

De voedselraden

NAAR EEN DEMOCRATISCH BEHEER VAN VOEDSELSYSTEMEN?

Geconfronteerd met globalisering en verticale integratie waardoor belangrijke schakels in de voedselketen terecht komen in handen van grote voedselconcerns, ontstaan er tal van nieuwe initiatieven om het beheer van onze voedselsystemen te herlokalisieren en te hervormen. Het is uit de kern van die beweging dat de voedselbeleidsraden (in het Engels: Food Policy Councils) ontstonden. Dat zijn multi-stakeholderorganen en -platformen die als doel hebben innovatieve en transdisciplinaire oplossingen te identificeren en voor te stellen teneinde de voedselsystemen op territoriale schaal te verbeteren, zonder daarbij de ecologische duurzaamheid en de sociale rechtvaardigheid van die oplossingen uit het oog te verliezen. Deze nota beoogt een licht te werpen op de context waarin die initiatieven tot stand kwamen alsook hun voornaamste kenmerken. Vervolgens wordt de aandacht gericht op het potentieel van die initiatieven en de uitdagingen waaraan zij het hoofd moeten bieden om een echt participatief instrument ter bevordering van het recht op voedzaam voedsel te worden.



1. OORSPRONG EN DOELSTELLINGEN VAN DE VOEDSELRADEN

De Voedselraden weerspiegelen een op samenwerking gebaseerd bestuursmodel dat in de jaren 80 ontstond in Noord-Amerika¹ en dat vandaag wereldwijd aan een opmars bezig is.



Het doel van de Voedselraden bestaat erin het bestuur van voedselsystemen te democratiseren door de verschillende spelers (overheden, vertegenwoordigers van producenten, private sector, sociale partners) te betrekken bij het beslissingsproces en een holistische visie te ontwikkelen om de uitdagingen te identificeren op territoriale schaal².

Al decennialang houdt men vast aan een gefragmenteerde kijk op de ecologische, sociale en economische problematieken die verband houden met voedsel(-veiligheid). Ook de aanpak van die problematieken is veelal versnipperd door een veelheid aan instanties en openbare diensten, zowel op lokaal, regionaal als op nationaal niveau. Dat leidt over het algemeen tot een overvloed van sectorale beleidsmaatregelen³ waartussen geen onderlinge coördinatie bestaat, wat een strategische aanpak van de problemen met onze voedselsystemen belet en de verwezenlijking van het recht op voedszaam voedsel in de weg staat. Die versnippering is in het bijzonder een belangrijk probleem in België door de vele bestuursniveaus (federaal, gewestelijk, gemeenschap, provinciaal, lokaal)⁴.

De Voedselraden kunnen een oplossing bieden voor die versnippering omdat ze de ontwikkeling van een meer holistische en transdisciplinaire benadering mogelijk maakt door verschillende expertises die elkaar kunnen aanvullen samen te brengen. Zo vormen ze een experiment met een op samenwerking gebaseerd bestuursmodel, dat zich vertaalt in de actieve deelname van verschillende spelers in het politieke proces⁵.

De Voedselraden werken in twee complementaire velden. Enerzijds maken ze een herlokalisatie van de voedselsystemen mogelijk door middel van territoriale verankering en inlassing van het paradigma van voedselsoevereiniteit in het lokaal ontwikkelingsbeleid⁶. Anderzijds bevorderen ze het ontstaan van *“human rights cities”*: steden waar lokale overheden en het maatschappelijke middenveld zich engageren om de mensenrechten te beschermen en verder te ontwikkelen, ook op het vlak van voedsel⁷.

2 De term “territoriaal” refereert naar de verankering van voedselsystemen in een bepaald grondgebied. “Dat kan een dorp, een gemeente, een stad of een streek zijn. Het idee staat in scherp contrast met de abstracte notie van “internationale markten”. Ook de term “herlokalisering” van voedselsystemen wordt vaak gebruikt.

3 Beleid inzake volksgezondheid en preventieve gezondheidszorg, strijd tegen armoede en maatschappelijke bijstand, landbouw, voedselzekerheid, strijd tegen verspilling, energie, milieu, ruimtelijke ordening, plattelandsontwikkeling etc.

4 Zo wordt het landbouwbeleid bijvoorbeeld op federaal en gewestelijk niveau bepaald. Dat betekent dus dat er zowel een federale als drie gewestelijke ministers voor landbouw zijn. Wie precies welke bevoegdheden heeft is niet duidelijk vastgelegd. Ook het beleid inzake volksgezondheid is versnipperd tussen het federale niveau en de gemeenschappen, die voornamelijk verantwoordelijk zijn voor gezondheidsbevordering.

5 Voor een casestudie over het op samenwerking gebaseerde bestuursmodel van een Food Policy Council zie: Koski, C., Siddiki, S., Sadiq, A. A. en Carboni, J. (2016), Representation in Collaborative Governance A Case Study of a Food Policy Council, The American Review of Public Administration, 0275074016678683.

6 Voor een praktisch voorstel om voedselsoevereiniteit te integreren in het openbaar beleid volgens vijf lijnen (natuurlijke rijkdom, energie, lokale voedselsystemen, autonomie en rechten van vrouwen en gemeenschappelijk bestuur), gebaseerd op het experiment van Spaans Baskenland, zie: Diputación Foral de Gipuzkoa et Gobierno Vasco (2015), « Sembrando soberanías para otros modelos de vida en Euskal Herria ».

7 Het concept van de “Human rights cities” is gebaseerd op “de erkenning van de sleutelrol die steden spelen in de bescherming en ontwikkeling van de mensenrechten” en verwijst naar “een stad waar de lokale overheid en bevolking moreel en wettelijk onderworpen zijn aan de beginselen van de rechten van de mens” (UN Human Rights Council (2015), Research-based report on the role of local government in the promotion and protection of human rights, rapport préparé par Hoda Elsadda, Rapporteur du groupe de rédaction sur gouvernements locaux et droits de l’homme, p.11).

1 Voor een korte geschiedenis van de FPC’s, zie: Fox, C. (2010), Food Policy Councils: Innovations in Democratic Governance for A Sustainable and Equitable Food System, UCLA Urban Planning development, p.11.



2. KENMERKEN VAN DE VOEDSELRADEN

De Voedselraden worden gekenmerkt door een grote diversiteit. Ze bestaan in meerdere vormen en hebben verschillende doelstellingen naargelang de context waarin ze ontstaan en de opzet van de initiatiefnemers.

Bestuursniveau

Ze kunnen worden opgericht op verschillende bestuursniveaus. Dat kan zijn op lokaal of op gemeentelijk niveau, maar ook op grotere toepassingsgebieden (grootsteden, regio's). In België ziet men de raden voornamelijk ontstaan op grootstedelijk niveau (Brussel, Gent, Brugge, Luik), met name in het kader van hun engagement vastgelegd in het Verdrag Stedelijk Voedselbeleid Milaan (zie kader tekst). Er bestaan eveneens Voedselraden die zijn opgericht op nationaal niveau (zie kadertekst over de nationale Voedselveiligheidsraad in Brazilië). Een interessante oplossing zou erin bestaan raden te hebben op verschillende bestuursniveaus, op voorwaarde dat er duidelijkheid bestaat over de rolverdeling en dat er samenwerking mogelijk is tussen de raden onderling en met de overheden.

Het Verdrag Stedelijke voedselbeleid van Milaan (Milan Urban Food Policy Pact).

Het pact van Milaan werd ondertekend in oktober 2015 en is een initiatief van vertegenwoordigers van lokale overheden in de hele wereld om meer duurzame, rechtvaardige en slagvaste territoriale voedsel-systemen op te zetten. Ondertussen (september 2017) hebben 148 steden, waaronder Brussel, Brugge, Gent en recentelijk ook Luik, het pact ondertekend. Het Pact van Milaan bevestigt de rol en verantwoordelijkheid van lokale overheden in de verwezenlijking van het recht op voedzaam voedsel. Het handelt over domeinen zoals bestuur, sociaaleconomische rechtvaardigheid, duurzame en voedzame voeding en de kortsluitingen die bestaan in voedselproductie, -voorziening en -verdeling met voedselverlies en verspilling tot gevolg. Het Pact moedigt in het bijzonder de rechtstreekse participatie van het middenveld en kleine producenten aan door middel van deze voedselraden.

Kadertekst: De Nationale Raad voor Voedselveiligheid van Brazilië (CONSEA)

In 2003 besloot Brazilië een "zero honger" (fome zero) strategie te gaan voeren. Die strategie beoogt om met de hulp van organieke wetten het recht op voedzaam voedsel te garanderen en te beschermen, en om formele ruimtes voor sociale participatie te creëren via Voedselveiligheidsraden (CONSEA). De nationale CONSEA werd opgezet door de president van Brazilië als uiting van het politieke belang van de strijd tegen honger en teneinde intersectorale dialoog tussen de verschillende overheidsdiensten alsook een gevarieerde vertegenwoordiging van de sociale sector aan te moedigen. De CONSEA bestaat voor twee derde uit leden afkomstig uit het maatschappelijke middenveld, en één derde vertegenwoordigers van de verschillende gouvernementele sectoren. Daarnaast werden er ook gedecentraliseerde CONSEA opgericht op het niveau van de deelstaten en gemeenten. De CONSEA hebben een beslissende rol gespeeld bij de goedkeuring en de uitwerking van verschillende programma's ter bestrijding van de honger, zoals het Programma voor de aankoop van levensmiddelen bij kleine landbouwbedrijven, het nationale voedselprogramma op school en het Programma voor gezinsbeurzen dat voorziet in een geldtransfer naar de armste gezinnen.



Samenstelling

De voedselraden kunnen samengesteld zijn uit vertegenwoordigers en actoren uit de verschillende sectoren van het voedselsysteem: producenten, consumenten, verwerkende industrie, distributie en hercirculatie. De deelnamequota's moeten worden aangepast rekening houdend met de machtsverhoudingen tussen de verschillende actoren die betrokken zijn bij het voedselsysteem, zoals de voorvechters in de strijd tegen de honger en voor een rechtvaardig voedselbeleid, opvoeders, verenigingen zonder winstoogmerk, bezorgde burgers, overheidsfunctionarissen, landbouwers, kruideniers, werknemersvertegenwoordigers, vakorganisaties, de voedselverwerkende industrie en de distributeurs⁸.

Statuten en financiering

De voedselraden kunnen onder verschillende juridische statuten bestaan en in min of meerdere mate verbonden zijn aan overheden: sommige zijn echte overheidsinstellingen, andere werden opgericht op initiatief van een overheid maar werken volledig autonoom, nog andere zijn opgezet door maatschappelijke organisaties die volledig onafhankelijk van de overheid handelen. Wat hun financiering betreft zijn veel organisaties volledig afhankelijk van vrijwilligers, waar andere met overheidsmiddelen of particuliere giften worden gefinancierd.

Functies onderscheiden

Ondanks de grote verscheidenheid aan experimenten met voedselraden kunnen we vier belangrijke functies onderscheiden. (1) Ze dienen als discussiefora voor vraagstukken omtrent voedsel, en bieden plaats aan een dialoog

waar de verschillende betrokken actoren aan deelnemen. (2) Ze bevorderen de coördinatie tussen verschillende aan voedsel gerelateerde sectoren, gaande van de productie tot de hercirculatie. (3) Ze verstrekken adviezen teneinde een invloed te hebben op het overheidsbeleid, waarvan ze de uitwerking eveneens opvolgen en monitoren. (4) Naast het verstrekken van strategische adviezen liggen ze vaak aan de oorsprong van concrete initiatieven die beantwoorden aan plaatselijke behoeften⁹.

Wanneer die vier functies door alle betrokken partijen worden verwezenlijkt, op participatieve wijze en rekening houdend met de bestaande machtsverhoudingen, dan hebben ze het potentieel om lokale voedselsystemen op verschillende vlakken te democratiseren¹⁰. De voedselraden kunnen nationale en lokale beleidsdebatten beïnvloeden door de eisen van het maatschappelijke middenveld voor te dragen, de thematiek van een lokaal voedselbeleid toegankelijk te maken voor een groter publiek en in het bijzonder door te sensibiliseren rond de problemen met betrekking tot het huidige voedselsysteem en te voorzien in een platform waarop burgers zich kunnen engageren. Ze bevorderen eveneens het contact tussen verschillende sectoren die voorheen nog niet samenwerkten. Een doeltreffende aanpak van obesitas en ondervoeding vraagt bijvoorbeeld coördinatie tussen de sociale sector, de actoren van volksgezondheid, de voedselproducenten en -distributeurs. De werking van de Voedselraden kan de lokale economie stimuleren en armoede bestrijden door kleinschalige landbouw te ondersteunen, nieuwe lokale markten te creëren of voorstellen te lanceren om de toegang tot kwaliteitsvolle voeding te bevorderen voor iedereen, ongeacht socio-culturele achtergrond.

⁸ Harper, A., Shattuck, A., Holt-Giménez, E., Alkon, A. et Lambrick, F. (2009), Food policy councils: Lessons learned, Institute for food and development policy, 1-63.

⁹ Harper et al. (2009), op. cit. n.3.

¹⁰ De vier mogelijke functies zoals hier beschreven zijn afkomstig van een studie verricht door Food First en de Community Food Security Coalition met het oog op een evaluatie van dertig jaar FPC's in Noord-Amerika. Voor meer informatie zie: Harper et al. (2009), op. cit. n.3.





3. DE UITDAGINGEN VAN VANDAAG EN MORGEN

Dit overzicht toont aan dat er een groot potentieel bestaat voor de Voedselraden om voedselsystemen te hervormen. Gezien het feit dat het om relatief nieuwe ervaringen gaat waarmee nog volop geëxperimenteerd wordt, zullen ze echter nog aan verschillende uitdagingen het hoofd moeten bieden

Democratische vertegenwoordiging en deelname

De selectiemethodes (eventueel op basis van verkiezingen) dienen een goede vertegenwoordiging van de verschillende spelers in de voedselketen te verzekeren, en in de beslissingsprocessen moet inachtneming van de grondrechten verzekerd zijn. Een aanpak gebaseerd op de mensenrechten vraagt met name dat de deelname van gemarginaliseerde groepen (kleinschalige producenten, kansarmen, vrouwen, etc.) wordt verzekerd.

Onafhankelijkheid ten aanzien van overheden

De Voedselraden moeten het mogelijk maken de vernieuwende kracht van lokale burgerinitiatieven op te vangen zonder dat die door overheidsinstellingen worden geabsorbeerd en gecontroleerd. Uit de theorie van zelfbeschikking volgt dat wanneer innovatie "van onderuit" groeit en vervolgens wordt toegankelijk door zij die de vernieuwing hebben bedacht, er meer kans is dat die vernieuwing duurzaam en bestendig wordt. Het potentieel van de Voedselraden wordt dus maximaal benut wanneer zij het resultaat zijn van een echt proces van co-creatie waarbij alle burgerinitiatieven betrokken zijn en waarbinnen alle verschillende betrokken spelers de uitdagingen binnen hun domein identificeren en daarvoor oplossingen aandragen.

Bestending van de voedselraden

Hoewel de overheden de onafhankelijkheid van de Raden moeten respecteren, is een zekere mate van institutionalisering noodzakelijk teneinde hun bestending te waarborgen. De voedselraden moeten in staat zijn om verkiezingscycli te overleven. De institutionalisering van de Raden dient eveneens gepaard te gaan met het vrijmaken van voldoende middelen zodat zij hun doelen kunnen verwezenlijken. De terbeschikkingstelling van een secretariaat van de Raden is een van de maatregelen die een minimale continuïteit van de werkzaamheden kan garanderen.

Rol van de privé sector

In sommige gevallen maken de Voedselraden de deelname van een ongebruikelijke speler in de strijd voor het recht op voedsaam voedsel mogelijk: de privé sector. Daar men bij de werking en de samenstelling van de Voedselraden

rekening moet houden met het algemeen belang en de bestaande machtsverhoudingen, gaat de voorkeur uit naar vertegenwoordigers van kleinschalige landbouwbedrijven of lokale ondernemingen en niet naar de agro-industrie.

Verantwoordingsplicht verzekeren

De Voedselraden mogen zich niet beperken tot een platform voor dialoog en discussie. De organisatie van de Raden moet gekoppeld worden aan verantwoordingsmechanismes vanuit de overheden. De overheidsinstanties dienen de adviezen van de Raden in acht te nemen en diens besluiten toe te passen. In het geval zij die adviezen en besluiten desondanks naast zich neerleggen, dient die beslissing voldoende te worden gemotiveerd en moeten er compenserende maatregelen worden getroffen. Het is ook essentieel dat de Voedselraden een rol spelen in de opvolging en evaluatie van de uitgevoerde programma's.

De link tussen stad en platteland versterken

Grote steden bieden vaak een thuis aan burgerinitiatieven, ook met betrekking tot voedsel (stadsmoestuinen, sociale kruideniers, voedselcoöperaties, etc.). Sommige steden tonen zich overigens erg vernieuwend in hun ontwikkeling van een duurzaam voedselbeleid, zoals het initiatief van het Pact van Milaan laat zien. Desalniettemin moet een ontkoppeling van stads- en plattelandsbeleid worden vermeden. *"Het huidige denken blijft te veel beperkt tot een enge kijk op het stedelijk gebied en houdt onvoldoende rekening met het belang van de link en de interactie tussen stad, voorstad en platteland"*¹¹. Het spreekt voor zich dat steden het platteland nodig hebben om te voorzien in hun voedingsbehoeften. De landelijke gebieden mogen van hun kant niet worden teruggebracht tot een zuivere rol van verstrekker van landbouwproducten of slaapstad. Er dient te worden nagedacht over beleidsmaatregelen die de band en de interactie tussen stad, voorstad en platteland kunnen versterken. Die dimensie moet beter worden geïntegreerd in het denken van de Voedselraden.

Gent en Garde et de Good Food Strategie

In 2013 lanceerde de stad Gent het *Gent en Garde*-beleid en meer recentelijk, in 2016, rolde het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de *Good Food-Strategie* uit. Beide initiatieven bepalen actiedomeinen en stellen concrete doelen zoals de promotie van producten afkomstig uit korte ketens, terugdringen van voedselverspilling, sensibilisering en het betrekken van burgers bij beslissingsprocessen alsook het creëren van duurzame banden tussen de aanwezige spelers op de voedselmarkt¹². De twee initiatieven voorzien de implementering van Voedselraden. Het gaat om een unieke kans om een participatieve strategie uit te werken voor de verwezenlijking van het recht op voedsel in België.



¹¹ Forster, T. et Mattheisen, E. (2016), Territorial Food Systems : protecting the rural and localizing human rights accountability, Right to Food and Nutrition Watch.

¹² Voor meer informatie: <https://gentengarde.stad.gent> en <http://www.goodfood.brussels>.



VIND AL ONZE ANDERE
PUBLICATIES OP
www.fian.be/publication

INTERPELLEREN - MOBILISEREN - STRIJDEN
VOOR HET RECHT OP VOEDSEL!

CONTACT :

FIAN Belgium

Rue Van Elewyck, 35
1050 Bruxelles - Belgium
+32 (0)2 640 84 17
fian@fian.be - www.fian.be

Met de steun van :



LA COOPÉRATION
BELGE AU DÉVELOPPEMENT **.be**