

# **Witboek Innovatieve Voedselsector Groningen**

Auteurs: Paul Buijs, Hein Braaksma

Bijdragen: Gert Noordhoff, Christine van der Vorm, Hiltje van der Wal, Bettina Bock

## Inleiding

Weidse, wuivende graanvelden, eindeloze akkers aardappels, sterke, statige boerderijen, levendige handel en een krachtige voedselindustrie: Het karakter van Groningen wordt van oudsher gekleurd door onze voeding. Wat we eten, waar we werken, hoe onze omgeving eruitziet: eeuwenlang speelde voeding daar een bepalende rol en eeuwenlang was voeding de kracht en het karakter van Groningen. Monumentale gebouwen in ommeland en stad herinneren ons daar dagelijks aan.

### *Verloren kracht*

De afgelopen decennia lijken we veel van die kracht van voeding te zijn verloren. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw lijkt het hoogstens een negatieve factor. Weliswaar is de productiviteit van de Groningse landbouw groot, zijn de producten goed en goedkoop, maar die kwaliteiten hebben keerzijden die steeds zichtbaarder worden. Gemiddeld eten we te slecht en te veel, hebben we te weinig alternatief gevonden voor werk in de agrarische sector, loopt het platteland leeg en dreigt de diversiteit van het landschap verloren te gaan in schaalvergroting.

### *Omkeerbaar*

Een deel van die ontwikkelingen zijn - alhoewel ver voortgeschreden - niet onomkeerbaar. Een effectieve aanpak, gevoed door een geïntegreerde blik op voeding en economie, biedt perspectief op een nieuwe positieve bijdrage van voeding aan gezondheid, economie, samenleving, en landschap.

### *Verbanden voor verantwoordelijkheid*

Op die manier zien we een duidelijk verband tussen schijnbaar niet-gerelateerde problemen. Met het zichtbaar worden van die verbanden ontstaat ook perspectief om die problemen samenhangend aan te pakken. Het opnieuw realiseren van invloed op - en verantwoordelijkheid voor - voedsel in de breedste zin van het woord, kan zo bijdragen aan grotere innovatie, nieuwe producten en processen worden ontwikkeld, aan sociale duurzaamheid, nieuwe en andere vormen van werkgelegenheid en cohesie, aan milieu duurzaamheid, behoud landschappelijke kwaliteit en biodiversiteit, en aan individueel welbevinden, andere voeding die een positieve bijdrage levert aan gezondheid.

### *Samenhangende ontwikkelingen*

Daarmee is de inzet een aantal negatieve, gerelateerde ontwikkelingen om te keren: de toenemende afhankelijkheid van de globale voedsel economie, beperkte of eenzijdige innovatie in het voedsel domein, het verlies van regionale werkgelegenheid, de groeiende druk op het landschap en biodiversiteit en het voortschrijdende, negatieve invloed van schadelijk voedsel op de gezondheid.

### *Geïntegreerde blik*

Dit witboek komt op basis van de meest actuele, wetenschappelijke inzichten tot een geïntegreerde blik en vertaalt die naar concrete beleidsvoornemens en innovatieve instrumenten.

## Reframe Beweging

Directe aanleiding voor dit witboek is het Interreg project Reframe. De gemeente Groningen leidt dit project. Doel is het herstellen van de samenhang in de regionale voedsel economie en daarmee vergroten van de innovatiekracht in Nederland, België, Denemarken, Duitsland en Zweden. Uitgangspunt is dat regionale voedselketens - van producent tot consument - bij kunnen dragen aan een duurzame economie en regionale werkgelegenheid.

### *Innovatie door samenwerking*

Binnen het Reframe programma zien we dat de gewenste samenhang en innovatiekracht primair ontstaan door het ontwikkelen en versterken van regionale ketensamenwerking. Doel is die samenwerking en ketens te realiseren. Reframe richt zich daarbij primair op de verbinding tussen regionale producten en consument.

Hierbij ervaren we dat kortere voedselketens vragen om andere, vaak nieuwe vormen van coöperatie, om andere verbindingen en ondersteuning, en om specialisatie. Mee gestimuleerd door Reframe werken ondernemers aan concrete voorbeelden van kortere ketens. Marne Mosterd haalt een deel van zijn mosterdzaad opnieuw uit de regio in plaats van uit de Oekraïne en brengt daarmee een verloren gewas terug op het Groninger land. Verschillende aardappelstellers kijken naar hoe verwerking – schillen, snijden etc – van consumptieaardappels opnieuw in Groningen plaats kan vinden. Een grote horeca groothandel onderzoekt met producenten de mogelijkheid een foodhub op te zetten, waarbij bestaande vervoersbewegingen efficiënter worden gebruikt en producenten betere toegang hebben tot de stedelijke markt.

### *Kleine initiatieven verkennen kansen*

Het Reframe programma stimuleert niet alleen bovengenoemde initiatieven. Reframe ondersteunt ook de stedelijke Ketentafel Voedsel. Hier komen tal van initiatieven en partijen uit de voedselsector samen. Daarmee maken Reframe en de ketentafel nieuwe samenwerkingen mogelijk.

De ketentafel maakt de hoeveelheid bestaande grote en kleinere initiatieven in voedselinnovatie zichtbaar. Daarbij blijkt niet alleen de hoeveelheid, maar ook de kracht van die initiatieven. Zij verkennen kansen, realiseren innovaties en maken de consument ‘warm’ voor andere producten en gewoonten. Tegelijkertijd maken deze initiatieven, door voorop te lopen, ook uitdagingen en belemmeringen zichtbaar.

Innovatie en verandering richting een sterkere regionale voedselsector vraagt om meer kennis dan vaak aanwezig is bij de betrokken ondernemers of initiatiefnemers. Die kennis varieert van zicht op aanbod, kennis van teelttechnieken, verwerkingsmethoden of logistieke systemen tot – bij meer maatschappelijke initiatieven – kennis van businessmodellen. Tegelijkertijd zijn veel van deze partijen

gebaat bij meer netwerk, duidelijkere toegang tot (bestaande) investeringsmogelijkheden en bij uitwisseling met launching customers.

Als aanjagers van een sterkere regionale voedselsector kunnen stad en provincie Groningers met toegang tot kennis, netwerk, investeringsmogelijkheden en launching customers organiseren. Daarmee kunnen zij belemmeringen wegnemen voor een gezonde economische ontwikkeling richting een innovatieve en duurzame voedsel economie.

### *Maatschappelijke behoefte*

Terwijl partijen in de regio Groningen werken aan Reframe, neemt ook de maatschappelijke behoefte van andere controle en beter zicht op voeding toe. De recente eieren crisis vernieuwt de zichtbaarheid van de schaal en het karakter van de voedingsmiddelenindustrie. Daarbij roept die crisis in het publieke debat ook vragen op of de huidige inrichting van deze ketens (inclusief het toezicht) de meest logische en meest verantwoorde vorm is. <sup>1</sup>

Tegelijkertijd is voeding steeds meer een thema in het brede debat over duurzaamheid en in de aandacht voor publieke gezondheid. Om de eigen stedelijke ambities en de internationale ambities van het akkoord van Parijs te realiseren zal ook de (regionale) voedsel economie moeten veranderen. Om gezondheidsverschillen te verkleinen en ziektes als obesitas te bestrijden is aandacht voor voeding essentieel.

---

<sup>1</sup> De noodzaak om voedselproductie en consumptie met elkaar te verbinden wordt steeds meer onderkend. Zie ook het opinie artikel van Jan Douwe van der Ploeg: <https://www.foodlog.nl/artikel/de-wereld-zit-niet-meer-op-nederlandse-landbouwkennis-te-wachten/>

## Voeding verbindt

We kunnen vanuit twee perspectieven naar voeding kijken. Vanuit het perspectief van het individu en de invloed van voeding op zijn gezondheid, welbevinden en op iets grotere afstand de rol die voeding speelt bij het vinden van zijn plek in maatschappij en economie. We kunnen andersom ook kijken naar voeding vanuit het bredere perspectief van die economie, maatschappij en milieu. Dan zien we vooral de rol van voeding in innovatie en werkgelegenheid, de rol van voeding als essentiële functie binnen landschap en ecosystemen en ten slotte als samenbindend element in de samenleving. In de samenleving speelt voeding niet alleen een belangrijke rol bij ontmoeting, thuis en in horeca, maar kleurt zij, in onze eetcultuur, ook onze identiteit. In dit witboek verkennen we zowel het perspectief van het individu als van economie, maatschappij en milieu.

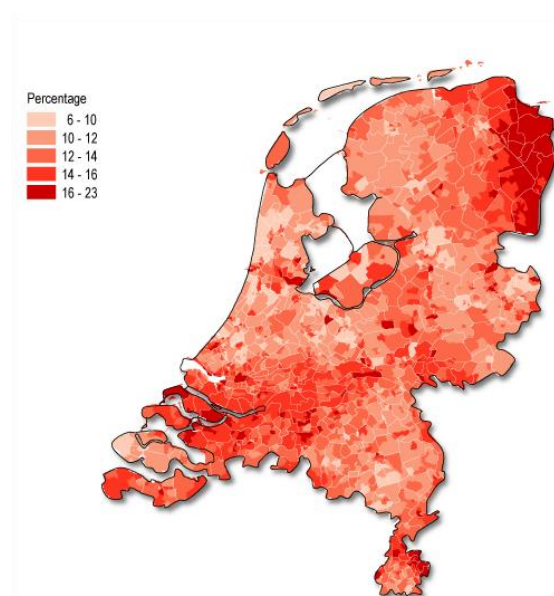
## Vanuit het individu: Gezondheid

Voeding is natuurlijk een essentiële brandstof voor het menselijk lichaam. Maar voeding is veel meer. Het is een grondstof voor leefplezier, een bouwsteen voor samenleven en kan ook een ingrediënt zijn voor economische participatie. In al die factoren heeft voeding ook invloed op onze gezondheid.

### *Kwaliteit van leven*

De kwaliteit en hoeveelheid van wat wij eten en drinken bepaalt mee hoe wij ons voelen, de kans op ziektes en de snelheid van herstel. Daarbij is beleving ook een belangrijk onderdeel van hoe wij die kwaliteit ervaren.<sup>2</sup> Enerzijds leidt dat - aan de bovenkant van de markt - tot een nog steeds groeiend aantal speciaalzaken, bijzondere eetcafés, restaurants en andere horeca plus initiatieven als boerenmarkten en gespecialiseerde festivals. Anderzijds leidt dat - met name aan de onderkant van de markt - tot de perverse, maar schijnbaar onvermijdelijke prikkel om zoveel mogelijk slecht eten tegen een zo laag mogelijke prijs af te zetten. Overigens is gezonde voeding niet per se duurder.

Het meest zichtbare gezondheidseffect van een eenzijdig dieet is obesitas. Obesitas komt onder alle bevolkingsgroepen voor, maar relatief het meest onder groepen met een relatief laag opleidingsniveau en in gebieden met een relatief lage sociaaleconomische status. Het is belangrijk stigmatiseren van groepen of individuen te voorkomen, maar tegelijkertijd essentieel om te werken aan een gerichte



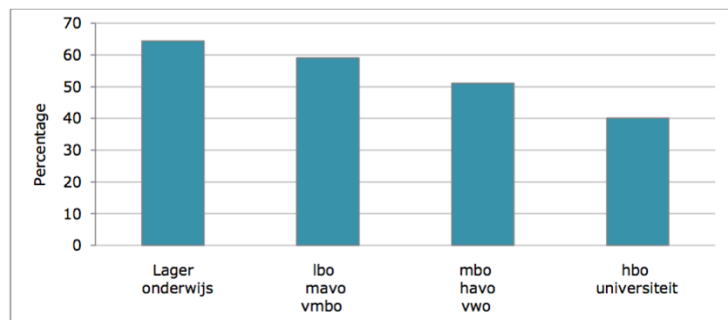
Figuur 1 Obesitas per wijk (bron: <https://www.volksgezondheinzorg.info/onderwerp/overgewicht/regionaal-internationaal/regionaal#!nodeobesitas-wijk>)

<sup>2</sup> Zie ook: Michiel Korthals, *Goed eten. Filosofie van voeding en landbouw* (Nijmegen 2018).

aanpak. Helaas zijn er tot nu toe nog te weinig succesvolle voorbeelden om grote groepen te verleiden over te stappen naar gezondere voeding.<sup>3</sup>

### *Uitdaging van de prijs*

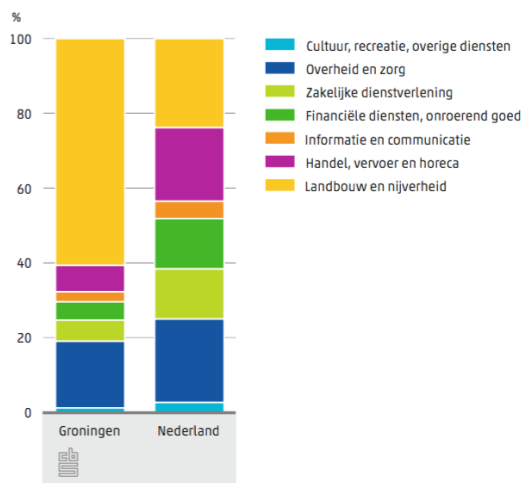
Zoomen we uit dan zien we enerzijds de kansen om met de genoemde bijzondere horeca en gespecialiseerde retail een ontwikkeling op gang te brengen en te versterken, die meer, beter en in veel gevallen regionaal geproduceerd voedsel beschikbaar maakt. Wil die ontwikkeling echt effect hebben dan zal uiteindelijk de prijs ook moeten dalen. Immers aan de andere kant – in het bijzonder aan de onderkant van de markt - is prijs een bepalend element voor wat mensen zelf kopen en bereiden en voor welke voeding in semipublieke voorzieningen wordt aangeboden. Overigens vraagt dit naast lagere prijzen voor betere voeding, ook om andere kennis en - binnen instellingen - vernieuwde processen. En dat vraagt natuurlijk om waarborgen dat regionale geproduceerd voedsel ook daadwerkelijk beter en gezonder is.



*Figuur 2 Overgewicht naar opleidingsniveau bij volwassenen van 25 jaar en ouder in 2012 (WRR, Naar een voedselbeleid, 2014)*

## Vanuit economie en maatschappij: innovatie en werkgelegenheid

Natuurlijk komen in gezondheid het individuele en maatschappelijke perspectief samen. Ziekte, de afwezigheid van gezondheid, is in de eerste plaats een negatieve individuele ervaring, maar de kosten daarvan zijn ook een maatschappelijke opgave. Voeding is niet alleen van belang voor gezondheid en welbevinden van Groningers, maar ook voor de Groninger economie. In 2016 waren 2630 bedrijven actief in de landbouw, veeteelt en visserij. Dat is overigens een scherpe daling ten opzichte van een paar jaar eerder. In 2011 waren het nog 3277 bedrijven.<sup>4</sup> Het aantal bedrijven actief in de voedingsindustrie, is veel lager. Het totale belang van landbouw en nijverheid (inclusief niet-voedingsindustrie) is in de provincie Groningen groot, zeker in vergelijking met de rest van Nederland.



*Figuur 3 Toegevoegde waarde basisprijzen 2013 (CBS)*

<sup>3</sup> Zie ook: Christina A. Roberto, et al., 'Patchy progress on obesity prevention: emerging examples, entrenched barriers, and new thinking' The Lancet, Volume 385, Issue 9985, 2400 - 2409

<sup>4</sup>CBS



### Zwaartepunt productie

Ondanks dat de specifieke cijfers voor Groningen nog ontbreken lijkt binnen de voedselketen het zwaartepunt vooral te liggen bij de productie en minder bij de verwerking. In de op dit moment bepalende schakels in de voedselketen lijken Groningse bedrijven veel minder een rol te spelen, ook als het gaat om waarde toevoeging.

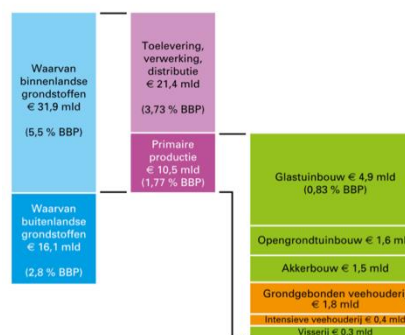
### Marktfalen

De Groninger voedsel economie is geen level playing field. De positie van voedselproducerende bedrijven uit Groningen is zwak ten opzichte van verwerkende industrie elders in Nederland en wereldwijde tussenhandel. De aanwezig kansen voor het vormen van nieuwe coalities worden onvoldoende benut doordat regionale partijen elkaar onvoldoende kennen. Illustratief is dat steeds meer partijen, waaronder ook grote commerciële spelers, Reframe benaderen met het verzoek om namen van producenten van authentieke regionale producten. De markt vraag is aanwezig en groeit, maar ook voor grote spelers is het moeilijk in deze vraag te voorzien doordat het zicht op bestaande en potentiële leveranciers van regionale producten ontbreekt. Anderzijds hebben (potentiële) producenten van deze producten weinig zicht op deze vraag en/of op hoe zij in die vraag zouden kunnen voorzien.

### Marktfalen wegnemen

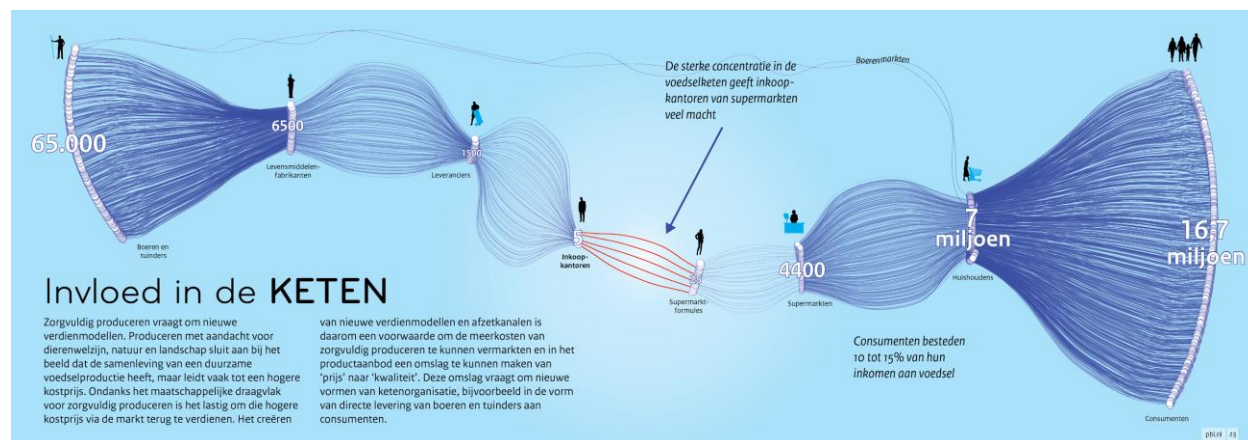
De economische bijdrage van voeding kan groeien door dit marktfalen weg te nemen, door de vraag en het aanbod beter zichtbaar te maken en door waar nodig MKB bedrijven te stimuleren zodanig te innoveren dat zij op deze vraag kunnen reageren. Daarvan zijn ook positieve werkgelegenheidseffecten te verwachten. Daarbij biedt de samenwerking met onderwijs en onderzoekinstellingen bijzondere kansen.

Totale omvang agrosector € 48 mld in 2015



Bron: Weer, 2017

*Figuur 4 Toegevoegde waarde argisector (RLI, Duurzaam en Gezond. Samen naar een houdbaar voedsel systeem 2018)*



Afbeelding 1 Bron: Planbureau voor de Leefomgeving

## Breder perspectief

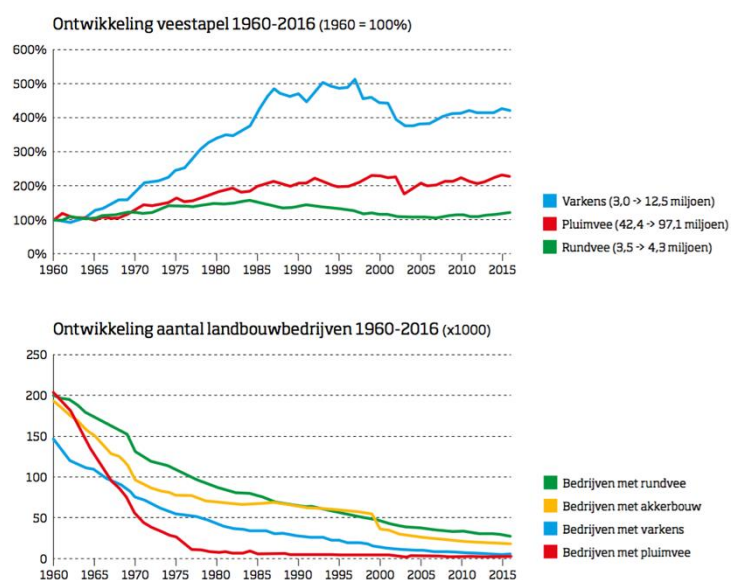
Zoomen we iets uit en bezien we de Groninger situatie in een breder, historisch perspectief, dan zien we dat de voedselsector de afgelopen jaren sterk is geïndustrialiseerd. Die industrialisatie heeft bijgedragen aan de betaalbaarheid, veiligheid en beschikbaarheid van voedsel. Waar vroeger een gemiddeld huishouden 50% van het inkomen aan voeding uitgaf is dat nu nog 10%<sup>5</sup>. Tegelijkertijd heeft er ook een ongekende concentratie van macht in voedselketens plaatsgevonden. Lokale kruideniers zijn uitgegroeid tot enorme multinationale supermarktketens met honderden winkels, alleen al in Nederland, en ook de voedselverwerkingsindustrie wordt gedomineerd door slechts een klein aantal, zeer grote spelers.<sup>6</sup>

### *Nog weinig invloed*

De schaalgrootte en invloedssfeer van het boerenbedrijf blijft daarbij sterk achter. In dat licht bezien, is het ook niet verwonderlijk dat de grote voedselverwerkers en supermarkten een steeds groter deel toe eigenen van de toegevoegde waarde die binnen voedselketens wordt gecreëerd. Dat heeft geleid tot een enorme druk op de prijzen voor de boer.<sup>7</sup>

### *Industrialisatie*

De industrialisatie van - en schaalvergroting binnen - voedselketens wordt vooral gedreven door economische principes van kostenreductie en winstmaximalisatie. Het boerenbedrijf heeft vanuit maatschappelijk perspectief traditioneel echter een grotere rol gehad dan alleen een economische. Onlosmakelijk verbonden met het landschap en sociale omgeving hebben boeren altijd ook landschap en milieu mee bepaald. Het boerenbedrijf is lang een belangrijke bron van lokale werkgelegenheid geweest.



*Figuur 5 Ontwikkeling veestapel en aantal landbouwbedrijven in Nederland (Bron: Natuur & Milieu Nederland, Voedselvisie. Naar een gezond en duurzaam ecosysteem)*

<sup>5</sup> Het Nibud geeft als voorbeeld: Een gezin bestaat uit een vader en moeder (beide jonger dan 50 jaar), een kind van 7 en een kind van 12 jaar oud. Per dag besteedt dit gezin aan eten: 4,54 + 4,08 + 2,27 + 3,70 = 14,59 euro (<https://www.nibud.nl/consumenten/wat-geeft-u-uit-aan-voeding/>)

<sup>6</sup> De Raad voor Leefomgeving en infrastructuur noemt 65.000 boeren en tuinders, 6.500 verwerkers en 1.500 leveranciers wier producten via 5 inkooporganisaties bij 25 supermarktformules bij 16,5 miljoen consumenten terecht komen. RLI, Duurzaam en Gezond. Samen naar een houdbaar voedsel systeem 2018, p 40.

<sup>7</sup> W. Baltussen, et al, *Positie primaire producent in de keten; Samenwerking en prijsvorming*. Wageningen 2018, Wageningen Economic Research



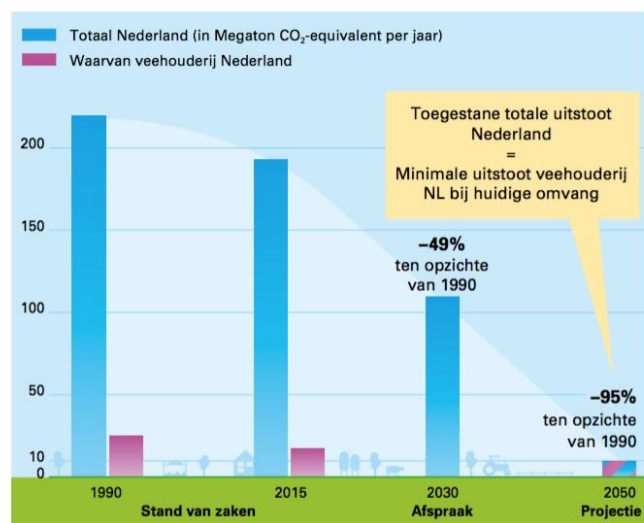
### *Zoeken naar ruimte voor innovatie*

In het huidige krachtenspel ervaren veel boeren weinig ruimte om meer te doen dan hun hoofd boven water houden.<sup>8</sup> Hun voedselproducten worden verhandeld op de wereldmarkt en leveren, mede door machtige tussenpartijen, nog maar weinig op. De tussenpartijen staan op hun beurt te ver af van de regio om daar een effectieve bijdrage aan te kunnen of willen leveren. Natuurlijk zijn er wel boeren die andere mogelijkheden zien. In Groningen heeft dat geleid tot multifunctionele combinaties met zorg, toerisme en educatie en tot nieuwe vormen van productie. De economische impact hiervan lijkt echter nog beperkt. Daar komt bij dat veel initiatieven met een sociaal-maatschappelijk en ecologisch karakter, sterk van subsidies afhankelijk zijn. Voor daadwerkelijke verandering is het noodzakelijk verder te gaan dan deze subsidie afhankelijke projecten en moeten we bouwen aan economische rendabele oplossingen. Voorbeelden elders in Nederland laten zien dat hier veel meer mogelijk is dan nu in Groningen gebeurt.

### Milieu, landschap en klimaat

Dat de boer het landschap en milieu mee bepaalt betekent niet dat zijn bijdrage altijd positief was. De eisen van het milieu en van de markt kwamen en komen niet altijd overeen, zeker niet op de korte termijn. Enerzijds zijn boerenbedrijven vaak verantwoordelijk voor vervuiling van lucht en water en voor teruggang in biodiversiteit. Anderzijds spelen boerenbedrijven ook een belangrijke rol in natuurbeheer, in hoe het landschap eruitziet en gaan zij – ook uit eigenbelang – bodemverval en verschraling tegen. Op de lange termijn wordt de positieve bijdrage aan milieu, ecologie en landschap steeds belangrijker, ook voor de continuïteit van de bedrijven zelf.

### *Voedselproductie en klimaatakkoord*

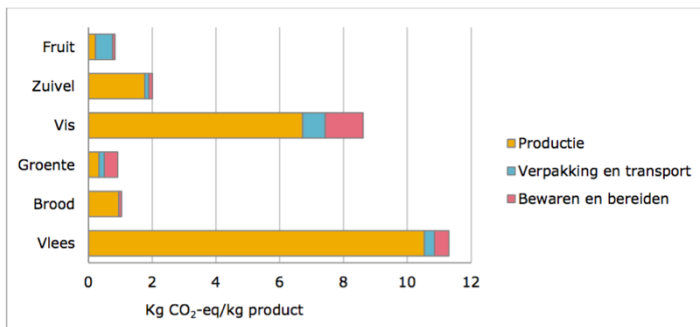


Bron: Emissieregistratie (2017), Schoots et al. (2017)

*Figuur 6 Broeikasgasreductieopgave voor Nederland tot 2050, de gerealiseerde uitstoot van de veehouderij in 2015 en de verwachte uitstoot in 2050, bij huidige omvang en beschikbare technologie. RLI, Duurzaam en Gezond. Samen naar een houdbaar voedsel systeem 2018, p 7.*

<sup>8</sup> Zie ook het onderzoek naar de positie van de boer door dagblad Trouw: <https://destaatvandeboer.trouw.nl/>

De uitstoot van broeikasgassen verschilt tussen verschillende typen landbouw. Veeveelt stoot de meeste broeikasgassen uit en veroorzaakt op dit moment 10% van de totale uitstoot van broeikasgassen. Het akkoord van Parijs vraagt van Nederland een reductie van de uitstoot van broeikasgassen per 2050 tot niveau dat 95% lager is dan dat van 1995. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur schrijft daarover ‘Als alle nu bekende technische maatregelen worden genomen om deze uitstoot terug te dringen, zal in 2050 de CO<sub>2</sub>-emissie van de landbouw volledig beslag leggen op de totale hoeveelheid broeikasgas die Nederland dan nog mag uitstoten.’<sup>9</sup> Daarom zal ons menu in 2050 minder dierlijke producten, zoals vlees, zuivel en eieren, moeten bevatten en zal de productieruimte voor veehouderij kleiner zijn.

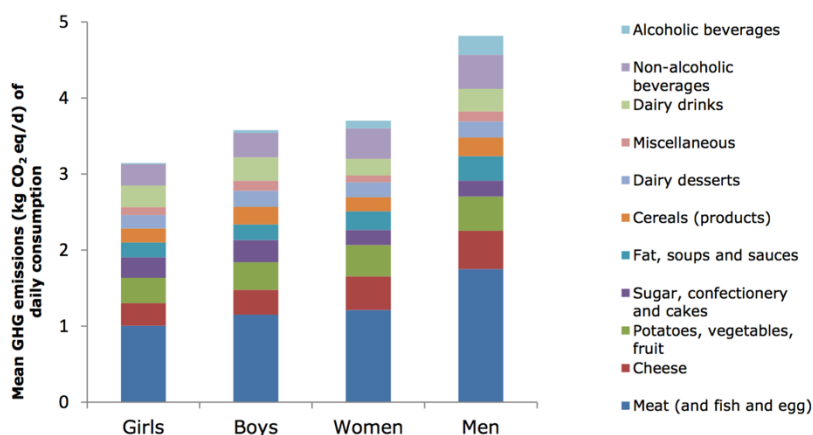


Figuur 7 Mediane uitstoot van broeikasgassen per kg voedingsmiddel over de hele levenscyclus. (WRR, Naar een voedselbeleid, 2014)

Daarbij adviseert de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur te werken aan een coalitie van producent en consument. ‘De onvermijdelijke aanpassing van ons voedselsysteem biedt een uitgelezen kans om boer, voedselverwerkende industrie, retail en consumenten te verenigen in een unieke, op duurzaam en gezond voedsel gerichte coalitie.’<sup>10</sup> In het kader van het project Reframe, werkt de gemeente Groningen al aan een coalitie van die spelers om samen regionale oplossingen en innovaties te ontwikkelen. Mee op basis van het voorliggende witboek kan daarin een volgende stap gezet worden.

### Aanpassing van dieet

Het Nederlandse dieet leidt gemiddeld tot een uitstoot van gemiddeld 3 tot 5 kg broeikasgas per dag, gemeten in CO<sub>2</sub> equivalenten. 40% hiervan wordt veroorzaakt door vlees en zuivel. Aanpassing van dieet kan leiden tot een forse reductie. Het stoppen met het eten van vlees en zuivel zou de broeikasgas uitstoot van je



Figuur 8 Gemiddelde dagelijkse broeikasgas uitstoot (in kg CO<sub>2</sub> equivalent) per dieet voor jongens en meisjes (7-18 jaar) en mannen en vrouwen (19-69 jaar). Bron RIVM.

<sup>9</sup> RLI, Duurzaam en Gezond. Samen naar een houdbaar voedsel systeem 2018, p 7.

<sup>10</sup> RLI, Duurzaam en Gezond. Samen naar een houdbaar voedsel systeem 2018, p 8.

dieet met maximaal 55% kunnen verlagen. Daarbij tekent het RIVM wel aan dat het helemaal stoppen van het eten van vlees en zuivel vanuit milieuoogpunt niet de meest optimale oplossing lijkt. Bij iedere verandering is het daarom goed te kijken naar de impact van het nieuwe dieet, niet alleen op het milieu maar ook op gezondheid. Tegelijkertijd kan ook een andere productiewijze een (beperkte) bijdrage leveren aan een lagere broeikasgas uitstoot. Extensieve veeteelt lijkt een lagere uitstoot te veroorzaken dan intensieve veeteelt.<sup>11</sup>

Naast een verandering van dieet, zou minder eten dat wil zeggen alleen te consumeren wat je nodig hebt, zou al kunnen leiden tot 10 % minder broeikasgas uitstoot van je dieet.<sup>12</sup>

Interessant is dat de broeikasgas uitstoot van diëten bijna niet verschilt tussen groepen met een verschillende Sociaal Economische Status. Ondanks dat groepen met een hogere Sociaal Economische Status gemiddeld minder vlees consumeren, consumeren zij meer groenten, fruit, fruitsap en vis met bijbehorende broeikasgas uitstoot.<sup>13</sup>

#### *Klimaat en gezondheid*

Een ander dieet is niet alleen wenselijk vanuit klimaat perspectief. Een ander dieet, minder dierlijke producten en meer plantaardige eiwitten kan ook gezondheidswinst opleveren. Vanuit beide perspectieven raadt het RIVM consumenten aan minder dierlijke en meer plantaardige producten te eten en gemiddeld minder te eten. Daar bovenop kan de consument een bijdrage leveren aan het klimaat door minder voedsel te verspillen en meer seizoenproducten te gebruiken. Tegelijkertijd raadt het RIVM overheden aan belastingmaatregelen te treffen, samenwerking in de voedselketen te ondersteunen, meer kennis beschikbaar te maken aan consumenten en zelf duurzamer voedsel in te kopen. De laatste drie aanbevelingen kunnen ook opgevolgd worden door lokale en regionale overheden.<sup>14</sup> In het kader van Reframe is de gemeente Groningen al begonnen met het stimuleren van samenwerking in de voedselketen, het vergroten van de kennis van consumenten over de herkomst van hun voeding en door anders, regionaler in te kopen. In het licht van de urgentie van de klimaatopgave, kan mede op basis van het voorliggende witboek een volgende stap gezet worden.

---

<sup>11</sup> RIVM, *The environmental sustainability of the Dutch Diet* (2017) 37.

<sup>12</sup> RIVM, *The environmental sustainability of the Dutch Diet* (2017) 59.

<sup>13</sup> RIVM, *The environmental sustainability of the Dutch Diet* (2017) 55.

<sup>14</sup> RIVM, *The environmental sustainability of the Dutch Diet* (2017) 77.

## Kansen realiseren

Kijken we vanuit verschillende perspectieven naar de bijdrage van regionale voeding aan economie, maatschappij en milieu in Noord-Nederland, dan zien we de kansen en ook de verwevenheid van economie, maatschappij en milieu. Voeding kan weer een centrale, positieve rol spelen in zowel individuele kwaliteit van leven, maatschappelijke samenhang, economie en werkgelegenheid en tegelijkertijd bijdragen aan behoud van klimaat en landschap. Daarbij zijn die bijdragen met elkaar verweven, vragen zij allen om innovatie en kunnen zij versneld en versterkt worden door gerichte interventies.

### *Essentiele rol ondernemers*

Het realiseren van die visie is alleen mogelijk als ondernemers in de regio een belangrijkere positie gaan innemen in de voedselketen. Juist lokale ondernemers zouden goed in staat moeten zijn om in te spelen op de precieze behoeften van regionale afnemers, zij het grootkeuken, restaurant of consument. In dat samenspel hebben zij de mogelijkheid te innoveren, nieuwe producten, diensten en processen te ontwikkelen. De regionale samenleving vraagt daar ook om.

Daarbij is de regionale productiecapaciteit uiteindelijk veel groter dan de maximale regionale vraag. Echter de innovatie die het gevolg is van de directere relatie tussen regionale vraag en aanbod, kan ook de positie op de wereldmarkt versterken en meer onderscheidend maken. Omdat deze ondernemers ook afhankelijk zijn van de regio waarin ze opereren, zal de versterkte economische positie van deze ondernemers ook eerder tot sociaal-maatschappelijke en ecologische waarde leiden.

### *Ander optimum*

Uitgangspunt voor de geschetste ontwikkeling van de voedselsector, is dat de huidige inrichting van de voedselketen ook economisch gezien niet het enige optimum is. Een andere inrichting is denkbaar en mogelijk. Die andere inrichting vraagt evenwel om een zekere schaal in volume van producten en verwerking. De prijs hangt daarmee samen, als voorwaarde en als resultante. Die prijzen moeten enerzijds redelijk zijn voor producenten, verwerkers en regionale verkopers en anderzijds bereikbaar zijn voor een dusdanig deel van de consumenten in de regio dat de noodzakelijke schaal ook gerealiseerd kan worden. Overigens kan voor het creëren van een behoorlijk volume ook product differentie noodzakelijk zijn.

### *Gedeelde verantwoordelijkheid*

In onze visie is het realiseren van de nieuwe inrichting en het werken aan een ander optimum de verantwoordelijkheid van alle partijen. Dat begint bij bewuste consumenten die vragen om goede, authentieke en verantwoorde regionale voeding. Dat vraagt natuurlijk ook om grootschalige consumenten bij de inkoop van voeding ook kijken naar economie, maatschappij en milieu. En dat vraagt om onderzoek en onderwijsinstellingen die kennen ontsluiten, delen en die bijdragen aan (onderzoek naar en testen van) concrete innovaties.

### *Rol overheden*

Echter zonder de stimulerende en faciliterende rol van de lokale en regionale overheden lijkt het niet mogelijk om op korte termijn die transitie te realiseren. De rol van de lokale en regionale overheden moet zich daarbij richten op het mogelijk maken van verandering, het beschikbaar maken van kennis, het organiseren van coalities en op het faciliteren van de daarvoor noodzakelijke investeringen. Essentieel is het inzicht dat de inspanningen van lokale en regionale overheden ook investeringen zijn, waarbij niet iedere investering hetzelfde rendement zal hebben. Om de transitie te realiseren is het ook nodig om in kleinschalige initiatieven te investeren waarbij veel potentie zichtbaar, maar resultaat nog niet gegarandeerd is. Het subsidiëren van producten zelf zal niet bijdragen aan transitie. Wel kunnen spaarzaam toegepaste garanties bijdragen. Vanzelfsprekend kunnen overheden en daaraan gerelateerde (semi-)publieke instellingen ook als inkopende partij een belangrijke rol spelen in het stimuleren van de transitie.<sup>15</sup>

## Instrumenten voor verandering

Lokale en regionale overheid kunnen bevorderen dat voeding weer een centrale, positieve rol speelt in individuele kwaliteit van leven, maatschappelijke samenhang, economie en werkgelegenheid en tegelijkertijd bijdragen aan behoud van klimaat en landschap. Dat vraagt in de eerste plaats om een geïntegreerde, samenhangende aanpak door deze overheden zelf. Dat vraagt in de tweede plaats in het stimuleren van innovaties door ondernemers en initiatiefnemers. Dat vraagt in de derde plaats om het ontwikkelen van een uitgesproken regionale vraag, vanuit zoveel mogelijk sectoren in de samenleving. Het resultaat is ten slotte een gedeelde regionale voedselagenda: Een Regional Food Deal tussen overheden, ondernemers, consumenten en publieksinstellingen.

### *Geïntegreerde, samenhangende aanpak*

De positieve bijdragen van voeding aan individuele kwaliteit van leven en maatschappelijke samenhang, aan economie en werkgelegenheid, aan behoud van klimaat en landschap, al deze bijdragen zijn met elkaar verweven en kunnen elkaar versterken. Daarbij lijkt een positieve bijdrage aan economie noodzakelijk om ook op de lange termijn aan maatschappij en milieu bij te kunnen dragen. Andersom is het ook de vraag of zonder positief effect op maatschappij en milieu wel een lange termijn positieve bijdrage aan economie mogelijk is.

Voor iedere genoemde bijdrage is ook overheidsbeleid: Publieke gezondheidszorg streeft naar gezonde voeding en een gebalanceerd dieet. Sociaal beleid streeft naar meer maatschappelijke samenhang, participatie en naar informele zorg en zet daarbij niet zelden voeding als instrument in. Economisch beleid streeft naar innovatie. Arbeidsmarktbeleid streeft werkgelegenheid van vandaag en morgen, ook

---

<sup>15</sup> David Barling et al, *Revaluing Public Sector Food Procurement in Europe. An Action Plan for Sustainability*

in voedingssector en samenwerking tussen onderzoek, onderwijs en bedrijfsleven. Milieubeleid streeft naar behoud van landschap, minder uitstoot van broeikasgassen etc.

De samenhang geschetste samenhang van doelen en van de sector ontbreekt nog vaak in het overheidsbeleid. Daarmee missen overheden kansen, onder andere kansen om ondernemers en andere initiatiefnemers te stimuleren met hun innovaties bij te dragen aan een nieuw optimum te vinden van economie, maatschappij en milieu.

#### *Aanbevelingen*

1. Realiseer stapsgewijs samenhang in de voeding gerelateerde doelstellingen uit de verschillende beleidsterreinen.
2. Ontwikkeling vanuit deze doelstellingen een overzichtelijke en aansprekende voedselagenda.
3. Gebruik deze agenda om zo veel mogelijke andere partijen te verbinden aan deze doelstellingen.
4. Gebruik deze agenda een als transparant toetsingsinstrument bij verzoeken om ondersteuning van innovaties en initiatieven.

#### *Stimuleren van innovaties*

Ondernemers en initiatiefnemers hebben een essentiële rol in het realiseren van innovatie en verandering richting een sterkere regionale voedselsector. Een groeiend aantal ondernemers ziet die kansen en de noodzaak van verandering. Zij en maatschappelijke initiatiefnemers hebben de ambitie en energie om die verandering te realiseren. Tegelijkertijd vraagt zij om meer kennis dan vaak aanwezig is bij de directbetrokkenen aanwezig is. Die kennis varieert van zicht op aanbod, kennis van teelttechnieken, verwerkingsmethoden of logistieke systemen tot – bij meer maatschappelijke initiatieven – kennis van businessmodellen. Tegelijkertijd zijn veel van deze partijen gebaat bij meer netwerk, duidelijkere toegang tot (bestaande) investeringsmogelijkheden en bij uitwisseling met launching customers.

In het veld zijn nu al de volgende vijf innovatiesporen zichtbaar:

1. Proces-innovatie: Belangrijke innovaties zijn het anders inrichten van processen tussen ondernemingen en het (terug) brengen van processen naar Groningen. Concrete voorbeelden die nu – mede gestimuleerd door Reframe – verkend worden zijn:
  - a. Foodhub systeem: Het potentiële aanbod regionale producten vindt nu slecht de potentiële vraag naar deze producten. Logistiek en verkoopkanalen zijn hier een essentiële uitdaging. Geïnspireerd door een Reframe-voorbeeld in West-Zweden ontwerpen en onderzoeken studenten van de RuG met regionale ondernemers hoe een Foodhub op te zetten waar vraag en aanbod elkaar vinden en logistiek ontzorgd worden. De Foodhub is een netwerk waarbij regionale producten door slim gebruik te maken van bestaande logistiek en faciliteiten (kosten-)efficiënt naar een stedelijke



- markt of groothandel worden vervoerd en daar als onderscheidend deel in het reguliere aanbod ook effectief geleverd kunnen worden aan stedelijke en regionale afnemers.
- b. Verwerking in de regio: slechts een gedeelte van de regionale producten kan zonder verwerking zijn weg vinden naar de regionale vraag. Veel producten vragen om een vorm van verwerking (wassen, schillen, snijden, her-verpakken, voorkoken). Deze verwerking lijkt goed op grotere schaal in de regio te kunnen plaats vinden, waarbij ook ruimte is voor participatiebanen. Op dit moment wordt dit perspectief nader onderzocht door Gemeente Groningen, Provincie Groningen, RuG en enkele ondernemers.
2. Product-innovaties: Inzicht in de regionale vraag leidt mede tot relevante product-innovaties. Aansprekende voorbeelden zijn:
    - a. Marne mosterd die zijn basisgrondstoffen opnieuw uit de regio wil halen en daarvoor samen met boeren investeert.
    - b. Bax Bier die het mout uit de regio wil halen en hiervoor onderzoekt hoe samen met boeren een mouterij op te zetten.
  3. Gecombineerde innovatie van producten en processen. Aansprekend voorbeeld is:
    - a. De samenwerkende boerenbedrijven van de Graanrepubliek die samen aan gewas innovatie doen en daarbij zowel de teelt als de verkoopkanalen innoveren.
  4. Marketing:
    - a. Om de innovatieve producten nog beter zichtbaar en aantrekkelijk te maken op de regionale markt, is een gezamenlijke marketinginspanning wenselijk.
  5. Opleiding en scholing:
    - a. Hebben we nu wel de juiste opleidings- en scholingsinstrumenten die ondernemers in de voedselsector stimuleren optimaal te innoveren en bouwen aan regionale voedselketens.

Als aanjagers van een sterkere regionale voedselsector kunnen stad en provincie Groningers genoemde verandering en innovatiesporen stimuleren. Zij kunnen dat doen door toegang tot kennis, netwerk, investeringsmogelijkheden en launching customers te organiseren. Daarmee kunnen zij belemmeringen wegnemen voor een gezonde economische ontwikkeling richting een innovatieve en duurzame voedselconomie.

De toegang tot kennis kan met een voucher regeling georganiseerd worden. Een voucher geeft financiële middelen voor de inzet van kennis of expertise, bijvoorbeeld van onderzoeksinstellingen. Ondernemers die een beroep willen doen op een dergelijk voucher moeten met hun innovatie scoren op verschillende doelstellingen voor economie, maatschappij en milieu, moeten zelf ook investeren en moeten aannemelijk maken dat zij de kracht hebben om de kennis vervolgens te gebruiken de gewenste innovatie te realiseren.

De gemeente Groningen organiseert nu al toegang tot netwerken via de bij Reframe betrokken ambtenaren en via de ketentafel voedsel. Die toegang kan vergroot worden door het specifiek organiseren van een voedsel-makelaar die zowel binnen als buiten de overheid spelers met elkaar verbindt.

De toegang tot bestaande publieke investeringsinstrumenten kan vergroot worden door in de eerste plaats deze mogelijkheden beter bekend te maken en waar mogelijk aanvraagprocedures te stroomlijnen en vereenvoudigen. Aanvullende investeringsmogelijkheden kunnen worden gecreëerd in de vorm van een microkrediet regeling. De toetsingscriteria hiervoor kunnen grotendeels dezelfde zijn als voor bovengenoemde voucher regeling.

De gemeente Groningen treedt nu al op als launching customer door bij de inkoop van de gemeentelijke catering expliciet gevraagd te hebben om een groeiend aantal regionale producten. Deze positieve ervaring kan nadrukkelijker gedeeld worden met andere publieksorganisaties. Tegelijkertijd verdient nader onderzoek in hoeverre interne proces innovatie bij gemeente en andere publieksorganisaties tot meer vraag naar regionale producten kan leiden.

Vanuit de sociale doelstelling is het ook wenselijk dat instellingen voor langdurige zorg en beschermd wonen ook zo veel mogelijk toegang krijgen tot authentiek, regionaal geproduceerde voeding tegen een betaalbare prijs. Dat vraagt ook om aanpassing van de interne organisatie van deze instellingen. De gemeente kan die aanpassing ondersteunen door ook hier kennis door middel van een voucher regeling beschikbaar te maken.

#### *Aanbevelingen*

1. Stel een voucher regeling in waarmee ondernemers en initiatiefnemers toegang krijgen tot kennis.
2. Stel een gemeentelijke voedsel-makelaar aan die zowel binnen als buiten de overheid spelers met elkaar verbindt.
3. Vergroot de bekendheid van bestaande publieke investeringsinstrumenten. Vereenvoudig waar mogelijk de aanvraagprocedure. Creëer nieuwe investeringsinstrumenten in de vorm van microkredieten.
4. Stimuleer publieksorganisaties op te treden als launching customer.
5. Ondersteun instellingen voor langdurige zorg en beschermd wonen met kennis vouchers bij de aanpassing van hun interne organisatie zodat zij ook meer gebruik kunnen maken van authentiek, regionaal geproduceerd voedsel.

#### *Een uitgesproken regionale vraag*

Bewuste consumenten zijn essentieel voor een sterke, innovatieve en duurzame regionale voedsleconomie. Nu al groeit het aantal consumenten dat steeds meer bewuste keuzes maakt over voeding en daarbij ook kijkt naar herkomst en milieu-impact. Natuurlijk spelen bij deze keuzes veel

factoren een rol. Prijs, smaak en gewoonte zijn minstens zo belangrijk als herkomst, gezondheidseffect en milieu-impact. Gemeente kan met voorlichtingscampagnes, evenementen en manifestaties de consument voorlichten en hen zo helpen bewuste keuzes te maken.

Tegelijkertijd kan de gemeente de overwegingen van consumenten, niet alleen qua herkomst, gezondheidseffect en milieu-impact, maar ook qua prijs, smaak en gewoonte beter inzichtelijk maken aan producenten. Innovaties zijn immers alleen succesvol wanneer zij ook worden afgenomen, gekocht door consumenten.

Door zijn groeiende inzicht in de wensen van consumenten, in de ambities van ondernemers en in de lange termijn kansen voor economie, maatschappij en milieu kan de gemeente ook nieuwe kansen signaleren voor productinnovaties en partijen hierop wijzen. Een mogelijk voorbeeld: Consumenten vragen om verschillende redenen om plantaardige alternatieven voor zuivel, ondernemers zoeken naar mogelijkheden voor innovaties en als overheid zoekt de gemeente om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen. In dat perspectief dringt de vraag zich op of verantwoordelijke productie van plantaardige zuivel technisch en economisch mogelijk en levensvatbaar is en zo ja, in hoeverre ondernemers die uitdaging op zouden willen pakken.

#### *Aanbevelingen*

1. Licht consumenten voor met campagnes, evenementen en manifestaties over hoe zij bewuste voedingskeuzes kunnen maken.
2. Stimuleer dat producenten kennismaken van de overwegingen van consumenten.
3. Signaleer mogelijkheden voor productinnovaties en wijs partijen hierop.

#### *Regional Food Deal*

De geïntegreerde aanpak, het stimuleren van innovaties en versterken van de regionale vraag kan ten slotte vorm krijgen in een Regional Food Deal tussen overheden, ondernemers, consumenten en publieksinstellingen. Met die Regional Food Deal onderstrepen partijen hun commitment aan de gedeelde voeding agenda en aan de positieve bijdrage daarvan aan economie, maatschappij en milieu. En met die Regional Food Deal stimuleert Groningen andere steden en regio's dit voorbeeld te volgen. Navolging door anderen verhoogt de impact van ingezette veranderingen op milieu. Navolging stimuleert Groningen tot blijven innoveren. En zorgt voor de bovenregionale omgeving waarin deze verandering duurzaam blijft.

#### *Aanbevelingen*

1. Bevestig het commitment van overheden, ondernemers, consumenten en publieksinstellingen aan een gedeelde voeding agenda met een Regional Food Deal.

## Begrippenkader

### Voedselketen

Onder voedselketen verstaan wij alle schakels van producent tot consument. Kijken we vanuit de consument - de eindgebruiker die een maaltijd eet - dan ziet de keten er als volgt uit. In veel gevallen heeft de consument de maaltijd gedeeltelijk zelf bereid met producten die hij heeft gekocht bij een supermarkt in de buurt. Die supermarkt of andere winkeliers zijn op hun beurt vaak onderdeel van een grotere groep en of inkoopcombinatie. Deze groep koopt centraal zijn producten in bij een groothandel of leverancier of direct bij grote levensmiddelenfabrikanten. In veel gevallen is deze partijen ook verantwoordelijk voor een deel van de bewerking van het voedsel, hetzij direct, hetzij door deze bewerking te organiseren. De ingrediënten daarvoor worden - meestal via tussenhandelaren - betrokken bij agrarische bedrijven in land- en tuinbouw. Deze bedrijven in land- en tuinbouw betrekken hun grondstoffen - als zaden, meststoffen, jong-vee etc. - en materieel ook weer bij andere leveranciers, welke vaak ook op een wereldschaal opereren.

#### *Keten toezicht*

Alle stappen van de voedselketen zijn onderhevig aan toezicht, deels door de sector zelf georganiseerd, deels door de nationale overheid uitgevoerd. De inrichting van de keten en inrichting van het toezicht zijn communicerende vaten. Een andere inrichting van de keten vraagt in veel opzichten om een andere inrichting van het toezicht en vice versa. Dat betekent twee dingen. In de eerste plaats is innovatie in de keten alleen mogelijk als ook toezicht en regelgeving mogelijkheden onderzocht worden. In de tweede plaats is (disruptieve) innovatie alleen mogelijk als ook de publieke belangen die het overheidstoezicht borgt, worden meegewogen en (anders) georganiseerd.

### Wat is kort?

Korte voedselketens streven na om meer toegevoegde waarde te laten landen in gebieden waar het voedsel wordt geteeld. Die extra toegevoegde waarde moet leiden tot een verrijking van de gemeenschap in de breedste zin van het woord. Het kan gaan om sociaaleconomische doelen, zoals een redelijker besteedbaar inkomen, meer werkgelegenheid en een betere gezondheid, of om sociaalecologische doelstellingen zoals het beperken van klimaatverandering en behoud van landschap.<sup>16</sup>

#### *Verschillen tussen ketens*

Maar de ene voedselketen is de andere niet. Allereerst zijn er grote verschillen tussen verschillende typen voedsel. De ene is na teelt min of meer klaar voor consumptie, terwijl de andere alleen via een of meerdere processtappen op het bord van de consument terecht kan komen. Ook kan niet elk type

---

<sup>16</sup> F.Galli, G. Brunori (eds.) (2013) Short Food Supply Chains as drivers of sustainable development. Evidence Document. Document developed in the framework of the FP7 project FOODLINKS (GA No. 265287). Laboratorio di studi rurali Sismondi, ISBN 978-88-90896-01-9.

voedsel overal ter wereld - even efficiënt - worden geteeld. Bovendien zijn verschillende voedselketens op verschillende eindgebruikers ingericht. Zo heb je business-to-business voedselketens, maar ook ketens van business-to-consumer en van consumer-to-consumer. Elk van die ketens kan worden verkort, maar de veranderingen en uitkomsten verschillen sterk. Tot slot zijn korte ketens dus korter dan hun globale tegenhanger, maar “kort” kan op verschillende vormen van afstand duiden: geografische afstand, temporale afstand, sociale afstand en politieke afstand.

*Streekproducten zijn een klein deel*

Een korte voedselketen is dus geen synoniem voor streekproducten. De traditionele streekproducten zijn natuurlijk wel een voorbeeld van een korte voedselketen. Maar relevante korte ketens produceren veel meer dan alleen streekproducten. De potentiële schaal van korte voedselketens blijkt echter veel beter uit diverse experimenten. Juist omdat de korte voedselketen zo’n breed en multi-interpretabel begrip is, is het in discussies over korte ketens belangrijk een duidelijk begrippenkader te hebben. Over welk type voedsel gaat het? Hoe is de huidige keten ingericht? Op welke manier willen we die keten verkorten, en waarom?

## Innovatiekracht

De ontwikkeling van de voeding en in het bijzonder van de landbouw en voedselindustrie wordt gedreven door innovatie. Natuurlijk zijn uitvindingen en nieuwe technieken belangrijk, maar echt effect hebben zij pas wanneer zij gecombineerd worden tot nieuwe werkwijzen en processen in de hele keten. Nieuwe producten zijn pas succesvol als de consument herkent dat die producten een antwoord op hun vraag zijn. Andere processen zijn pas succesvol als zij tot een hogere waardetoevoeging en beter rendement in de keten leiden. Daarom is de opgave nu het stimuleren van productinnovatie en het (mee) organiseren van procesinnovatie zodat de potentie van voeding beter benut wordt.

### *Risico's zijn noodzakelijk voor innovatie*

Innoveren betekent het nemen van (grote) risico's. Binnen de voedsel innovatie is de materie zo complex dat de opbrengsten vaak ergens anders liggen, dan bij degene die het risico moet dragen. Een ondernemer, een boer heeft in eerste plaats belang bij een economisch voordeel. Het voordeel voor milieu, grondkwaliteit of werkgelegenheid liggen vaak niet direct bij hem. Een beursgenoteerde supermarkt wil verkopen en heeft niet direct belang bij een gezonde bevolking. Om dit te doorbreken is het enerzijds noodzakelijk dat bedrijven die het risico willen nemen deels gedekt worden in dit risico. Vanzelfsprekend zonder dat risico helemaal af te dichtten. Juist het onbekende, het risico dat een project mislukt of leidt tot een andere uitkomst, leidt tot de grootste (leer-) opbrengsten. Anderzijds is het ook noodzakelijk om free-rider gedrag tegen te gaan en ook bijvoorbeeld oneigenlijk gebruik van regionale etiketten zo veel mogelijk te voorkomen.

## Voorbeelden van hoe het anders kan

### *Historisch: Geert Reijnders in de Noord Polder,*

In de periode van de veepest begin negentiende eeuw was Geert Reinders de eerste die testen van het enten van vee uit durfde te proberen. Veel mensen hebben van zijn 'moed' in initiatief geprofiteerd. Als hij dat niet gedaan had, hoe was het dan gegaan met de agrarische sector in Groningen?

### *Experimenten: Hop-project van Landgoud*

Landgoud in Noord Groningen heeft geïnvesteerd in een experiment met hopteelt aan de waddendijk. Nu is dit nog een experiment van een enkele ondernemer, maar als het een succes wordt dan delen veel ondernemers in dat resultaat en wordt zilte hop misschien wel gemeengoed. De uitdaging is dat innovaties vaak ook voordeel opleveren voor concurrenten en collega's. De paradox is dat ondanks deze brede opbrengst, de kosten van deze innovatie vaak neerkomen bij een individuele ondernemer en dat hij maar beperkt mogelijkheden heeft die kosten terug te verdienen. Op die manier blijft een deel van de innovatieve potentie van de voedselsector onderbenut. Dat kan ondervangen worden met een breder georganiseerd Onderzoek en Ontwikkel Beleid en passende overheidsinstrumenten die dit type onderzoek en ontwikkeling stimuleren.