument bijdragen tot de harmonisering en coherentie van de boodschappen die worden verspreid, zowel door de betrokken overheidsinstanties (Gemeenschappen, Gewesten, Gemeenten en verenigingen die actief zijn op het vlak van voeding en gezondheid) als door de stakeholders uit de privésector.²³

De uitwerking van het wetgevend en normgevend kader inzake voedsel vormt een bevoegdheid van de federale overheid, die naast nationale voedingsnormen voor niet-geharmoniseerde sectoren en de normen voor hygiëne ook de harmonisatie met de Europese regelgevingen realiseert.

²¹ Ibid. p. 20.

²² Belgische Regering, 2006, Federaal Voedings- en Gezondheidsplan.

²³ FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedsingsketen en Leefmilieu, s.d., Nutritioneel beleid, webpagina: <https://www.health.belgium.be/nl/voeding/voedingsbeleid/voeding-en-gezondheid/nutritioneel-beleid>

De **Adviesraad inzake voedingsbeleid en gebruik van andere consumptieproducten** zorgt op federaal niveau voor transparantie en overleg tussen alle partijen die bij het opstellen van de levensmiddelenwetgeving en het oplossen van problemen m.b.t. voedingsmiddelen betrokken zijn.²⁴

Op nationaal niveau reikt de **Hoge Gezondheidsraad** aanbevelingen aan die met het oog op de totstandkoming van gezonde voedingspatronen relevant zijn.²⁵

3 Wallonië

In Wallonië vond in 2017-2018 een breed participatief proces plaats om tot een gedragen visie op de verduurzaming van het voedselsysteem te komen. De visie “Vers un système alimentaire durable en Wallonie” vormt een uitkomst van dit participatietraject.²⁶ Dit kader omvat 8 algemene principes (het uitzonderlijke karakter van voedsel, veelheid aan waarden gekoppeld aan voedsel, systemische aanpak, continue verduurzaming, diversiteit, samenwerking, sociale gelijkheid, veerkracht) en 6 strategische doelstellingen, waarvan 4 thematische doelstellingen en 2 transversale doelstellingen (cf. Figuur 3).

Deze visie werd door de Waalse Regering vertaald in “Manger Demain”, een Waalse strategie naar een duurzaam voedingssysteem, i.e. “respectueux de l’environnement, de l’animal, des producteurs et des citoyens.”.²⁷ Het is een document met een algemene visie, een werkmethode, bestuursacties, een gemeenschappelijke identiteit en een prioritaire thematische beleidslijn, die de samenhang en efficiëntie bij de overgang naar een duurzaam voedingssysteem moet waarborgen.²⁸

²⁴ Wettelijke basis: wet van 24 Januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten, gewijzigd bij de wetten van 22 maart 1989, 22 december 2003 en 1 maart 2007, artikel 22: Webpagina van de adviesraad:

<https://www.health.belgium.be/nl/voeding/voedingsbeleid/partners/raadpleging-van-betrokken-partijen>

²⁵ Hoge Gezondheidsraad, publicaties met betrekking tot voeding en gezondheid in ruime zin:

https://www.health.belgium.be/nl/hoge-gezondheidsraad?f%5B0%5D=field_shc_doc%3A1142.

²⁶ Waalse Regering, , Manger demain, http://developpementdurable.wallonie.be/sites/default/files/2019-05/Referentiel_AD_WEB_compressed.pdf.

²⁷ Waalse Regering, 30 november 2018, Stratégie « Manger Demain », vers un système alimentaire durable en Wallonie: p.19.

<https://www.walloniedemain.be/wp-content/uploads/2019/12/Stratégie%20Manger%20Demain.pdf>

²⁸ Waalse Regering, 2 mei 2019, decreet tot wijziging van het decreet van 27 juni 2013 betreffende het Waals beleid inzake duurzame ontwikkeling en het decreet van 6 november 2008 houdende rationalisatie van de adviesverlenende functie.



Figuur 3 Strategische doelstellingen van de visie “Vers un système alimentaire durable en Wallonie” in Wallonië (2018, Service Public de Wallonie)

4 Brussel

Ook in Brussel wordt vorm en uitvoering gegeven aan een gewestelijk voedselbeleid.²⁹ De Brusselse gewestregering wil met de Good Food-strategie voeding centraal stellen in de stadsdynamiek door voeding in al haar dimensies te benaderen: economisch, sociaal en vanuit milieuoogpunt. De strategie is op 17 december 2015 aangenomen. Leefmilieu Brussel en de landbouwcel van de Gewestelijke Overheidsdienst coördineren de toepassing ervan.

²⁹ Leefmilieu Brussel, 2015, De strategie Good Food: Naar een duurzaam voedingssysteem in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, https://document.environnement.brussels/opac_css/elecfile/Strat_GoodFood_NL. Tekst gebaseerd op: <https://www.goodfood.brussels/nl/content/de-good-food-strategie-0>.

Om die doelstellingen te behalen, wil dit beleid de vele bestaande en toekomstige initiatieven op het terrein aanmoedigen en verenigen, van boer tot bord.

De Brusselse Good Food-strategie heeft een tweeledige ambitie:

- "beter produceren", dat wil zeggen lokaal gezonde voeding kweken en verwerken met respect voor het milieu;
- "goed eten", dat wil zeggen smakelijke, evenwichtige voeding binnen ieders bereik brengen, waarbij zoveel mogelijk lokale producten worden gebruikt.

De strategie wordt al sinds de conceptfase gesteund door de deelname van spelers binnen de voedselketen. Dit in het kader van een gezamenlijk proces van meerdere maanden, waaraan een honderdtal personen deelnam.

Het resultaat is een gemeenschappelijke visie voor 2035 en een programma bestaande uit 7 strategische krachtlijnen:

1. toename van de lokale, duurzame voedselproductie,
2. begeleiding van de herlokalisatie en de overgang naar een duurzaam aanbod voor iedereen,
3. begeleiding van de vraagovergang voor iedereen,
4. ontwikkeling van een duurzame, wenselijke "Good Food"-voedingscultuur
5. beperking van voedselverspilling,
6. reflectie op en bevordering van de voedingssystemen van morgen,
7. governance inzake de toepassing van de strategie.

Al deze krachtlijnen worden uitgewerkt via vijftien concrete acties, zoals promotie van duurzame eigen productie, versnelling van de overgang van kantines en restaurants, begeleiding van burgers en gezinnen en de valorisatie van onverkochte voedingsmiddelen.

De prioriteiten voor deze strategie luiden als volgt:

- ontwikkeling van lokale voedselproductie (in Brussel en de stadsrand), in het kader van een ecologische, innovatieve aanpak, om tegen 2035 een autonomie van 30% van de groente- en fruitproductie te bereiken;
- bewustmaking en implicatie van burgers vanaf zeer jonge leeftijd;
- beperking van de voedselverspilling met 30% tegen 2020;
- rekening houden met de sociale en multiculturele aspecten van onze hoofdstad bij de ontwikkeling van de acties.

Ten slotte werden basisprincipes vastgelegd om de governance van de strategie gedurende de uitvoering te begeleiden.

5 Europa

Green Deal en de Van-boer-tot-bordstrategie

In de Europese Green Deal wordt uiteengezet hoe Europa tegen 2050 het eerste klimaatneutrale continent moet worden. Er wordt een nieuwe strategie voor duurzame en inclusieve groei voorgesteld aan de hand waarvan de economie moet worden gestimuleerd, de volksgezondheid en de levenskwaliteit moeten worden verbeterd en de natuur moet worden beschermd, zonder dat iemand achterblijft. De “van boer tot bord”-strategie is een kernelement van de Green Deal.³⁰ De strategie moet de uitdagingen in verband met duurzame voedselsystemen in een alomvattende benadering behandelen: gezonde mensen, gezonde samenlevingen en een gezonde planeet zijn volgens de Commissie niet los van elkaar te zien. Daarbij zou de van-boer-tot-bordstrategie ervoor moeten zorgen dat de landbouwers, vissers en andere exploitanten in de voedselvoorzieningsketen die de transitie naar duurzame werkwijzen hebben doorlopen, beloond worden, en anderen in staat stellen de transitie ook aan te gaan en hun bedrijven extra kansen te bieden. Zo wil de Europese Commissie een voedselvoorzieningsketen vormgeven “die werkt voor consumenten, producenten, het klimaat en het milieu”.³¹

Meer concreet wil de Europese Commissie met de strategie de afhankelijkheid van pesticiden en antimicrobiële stoffen en overmatige bemesting reduceren, dierenwelzijn verbeteren, de biologische landbouw uitbreiden, het verlies aan biodiversiteit terugdraaien en gezondere voedingspatronen stimuleren. De “van boer tot bord”-strategie moet voorzien in een nieuwe aanpak om ervoor te zorgen dat de landbouw, de visserij, de aquacultuur en de hele verdere voedselwaardeketen op passende wijze bijdraagt aan de klimaatdoelstellingen tegen 2050, waarvan de Europese Commissie een verhoging beoogt.³² De “transitie naar duurzaamheid” zal volgens de Commissie een pioniersvoordeel opleveren voor alle actoren in de voedselvoorzieningsketen van de EU. Om die transitie te realiseren, denkt de Europese Commissie onder meer aan veranderingen in het voedingspatroon van mensen, aan onderzoek en verbeterde kennisdeling, en aan de ontwikkeling van een passend handelsbeleid. Volgens de Europese Commissie zouden de beleidsdoelstellingen van de van-boer-tot-bordstrategie moeten worden ondersteund met een GLB dat de nadruk legt op de Green Deal.

Voedselverordening

In 2002 hebben het Europees Parlement en de Raad Verordening (EG) nr. 178/2002³³ aangenomen tot vaststelling van de algemene beginselen en vereisten van de

³⁰ Gebaseerd op: EC, 20 mei 2020, Een “van boer tot bord”-strategie voor een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem. COM(2020) 381 final, p. 2. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF

³¹ Ibid. p. 4.

³² Voorstel van de Commissie voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van klimaatneutraliteit en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1999 (Europese klimaatwet), COM(2020) 80 final, 2020/0036 (COD).

³³ Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor

levensmiddelenwetgeving (algemene levensmiddelenwetgeving). De Voedselverordening is de basis van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving. Het vormt een overkoepelend en coherent kader voor de ontwikkeling van wetgeving op het gebied van levensmiddelen en diervoeders, zowel op Europees als op nationaal niveau. Daartoe legt het algemene beginselen, vereisten en procedures vast die de besluitvorming op het gebied van de veiligheid van levensmiddelen en diervoeders ondersteunen en alle stadia van de productie en distributie van levensmiddelen en diervoeders bestrijken.

voedselveiligheidsaangelegenheden.

Cf. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32002R0178>

Advies

- [1] **De SALV vindt het positief dat Vlaanderen de ambitie heeft om een voedselbeleid uit te bouwen.** Het voedselbeleid kan als nieuw en systeembreed kader op haalbare en innovatieve wijze tegemoetkomen aan verschillende uitdagingen in ons voedselsysteem in het algemeen en voor de Vlaamse landbouw- en visserijsector in het bijzonder. Om dat te kunnen verwezenlijken, is een correcte oriëntering en een goed ontwerp van het beleid essentieel. Daarom formuleert de adviesraad hierna een aantal hapklare uitgangspunten voor een door de SALV gesmaakt voedselbeleid.
- [2] **Het voedselbeleid moet bouwen aan een voedselsysteem dat voldoende robuust is om de voedselzekerheid te waarborgen. Een duurzame, performante Vlaamse landbouw- en visserijsector maakt daar onontbeerlijk deel van uit.** Voedselzekerheid omhelst volgens de SALV de maatschappelijke omstandigheid waarbij er overeenkomstig de behoeften en voorkeuren van de huidige en toekomstige generaties voldoende veilig en gevarieerde kwaliteitsvolle voeding met voedzaam karakter beschikbaar is aan een voor allen rechtvaardige en betaalbare prijs. De SALV onderlijnt het belang van een performante, Vlaamse landbouw- en visserijsector om die voedselzekerheid in Vlaanderen te waarborgen.
- [3] **Die robuustheid wordt gewaarborgd door een voedselsysteem...:**
- a. dat **rechtvaardig** is i.e. gekenmerkt wordt door een correcte vergoeding voor alle actoren in de voedingsketen en een goede verdeling van het beschikbare voedsel in de samenleving, waarbij iedereen invulling kan geven aan een goed voedingspatroon.³⁴ Die rechtvaardigheid maakt dat de eindprijs van een product niet alleen een weergave is van het geheel aan productiekosten, maar daarnaast de externe sociale en ecologische kosten internaliseert.³⁵ Daarbij kent de consument terug een correcte waarde aan voedingsproducten toe. Rechtvaardigheid betekent ook dat voeding betaalbaar blijft en dat duurzame voedingspatronen voor iedereen bereikbaar en de norm worden.
 - b. **in voortdurende ontwikkeling naar een hogere graad van integrale duurzaamheid.** Daarbij bouwt het voedselbeleid simultaan en evenwichtig aan de totstandkoming van een klimaatbestendig(end)e voedingsketen, die economisch performant is en binnen hun milieugebruiksruimte opereert.
 - c. dat **open en divers** is. Binnen de contouren van die integrale verduurzaming, vormt de diversiteit aan productiewijzen, verdienmodellen, en consumptievoorkeuren een stevig fundament voor ons voedselsysteem. De diversiteit vloeit onder meer voort uit de mogelijkheden en beperkingen ingegeven door de kenmerken van de landbouwkundige omgeving en landbouwbedrijf, de eigenschappen van de ondernemer, de omstandigheden van het leefmilieu, en de aanwezige marktkansen en -ontwikkelingen.³⁶

³⁴ SAPEA, Science Advice for Policy by European Academies, 2020, A sustainable food system for the European Union. Berlin: SAPEA, p. 29.

³⁵ FRDO, 26 maart 2010, Advies duurzaam voedingssysteem, p. 9, par. 17. Cf. <https://www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/2010a03n.pdf>.

³⁶ De uitgangsfactoren van waaruit verdienmodellen kunnen worden ontwikkeld. Zie SALV, 29 mei 2020, Kennisnota. Verdienmodellen in de land- en tuinbouw. Een reflectiekader rond structuren en bedrijfsoriëntaties, niet-bindend kennisdocument, p. 8f. en Figuur 1 p. 6. https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20200529_WCVDVM_KennisnotaVerdienmodellen_def.pdf

Een open voedselsysteem gebaseerd op diversiteit biedt meer kansen voor innovatie, want ze werkt kruisbestuiving in de hand en faciliteert de ontwikkeling van bestendige voedingsbodems voor deze innovaties.

d. dat integraal tegemoetkomt aan de...

- i. SALV-toekomstvisie voor de Vlaamse visserij in 2030.³⁷
- ii. SALV-uitdagingen voor een duurzame landbouw in Vlaanderen (Figuur 4).³⁸



Figuur 4 Vijf uitdagingen voor een duurzame toekomst voor de landbouw in Vlaanderen volgens de SALV

³⁷ SALV ,29 september 2017, Verkennende nota. Toekomst voor een duurzame visserij in 2030, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20170929_Verkennendenota_toekomst-Vlaamse-visserij-2030_DEF.pdf.

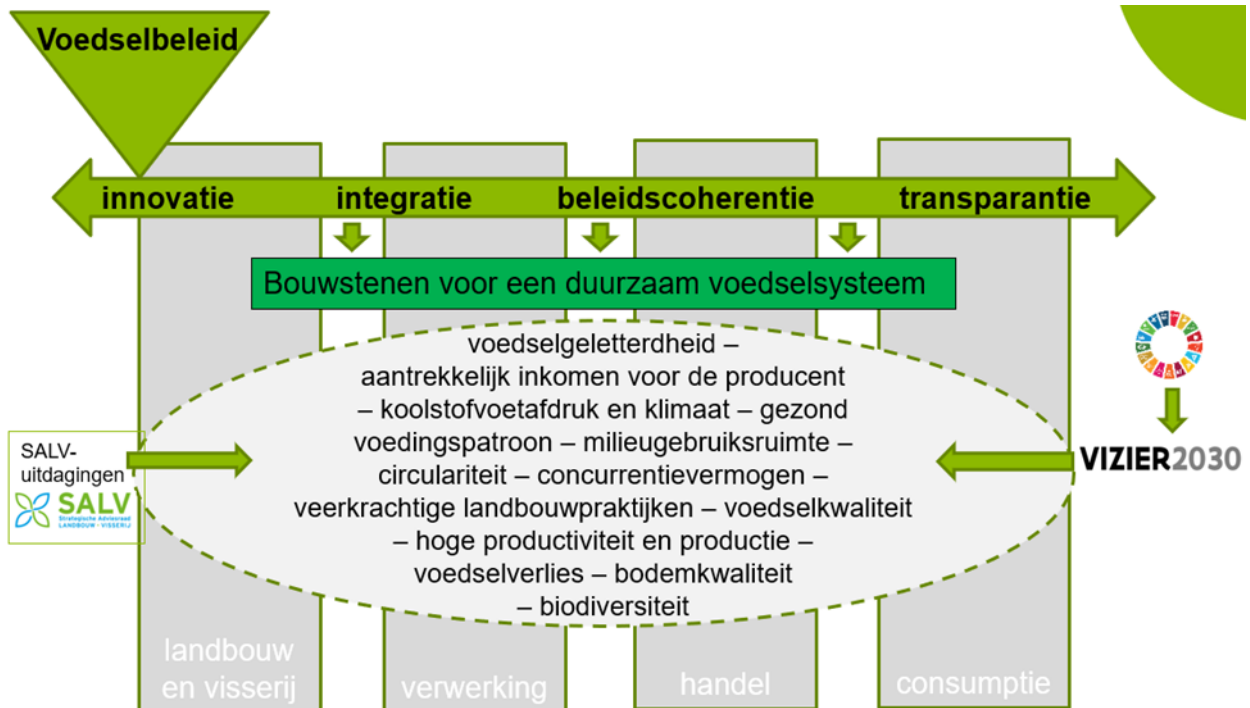
³⁸ Cf. SALV, 31 mei 2017, Verkennende nota. Uitdagingen voor een duurzame toekomst van de landbouw in Vlaanderen. https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_ADV_20170531_notaduurzametoekomstlandbouw_DEF.pdf

[4] Het voedselbeleid werkt langs diverse sporen aan de realisatie van een duurzamer voedselsysteem:

- a. **als katalysator van innovatie in de ganse keten.** De overheid kan daarbij faciliterend optreden door de componenten in het voedselsysteem als partners samen te brengen. De overheid kan innovatie ook intensiever ondersteunen met middelen, of met een doordachte en dus gedragen regelgeving.
- b. **als hefboom voor meer beleidscoherentie** ten gunste van de integrale verduurzaming van het voedselsysteem door regelgeving adequaat af te stemmen en door binnen en tussen overheden de samenwerking te bevorderen. Het voedselbeleid vervolmaakt betrokken beleidskaders door beleidslijnen succesvol te laten samensporen. Daarbij schetst het voedingsbeleid de langetermijnvisie met doelstellingen waaraan de betrokken beleidskaders in beleidscoherentie bijdragen, zonder die afzonderlijke beleidskaders te vervangen. In belendende beleidsdomeinen kan het aangewezen zijn om aan te sturen op een aanpassing van regelgeving, zodat wenselijke innovaties met het oog op de integrale verduurzaming van ons voedselsysteem wortel kunnen schieten. Ook vanuit de erkenning van het belang van voedselzekerheid en voedselproductie als een strategisch waardevolle activiteit moet het voedselbeleid ingrijpen op de manieren waarop we handelsrelaties vorm geven of onze stedelijke en rurale omgeving plannen. Een bijkomend beleidskader rond voeding moet tevens op passende wijze afgestemd worden met de vigerende kaders op federaal en Europees niveau.
- c. **door de systeembrede aanpak van de verschillende uitdagingen op het vlak van verduurzaming.** Het voedselbeleid innoveert en versterkt de productie (met inbegrip van het toeleveringspotentieel), de verwerking-de handel en de consumptie van ons voedsel vanuit een integrerend systeemperspectief. Daarbij neemt het beleid alle ketenschakels en de consument op correcte wijze mee in de analyse van de uitdagingen binnen ons voedselsysteem en de opmaak van strategieën van verduurzaming. De doelstellingen van het voedselbeleid moeten met andere woorden op een geïntegreerde manier, door alle actoren in het voedselsysteem, samen worden aangepakt. Het gaat daarbij niet louter om de strikt economische (f)actoren van invloed. Ook sociaal-culturele normen, internationale relaties en de rol van het onderwijs mogen niet worden vergeten.
- d. **door het versterken van transparantie,** onder meer wat betreft de verduurzaming van het voedselsysteem, de werking van en verhoudingen in de keten en de performantie van het (voedsel)beleid.

[5] Het voedselbeleid vormt een hefboom voor de realisatie van de doelstellingen van Vizier 2030 die aan de integrale verduurzaming van ons voedselsysteem bijdragen, ook al is dat doelstellingenkader daartoe ontoereikend. In zijn advies over Vizier 2030 vroeg de SALV eerder om “een doordachte aanpak in de vorm van een coherent beleidsplan voor landbouw, tuinbouw en agrovoeding”. Een oriëntering van het voedselbeleid op Vizier 2030 geeft invulling aan een integrale verduurzaming van de landbouw als component van een duurzamer voedselsysteem. Daartoe is evenwel een uitbreiding en een verfijning van Vizier 2030-doelstellingenkader aan de orde. De doelstellingen van Vizier 2030 zijn immers vrijwel steeds weinig specifiek van aard. De SALV stelt bovendien vast dat het doelstellingenkader van Vizier 2030 niet alle essentiële bouwstenen van een duurzamer voedselsysteem omvat. **De SALV vraagt daarom om het Vizier 2030-doelstellingenkader uit te werken, rekening houdend met minstens de volgende relevante bouwstenen die samen coherent en simultaan tegemoet**

komen aan de vijf SALV-uitdagingen voor een duurzame toekomst van de landbouw in Vlaanderen:



Figuur 5 Bouwstenen voor een duurzaam voedselsysteem als kader voor een transversaal voedselbeleid

[6] Een performant voedselbeleid hanteert de volgende generieke principes van goed bestuur:

- a. **Correcte onderbouwing:** De raad vraagt om strategische keuzes ten overstaan van het voedselsysteem en zijn afzonderlijke componenten te onderbouwen op basis van correcte, wetenschappelijke kennis en aan de praktijk getoetste inzichten. Het voedselbeleid bouwt daarbij voort op een onderbouwde en gedragen analyse van de sterktes en zwaktes van het huidige voedselsysteem in het algemeen en de landbouwproductie in het bijzonder ten overstaan van plotse schokken (bv. gezondheids crisis,) en disruptieve ontwikkelingen op lange termijn (bv. klimaatverandering, teloorgang van landbouwareaal, achteruitgang biodiversiteit), zodat het beleid de beschikbaarheid van kwaliteitsvolle en gevarieerde Vlaamse agrovoeding in de ganse samenleving voor deze en volgende generaties kan waarborgen. Het voedselbeleid moet ook inzetten op de ontwikkeling van de nodige wetenschappelijke expertise om die onderbouwing van het voedselbeleid te waarborgen.
- b. **Haalbaarheid:** Een voedselbeleid moet de bestaande systemen en praktijken in vraag durven stellen en durven herzien. Maar als nieuw beleidskader start het voedselbeleid niet met een wit blad. De actuele sociale structuren, de lokale en mondiale (landbouw)economische context en de lokale en mondiale ecologische grenzen van de milieugebruiksruimte omlijnen de mogelijkheden waarop het Vlaamse voedselbeleid zich zonder ernstige economische, ecologische en sociale verstoringen en met bewaking van het level playing field kan ontplooiën. Het voedselbeleid moet

vorm geven aan een adequaat, vooruitziend traject van duurzame ontwikkeling. Die haalbaarheid moet er ook zijn op het veld. Het voedselbeleid moet op passende wijze rekening houden met het gegeven dat landbouwpraktijken van elkaar verschillen.

- c. **Gedragenheid:** de adviesraad onderschrijft het belang dat de Vlaamse Regering hecht aan de noodzaak van een nauwe betrokkenheid van alle belanghebbenden om tot een performant voedselbeleid te komen.³⁹ Gelet op de aanwezigheid van alle componenten van de agrovoedingsketen (toelevering, productie, verwerking, handel, consumptie) in de SALV, wenst ook de adviesraad verder betrokken te worden in de uitwerking van een Vlaams voedselbeleid. In dat verband wijst de SALV op de taakstelling van de strategische adviesraden in de wisselwerking naar de beleidsmakers, naast de andere diverse overlegstructuren op Vlaams en federaal niveau.⁴⁰
- d. **Effectiviteit:** De raad vraagt een goede monitoring van de integrale verduurzaming van het voedselsysteem waarnaar het voedselbeleid moet streven en op basis waarvan het voedselbeleid kan worden bijgestuurd.

[7] Evalueer de effectiviteit van de verschillende transformatie- en transitieprojecten uit het verleden. De adviesraad stelt vast dat in het verleden diverse transformatie- en transitieprojecten werden opgestart, met en zonder ondersteuning door de overheid.⁴¹ De SALV adviseert om die projecten te evalueren op het vlak van effectiviteit. Daarbij is het raadzaam om samen met de relevante stakeholders lessons learned te inventariseren met betrekking tot de goede opmaak en uitvoering van die projecten. Daarbij moeten ook de voorgaande beleidsprogramma's op Vlaams en federaal niveau in ogenschouw worden genomen.

[8] De kansen van een voedselbeleid liggen in de integrerende benadering, waarbij met verbeterde of nieuwe instrumenten op diverse componenten van het voedselsysteem tegelijk wordt ingewerkt om brede doelstellingen samen te bereiken. Het geïntegreerd voedselbeleid kan een selectie, verbetering dan wel een uitbreiding van de bestaande waaier van beleidsinstrumenten vereisen die op de verschillende componenten van het voedselsysteem inwerken. De adviesraad stelt vast dat huidige beleidsinstrumenten veelal afzonderlijke componenten van het voedselsysteem bewerken, waartussen momenteel geen priorisering en afstemming te onderscheiden is.⁴² Volgens de marktgerichte benadering kan de overheid ingrijpen op het voedselsysteem door de vraagzijde van de

³⁹ Vlaamse Regering, 8 november 2019, Beleidsnota Landbouw en Visserij 2019-2024, ingediend bij het Vlaams Parlement door Hilde Crevits, Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw, p. 8: "Communicatie en het betrekken van stakeholders om breed gedragen gedragsveranderingen te realiseren zijn daarbij belangrijke aandachtspunten."

⁴⁰ Vlaamse Regering, 9 juli 2018, Ontwerp van decreet. Bestuursdecreet, memorie van toelichting, p. 198: "De SALV heeft een belangrijke rol in het interactief beleid van de Vlaamse overheid. Naast de rechtstreekse publieksparticipatie door individuele burgers en de inbreng van verenigingen en burgerbewegingen, zorgt deze strategische adviesraad voor een structurele en gestructureerde betrokkenheid van representatieve middenveldorganisaties, onafhankelijke deskundigen en lokale overheden". Cf. <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1447373>

⁴¹ The New Food Frontier, Transformatie van het landbouw en voedingssysteem, Voedingsketen Verduurzaamt,...

⁴² Gebaseerd op: Giner, C. and J. Brooks (2019), "Policies for encouraging healthier food choices", *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, No. 137, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/policies-for-encouraging-healthier-food-choices_11a42b51-en.

markt, i.e. de consument, te beïnvloeden. Zo kan de overheid ernaar streven om voor de consumenten een omgeving te creëren waarbinnen de gezonde en duurzame keuze ook de makkelijkste is (cf. ambitie From farm to fork) en ook de consumenten rechtstreeks te bereiken en aan te moedigen om duurzame voedingspatronen aan te nemen. Dat kan via het verstrekken van correcte informatie over de voeding, onderwijsprogramma's, vormingsprogramma's door socio-culturele en economische organisaties, en voedingsadvies. Deze maatregelen kunnen gericht zijn op specifieke doelgroepen, zoals kinderen en huishoudens die het grootste risico lopen om ongezonde consumptiekeuzes te maken. De overheid kan ook inwerken via interventies langs de productie-, verwerkings- of retailzijde. De voedingsindustrie kan verder aangemoedigd en ondersteund worden om op een duurzamere manier te produceren. In de winkelomgeving kunnen consumenten via subtiele gedragsbeïnvloedingen (nudging) tot duurzame voedselkeuzes worden verleid. Een doordachte regelgeving op Europese schaal met het oog op het bewaken van het gelijke speelveld en het concurrentievermogen kan ervoor zorgen dat ook labels en financiële stimuli tot die duurzame voedselkeuzes bijdragen. Verplichte en vrijwillige inspanningen in de landbouw waarborgen de ecologische duurzaamheid en de kwaliteit van de voedselproducten.

De kansen van een voedselbeleid liggen evenwel in de integrerende benadering, waarbij met verbeterde of nieuwe instrumenten op diverse componenten van het voedselsysteem tegelijk wordt ingewerkt om brede doelstellingen samen te bereiken. **De adviesraad licht daarbij de volgende acht aandachtsgebieden uit, waarbij innovatie, samenwerking en coherentie essentiële hefboomen zijn:**

- i. Nieuwe beleidsmaatregelen gericht op de ganse keten moeten bijdragen aan de **verbetering van de inkomens van de landbouwers**. Die verbeterde inkomensvorming vormt immers een essentieel component van de integrale verduurzaming van de voedselproductie. Het uiteindelijke oogmerk van het voedselbeleid is daarbij een correcte prijsvorming voor alle ketenschakels, waarbij voldoende kwaliteitsvolle producten voor alle Vlamingen beschikbaar zijn tegen een eerlijke en betaalbare prijs.⁴³ Zolang die situatie niet bereikt wordt, kan er geen sprake zijn van een duurzaam en rechtvaardig voedselsysteem.⁴⁴
- ii. Het voedselbeleid moet **zuurstof geven aan bestaande en nieuwe verdienmodellen in de landbouw en in de hele voedingsketen door waardeketens te versterken of op te bouwen**. Het voedselbeleid kan daarbij behoeften faciliteren die kunnen voortvloeien in het kader van innovatie, reconversie, exnovatie⁴⁵, flexibilisering van bedrijfsvormen,...⁴⁶

⁴³ Omtrent de problematiek van de lage inkomensvorming in de landbouwsector, cf. SALV-studie Landbouwincome: Buyse J. et al., 2017, Landbouwincome. Rapport 1: aspecten van inkomensvorming, SALV-kennisnota, p. 3. <https://www.salv.be/salv/evenement/salv-workshop-landbouwincome>.

⁴⁴ Zie [3]a.

⁴⁵ Voor het begrip "exnovatie", zie MINARAAD, 20 april 2017, Advies over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid post 2020, 2017-10, par. 27 en 28: <https://www.minaraad.be/themas/biodiversiteit/glb-post-2020>.

⁴⁶ Cf. SALV, 27 april 2018, Advies. De toekomst van voeding en landbouw, par. 5: https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_ADV_20180427_GLB_post_2020.pdf.

- iii. Met het voedselbeleid wil de Vlaamse Regering ook voortbouwen op “de groeiende interesse van de consument in zijn voeding aan om de relatie tussen landbouwer en burger/consument te verbeteren en de maatschappelijke bewustwording rond ‘hoe ons voedsel geproduceerd wordt’, van vork tot bord, te verhogen.” Zo wil de Vlaamse Regering ervoor zorgen “dat de landbouwproductie meer naar waarde geschat en vertrouwd wordt en de consument duurzamer en met meer kennis van zaken consumeert”.⁴⁷ Overeenkomstig de integrerende benadering van het voedselbeleid dient die **volwaardige voedselgeletterdheid** zowel de kwaliteitsgerelateerde, ecologische als economische dimensies van duurzame voeding te omvatten. Daarbij wordt erkenning gegeven aan de inspanningen die de Vlaamse landbouwers en andere actoren van de keten leveren op het vlak van milieu, klimaat en dierenwelzijn, in absolute zin en ten opzichte van voedselproducenten elders. Het voedselbeleid moet de bijdrage die het **onderwijs** daarbij kan leveren ten volle benutten. Ook de **(her)verbinding van consument en producent** draagt bij aan die voedselgeletterdheid. Met een beter inzicht in de kwaliteit en betrouwbaarheid van de Vlaamse landbouw- en visserijproductie en voedingsbedrijven kan het in Vlaanderen geproduceerde voedsel beter naar waarde en belang geschat worden.
- iv. Het voedselbeleid kan **verbeterde vraag- aanbodinteracties** tussen de verschillende componenten van het voedselsysteem in de hand werken, waardoor voedselverliezen verminderen en de efficiëntie verhoogt waarmee grondstoffen en hulpmiddelen aangewend worden. Het voedselbeleid kan ook inzetten op **het duurzaam sluiten van kringlopen**, dat ook de milieuoetafdruk door energie en transport in beschouwing neemt. Een belangrijk aandachtsgebied vormt de tegemoetkoming aan plotse veranderingen in de vraag en het aanbod van producten als gevolg van macro-economische ontwikkelingen of weerkundige rampen. Door middel van overleg met de betrokken actoren uit de ganse keten en het onderzoek kan het voedselbeleid bijvoorbeeld stimulansen geven aan de opmaak van proactieve valorisatieplannen voor relevante producten uit de land- en tuinbouw, met het oog op het compenseren van de gewoonlijke afzet en het voorkomen van voedselverlies.⁴⁸
- v. Het voedselbeleid dient bij te dragen aan de **integrale verduurzaming van zowel lokale als internationale voedselketens**. Eerder gaf de SALV aan dat elk land het recht heeft om zijn basislandbouwpotentieel te beschermen en te ontwikkelen. Als daaraan voldaan is, kan een handelsbeleid gericht op het invullen van vraagmarkten met toegevoegde waarde opportuun zijn.⁴⁹ Export en internationalisering vormen in dat geval een noodzakelijk sluitstuk van elk voedselsysteem. De adviesraad stelt vast dat naast positieve ook negatieve maatschappelijke appreciaties bestaan ten opzichte van de toename van de

⁴⁷ Vlaamse Regering, 8 november 2019, Beleidsnota Landbouw en Visserij 2019-2024, ingediend bij het Vlaams Parlement door Hilde Crevits, Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw, p. 24.

⁴⁸ Cf. ILVO, 16 juni 2020, Bekommerd om komkommers, persbericht.

⁴⁹ SALV, 27 april 2018, Advies. De toekomst van voeding en landbouw, par. 27.
https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_ADV_20180427_GLB_post_2020.pdf

export en internationalisering van het voedselsysteem, en de milieu- en klimaatvoetafdruk die de trend op lokaal en mondiaal niveau veroorzaakt. De adviesraad vroeg eerder om er op Europees beleidsniveau over te waken dat de import uit de wereldmarkt de verduurzaming van de Europese landbouw- en bosbouwproductie niet afremt.⁵⁰ Tegelijk is er om uiteenlopende sociale, culturele en ecologische redenen ook een groeiende vraag naar meer lokale voedingsproducten.

De adviesraad vraagt om met het voedselbeleid elke voedselketen, en alle onderliggende ketenschakels, passend te ondersteunen zodat elke keten afzonderlijk en daardoor het ganse voedselsysteem weerbaarder wordt op het vlak van voedselzekerheid, economische performantie en ecologische duurzaamheid. De adviesraad onderschrijft daarbij de belangrijke rol van een performant Vlaams innovatiebeleid, dat de verdere verduurzaming gericht stimuleert via innovatieprogramma's.

- vi. Het voedselbeleid dient behoeften en knelpunten te detecteren op het vlak van **menselijke capaciteit** in elk component van het voedselsysteem. Vanaf de toelevering tot het bord is de ontwikkeling van voldoende lokale technische en wetenschappelijke expertise een integraal onderdeel van een veerkrachtig en duurzaam voedselbeleid. Het beleid moet daartoe de nodige afstemming met alle relevante stakeholders en het beleidsdomein Onderwijs opzoeken en de voortgang regelmatig opvolgen.
- vii. Stimuleer het gebruik van **duurzaamheidsmonitoringssystemen** in alle componenten van het voedselsysteem. De adviesraad stelt vast dat er reeds diverse duurzaamheidsmonitoringssystemen zijn.⁵¹ Dergelijke bovenwettelijke systemen bieden uitzicht op een sectoraal goedgekeurd en stimulerend traject van verduurzaming. Belangrijk hierbij is dat maatwerk op bedrijfsniveau mogelijk blijft. De adviesraad vindt het belangrijk dat bij de invulling van duurzaamheid in die monitoringssystemen een systeembrede focus wordt aangehouden.
- viii. Het voedselbeleid moet actief inzetten op een **versnelde verandering van het consumptiepatroon** in de richting voedingspatronen die beter zijn voor gezondheid en milieu, gebaseerd op de gezondheidsaanbevelingen zoals geschetst door de hoge gezondheidsraad en de Vlaamse voedingsdriehoek.

⁵⁰ SALV, 27 april 2018, Advies. De toekomst van voeding en landbouw, par. 28
https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_ADV_20180427_GLB_post_2020.pdf

⁵¹ Zie bijvoorbeeld het duurzaamheidsprogramma van de melkveehouderij (<https://bcz-cbl.be/nl/duurzaamheid/wat-is-de-duurzaamheidsmonitor/>) en het initiatief "Visserij Verduurzaamt" in de visserij (<https://valduvis.be/>). Ook in de varkensketen wordt gewerkt aan een nieuwe architectuur voor kwaliteitssystemen: Newpork.

Bibliografie

Relevante publicaties van de SALV

Bindende adviezen en nota's

SALV, 27 april 2018, Advies Vizier 2030,

https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_ADV_2018-09_Vizier2030_ae_pdg_kc_hvd_DEF.pdf

SALV, 27 april 2018, Advies De toekomst van voeding en landbouw,

https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_ADV_20180427_GLB_post_2020.pdf

SALV, 31 mei 2017, Verkennende nota. Uitdagingen voor een duurzame toekomst van de landbouw in Vlaanderen,

https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_ADV_20170531_notaduurzametoekomstlandbouw_DEF.pdf

SALV, 27 november 2015, Advies Visie 2050 – een langetermijnstrategie voor Vlaanderen,

<https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/20151127-adv-visie2050-DEF.pdf>

Kennisnota's

SALV, 29 mei 2020, Kennisnota. Verdienmodellen in de land- en tuinbouw. Een reflectiekader rond structuren en bedrijfsoriëntaties, niet-bindend kennisdocument,

https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20200529_WCVDM_KennisnotaVerdienmodellen_def.pdf

Lijst met figuren

Figuren

Figuur 1 Vlaams Actieplan Voeding en Beweging 2009-2015: Gezondheidsdoelstelling en relevante sub-doelstellingen voor voedingspatronen	9
Figuur 2 Voedingsdriehoek voor een gezond voedingspatroon volgens het Vlaams Instituut Gezond Leven.....	11
Figuur 3 Strategische doelstellingen van de visie “Vers un système alimentaire durable en Wallonie” in Wallonië (2018, Service Public de Wallonie).....	15
Figuur 4 Vijf uitdagingen voor een duurzame toekomst voor de landbouw in Vlaanderen volgens de SALV	20
Figuur 5 Bouwstenen voor een duurzaam voedselsysteem als kader voor een transversaal voedselbeleid	22