

Verslag

'Vernieuwing in regionale agrifoodketens'

Dinsdag 4 juni 2024

Verslag Hollands Spoor 'Vernieuwing in regionale agrifoodketens'

Op 4 juni 2024 vond de Hollands Spoorbijeenkomst 'Vernieuwing in regionale agrifoodketens' plaats bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in samenwerking met de Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (AWTI).

Hollands Spoorbijeenkomsten zijn een initiatief van Strategieberaad Rijksbreed en de WRR. Tijdens de bijeenkomsten spreken deelnemers uit de ambtelijke top, de academie en het bedrijfsleven over belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen en de implicaties daarvan voor het beleid. Voor deze bijeenkomst bouwen we voort op adviezen van de WRR over bedrijvenbeleid ([Goede zaken](#)) en voedingsketens ([Naar een voedselbeleid](#)) en van de AWTI over regionale vernieuwing ([Samen de lat hoog leggen](#)) en transformatie ([In dienst van de toekomst](#)). Zie ook een overzicht van deze adviezen onderaan dit verslag.

Dit verslag biedt een beknopte weergave van wat er tijdens de bijeenkomst is besproken op basis van de volgende kernpunten:

1. Grote opgaven vragen om een aantrekkelijker vernieuwingsklimaat voor agrifood
2. Regionaal vindt de agrifoodsector zich al opnieuw uit
3. Een dappere overheid komt met een toekomstbeeld
4. en biedt heldere kaders en prikkels
5. Vooruitgang kan met regionale trots binnen nationaal verhaal

Aanwezig waren beleidsmakers, wetenschappers, lokale en regionale bestuurders en ondernemers in landbouw en voedingsindustrie. Inleidingen werden verzorgd door:

- Sjoukje Heimovaara, voorzitter Raad van Bestuur Wageningen University & Research
- Jan Vreugdenhil, directeur Vreugdenhil Dairy Foods
- Frank Giezen, CEO Ojah

WRR-voorzitter Corien Prins en senior onderzoeker Marthe Hesselmans verzorgden de opening en de introductie. WRR-directeur Frans Brom leidde de discussie, die werd afgesloten door AWTI-voorzitter Eppo Bruins.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Buitenhof 34

Postbus 20004

2500 EA Den Haag

Telefoon 070-356 46 00

E-mail info@wrr.nl

Website www.wrr.nl

1. Grote opgaven vragen om een aantrekkelijker vernieuwingsklimaat voor agrifood

De huidige manier van voedselproductie is een van de veroorzakers van klimaatverandering en tegelijkertijd een van de grootste slachtoffers ervan. Het *Europese Environmental Agency* waarschuwde dit jaar dat Europese overheden te traag zijn met het reageren op het klimaat en het aanpassen van hun landbouw. De effecten van voedselproductie op bodem, water en klimaat hangen sterk samen met de regionale omstandigheden en met de plaatselijke agrarische werkelijkheid.

We moeten toe naar een schonere productie met minder verspilling, minder dierlijk eiwit consumeren en meer plantaardig eten. Het lijkt eenvoudig maar toch loopt dit soort transities vast. Vaak staan de prikkels voor vernieuwing verkeerd: de prikkels om problematische activiteiten te stoppen zijn te klein en er zijn te weinig prikkels om met oplossingen aan de slag te gaan. Bovendien komen de kosten voor vernieuwing vooral ten laste van de samenleving: we betalen via de belastingen de subsidies die de bestaande praktijken juist stimuleren en dragen de lasten van de schadelijk impact die deze praktijken kunnen hebben.

We zijn gewend om in goede harmonie er samen uit te komen, maar dit werkt niet bij transformaties. Transitie kennen altijd winnaars en verliezers. De verliezers zijn in de huidige systematiek succesvol en de toekomstige winnaars zitten nu niet aan tafel. Gevestigde belangen staan maatschappelijk gunstige veranderingen van een sector veelal in de weg. Vooral kleinere spelers ontbreekt het aan onderhandelingsmacht om aanpassingen in de waardeketen te bewerkstelligen zodat goede zaken ook op grotere schaal kans van slagen hebben.

Ondertussen zien we ondernemingen en consumenten elkaar in een houdgreep houden: de consument kan of wil niet kiezen voor gezondere of duurzamere producten, waardoor de vraag hiernaar achterblijft. Tot slot vormt onzekerheid over overheidsbeleid een probleem. Zo lopen bedrijven aan tegen inconsistente regelgeving en onhaalbaar beleid. Dan treedt verlamming op, blijven investeringen uit of zoeken ondernemingen hun toevlucht tot het buitenland.

Op deze manier blijven we grotendeels op de ingeslagen wegen wandelen en lukt het Nederland onvoldoende om de koers te verleggen naar een voedselbeleid dat werkt voor de toekomst.

Om de koers te verleggen is een beter vernieuwingsklimaat absoluut noodzakelijk. Maak het voor landbouw- en voedingsbedrijven aantrekkelijk om in Nederland te investeren in oplossingen voor de grote opgaven van vandaag. Het Rijk kan daarbij niet zonder de regio's, want daar vinden de innovatie en daadwerkelijke economische activiteit plaats. Omgekeerd kunnen de regio's niet zonder het Rijk. Zij hebben niet het overzicht over activiteiten elders en kunnen de grote opgaven niet in hun eentje oplossen. Daarbij is het belangrijk om rekenschap te geven van de enorme kosten die gepaard gaan met transitie en ons de vraag te stellen als samenleving: kunnen we dit dragen en hebben we het er voor over?

2. Regionaal vindt de agrifoodsector zich al opnieuw uit

De agrifoodsector is een sector die als geen ander bestaat uit zeer innovatieve en flexibele bedrijven. Geen sector heeft zichzelf zo vaak in de geschiedenis helemaal opnieuw uitgevonden. Die bereidheid om te veranderen zien we veel bij jonge ondernemers die nog hun toekomst voor zich hebben. Het toekomstige verdienvermogen ligt in nieuwe technologieën en nieuwe methoden.

Er zijn veel vernieuwende bedrijven te vinden in de regio. Enkele voorbeelden uit de praktijk: Familiebedrijf Vreugdenhil Dairy Foods produceert melkpoeder op basis van de melk die melkveehouders leveren maar ook met melk die door Friesland Campina wordt geleverd. Op jaarbasis verwerken ze 1,3 miljard kilogram melk tot poeder voor de levensmiddelenindustrie, bij elkaar zo'n 10 procent van de totale Nederlandse productie. Het bedrijf ziet nu ook kansen in de transitie naar meer plantaardige eiwitten en pakt daar een rol in. Onder meer door met drooginstallaties niet alleen melk te drogen maar ook vloeibaar eiwit.

Met oog op de voedseltransitie ontwikkelde het Gelderse bedrijf Ojah BV een technologie om plantaardige eiwitten te textureren. Het biedt zo een alternatief voor vleesproducten dat lekker en betaalbaar is en makkelijk aan te passen aan lokale smaakvoorkeuren. De producten bevatten alleen plantaardig eiwit, water en een marinade. De afname is groot en wereldwijd, van Japan tot Australië en de VS. Op die manier ontstaat minder afhankelijkheid van alle regelgeving wereldwijd. De soja uit Europa zorgt daarnaast voor transparantie in de keten.

Een ander voorbeeld is de Friese coöperatie Agricycling waarin landbouwers gezamenlijk processen ontwikkelden om de bodemkwaliteit te verbeteren. Centraal staat het verwerken van reststromen op een manier die goed is voor de boer, de omwonenden en de natuur. Daarbij is de sociaal economische ontwikkeling van het landelijk gebied het hoogste doel in een nieuwe relatie met de stedelijke gebieden. Eigenaarschap en autonomie zijn cruciaal. In plaats van dat over je wordt gesproken proactief en mederegisserend aan tafel zitten. De sector zelf is aan zet en heeft ook voordeel bij de verbetering van grond. Door als overheid te ondersteunen in deze hernieuwde rol ontstaat er werkelijk een systeemwijziging en perspectief vanuit het krachtige midden.

De output van de agrifood sector is niet alleen voedsel produceren, maar ook zaken als landschapsbeheer. Er zijn veel verschillende doelen en dat allemaal binnen beperkte grenzen, met weinig geld en veel vrijwilligheid. Dat kan zorgen voor een wurggreep op het boerenerf. Zijn we bereid om bepaalde dingen even niet te doen? Opvallend in de cases is hoe ondernemers in de landbouw en voedingsindustrie een bedrijfsmodel proberen te vinden in vernieuwende oplossingen voor diverse maatschappelijke problemen. Zo biedt de eiwittransitie kansen om internationaal uit te blinken. Met bodemverbetering laten boeren zien hoe geschikt landbouwgrond is voor recycling van grondstoffen. Hier geldt echter dat het nog onvoldoende loont om op te schalen. Daarbij heeft de overheid een rol.

3. Een dappere overheid komt met een toekomstbeeld....

We concentreren ons vaak op individuele opgaven en op uitersten. Terwijl het grote stilzwijgende midden dat toekijkt juist belangrijk is. Die grote zwijgende groep vraagt een krachtig verhaal. Een die niets te maken met KPI's maar veel meer met de verandering die nodig is. Hoe willen we in 2050 wonen, werken, energie opwekken, gezond blijven en ons

verplaatsen? En wat willen we met natuur, landbouw, water en voedsel in ons land? Zo'n toekomstbeeld werkt als een kompas waarop we kunnen varen en is tegelijkertijd een aantrekkelijk en duidelijk beeld waar we in Nederland onze inspanningen op kunnen richten.

Met zo'n gezamenlijke koers ontstaat duidelijkheid over toekomstige markten en meer draagvlak voor de innovaties en aanpassingen die nodig zijn. Dit geeft bedrijven en investeerders meer vertrouwen om te investeren in de ontwikkeling en toepassing van innovaties of te desinvesteren in dat wat achterhaald is. Het biedt burgers perspectief zodat zij zelf initiatieven kunnen ontwikkelen en met meer zekerheid kunnen overstappen op duurzame innovatieve oplossingen.

Van groot belang is dat het toekomstbeeld integraal en sectoroverstijgend is. Als we toe willen naar nieuwe landbouw dan moeten we zoeken naar samenhang, de krachten bundelen en ze een stem geven. De agrifoodtransitie wordt nog te nauw ingestoken. Vanuit sectorbelangen wordt dan gekeken naar optimalisatie voor de specifieke deelsectoren. De aandacht gaat vaak uit naar deelproblemen, terwijl dwarsverbanden en afhankelijkheden over het hoofd gezien worden. Bijvoorbeeld: Stikstof is een reëel probleem voor onze gezondheid en voor de natuur. Maar het is tegelijkertijd slechts een symptoom van een veel bredere uitdaging. Nog een voorbeeld: door de agrifoodtransitie te verbinden aan de grote bouwopgave en transitie in de gebouwde omgeving ontstaan er kansen voor biobased bouwen.

De vraag is of zo'n toekomstbeeld landelijk of regionaal moet zijn. Het moet bovenal een gezamenlijke koers van het land en de regio's zijn. Dit helpt om belangen op nationaal en regionaal niveau te stroomlijnen. Het biedt regio's houvast op de langere termijn en het zorgt voor samenhang tussen regionale ontwikkelingen. Waar regio's individueel vaak goede plannen maken, gaat het in de samenhang vaak mis. Denk aan het oprichten van een Fruit Tech Campus op 20 kilometer van een andere Fruit Tech Campus die er al jaren is.

We moeten beseffen dat het toekomstbeeld van waaruit we denken, de besluitvorming in het hier en nu bepaalt. Roadmaps kunnen helpen om de benodigde besluiten en acties uit te stippelen en de stip op de horizon te bereiken. Andersom voedt de praktijk ook het toekomstbeeld. De regionale omstandigheden en de plaatselijke agrarische werkelijkheid zijn bepalend voor zowel de effecten van voedselproductie op bodem, water en klimaat als voor kansrijke innovaties en aanpassingen. Wat er gebeurt op het boerenerf en bij de voedselverwerkende bedrijven raakt nu uit beeld. Er is een infrastructuur nodig die de kennis en ervaringen in de praktijk samenbrengt met het landelijke perspectief.

4. en overheid: bied heldere kaders en prikkels

Een lonkend toekomstbeeld is niet voldoende. Willen we bedrijven stimuleren zich te richten op vernieuwen, dan moeten de prikkels goed zijn. Goede zaken gaan pas lonen met een goed doordacht verdienmodel. Daarvoor is het enerzijds nodig dat schadelijkere alternatieven duurder worden, bijvoorbeeld door middel van belastingen, of dat die alternatieven niet langer toegestaan zijn, via normeringen. Anderzijds kunnen we agrariërs ook gaan betalen voor de maatschappelijke baten die zij weten te organiseren, zoals het recyclen van reststromen.

Als je de sector zelf een serieuze positie wil geven in een keten en iets wil doen aan het verdienmodel, dan is eigenaarschap cruciaal. Dat is zoeken naar een verhaal van eerlijke

kapitaalverdeling. Bijvoorbeeld in de vorm van een corporatie, die zorgt dat het sociaal economisch kapitaal niet bij enkele aandeelhouders blijft hangen maar terugkomt in de regio.

Een langetermijnblik vergt ook langetermijnbeleid. Het is essentieel dat de overheid consistente en coherente regelgeving en beleid ontwikkelt. Er zijn vele knelpunten rond regelgeving, bijvoorbeeld als het gaat om afvalstromen. Bovendien is de beleidsintensiteit enorm. Complexe regelgeving en wispelturigheid vanuit de overheid belemmeren ondernemingen die een positievere maatschappelijke bijdrage willen leveren.

Het is de vraag of beleid als een mal over het gehele agrifoodsysteem uitgerold kan worden. Bedrijven in het agrifoodsysteem zijn nauw met elkaar verbonden en bovendien opereren ze veelal binnen complexe mondiale waardeketens. Bedrijven in die keten verschillen in hun onderhandelingsmacht, maar ook in hun vernieuwingsdrang. Hoe hoger in de keten hoe meer de bedrijven vasthouden aan hun gevestigde belangen. Veranderingen hoog in de keten zullen dan ook een groter effect hebben.

Dit pleit voor een aanpak waarbij gewerkt wordt met verschillende 'regimes'. De overheid moet gevestigde bedrijven durven reguleren en deskundig toezicht daarop versterken. Tegelijkertijd moet de overheid ruimte houden en creëren voor vernieuwers en het initiatief van onderop. Dit kan bijvoorbeeld met het instellen van regelarme experimenten en met experimenteromgevingen zoals living labs en proefstations. Maar ook met middelen voor innovatietrajecten en startups en met risicofondsen voor scale-ups. Het zou helpen als de cofinancieringseisen voor publiek-private (en civiele) samenwerkingen verlicht worden. Voor kleine vernieuwers vormen dit grote drempels.

5. Vooruitgang kan met regionale trots binnen nationaal verhaal

Juist omdat de regionale omstandigheden en de plaatselijke agrarische werkelijkheid zo bepalend zijn voor de uitdagingen en kansen in de agrifoodtransitie, is er een krachtig regionaal perspectief nodig. Regio's zijn daar ook naar op zoek. Wat bindt mensen in een gebied? Maar ook, wat bindt die agrarische ondernemer in dat gebied? Uiteindelijk moeten we dat als geheel zien en het ook als geheel aanpakken. De regio probeert zelfbewustzijn van onderop te stimuleren. Zowel wat betreft het maken van de producten en materialen als wat betreft het kiezen ervan. Met als doel dat de lokale gemeenschap zich meer bewust wordt van het feit dat de producten in de eigen buurt worden gemaakt en geteeld.

Regionale perspectieven hebben de grootste kans van slagen als ze zijn ingebed in een nationaal verhaal over de toekomst van onze landbouw en voeding. De aanpassingen zijn groot dus het helpt als we weten waar we gezamenlijk naar toewerken – ook al doen we dat op verschillende manieren die passen bij de diverse regio's. Dat vereist een constante uitwisseling en samenwerking tussen regio en Rijk, agrariërs en beleidsmakers, wetenschappers en ondernemers. Kennisinstellingen hebben hier een rol in te spelen. Bijvoorbeeld door overzicht te bieden van wat er in de eigen omgeving speelt en dat te koppelen aan initiatieven elders. Maar ook door wetenschappelijke kennis beter inzichtelijk te maken voor de praktijk en door nieuwe vaardigheden zoals toekomstdenken en systeemdenken te helpen ontwikkelen. Lokale overheden zijn eveneens cruciaal: zet de vernieuwers in de schijnwerpers en biedt hun de ruimte om oplossingen verder te ontwikkelen.

Agrarische ondernemers gaan stappen zetten in een vreemde omgeving en collega's gaan wellicht vreemd naar hen kijken. Daar is ook mentale steun bij nodig. Keukentafelgesprekken waarbij ook goed naar hen wordt geluisterd zijn essentieel. De basis is vernieuwing en met weinig geld veel te weeg brengen, juist door de energie, kennis en kunde van ondernemers in de regio te gebruiken.

Lokale oplossingen zijn uiteindelijk cruciaal voor het toekomstig verdienvermogen van Nederland. Het zijn vernieuwers zoals in de eiwittransitie of bodemverbetering die de expertise opbouwen waarmee we zowel nationaal als internationaal ons geld kunnen verdienen. Tegelijkertijd zullen we ons moeten beseffen dat veel agrarische ondernemers geen bedrijf hebben alleen maar om geld te verdienen; ze doen het ook omdat ze trots zijn op hun bedrijf. Als alle ondernemers hun werk meer natuur-inclusief kunnen doen, dan presteren zij iets voor de samenleving dat wordt gewaardeerd en wat tegelijkertijd een onderdeel is van hun verdienmodellen. Alleen dán krijg je iedereen mee en dán kunnen we de benodigde veranderingen met elkaar in gaan.

Relevante adviesrapporten

[Goede zaken. Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen](#)
(WRR-rapport nr. 107, 2023)

Nederland staat voor grote opgaven op het gebied van onder meer klimaat, gezondheid, arbeidsmarkt en het toekomstige verdienvermogen. Om die opgaven succesvol aan te pakken zijn ondernemingen onmisbaar. Maar hun inventiviteit blijft onderbenut. Het is te gemakkelijk voor ondernemingen om – bewust of onbewust – kosten af te wentelen op de samenleving. Goede zaken en goed ondernemerschap gaan samen als er heldere grenzen zijn. De overheid vervult daarbij een sleutelrol. Ze kan de omgeving van ondernemingen zo beïnvloeden dat het vanzelfsprekender wordt om met hun producten en diensten bij te dragen aan de samenleving. In dit rapport laat de WRR zien hoe de overheid ervoor kan zorgen dat ondernemen zowel zakelijk als maatschappelijk gaat lonen.

De WRR doet drie hoofdaanbevelingen:

1. Zet in op ambitieuze combinaties van beprijzing en normering en versterk toezicht.
2. Wees terughoudend met subsidies en fiscale regelingen.
3. Ontketen investeringen voor transitie met opgavegericht aanbesteden en een publiek-private investeringsbank.

[Naar een voedselbeleid](#) (WRR-rapport nr. 93, 2014)

Op mondiaal niveau spelen vraagstukken zoals ecologische houdbaarheid (bijv. de afname van biodiversiteit), volksgezondheid (bijv. de risico's van multiresistente bacteriën) en de robuustheid van de voedselvoorziening (het vermogen om veranderingen op te vangen). Een expliciet voedselbeleid speelt daarop in en houdt rekening met de uiteenlopende waarden rond voedsel, met de samenhang tussen productie en consumptie en met de veranderende machtsverhoudingen in het voedselsysteem.

De WRR wijst daarnaast op het belang van veerkracht. Het voedselnet moet met verschillende scenario's en schokken kunnen omgaan. Dit vereist aandacht voor variëteit

(van gewassen, spelers en producten), een goed beheer van natuurlijke hulpbronnen en het ontwikkelen van leer- en aanpassingsvermogen bij alle betrokken spelers.

In dienst van de toekomst – Van optimalisatie naar transformatie

(AWTI-advies december 2023)

Nederland is ervan doordrongen dat we de grote maatschappelijke vraagstukken op gebied van klimaat, voedsel, energie, mobiliteit en zorg moeten aanpakken. Hiervoor hebben we innovatieve oplossingen en fundamentele veranderingen nodig in de manier waarop we onze samenleving organiseren. Om de benodigde transformaties te versnellen, moet het innovatiebeleid zich meer richten op wat in de toekomst nodig is. Het beleid versterkt nu vooral bestaande processen, structuren en belangen. Er is te weinig oog voor fundamenteel andere perspectieven die we nodig hebben om onze samenleving en economie toekomstbestendig en duurzaam te maken. Ook ontbreekt het in Nederland aan een inspirerend toekomstbeeld van ons land.

De AWTI doet vier aanbevelingen om het advies in praktijk te brengen:

- Zet de koers uit met een inspirerend toekomstbeeld gebaseerd op scherpe keuzes.
- Maak meer gebruik van beprjzjing en normering.
- Benut beter de innovatieve kracht uit de samenleving en geef kennis en expertise in overheid en politiek topprioriteit.
- Werk tot slot aan een transformatiegerichte beleidsmix die zowel de ontwikkeling van nieuwe innovatiepaden stimuleert als ingesleten en niet-behulpzame paden afbouwt.

Samen de lat hoog leggen - Regio en rijk bundelen krachten voor innovatie

(AWTI-advies mei 2021)

Innoveren gebeurt in de regio: dáár vinden bedrijven, wetenschappers, talent en maatschappelijke organisaties elkaar, ontstaan nieuwe initiatieven en zijn er kansen voor vernieuwing. Regio's hebben elk te maken met specifieke opgaven om hun economie te vernieuwen, om de brede welvaart te verbeteren en om aan transitieopgaven bij te dragen. De verschillen tussen regio's worden alleen maar groter. De Nederlandse brede welvaart en de voortgang in transitie zijn echter afhankelijk van de innovatiekracht van álle regio's.

Rijk en regio's moeten toewerken naar een volwassen en samenhangende aanpak met gezamenlijke ambities en doelen, rekening houdend met de regionale context en voortbouwend op de strategische mogelijkheden voor vernieuwing in de regio. Het is tijd de samenwerking naar de 'next level' te brengen. De AWTI doet daarvoor de volgende aanbevelingen:

- Kom tot een overkoepelend en inspirerend toekomstbeeld zodat alle partijen beter weten waar ze naartoe moeten werken.
- Zorg voor interdepartementale regie om versnippering en onnodige concurrentie te voorkomen en creëer verbindingen voor meer impact.
- Kom tot goed doordachte regionale innovatie-ecosysteem agenda's.
- Stimuleer vernieuwing in álle regio's door ze uit te dagen en te helpen bij de versterking van hun onderzoeks- en innovatie-ecosysteem.