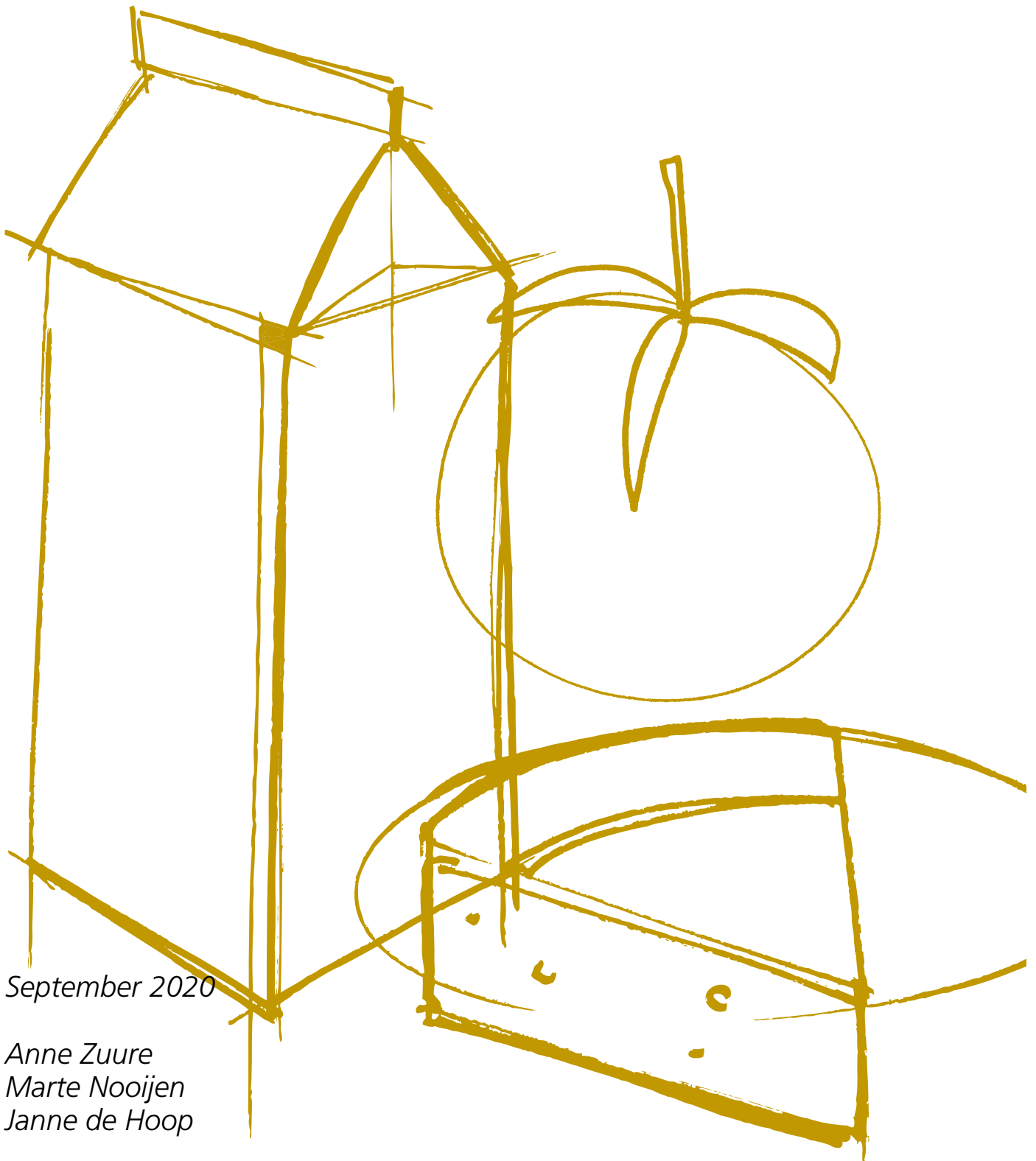


EEN VERSE START

*De eerste stap in de verkenning naar een integraal
voedselbeleid voor Provincie Zuid-Holland*



September 2020

*Anne Zuure
Marte Nooijen
Janne de Hoop*

INLEIDING

In dit rapport vind je de resultaten van 3 maanden verkennen op het thema voedsel. Aan de rechterkant is de leeswijzer en tevens samenvatting van het rapport te vinden. De keuzes die we tijdens deze 3 maanden hebben gemaakt en de inzichten die we daarmee hebben vergaard zijn te vinden in dit rapport. Daarbij ligt de nadruk op de reflecties die wij hebben opgesteld aan de hand van een aantal focusgroepen die we hebben georganiseerd. Deze zijn hieronder dus ook terug te vinden.

Het rapport is expliciet geen eindresultaat, maar een eerste aanzet om voedsel als integraal perspectief te benaderen. Wil je meer weten over deze voedselverkenning of het vervolg voor PZH? Neem dan contact op met Marte Nooijen of Janne de Hoop.

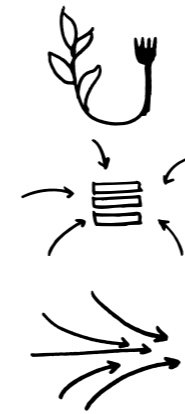
INHOUDSOPGAVE

Inleiding	2
In het kort	3
Deel 1 het begin	4
Deel 2 de verkenning	6
Korte samenvatting Perspectieven op duurzaam voedsel	8
Deel 3 Observaties & Reflecties	12
Deel 4 Aanbevelingen	19

Reflecties

Reflectie 1 Voedsel is erg complex	12
Reflectie 2 Voedselbeleid past beter bij dit net dan sectoraal beleid.	14
Reflectie 3 De provincie is een goede verbinder	15
Reflectie 4 We houden ons niet bezig met de meest krachtige invloeden	16
Reflectie 5 We zitten er niet strak op	18

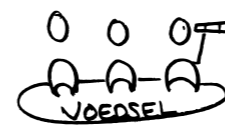
IN HET KORT



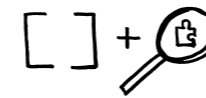
EU: from farm to fork
De Europese Commissie komt met een visie en agenda op meerdere thema's in het voedselsysteem, de Farm to Fork strategie.

Wetenschappers adviseren de overheid integraal en meerlaags beleid voeren op voedsel.

We constateren een stroomversnelling op de voedselthema's waar we aan werken. Corona, stikstof, verspilling, biodiversiteit en gezondheid maken een effectieve aanpak in het voedselsysteem steeds urgenter.



We starten een verkenning naar voedselbeleid op provinciaal niveau. Hiervoor stellen we een team aan en een betrokken groep vanuit de teams circulair, voedselamilies, Greenports, landbouw, gezond en veilig en NEXUS.



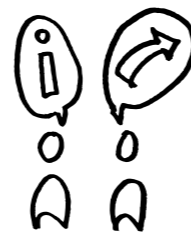
We verkennen voedselbeleid voor de provincie Zuid-Holland in focusgroepen waar we inzoomen op stukjes uit het voedselsysteem. Ook laten we een literatuurstudie uitvoeren.



In de literatuurstudie komen verschillende transitiepaden naar voren in het voedselsysteem. We kunnen beleid inrichten langs deze transitiepaden, waarbij we onze eigen waarden meenemen om daarin keuzes te maken. Dit geeft vervolgens richting voor interventies en (nieuwe) samenwerkingspartners.



In focusgroepen gaan we in gesprek met voedselactoren over het systeem in Zuid-Holland. We brengen nieuwe en bekende partijen bij elkaar en gaan in gesprek vanuit een specifieke productgroep. We brengen hiermee in kaart welke drijfveren en (on) bedoelde consequenties er in het systeem zitten



We komen tot interessante inzichten terwijl we met stakeholders het voedselsysteem uitpluizen en met hen in gesprek gaan over onze rol.

Wat zijn we wijzer geworden en hoe gaan we verder?

Deel 1
Begin

Deel 2
Verkenning

Deel 3
Observaties

Reflecties
(in kaders)

Deel 5
Vervolg

We kijken niet naar toekomstscenario's van het voedselsysteem. We nemen de vijf toekomstscenario's van het PBL mee als achtergrond

DEEL 1 HET BEGIN

Aanleiding

In de zomer van 2019 hebben Gedeputeerde Staten het coalitieakkoord 'Elke Dag Beter' gepresenteerd. In dit akkoord werd het belang van het voedselsysteem in Zuid-Holland onderstreept en voorgenomen om netwerkend verder te werken aan voedselketenbeheer. Ook wil het college aan de slag met de thema's gezondheid, veiligheid en circulariteit en het behouden van de koppositie van de glastuinbouwsector. Geconstateerd werd dat alle portefeuilles betrekking hebben op het thema 'voedsel'. Het lijkt daarom waardevol om te verkennen of en hoe een verbindend beleidsthema voor de provincie kan uitwerken.

Een voorbeeld van integraal voedselbeleid dient zich niet veel later (mei 2020) aan in de nieuwe voedselstrategie van de Europese Commissie, genaamd 'van boer tot bord'. Het programma dat moet leiden tot een gezonder en duurzamer EU-voedselsysteem is een onderdeel van de Europese Green Deal. Doelen van de strategie zijn om gezond, betaalbaar en duurzaam voedsel voor de Europeanen, klimaatverandering aanpakken, milieu en biodiversiteit beschermen, een eerlijke economische opbrengst in de hele voedselketen, en meer biologische landbouw te realiseren. Hier wordt aan gewerkt door consumenten beter te informeren over voedselkeuzes en de efficiëntie in het systeem te verhogen.

Opvallend is dat de EU in de strategie de stap maakt naar breed voedselbeleid. Niet alleen de productie moet anders, maar ook de consument wordt meegenomen en binnen de keten wordt verspilling aangepakt.

Trends op voedselbeleid

De keuze van de EU voor een breder voedselbeleid komt niet geheel uit de lucht vallen. Waar het maatschappelijk gesprek over voedsel zich voorheen concentreerde op de (on)duurzaamheid van de productie, begint het debat zich meer te bewegen naar de rol van tussenpartijen, eetpatronen van consumenten en de samenhang met gezondheid. Zo publiceerden in de afgelopen vijf jaar het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) meerdere adviezen aan de overheid om verduurzaming van het gehele systeem als uitgangspunt te nemen en daarin coherent beleid te voeren.. Onlangs voegde de werkgroep Brede Maatschappelijke

Heroverwegingen (werkgroep BMH) hier een vergelijkbare reflectie aan toe naar aanleiding van de coronacrisis. De grote lijn in de argumentatie van de onderzoekers en analisten is dat de uitdagingen die zich voordoen als uitkomst van het huidige voedselsysteem, - zoals uitstoot van broeikasgassen, de afname van biodiversiteit maar ook obesitas gerelateerde ziekten en de oorsprong van de coronapandemie -, niet kunnen worden opgelost met sectoraal beleid op landbouw of gezondheid. De onderzoekers stellen dat het huidige voedselsysteem de uitkomst is van vele veranderingen in de afgelopen jaren. Voedselproductie- en consumptie is grootschalig en internationaal geworden, de belangen van toeleveranciers en ketenpartijen flink zijn toegenomen en de vraag naar dierlijke producten en verwerkt voedsel is gegroeid. De ecologische en humane uitdagingen die dit heeft opgeleverd zijn mondiaal en worden steeds prangender. Huidig beleid, veelal vooral gericht op productie, is niet in complexiteit meegegroeid en daarmee niet in staat om voldoende beweging in het systeem veroorzaken. De dringende oproep aan overheden is om beleid te heroriënteren en te gaan werken vanuit een integrale benadering op voedsel. Dit vereist verbreding van beleid van productie naar ook verwerking, handel, logistiek en consumptie. Daarnaast moet meer erkenning komen voor samenhang tussen thema's.



Figuur 1. EU Farm to Fork

"De coronacrisis heeft duidelijk gemaakt hoe belangrijk het is om het evenwicht tussen de menselijke activiteit en de natuur te herstellen. De van-boer-tot-bordstrategie is een weg naar een nieuw en beter evenwicht tussen natuur, voedselsystemen en biodiversiteit; om de gezondheid en het welzijn van onze bevolking te beschermen en tegelijkertijd de EU concurrerende en veerkrachtiger te maken. Deze strategieën zijn onmisbaar voor de grote transitie die nu voor de deur staat."
Frans Timmermans, uitvoerend vicevoorzitter van de Europese Commissie

"Juist in de tijd van Corona zie je dat je meer nodig hebt dan een producent om het te redden; je hebt partners nodig in de hele keten. Een sector alleen heeft geen oplossingen. Het oplossen van acute problemen maakt je nog niet toekomstbestendig. We moeten onze netwerken dus gaan organiseren rondom het thema voedsel, de hele keten, niet de sector."

"In andere Europese landen zoals Frankrijk en Italië is de regionale voedsel economie veel sterker ontwikkeld. Beide landen hebben actieve ministeries voor landbouw die deze niche-marktontwikkeling ondersteunen. Dit is een manier om een transitie van bulk naar specialiteit in te zetten, te verduurzamen, lokaler te vermarkten met behoud van verdienmodel. De terugkeer van productschappen in Nederland zou een gremium kunnen zijn om labels te vragen worden voor regionale producten. Dit doet het niet alleen goed op de internationale markt; in Italië en Frankrijk wordt het overgrote deel van dit soort producten nationaal verkocht."

Provincie Zuid-Holland en het voedselsysteem

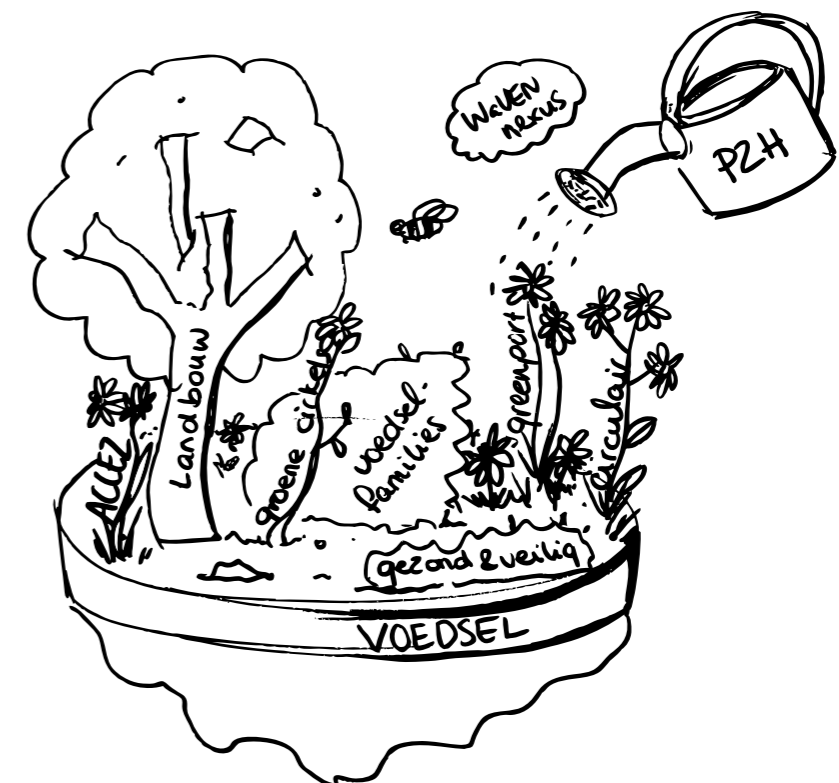
In de provinciale organisatie van Zuid-Holland wordt momenteel vanuit verschillende afdelingen en programma's aan uitdagingen gewerkt die zich voordoen in het voedselsysteem. Deze activiteiten en netwerken zijn voor het grootste deel nu nog sectoraal georganiseerd. De provincie is vanuit de Voedsel families en Greenports bekend met samenwerken in bredere verbanden en is in de huidige coalitieperiode reeds gestart met het herijken van de inzet op landbouw, natuur en circulariteit. Aanvullend hierop zien we kansen voor het aannemen van een integraal voedselperspectief op provinciaal beleid. Voedselbeleid kan ons helpen bij een verbonden, meervoudige en coherente benadering van alle zaken die spelen in het voedselsysteem die wij nu aanvlagen vanuit Landbouw (Voedsel families, Groene Cirkels, IBP Vitaal Platteland, IBP Veenweide) Economie (Greenports, circulair, ACCEZ), Gezond&Veilig, (gezondheid) en bij de toekomstverkenning WaVen nexus.

Eerste indrukken

Met Herman Lelieveldt (Jean Monnet Chair Food Governance in the EU) en Ted Duijvesteijn (tomatenteler Pijnacker) bespraken we de mogelijkheid van voedselbeleid in de provincie. Van beide kanten wordt bevestigd dat ook in Zuid-Holland de tijd rijp is om integraal te werken aan verduurzaming van het voedselsysteem en dat het oplossen van de huidige uitdagingen niet mogelijk is door alleen vanuit de productiekant te werken. Weerbaarheid en een sterke economie worden nadrukkelijk aangehaald. Weerbaarheid van het voedselsysteem kan alleen ontstaan door de gehele keten te betrekken en ook verbindingen te leggen tussen voedsel en gezondheid.

Conclusie

We constateren een trend en urgentie om als overheid onze rol in het voedselsysteem anders te gaan benaderen. Aanvullend op de reeds gestarte herijking van ons landbouwbeleid, verkennen we de meerwaarde van een integraal voedselperspectief op provinciaal beleid. In dit stuk delen we onze overwegingen, werkwijze, observaties, reflecties en conclusies van een eerste verkenning naar voedselbeleid.



Figuur 2. Voedselbeleid als voedingsbodem voor provinciaal beleid

DEEL 2 DE VERKENNING

De kern van de verkenning

In de voedselverkenning kijken we naar de rol van de provincie Zuid-Holland in het voedselsysteem. Het voedselsysteem is in transitie en de provincie wil daar een slim en effectief aan bijdragen. Wat we uiteindelijk willen weten over voedselbeleid is: hoe kan de provincie zo goed mogelijk interveniëren in het Zuid-Hollandse voedselsysteem in transitie? In deze verkenning zetten we een eerste stap.

Afbakening

Voor de verkenning die in dit stuk wordt beschreven, stond een tijdlijn van drie maanden. Dat komt neer op keuzes maken: waar beginnen we en hoe gaan we het aanpakken?

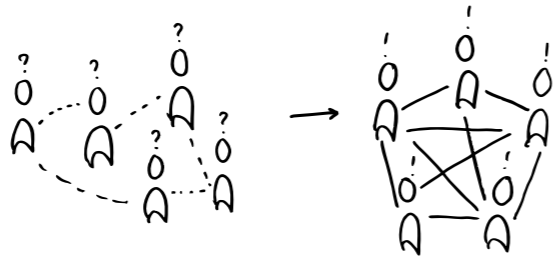
1. In de verkenning blijven we in het nu

Het Zuid-Hollandse voedselsysteem is in transitie, dat wil zeggen onderhevig aan structurele veranderingen tussen het heden en een onbekend moment in de toekomst. Over de uitkomst van dit verandertraject van het voedselsysteem verschillen de opvattingen. Geen van deze perspectieven kan worden bestempeld als juist of onjuist, ze bestaan naast elkaar en de toekomst zal ons leren welke dominant blijken. Voor de verkenning nemen we de verschillende perspectieven in de samenleving en organisatie op de toekomst van het voedselsysteem als een gegeven. We gaan niet aan de slag met het identificeren van toekomstbeelden, maar verkennen hoe het systeem er nu uit ziet en wat onze rol kan zijn in deze transitie. Het is echter wel interessant om de perspectieven op de toekomst in ons achterhoofd te houden om waardeoordelen te kunnen herkennen in de actualiteiten en gesprekken over voedsel. In Box 1 is een korte samenvatting van vijf visies op de toekomst van voedsel te vinden. Aan toekomstbeelden van het Zuid-Hollandse voedselsysteem wordt gewerkt in de lopende programma's (toekomstperspectieven Voedsel families, visie 'Feeding and greening the megacities', etc.).



2. We gaan in gesprek met de mensen uit het systeem

Een transitie moet tot stand komen door keuzes en gedrag van de mensen die opereren in het systeem. Om als provincie effectief te beïnvloeden in het Zuid-Hollandse voedselsysteem, moeten we goed weten wat er gaande is. De provincie is slechts één van de partijen in het grote geheel. Door alle partijen te betrekken kunnen de afhankelijkheden in het systeem blootgelegd worden. We stellen daarom als randvoorwaarde dat we andere partijen meenemen en betrekken in de verkenning. Dat helpt ons ook in het uitbreiden van ons netwerk.



3. We bekijken het voedselsysteem van heel dichtbij

Een verkenning doen naar de rol van de provincie in het voedselsysteem kan op verschillende niveaus. We kunnen vanuit een uitgezoomd perspectief de grote lijnen van het voedselsysteem bekijken en op geabstraheerd niveau daarin de invloed van de provincie uittekenen. Het resultaat is bijvoorbeeld een krachtenveldanalyse. Een tweede mogelijkheid is om juist gedetailleerd naar het voedselsysteem te kijken; op keten- dan wel productniveau onderzoeken waarom ketenpartijen bepaalde keuzes maken.

Zodra je bij de provincie werkt en denkt dat iets té concreet is, werk je eigenlijk alweer te lang bij de provincie. - Trainee



We kiezen voor de tweede optie en bekijken het Zuid-Hollandse voedselsysteem van

heel dichtbij. Het resultaat is dan dat we de stappen, betrokkenen en invloeden in beeld brengen voor specifieke voedselketens. Door preciezer te begrijpen wat er gebeurt in de Zuid-Hollandse voedselketens, krijgen we meer inzicht in waar voor de provincie 'knoppen' zitten om aan te draaien. We verwachten dat dit ons ook algemene lessen zal leren over het voedselsysteem en onze rol daarin en nieuwe informatie geeft over samenhang en het netwerk.

4. We slaan er de wetenschap op na

De oorspronkelijke aanleiding voor het starten van een verkenning naar voedselbeleid was het verschijnen van enkele publicaties over voedselbeleid en de Europese Farm-to-Fork strategie. Voor onze zoektocht naar de rol van de provincie in het voedselsysteem, lijkt het ons belangrijk om de kennis die voorhanden is over voedselbeleid in beeld te hebben. Dit geeft ons ook de mogelijkheid om theorie af te zetten tegen de praktijk. Daarnaast geeft het een overzicht waar anderen (overheden e.d.) mee bezig zijn. We kiezen daarom om de literatuur na te slaan op voedselbeleid en de handelingskaders daarbij voor de provincie.



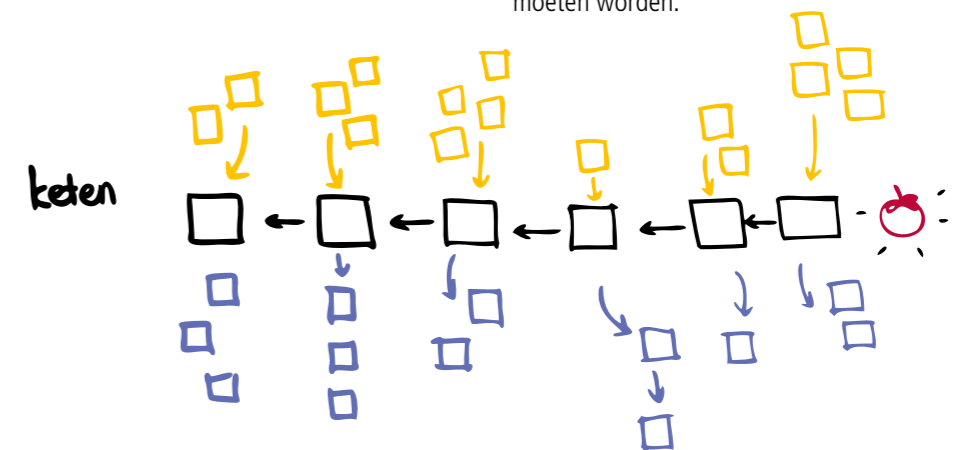
Aanpak

Binnen deze vier randvoorwaarden voor de verkenning kiezen we de volgende aanpak: we onderzoeken het voedselsysteem in focusgroepen met voedselactoren en reflecteren met hen op de toekomst. Daarnaast laten we een literatuurstudie uitvoeren.

Focusgroepen

We organiseren een aantal online bijeenkomsten met verschillende actoren uit het voedselsysteem, met wie we de ketenstappen onder de loep nemen en de drijfveren en (neven)effecten van deze stappen bespreken. Het centraal stellen van de keten helpt ons om het gesprek houvast te geven. Het geeft ons een gemeenschappelijke taal waarmee we de verschillende ketenpartijen samenbrengen. We vragen goed door over de stappen om verbanden tussen schakels en belangen van betrokken partijen boven tafel te krijgen. Een indruk van deze methode is hieronder weergegeven. Met deze methode bekijken we de keten op drie lagen:

- **Zwart:** De stappen in de keten van productoorsprong tot consument;
- **Geel:** De drijfveren voor de keuzes die worden gemaakt in elke ketenstap. Bijvoorbeeld: een tomaat wordt verpakt. Waarom is er voor precies deze verpakking gekozen? Is dat door een vraag van de supermarkt, heeft dit met wetgeving te maken?
- **Blauw:** De (neven)effecten die die keuze of stap met zich meebrengt. Als we wederom kijken naar de verpakking zou een effect kunnen zijn dat er meer (voedsel) verspilling ontstaat of een extra transport. De supermarkt stelt bijvoorbeeld bepaalde eisen aan de verpakking of productsamenstelling. Op het moment dat ze er tomaten van twee telers samengevoegd moeten worden, betekent dit dat ze tweemaal verpakt en getransporteerd moeten worden.



Figuur 3. Schematische weergave van de tomatenketen

KORTE SAMENVATTING PERSPECTIEVEN OP DUURZAAM VOEDSEL

Samengesteld uit:
PBL (2018) – Perspectieven op duurzaam
voedsel
PBL (2019) – Dagelijkse kost

Het PBL stelt dat de rol die partijen kunnen spelen in verduurzaming van het voedselsysteem, afhangt van onder andere het perspectief op duurzaam voedsel dat de partij erop nahoudt. Een perspectief op duurzaam voedsel is 'een min of meer samenhangend verhaal over wat het probleem met het huidige voedselsysteem is, wie het kan oplossen en hoe een duurzame toekomst kan worden bereikt.' De perspectieven dichten verschillende rollen toe aan consumenten, bedrijven en andere partijen. Het PBL onderscheidt vijf perspectieven die een rol spelen in het Nederlandse debat over de verduurzaming van het voedselsysteem:

1. Voldoende en voordelig voedsel op de wereldmarkt

In dit perspectief voorziet het huidige mondiale voedselsysteem in voldoende en betaalbaar voedsel, maar brengt het ook milieu- en gezondheidsproblemen met zich mee. Deze problemen zijn niet structureel van aard, maar kunnen grotendeels via de werking van de internationale markt worden opgelost. Waar de markt er niet in slaagt om tot een oplossing te komen en de maatschappij wel om een oplossing vraagt, is ingrijpen door de overheid legitiem. De overheid dient hierbij de marktwerking zo min mogelijk te verstoren. Dit kan bijvoorbeeld door 'externe kosten' te beprijsen en minimumeisen aan productieprocessen te stellen. De consument kiest voor lekker, gemakkelijk en goedkoop voedsel en is niet of nauwelijks bereid om meer te betalen voor duurzaam voedsel.

2. Technologisch optimisme

De opgave van het huidige voedselsysteem is volgens dit perspectief om voldoende voedsel te blijven produceren voor een groeiende – en steeds welvarender – wereldbevolking. In het verleden heeft landbouwkundig onderzoek sterk bijgedragen aan het vergroten van

de voedselzekerheid. Ook nu vormen wetenschap en technologie de sleutel tot een toekomstbestendige voedselproductie. Een radicale verandering van de organisatie van het voedselsysteem is niet nodig. Wetenschappers en ingenieurs blijven innovatieve producten en productiemethoden ontwikkelen. Overheden en bedrijven scheppen een goed innovatieklimaat waardoor innovatieve producten en methoden de markt bereiken. Consumenten zijn tevreden met het voedzame en veilige voedsel dat ze in de winkels vinden.

3. Alternatieve voedselnetwerken

Boeren en consumenten constateren in dit perspectief samen verschillende fundamentele problemen met het huidige voedselsysteem, zoals milieuvuiling, verminderd dierenwelzijn en een marginale rol van boeren in de voedselketen. Deze problemen zijn terug te voeren op het grootschalige, mondiale voedselsysteem dat anoniem, 'plaatsloos' voedsel produceert. De verbinding tussen boer en consument is verbroken en moet worden hersteld. Door lokale of regionale voedselnetwerken te vormen, krijgen boer en consument de mogelijkheid om te produceren en consumeren op een manier die bij hun persoonlijke en maatschappelijke waarden past. Overheden voeren beleid dat de voedselsoevereiniteit en de lokale of regionale zelfvoorziening vergroot.

4. De consument aan het stuur

In dit perspectief zijn consumenten zich, onder andere door voedselschandalen, bewust geworden van schaduwzijden van het conventionele voedselsysteem. Consumenten zijn niet langer tevreden met het voedsel dat hen aangeboden wordt, maar gaan aanvullende eisen aan producten stellen. Hierdoor beïnvloeden consumenten (en hun door ngo's vertegenwoordigde zorgen) de voedselproductie. Transparantie over de herkomst en productiewijze van producten

BOX 1

BOX 1

speelt een centrale rol. Labels geven de consument de mogelijkheid om producten te kopen die tegemoetkomen aan hun specifieke zorgen en wensen. Nieuwe ICT-toepassingen vergemakkelijken het verschaffen van transparantie en dragen bij aan een versnippering van issues en labels, waardoor nicheproducten steeds belangrijker worden. De overheid kan een rol spelen in het garanderen van de correctheid van consumenteninformatie.

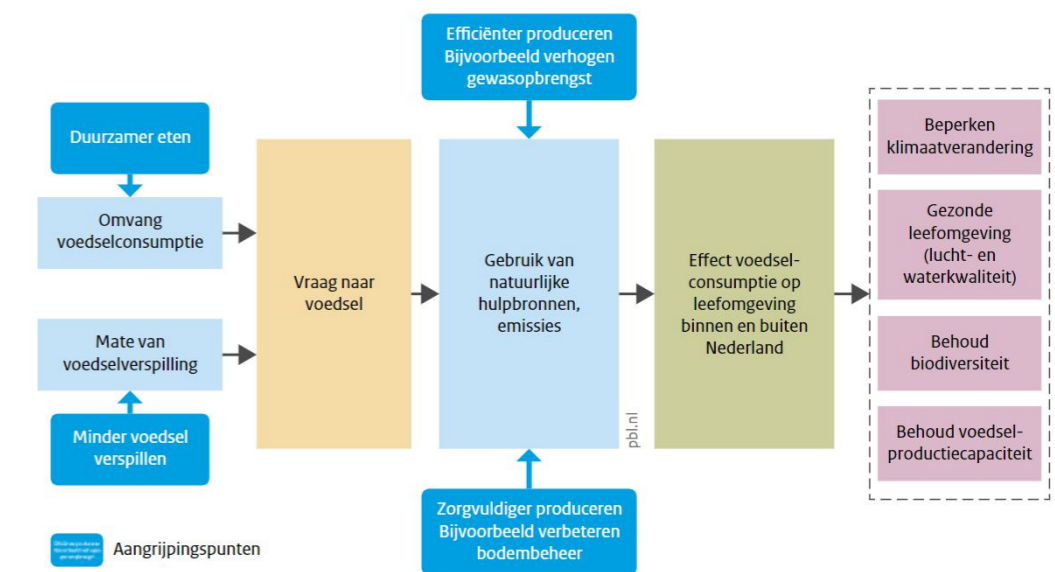
5. Integrale voedselpolitiek

Het huidige voedselsysteem kent in dit perspectief een breed scala aan problemen, van lokale en mondiale milieuproblemen tot 'oneerlijke' handel en een ongezond dieet. Deze problemen kunnen enkel in samenhang worden begrepen en opgelost. Een dergelijke integrale benadering vraagt om betrokkenheid van alle partijen in het voedselsysteem, zodat zij gezamenlijk op zoek kunnen gaan naar ketenbrede en sector-overschrijdende oplossingen. Akkoorden en ronde tafels

zijn hiervoor geijkte beleidsinstrumenten. Overheden hebben een sleutelpositie. Zij kunnen de randvoorwaarden van het voedselsysteem aanpassen en zo onduurzame praktijken ombuigen en een verduurzaming van het gehele systeem op gang brengen. Om effectief te sturen, dienen overheden op verschillende schaalniveaus actief te zijn in het opstellen en implementeren van voedselbeleid.

De verschillende perspectieven op duurzaam voedsel hebben – afhankelijk van hun dominantie in bepaalde debatten, organisaties en andere contexten – een meer of minder grote invloed op het denken en doen van partijen. Door de verschillende perspectieven en hun posities in beleid bloot te leggen, maakt de studie van het PBL reflectie mogelijk op de uiteenlopende ideeën en initiatieven die rond duurzaam voedsel bestaan en de wijze waarop hiermee in debat en beleid wordt omgegaan. Dergelijke reflectie biedt meerwaarde, omdat ze blinde vlekken en nieuwe ideeën en oplossingsrichtingen zichtbaar maakt en zo bij kan dragen aan een breder gedragen voedselbeleid.

Effecten van voedsel op de leefomgeving



Bron: PBL

Figuur 4. PBL rapport: Dagelijkse kost 2019

In de bijeenkomsten vullen we de drie lagen samen in. Na het bouwen van de keten houden we met de deelnemers een open gesprek over hoe zij tegen het systeem aankijken, waar het naartoe moet en hoe daaraan gewerkt kan worden, al dan niet samen met de provincie.

Om van meerdere kanten te kijken naar het voedselsysteem, willen we de methode toepassen op verschillende ketens: de ketens die beginnen in Zuid-Holland via primaire productie, de ketens waarvan de voedselproducten worden geïmporteerd of verwerkt in Zuid-Holland en het einde van de keten bij de Zuid-Hollandse consument. Binnen de huidige verkenning hebben we een focusgroep georganiseerd over de tomatenketen en de mogelijkheden onderzocht voor de kruidenketen en de lokale kaasketen. Ook hebben we de voedselomgeving van de Zuid-Hollandse consument onderzocht.

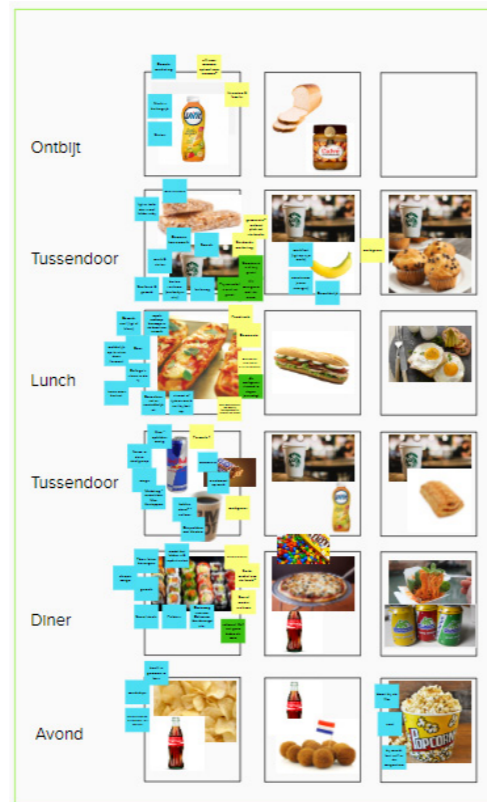
Consumenten perspectief

Voor de focusgroep over consumenten in Zuid-Holland nemen we een iets andere methodiek en zetten we niet de keten maar de consument zelf centraal. We gebruiken hiervoor het leefstijlenmodel van Mentality en kiezen twee profielen waar het maken van gezonde en duurzame voedselkeuzes een onderwerp van aandacht zijn. Vanuit fictieve personages van deze twee typen consument (zie figuur 6 en figuur 7) bekijken we de voedselkeuzes en de invloeden daarachter.

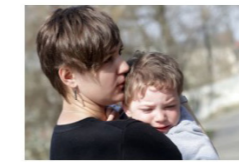
De focusgroepen vinden plaats in groepen van maximaal twaalf deelnemers. We kiezen een samenstelling van actoren uit de ketenschakels zelf (bijvoorbeeld telers, logistiek), vanuit een wat overkoepelend perspectief op de keten (bijvoorbeeld advies, onderzoek, gemeente) en een aantal collega's van de provincie. We werven deelnemers voor de focusgroepen uit ons netwerk en via doorverwijzingen.

Literatuurstudie naar voedselbeleid

We concluderen dat het bestuderen en samenvatten van de literatuur op voedselbeleid, minder leerzaam is dan het gesprek voeren met het netwerk. We besluiten daarom een opdracht te verstrekken voor de literatuurstudie aan Public Result en zelf meer tijd te besteden aan de focusgroepen. De vragen die we scherp willen krijgen is wat voedselbeleid inhoudt, hoe er al aan gewerkt wordt en welke bouwstenen voor regionaal voedselbeleid te herkennen zijn. De studie moet worden gedaan op basis van publicaties en beleidsdocumenten. We gebruiken het resultaat om meer betekenis te geven aan onze bevindingen. Het rapport is daarom bijgevoegd en als kennis en interpretatie door dit verslag gewoven.



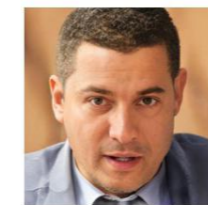
Figuur 5. Screenshot uit de consumentensessie: Welke keuzes maakt een consument en in het blauw, welke drijfveren liggen daaraan ten grondslag?



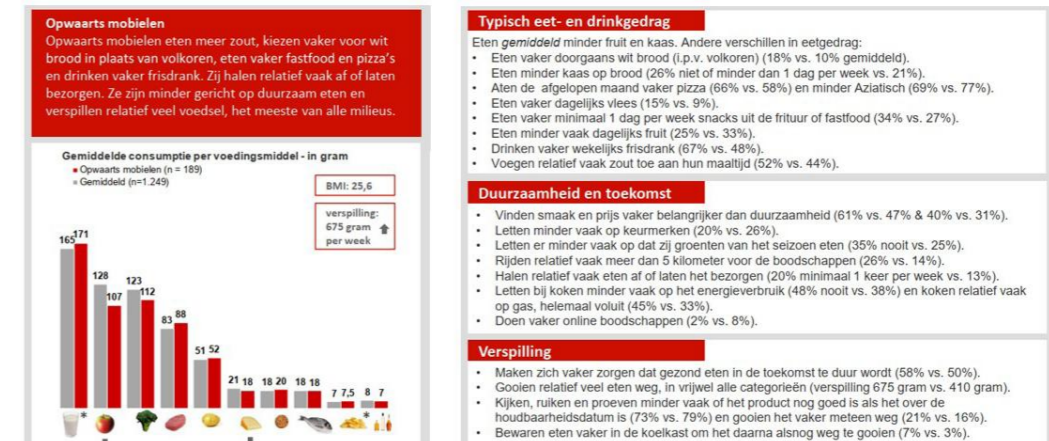
Kelly (27) woont met zontje **Ricky (2)** in een driekamerappartement in Bospolder Tussendijken, Rotterdam. Drie dagen per week werkt ze als administratief medewerker bij een magazijn in Spaanse Polder in Rotterdam waar ze met de bus naartoe gaat. In haar vrije tijd zoekt ze vrienden met jonge kinderen op in de buurt of op gaat ze shoppen en een ijsje eten met vriendinnen in de stad. Haar ouders wonen in de buurt en passen dan op Ricky. Plezier maken en comfortabel leven zijn voor haar belangrijk.



Figuur 6. Bron: Motivaction, 2015. Eetpatronen van verschillende sociale milieus, duurzaamheid en voedselverspilling.



Jamal (33) woont in een gerenoveerd appartement met dakterras in het statenkwartier van Den Haag. Hij werkt als adviseur bij een Randstedelijke hypotheekgroep, waar hij elke dag met zijn Vespa scooter naartoe reist. Jamal vindt status belangrijk en geeft graag geld uit aan mooie horloges, schoenen en nieuwe technologie. In het weekend spreekt hij met vrienden af om te gamen of een thriller te kijken. Hij gaat ook wel eens met zijn broer naar het race circuit of zelf karten.



Figuur 7. Bron: Motivaction, 2015. Eetpatronen van verschillende sociale milieus, duurzaamheid en voedselverspilling.

DEEL 3 OBSERVATIES & REFLECTIES

Bij de uitvoering van bovenstaande aanpak zijn sommige dingen goed of makkelijk gegaan, anderen minder. We hebben bekende dingen gehoord, naar andere invalshoeken geluisterd en nieuwe partijen gesproken. Vooral hebben we geprobeerd bewust en kritisch te kijken naar wat voor onze ogen plaatsvond. Onder het mom 'al doende leert men' delen we hier onze observaties.

Vorbereiding

Voor het organiseren van de focusgroepen namen we de verkenning naar voedselverspilling in Zuid-Holland ter inspiratie. Hierin wordt aanbevolen om als provincie te verdiepen in de ketens die hun oorsprong en meerdere schakels in Zuid-Holland hebben liggen. De belangrijkste voedselketens zijn dan glastuinbouw groenten, aardappelen, suikerbieten, vis, zuivel en fruit import. We nemen ons voor om voor deze zes producten verschillende soorten schaalniveaus van voedselketens te bekijken.

Observatie 1. De doelketens die we nu bekijken hebben allemaal hun oorsprong in de provincie. Juist als het gaat over voedselbeleid moeten we

breder kijken dan alleen naar de primaire ketens in Zuid-Holland.

We willen vollediger zijn en wijzigen onze aanpak naar meerdere soorten ketens die ook betrekking hebben op doorvoer, verwerking en afzet. De voedselsysteemstukken die we uitwerken zijn de tomatenketen en de regionale kaasketen (primaire productie in Zuid-Holland), de keten achter de krentenbol (invoerende en verwerkende industrie in Zuid-Holland) en de voedselomgeving van de Zuid-Hollandse consument (einde van de voedselketens).

Observatie 2. De reikwijdte en kwaliteit van het provinciale netwerk verschilt over sectoren en industrieën binnen het Zuid-Hollandse voedselsysteem.

Opvallend is dat we in samenspraak met met collega's vrij vlot een lijstje weten te vullen met interessante deelnemers voor de tomatenketen, maar dat dit voor de bijeenkomst over de krentenbolketen een stuk lastiger gaat. Dezelfde dynamiek zien we bij het benaderen van de deelnemers: voor de tomatenketen hebben we persoonlijk en snel contact en krijgen we veel enthousiaste reacties, voor de krentenbolketen moeten we daarentegen nog

Op korte termijn zal het je niet lukken om de ketens van de verwerkende industrie uit te pluizen. Het is niet transparant wie er in zitten en waar alles vandaan komt. Je zou dit deel van het voedselsysteem kunnen zien als het symbool van hoe groot en anoniem voedsel geworden is.

We willen van alles met het voedselsysteem, maar er echt bovenop zitten, dat doet de Nederlandse overheid niet.

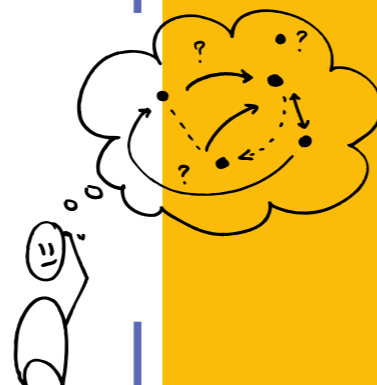
Reflectie 1 Voedsel is erg complex

In de afgelopen decennia hebben industrialisatie, globalisering, groeiende belangen van niet-agrarische spelers en veranderde consumptie de wereld van het voedsel veranderd met als gevolg een fors toegenomen complexiteit. Een voedselsysteem voegt per schakel in de keten alle gerelateerde bedrijven toe en neemt effecten op de natuurlijke en maatschappelijke omgeving mee (bijvoorbeeld gezondheids- en milieueffecten), net als de drijvende krachten achter voedselsystemen zoals bevolkingsgroei en culturele context. Waar we inmiddels echter mee te maken hebben is een voedselnet: een netwerk van vele onderling verweven deelnetwerken van materiaal- en informatiestromen (WRR, 2014). Als we inzoomen op Zuid-Holland stuiten we op een lange keten met veel wisselingen, onzekerheden partijen en handelingen. Op allerlei fronten moeten keuzes worden gemaakt. De (wisselende) marges in prijs, hoeveelheden, soorten en tijd bepalen het spel van het

risicomanagement van de teler.

Aan het einde van de keten zien we een consument die geleid wordt door velerlei prikkels bij het maken van voedselkeuzes. Buiten de supermarkt wordt hij ingefluisterd door opvoeding, vrienden, reclames, media. De partijen die (kunnen) beïnvloeden lopen uiteen van de voedingsmiddelenindustrie tot de zorgverzekeraar tot school of de overheid. Niet alleen spelen ecologische uitdagingen zoals circulariteit, emissie, biodiversiteit of bodemdaling, het voedselnet is ook een veroorzaker of uitkomst van sociale en economische opgaven zoals armoede, gezondheid, verspilling, eerlijke handel en verdienvermogen.

Onze conclusie: op meerdere niveaus is voedsel een complex beleidsthema. We hebben dus in Zuid-Holland te maken met een veelzijdigheid aan opgaven in een groot en invloedrijk voedselnet.



via een intermediair het gesprek openen.

Uiteindelijk komen we tot volledige organisatie van de focusgroepen over tomatenketens en consumenten, stellen we de focusgroep over de lokale kaasketen uit en organiseren we een verkennend gesprek over de kruidenketen in plaats van de krentenbol.

Focusgroep tomaat

De eerste onlinebijeenkomst over de tomatenketen vond plaats op 13 juli 2020. In deze focusgroep spraken we met ondernemer Ted Duivensteijn, lector ketens Woody Majiers en Amelia Oei van de gemeente Rotterdam. Vanuit de provincie waren we aanwezig met Marloes van programma circulair, Hanneke vanuit de Greenports en Marte, Janne en Anne vanuit de voedselverkenning.

Observatie 3. De mensen in deze bijeenkomst kenden elkaar al bijna allemaal. Naast dat onze deelnemers bekend waren met de provincie, kenden zij elkaar onderling ook.

Het programma startte met een kennismaking aan de hand van een reflectie op het voedselsysteem en de coronasituatie en bespreking van de verwachtingen. Bij deze vraag passeerden thema's als voedselveiligheid, voedselverspilling, nieuwe verdienmodellen, gezondheid, sociale gelijkheid, digitalisering, korte ketens, consumenten, andere gewassen en circulariteit de revue. Door alle drie de deelnemers werd bevestigd dat het tijd is voor verandering in het voedselsysteem en dat het voor de provincie zinvol is om onze rol te verkennen.

Observatie 4. De deelnemers van deze focusgroep zien – al bij de introductie – verbanden tussen het Zuid-Hollandse voedselsysteem en een veelvoud aan opgaven. Ook erkennen ze dat de provincie een rol moet hebben in het verduurzamen van dit systeem.

Na de introductie construeerden we de tomatenketen en achterhaalden we de

onderliggende verbanden en invloeden. In deze opdracht kwamen we uit op een keten van drieëntwintig stappen waarin de tomaat gekweekt, verzorgd, geplukt, verzameld, gesorteerd, verpakt, getest, vervoerd, opgeslagen en verkocht wordt. Binnen deze stappen zitten allerlei mogelijkheden tot verschillende keuzes. Telers kunnen verschillende tomaten kweken, samenwerken met andere telers, kiezen voor verschillende verpakkers, logistieke partijen, en ook meerdere tomatenproductielijnen op hun bedrijf hebben lopen. Parallel aan deze keten van zaadje tot schap loopt nog een innovatiespoor, waar bedrijven of groepen telers in samenspraak met supermarkten proberen het product of ketenstappen te verbeteren en vernieuwen.

Observatie 5. De tomaat legt een lange reis af tot de supermarkt. Als een tomaat met het openbaar vervoer zou reizen van zaadje tot schap, zou deze maar liefst tweeëntwintig keer overstappen. Op elk overstappunt zou de tomaat keuze hebben uit vier á vijf verschillende vervoerders.

Hierna onderzoeken we de beïnvloedende partijen en acties om deze keten heen. Met andere woorden, we vragen de deelnemers te vertellen waarom een tomaat op één van de tweeëntwintig kruispunten een bepaalde richting neemt. Het blijkt dat de keuzes van de teler vooral worden gemaakt gebaseerd op het contact met de supermarkt. Dit gaat over aantallen, typen en prijzen en wordt vastgelegd voor wisselende tijdspannen. De distributie vanaf het bedrijf tot de supermarkt wordt hier ook naar ingericht. Bovenop de afspraken met de supermarkt hebben de ketenpartijen te maken met allerlei richtlijnen voor kwaliteit, verpakking, vervoer. De supermarkt past op haar beurt de bestellingen bij de tomatenteler aan op het koopgedrag van de consument. Echter als we verder doorvragen, blijkt dat het koopgedrag van de consument weer wordt beïnvloed door de supermarktketens via voedselomgeving, aanbiedingen, reclames en recepturen.

Observatie 6. Ketenpartijen hebben met allerlei richtlijnen en voorschriften te maken voor hun vaste routines.

Afspraken met supermarkten over producten, hoeveelheden en prijzen zijn sterk bepalende krachten voor de keuzes die ketenpartijen op kortere termijn maken.

Observatie 7. Als we het hebben over drijfveren in de tomatenketen, komt de provincie niet langs als beïnvloedende partij op één van de keuzemomenten.

Het laatste onderdeel van de bijeenkomst betrof een reflectie op het tomatensysteem en de drijfveren en partijen: hoe ziet de keten eruit? Hoe kijk je naar dit systeem in het licht van transitie in het voedselsysteem? Wat kan de provincie hiermee? De deelnemers constateren dat in het tomatensysteem sterke en grensoverschrijdende marktdynamieken spelen, die ook aan de orde zijn in andere delen van het voedselsysteem. Enerzijds is het systeem sociaal en economisch complex door de vele partijen en invloeden, anderzijds door de samenhang met thema's als water, energie, landschap,

ruimtegebruik, biodiversiteit. Er wordt gesteld dat de enige weg naar een goede balans tussen al deze elementen naar een compleet ander systeem is.

Observatie 8. Er lijkt een mismatch te zijn tussen de verstreckende transitie die overheden willen bewerkstelligen en de mate van sturing die overheden aannemen.

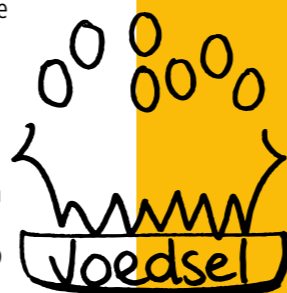
We spreken verder over de rol van de overheid en provincie in dit systeem. In andere landen staat voedsel veel hoger op de agenda van overheden en van inwoners. Het voedselbeleid in Nederland is altijd liberaal geweest met weinig overheidsbemoeienis op de ontwikkeling van kennis, ketensturing, voedselomgeving en voedselaanbod. Wij zitten op losse plekken in de keten waar we neit consequent aanwezig zijn. Onze rol is vaak faciliterend en niet richting gevend, dus zijn we niet de bepalende partij. Daarbij zijn weinig inwoners van Nederland sterk verbonden met hun voedsel of de boeren in het land..

Observatie 9. Als we vragen naar lessen voor provinciaal voedselbeleid, komt de provincie in bijna alle suggesties

beloond. Dit vereist ook interventies breder in de keten, zoals bij logistiek, verwerking, retail en verwerking. Beleid gaat bovendien niet alleen over klimaat of milieu, maar ook over gezondheid, circulariteit, veiligheid en economie. Sectoraal denken en organiseren impliceert dat we informatie en correlaties missen; in de verkenning hebben we ontdekt dat er ook in het voedselnet van de provincie Zuid-Holland verbanden zijn die wij nog niet scherp in beeld hebben of waar we nog niet naar handelen. De meerwaarde van breed, integraal voedselbeleid zit hem in het erkennen van en inspelen op de onderliggende verbanden.

Zeventig procent van wat er in een supermarkt te vinden is, is ongezond.

Je kind elke dag een appel meegeven als tussendoortje, is vele malen duurder dan je kind een suikerrijke koek meegeven als tussendoortje.



Reflectie 2 Voedselbeleid past beter bij dit net dan sectoraal beleid.

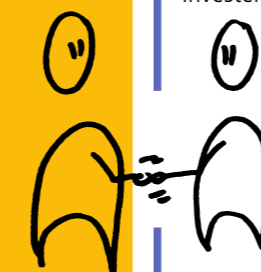
In het voedselnet doen zich vele verbanden en belangen voor die nauw met elkaar verbonden en van elkaar afhankelijk zijn. Keuzes die onderdelen van het voedselnet maken hebben invloed op de rest van het net. In de literatuur wordt gesteld dat de vele interacties tussen subsystemen in het voedselnet vragen om coherent, integraal en op elkaar afgestemd beleid (SAPERA, 2020).

Voedselbeleid gaat over het verbreden van het overheidshandelen in het voedselsysteem. Het is integraal in plaats van sectoraal en maakt de overgang van alleen het toewerken naar andere productie, naar het toewerken van een heel ander systeem waarin ander gedrag wordt

Kelly denkt dat ze gezond eet, maar doet dit niet. Maar hoe moet ze weten wat echt gezond is?

Moeten we deze mensen iets leren om andere keuzes te maken, of moeten we de keuzes makkelijker maken voor ze?

Ik zou graag zien dat er met meer energie en wilskracht wordt samengewerkt tussen de partijen die allemaal bij dit vraagstuk betrokken zijn.



naar boven als de verbindende partij.

Tot slot geven de deelnemers ons suggesties voor de rest van de verkenning en hun lessen uit de bijeenkomst voor de provincie. Opvallend is dat de provincie in alle opmerkingen wordt aangehaald als verbindende partij. Verbinden gaat dan over het niveau van thematiek (verbinden van water, grondstoffen, landschap, energie en voedsel), het niveau van voedselactoren (verbinden van consument en boer of wetenschap en bedrijfsleven) en op niveau van organisatie (samenwerking zoeken met gemeentes).

Focusgroep consumptie

Op donderdag 16 juli 2020 organiseren we onze tweede bijeenkomst over consumenten in Zuid-Holland en het voedselsysteem waarin zij bewegen. Aanwezig zijn Joost Knüppe namens het Voedingscentrum, Manja van de Plasse van Jong Leren Eten, Karin de Jager van de gemeente Rotterdam, Linda Schonewille van Jongeren op Gezond Gewicht, Lara van der Velde vanuit het LUMC en Ella Roelfsema van Zero Foodwaste Rotterdam. Vanuit de provincie zijn we aanwezig met Irene Voskamp-ter Borg van programma Gezond en Veilig, Marloes Arkesteijn van programma Circulair en Marte Nooijen, Janne de Hoop en Anne Zuure vanuit de voedselverkenning.

Reflectie 3 De provincie is een goede verbinder

De provincie Zuid-Holland heeft zich afgelopen jaren bezig gehouden met netwerkend werken en zich opstellen als samenwerkende overheid in onder andere het netwerk rondom de Greenports en Voedsel families. Het verschil tussen het wel of niet netwerken kwam naar boven toen we voor de focusgroep over de tomatenketen veel suggesties kregen en binnen een paar dagen de meesten gesproken hadden en voor de focusgroep over import en doorvoer nog moesten beginnen aan een netwerk. Investeren. Voor de focusgroep over gezondheid en consumenten waren opvallend veel partijen geïnteresseerd om met ons in gesprek te gaan; er lijkt hier echt een behoefte te liggen aan samenwerking en verbinding.

Voor de provincie zien deelnemers ook een taak weggelegd in het

In deze bijeenkomst richten we ons op de consument in Zuid-Holland. Het doel is om – net als bij het verloop van de tomatenketen – te achterhalen welke voedselkeuzes er gemaakt worden en waarom. We bekijken de voedselkeuzes vooral in het licht van gezondheid; op deze manier kunnen we een gerichte groep experts uitnodigen en focus houden in de bijeenkomst. We verwachten dat we ook iets leren over bijvoorbeeld duurzame consumptie als we meer weten over keuzes van consumenten.

Observatie 10. Het lijkt wellicht logisch dat gezondheid en duurzaamheid met elkaar vervlochten zijn, beiden vragen immers een transitie van het voedselsysteem. Toch constateren we dat de thema's elk een vrijwel volledig gescheiden netwerk en dynamiek hebben.

samenbrengen van partijen om samen te werken, te leren van elkaars werkzaamheden en elkaar te versterken. Dit gaat over partijen die kunnen samenwerken maar ook over het verbinden van boer en burger en wetenschap en bedrijfsleven. Voor onszelf is het advies om meer verbinding te leggen in het werk dat we doen, door opgaven inhoudelijk aan elkaar te verbinden en te groeien in het integrale denken en werken. Denken in verbanden tussen verschillende systemen en verbindingen leggen in het voedselsysteem behelst ook het afstemmen van onze eigen inzet op dat van andere overheidslagen. Zo wordt er binnen de Gemeente Rotterdam gewerkt aan een integraal voedselbeleid. In deze verkenning kwam dus naar voren dat de provincie en o.a. gemeente Rotterdam goed zouden kunnen samenwerken op het ontwikkelen van voedselbeleid.

Observatie 11. Het is voor het merendeel van de deelnemers niet bekend wat de provincie doet aan voedsel in relatie tot gezondheid.

Wederom beginnen we de bijeenkomst met een kennismaking en het uitspreken van de verwachtingen. De groep is groter dan vorige keer en bijna alle deelnemers werken aan hetzelfde thema: inwoners gezonder laten eten. Toch is het voor bijna allemaal de eerste keer dat ze elkaar zien, dat ze in contact zijn met de provincie en van elkaar horen wat ze doen. Er wordt door meerdere deelnemers gevraagd naar wat de inzet en rol van de provincie is op het gebied van gezond voedsel.

Observatie 12. In deze werksessie kennen de partijen elkaar niet, terwijl ze veel raakvlakken hebben qua bezigheden. De aanwezigen willen graag uitwisselen over hun werk en zijn op zoek naar verbinding en versterking.

In de bijeenkomst zetten we de Zuid-Hollandse consument centraal en verplaatsen we ons in twee fictieve consumenten met een ongezonde leefstijl. We denken na over hun voedselkeuzes aan de hand van het samenstellen van een typisch weekmenu. Tijdens deze opdracht ontstaat voor beide Zuid-Hollandse consumenten langzaam een duidelijk ongezond weekmenu. In het

Reflectie 4 We houden ons niet bezig met de meest krachtige invloeden

In de focusgroepen zijn we op zoek gegaan naar de drijfveren uit de ketens en voedselomgeving. Naast de complexiteit in thematiek, belangen en betrokkenen constateren we dat de voedselindustrie in beide focusgroepen als krachtige drijver ten tafel komt. Er lijkt een cirkel te zitten in de macht die bij de supermarkt gelegd wordt, die vervolgens weer haar handelen laat afhangen van de consument, die bij doorvragen eigenlijk vooral onbewust handelt op basis van prikkels die deels weer voortkomen vanuit de

gesprek ontstaat enig ongemak om dit, - in een groep waar duidelijk bewust over eten wordt nagedacht - voor de personages op een rijtje te zetten en onwillekeurig te oordelen over hun voedselkeuzes. We belanden in een discussie over de legitimiteit om op deze manier te spreken over wat Zuid-Hollanders eten. Moeten we deze mensen niet eerst beter leren kennen? En aan ze vragen wat ze eten? Er wordt instemmend gereageerd.

Observatie 13. De consument wordt in de eerste instantie gezien als een vrije speler in het voedselsysteem wiens keuzevrijheid we dienen te respecteren. Tegelijk wordt de consument daarmee dé partij om de beïnvloeden.

Aan de hand van de menu's gaan we op zoek naar de drijfveren achter de keuzes. Een deel van de bepalende factoren blijkt te liggen bij de smaak, stijl en opvattingen van de consument zelf. Voor Kelly is prijs, snelheid, gewoonte en gezondheid van haar kind belangrijk, voor Jamal is status, beleving en gemak belangrijk. Deze waarden en bijbehorende producten worden gevoed door allerlei externe invloeden zoals opvoeding, cultuur, sociale omgeving, media, magazines en reclames. De normen en opvattingen daarachter blijken op hun beurt weer bepaald te worden door grote partijen uit het voedselsysteem zoals supermarkten en grote voedselbedrijven.

voedingsindustrie. Ook voor de tomatenteler gaat op dat hij voor veel dingen wel zelf aan het roer staat – wat wordt er geteeld, hoe veel, welke kleur, wanneer het klaar is, hoe moet het verpakt, vervoerd, etc.– maar eigenlijk al deze keuzes laat afhangen van de ondernemingsruimte die hij heeft in de afspraken met de supermarkt. Met deze observaties is het interessant dat wij ons qua netwerk en beleid niet veel bezighouden met zowel met voedselomgeving als met grote voedingsindustrie bedrijven.



Observatie 14. De consument kan ook worden gezien als een gewoontedier dat van vele kanten wordt beïnvloed door partijen die niet per se het beste voor hebben met de gezondheid van de consument.

We zijn het er over eens dat consumenten gezonder moeten eten, echter is de vraag hoe. Er wordt getwijfeld of de weg is via het voorlichten van de consument of het scheppen van een omgeving waar het makkelijk gezonde keuzes maken is. Er worden sceptische notities gemaakt bij het voorlichten of opleiden van consumenten; de kracht van de automatische onbewuste piloot moet niet worden onderschat. De voedselomgeving veranderen is effectiever maar vereist veel meer sturing.

Observatie 15. Het veranderen van de voedselomgeving lijkt een effectieve weg naar gezonde consumptie te zijn. Tegelijkertijd lijkt dit ook een wat controversieel middel te zijn wat in Nederland naar verwachting niet snel wordt opgepakt.

Allerlei partijen komen langs die zouden kunnen helpen in één van deze twee interventies: zorgverzekeraars, kinderopvang, scholen, werkgevers. Overheden hebben via ruimtelijke ordening invloed op de voedselomgeving en kunnen meer verantwoordelijkheid nemen. Frankrijk wordt aangehaald als voorbeeld, waar door de overheid wordt bepaald wat kinderen op school voor lunch eten.

Observatie 16. Voedsel is niet alleen een integraal thema als het gaat over gezondheid en duurzaamheid, maar ook als het gaat over sociale thema's zoals armoede en mobiliteit.

Ter afsluiting wordt de provincie meegegeven om niet alleen naar gezondheid te kijken, maar ook thema's als duurzaamheid mee te nemen. Verbreiding van onderwerpen en het zien van de samenhang is het devies: armoede heeft ook een grote invloed op voedselkeuzes en zo spelen ook bereikbaarheid en mobiliteit mee. Er worden verschillende partijen aangedragen om verbinding mee te zoeken of mee uit te wisselen, variërend van ander overheden tot reeds bestaande netwerken. Eén van de deelnemers benadrukt het belang van continuïteit in het beleid, niet alleen voor de inwoners van de provincie maar ook voor de samenwerkende partijen. De aanwezigen geven aan de sessie interessant en nuttig te vinden. Er worden onderling een aantal vervolgspraken gemaakt.

Observatie 17. Met deze bijeenkomst hebben we al nieuwe verbindingen tussen partijen en projecten gefaciliteerd.

Afronding

We kijken terug op de twee leerzame bijeenkomsten en werken ze uit. We bespreken een aantal inzichten met collega's en reflecteren met hen op het verloop van de sessies. We puzzelen met de ideeën, quotes, post-its, observaties. Wat zegt dit ons over voedselbeleid?

Observatie 18. Het expliciet maken van het verkennen en dit uitvoeren los van een sectoraal georganiseerde thuisbasis, help ons een open perspectief aan te nemen in de verkenning naar voedselbeleid.

Reflectie 5 We zitten er niet strak op

Als we spreken over de rol van de overheid en de provincie in het veranderen van het voedselsysteem, wordt een aantal keer een fundamentele opmerking gemaakt over overheidsbemoeienis. In vergelijking tot andere landen zoals Frankrijk, Spanje en Italië, zien we dat overheden veel sterker sturen op wat er gegeten wordt en dat voedsel een belangrijkere plaats heeft in de cultuur. In Nederland heeft daarentegen altijd een liberaal overheidsbeleid gegolden waarin alle voedselactoren veel vrijheid hebben gehad om vooral economisch gerichte keuzes te maken.

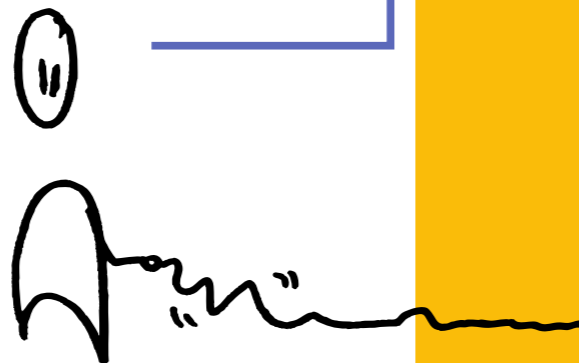
Onderliggend aan voedselbeleid is dus niet alleen de vraag hoe we ons beleid invullen, maar ook hoe veel we kunnen en willen doen en wat we belangrijk vinden. De mate van sturing kan worden gezien als uitkomst van bepaalde opvattingen over hoe de samenleving zou moeten werken. Om grip te krijgen op deze opvattingen heeft het PBL vier waardenoriëntaties omschreven met betrekking tot voedselbeleid. Deze oriëntaties bepalen de focus van het beleid en met welke actoren en instrumenten wordt gewerkt. Het PBL onderscheidt de volgende vier:

- De bestendige samenleving, waar zekerheid, toegang, behoud, leefbaarheid, gehoord worden centraal staan. Doelen van het beleid zouden vooral liggen op economisch vlak, namelijk het realiseren van voedselzekerheid en het verdienvermogen van de keten.
- De georganiseerde samenleving waar waarden centraal staan zoals afgewogen regels, optimalisering, naleving van regels

en passende sancties. Beleidsdoelen zullen gericht zijn op het vinden van een balans tussen economie (voedselzekerheid), gezondheid (sociale gelijkheid) en ecologie (minimale ecologische impact). Het is de taak aan de overheid om de verschillende doelen af te wegen en met elkaar te verzoenen.

- In een ondernemende samenleving zijn innovatie, vooruitgang, ondernemen, economie, vrijheid en competitie belangrijk. Voedselbeleid is vanuit dit perspectief succesvol als het innovatief vermogen van de Nederlandse voedselsector toeneemt, als er vanuit de markt vooruitgang is geboekt in het duurzamer en efficiënter maken van het voedselnet en als de voedselzekerheid gewaarborgd is. Met de vrije markt als uitgangspunt kan de overheid kaders en richtlijnen opstellen en is het aan de markt op welke manier bedrijven voldoen aan internationale eisen voor voedselkwaliteit, milieu en diervriendelijkheid.
- De laatste waardeoriëntatie valt onder de wederkerige samenleving en hecht waarde aan bescherming, samenwerking, matiging, eerlijke verdeling en bewustzijn. Voedselbeleid is vanuit dit perspectief succesvol als de co2-uitstoot en de landvoetafdruk tot een minimum beperkt blijven, dierenwelzijn op orde is en de consument van een gezond, duurzaam en betaalbaar voedingspatroon geniet.

Meer informatie en interpretatie is te vinden in bijgevoegde literatuurstudie naar voedselbeleid.



DEEL 4 AANBEVELINGEN

Deze verkenning moest ons wijzer maken over voedselbeleid en wat we daarmee kunnen als provincie. Op basis van onze observaties en conclusies volgen hieronder een aantal aanbevelingen voor vervolgstappen.

Voortzetten verkenning

Onze eerste aanbeveling is om niet te stoppen met verkennen en onze praktijkkennis over het voedselnet verder uit te diepen. Traditioneel lag de focus met name op beleid voor de primaire productie. Netwerken zoals de voedsel families en de Greenports laten zien dat deze inspanningen zich lonen. Dit wordt bevestigd door het grote contrast tussen deze sessies en de gesprekken over gezondheid. De verkenning bevestigt dat er behoefte is aan een bredere rol van de provincie op het thema voedsel. Ook wordt bevestigd dat we buiten de primaire productie nog weinig zicht hebben op de werkingen van het voedselsysteem. De ketenanalyses helpen ons om zicht te krijgen op de knoppen waar aan gedraaid kan worden.

Zoals gezegd hebben we slechts 2 ketens bekeken binnen het gehele voedselnet in Zuid-Holland. Ookal heeft deze gerichte blik een groot aantal observaties opgeleverd, deze zullen geverifieerd en aangevuld moeten worden met ervaringen uit andere Zuid-Hollandse ketens. Daarnaast hebben de georganiseerde workshops ook nieuwe vragen opgeworpen. Zo werd er bij de consumenten sessie expliciet gevraagd om een vervolg om uitgebreider kennis te delen. Om meer te kunnen zeggen over de potentie van provinciale sturing, adviseren wij daarom om de verkenning door te zetten.

Voedselbeleid gaat over het uitlokken of sturen op bepaalde keuzes van actoren in het voedselsysteem. De provincie heeft mogelijkheden om zelf triggers voor de ketenpartijen te organiseren of om de andere triggers uit het systeem te beïnvloeden. Meer beeld van de verschillende voedselsystemen in Zuid-Holland en de krachtenvelden eromheen, stelt ons in staat om preciezer te bepalen waar en hoe we willen sturen.

Methodiek: inzoomen om systemisch te kijken

Daarom stellen we voor om met deze methode door te gaan. Het gebruik van de methode event storming binnen onze workshops was

een positieve ervaring. Door de verbinding te houden met de praktijk bleven de verschillende partijen in dezelfde taal praten. Daardoor konden gemakkelijker verbanden worden gelegd over de gehele keten. Wij adviseren dan ook om deze methode te gebruiken bij het vervolgen van de verkenning. Dit is direct uit te voeren met de reeds gelegde contacten in de kaasketen en kruidenketen. Resultaten vanuit verschillende systemen kunnen we verzamelen in een dashboard.

Doelstelling: naar een voedseldashboard

Om integraal sturing te kunnen bieden in het voedselnet zullen eerst de knoppen waaraan gedraaid kan worden in beeld gebracht moeten zijn. Idealiter denken wij daarom dat het erg interessant is om toe te werken naar een voedseldashboard. In dit dashboard is de beïnvloeding van de provincie op verschillende ketens weergegeven. Daarbij worden de afhankelijkheden in het systeem naar voren gehaald. Dit (veranderlijke) dashboard kan continue ge-update worden vanuit nieuwe inzichten en workshops.

Dit dashboard is geen eindresultaat maar een tool om

- Geïnformeerde beleidskeuzes te kunnen maken als provincie over waar en hoe een rol wordt ingenomen.
- Verder in gesprek te gaan met stakeholders en samen acties te formuleren.

Eén voedselverhaal

Het voedselsysteem is complex en constant in beweging. Voedsel is bij uitstek een subjectief beleidsveld, wat bol staat van cultuur, opvattingen en perspectieven. Voedselbeleid gaat daarom bij uitstek over gesprek en netwerkvorming.

Rondom de primaire productie heeft netwerkvorming plaatsgevonden. Hier is een gezamenlijk verhaal ontstaan. In dit verhaal is ruimte voor verschillende 'lagen' van technologisch optimisme tot korte ketens. Ondanks, of wellicht dankzij, deze diversiteit binnen het netwerk ontstaat een zeker rolbewustzijn waardoor partijen elkaar weten te vinden. Daarnaast ontstaat er verbinding op waardeniveau: een toekomst met duurzame productie bijvoorbeeld.

De provincie kan een rol nemen om dit verhaal uit te breiden naar het volledige thema voedsel. Hierin komen theorie en praktijk nadrukkelijk bij elkaar. Het dashboard kan helpen om op basis van gesprekken dit verhaal te vormen. Het gaat hierbij dus niet om het vormen van een provinciaal voedselverhaal maar om het vormen van een gemeenschappelijk voedselverhaal in Zuid-Holland. Provincie Zuid-Holland is hier een van de partners in en kan een rol nemen om het benodigde proces te faciliteren.

Voedsel georganiseerd

In de verkenning merkten we dat het juist belangrijk is om hierbij voedsel als integraal perspectief neer te zetten. Voedsel is meer dan de som der delen van subthema's zoals circulair, landbouw, tuinbouw en gezondheid. Daarom zou ook in de provincie een georganiseerd voedselperspectief meoten zijn. Als we ons voorstellen dat voedselbeleid een taart is, zijn we nu zo georganiseerd dat we deze taart opsnijden in punten. Iemand is verantwoordelijk voor de punt circulair, iemand voor tuinbouw etc. Maar een taart bak je ook niet punt voor punt maar in zijn geheel. Voedsel zou dus als integraal perspectief georganiseerd moeten worden, waar vanuit verschillende expertises aan bijgedragen kan worden.

Al doende leert men

Een voedselverhaal voor Zuid-Holland ontstaat niet aan een bureau. Niet op zijn minst omdat we als provincie vaak niet de meest invloedrijke partij zijn. Waar het bijvoorbeeld gaat over gezonde voeding bevinden zich veel invloedrijke factoren in de supermarkt, in het sociaal domein en in de privésfeer van inwoners. Wel zien we dat er organisaties en andere stakeholders zijn die wél direct invloed hebben op deze factoren. In onze eerste werksessie ontdekten we dat we vaak nog niet met deze partijen in contact zijn, maar dat ze ook vaak nog niet met elkaar in contact zijn.

Als provincie kunnen we op dit niveau een rol spelen. Uiteindelijk willen we graag gedrag van stakeholders beïnvloeden. Het is daarom belangrijk om dit te doen door aan te sluiten op de praktijk van deze stakeholders. Wederom kan een dashboard een vorm zijn om een gesprek te voeren over hoe deze realiteit er voor hen uit ziet. Op basis daarvan kunnen samen activiteiten worden opgepakt. Er zijn echter ook andere mogelijkheden om samen een verhaal te starten. Denk bijvoorbeeld aan een convenant voor gezonde voedselomgevingen of een Groene Cirkel rondom voedsel. Zo dragen we dicht bij de praktijk bij de verhaallijnen die het Zuid-Hollandse voedselverhaal vormen.

In het kort: al doende leert men, de beste stuurlui staan niét aan wal.

