



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK



Zaadje geplant?

Beleidsvaluatie Voedselagenda
2016-2020

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Miranda Witvliet
Denise Bijman

Amsterdam, 25 februari 2022
Publicatienr. 21102

© 2022 RegioPlan, in opdracht van het ministerie van LNV

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doel en onderzoeksvragen	5
1.3 Methode	7
1.4 Leeswijzer	8
2 Voedselbeleid 2016-2020	10
2.1 Totstandkoming Voedselagenda	10
2.2 Beleidstheorie Voedselagenda	11
2.3 Beleidstheorie aanpak Voedselverspilling	14
2.4 Beleidstheorie Nationaal Actieplan Groenten en Fruit (NAGF)	17
3 Integrale samenwerking	21
3.1 Samenwerking tussen ministeries	21
3.2 Samenwerking met de keten	21
4 Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid Voedselagenda	24
4.1 Doelbereik: output en outcome	24
4.2 Doeltreffendheid	27
4.3 Doelmatigheid	30
5 Aanpak Voedselverspilling	32
5.1 Opzet en samenwerking	32
5.2 Doelbereik	33
5.3 Doeltreffendheid	33
6 Nationaal Actieplan Groenten en Fruit	36
6.1 Opzet en samenwerking	36
6.2 Doelbereik	37
6.3 Doeltreffendheid	37
7 Conclusie	39
7.1 Algemene conclusie	39
7.2 Geleerde lessen	41
Bijlage 1: Overzicht geïnterviewden	44
Bijlage 2: Bronnenlijst	46



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Management- samenvatting

MM

Managementsamenvatting

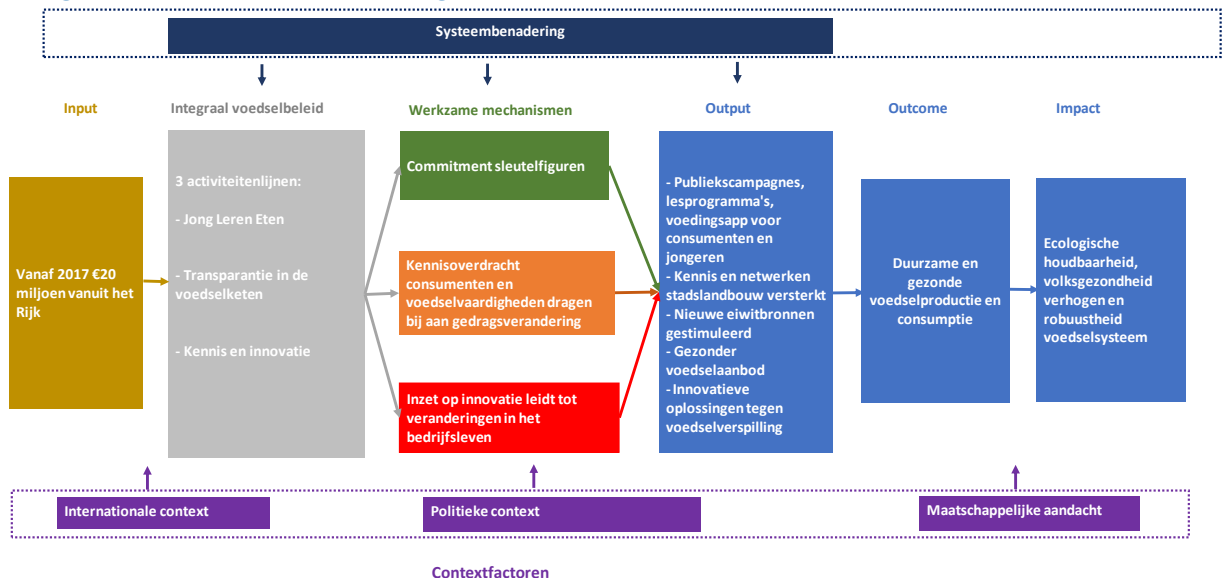
Aanleiding en doel

In opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft Regioplan een beleidsevaluatie uitgevoerd van het voedselbeleid ingezet in de periode 2016-2020, zoals dat in 2015 is gepresenteerd in de Voedselagenda. Het doel van de beleidsevaluatie is het onderzoeken van de doeltreffendheid en (waar mogelijk) doelmatigheid van de Voedselagenda. De inzichten die de evaluatie opleveren moeten bruikbaar zijn voor het vormgeven van een nieuw voedselbeleid. Naast de overkoepelende evaluatie van de Voedselagenda zijn de aanpak Voedselverspilling en het Nationaal Actieplan Groenten en Fruit (NAGF) apart geëvalueerd.

Voor deze evaluatie hebben we Realistisch Evalueren (zie Pawson & Tilley, 1997) als kapstok gebruikt. Hiervoor is de beleidstheorie van de Voedselagenda (zie figuur M.1) gereconstrueerd en vervolgens getoetst. Het onderzoeken van het al dan niet optreden van beoogde werkzame mechanismen van het beleid in de praktijk levert aanwijzingen voor de mate waarin het beleid doeltreffend is geweest. Daarbij hebben we ook rekening gehouden met contextfactoren die het doelbereik van het beleid mogelijk hebben beïnvloed. Ook voor de aanpak Voedselverspilling en het NAGF zijn in deze evaluatie beleidstheorieën opgesteld en getoetst.

Voor de reconstructie en toetsing van de beleidstheorieën zijn diverse bronnen bestudeerd, waaronder uitvoeringsplannen, beleidsdocumenten en kennisrapporten, en zijn gesprekken gevoerd met sleutelfiguren vanuit beleid, uitvoerders van beleidsinstrumenten, kennisinstituten en private partijen. Tot slot zijn er twee reflectiesessies georganiseerd: één met beleidsmedewerkers vanuit de Rijksoverheid en één met maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met duurzame en gezonde voeding. Hierin is gereflecteerd op de uitkomsten van de beleidsevaluatie en op mogelijke aanknopingspunten voor de toekomst van het voedselbeleid.

Figuur M.1 **Beleidstheorie Voedselagenda**



Integrale samenwerking

De Voedselagenda zoals geïntroduceerd in twee Kamerbrieven in 2015 en 2016¹ heeft eraan bijgedragen dat de noodzaak van een gezamenlijk, integraal voedselbeleid werd erkend, en daarmee het belang van een ministerie-overstijgende samenwerking. Onder integraal voedselbeleid wordt beleid verstaan waarbij de gehele voedselketen (inclusief de consument) wordt betrokken, rekening wordt gehouden met het krachtenveld binnen het voedselsysteem en waarin de thema's duurzaamheid en gezondheid aan elkaar verknoopt worden, aangezien met acties op beide thema's synergie bereikt kan worden. De eer-

¹ TK (2015). *Kamerbrief Voedselagenda voor veilig, gezond en duurzaam voedsel*; TK (2016). *Kamerbrief voortgang Voedselagenda voor veilig, gezond en duurzaam voedsel*.

ste stappen richting een integraal voedselbeleid zijn in 2017 gezet met het organiseren van de Voedseltop. Na de Voedseltop is de samenwerking rondom het integrale voedselbeleid echter op een lager pitje komen te staan: van een echt duurzaam samenwerkingsverband rondom de Voedselagenda was geen sprake. Op losse activiteiten onderliggend aan de Voedselagenda, waaronder Jong Leren Eten, de activiteiten van het Voedingscentrum en het innovatiebeleid, is wel sprake geweest van een intensievere samenwerking tussen de ministeries.

Stakeholders waarmee wordt samengewerkt rondom het stimuleren van gezond en duurzaam voedsel zijn het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en kennisinstututen. In grote lijnen denken deze stakeholders graag mee over het voedselbeleid en zijn zij proactief in het ondernemen van acties. Wat betreft het bedrijfsleven speelt het winstoogmerk een rol in de mate waarin wordt doorgepakkt op duurzame en gezonde voeding. Vanuit de overheid is meer sturing op het integraal voedselbeleid en regie nodig om grote voedselvraagstukken op te kunnen pakken.

Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid Voedselagenda

Uit deze evaluatie komt naar voren dat er in de periode 2016-2020 sprake is geweest van een grote en diverse mate van output over de verschillende activiteiten onderliggend aan de Voedselagenda en dat de doelen van deze activiteiten ook grotendeels zijn bereikt. Het ontbreken van concrete doelstellingen ten aanzien van de overkoepelende Voedselagenda maakt het echter ingewikkeld om te kunnen concluderen wanneer het (integrale) beleid succesvol is geweest. Van een 'paraplufunctie' van de Voedselagenda is geen sprake geweest.

In de uitvoering van de activiteiten onder de Voedselagenda zien we een aantal werkzame mechanismen optreden die gelinkt kunnen worden aan het stimuleren van duurzame en gezonde voedselproductie en -consumptie. Zo kan van de inzet in de praktijk op het committeren van sleutelfiguren aan het voedselbeleid (onder andere via de Voedseltop), van de inzet op kennisoverdracht naar consumenten en het stimuleren van voedselvaardigheden en van de inzet op innovatie beargumenteerd worden dat met deze mechanismen het behalen van een toename aan duurzame en gezonde voedselproductie en -consumptie een stapje dichterbij gebracht kan worden. Hierbij geldt echter een aantal kanttekeningen. Zo zou naast de huidige inzet van veelal 'zachte' instrumenten (gericht op commitment, kennisoverdracht en innovatie), de inzet van 'hardere' instrumenten zoals prijsmaatregelen en normering (ten aanzien van marketing) mechanismen in gang kunnen zetten die een duurzame en gezonde voedselproductie en -consumptie zouden kunnen versnellen. Bovendien zou een integraal voedselbeleid, waarin het hele voedselsysteem wordt meegenomen en de thema's duurzaamheid en gezondheid aan elkaar verbonden worden, de impact van de activiteiten onder de Voedselagenda kunnen vergroten.

De losse activiteiten die onder de Voedselagenda vallen worden in grote lijnen als doelmatig ervaren. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat het totale budget van 20 miljoen euro per jaar niet veel is om de opgaven van de Voedselagenda op te pakken. De ambities zoals neergelegd in de Voedselagenda waren hoog, maar dat is niet op dezelfde manier vertaald in ingezette middelen. De kans dat met de inzet van de huidige middelen meer resultaat behaald had kunnen worden, wordt door de diverse betrokkenen niet als groot ingeschat. Hoewel wij op basis van de verzamelde gegevens voorzichtig dienen te zijn in het oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid, lijkt de inzet van activiteiten in de richting te wijzen van een doelmatige besteding.

Aanpak Voedselverspilling

Vanuit de middelen van het ministerie van LNV worden in de aanpak tegen voedselverspilling activiteiten uitgevoerd gericht op het monitoren en rapporteren over voedselverspilling, het terugdringen van voedselverspilling bij bedrijven en consumenten en het inventariseren van belemmeringen in de wet. Op basis van de documentstudie en interviews in deze evaluatie kunnen we constateren dat er binnen de aanpak Voedselverspilling werkzame mechanismen in gang zijn gezet. De aanpak heeft via de inzet op monitoring geleid tot meer inzicht in de mate waarin voedsel wordt verspild. Daarnaast zijn met consumentencampagnes en voorlichting veel mensen bereikt, de verspilling onder huishoudens is volgens de beschikbare monitoringgegevens ook gedaald. Tot slot is het aantal sectoren en bedrijven dat zich heeft aangesloten bij de Stichting tegen Voedselverspilling gestegen. Ondanks deze inzet zijn er op basis

van de beschikbare gegevens nog geen aanwijzingen dat de totale mate van voedselverspilling in Nederland is gedaald. Een blijvende en intensieve inzet op het committeren van het bedrijfsleven, een groot bereik van de monitor en benchmarks en het (blijven) bieden van handelingsperspectieven aan consumenten zijn dan ook voor de toekomst van de aanpak Voedselverspilling van belang.

Nationaal Actieplan Groenten en Fruit

De achterblijvende consumptie van groenten en fruit in Nederland vormde in 2017 de aanleiding voor de start van het Nationaal Actieplan Groenten en Fruit (NAGF). Het NAGF is gefinancierd vanuit het ministerie van LNV en vanuit het bedrijfsleven (GroentenFruit Huis). Deze evaluatie laat zien dat het NAGF ertoe heeft geleid dat verschillende acties rondom het stimuleren van het eten van groenten en fruit zijn verzameld, verbonden, verrijkt en verspreid. Veggipedia en de campagne 'Ga voor Kleur' hadden beide een groot bereik. Ook zijn verschillende acties ingezet waarmee de doelgroepen zijn bereikt: jonge gezinnen, out-of-home en de gezondheidszorg. De cijfers over de consumptie van groenten en fruit over de laatste jaren laten een wisselend beeld zien over de mate waarin de consumptie daadwerkelijk is toegenomen.

Algemene conclusie

in de periode 2016-2020 zijn met het voedselbeleid voorzichtige stappen gezet richting duurzame en gezonde voedselproductie en -consumptie, zoals ook blijkt uit verschillende landelijk beschikbare monitors. Andere (politieke) prioriteiten hebben er echter voor gezorgd dat in de uitvoering van de Voedselagenda het integrale karakter van het voedselbeleid ondergesneeuwd is geraakt. In lijn met de Brede Maatschappelijke Heroverweging 10 – 'Naar een duurzamer voedselsysteem', kan geconstateerd worden dat een gebalanceerdere beleidsmix van zachte en harde instrumenten belangrijk is om een echt grote slag te maken in het dichterbij brengen van duurzame en gezonde voedselproductie en -consumptie. Een herwaardering van het integrale voedselbeleid met de inzet van een evenwichtige mix van beleidsinstrumenten is dan ook nodig om ervoor te zorgen dat het zaadje dat in de afgelopen jaren is geplant ook echt gaat bloeien.

Geleerde lessen

Uit de evaluatie van de Voedselagenda in de periode 2016-2020 kunnen we een aantal lessen halen die van nut kunnen zijn voor het voedselbeleid in de komende jaren. Samengevat zijn deze lessen:

1. Werk vanuit de huidige grote maatschappelijke opgaven rondom klimaat en preventie van gezondheidsproblemen toe naar een integraal voedselbeleid. De visie op het integraal voedselbeleid zou ontwikkeld moeten worden door verschillende departementen gezamenlijk, in dialoog met stakeholders. Voor de hand ligt dat het ministerie van LNV en het ministerie van VWS daarin het voortouw nemen.
2. Geef richting en focus aan het voedselbeleid door scherpe keuzes te maken en heldere doelen te formuleren. Doelstellingen hoeven niet per definitie kwantitatief te zijn, maar wel concreet en met een duidelijke samenhang met de visie op het integraal voedselbeleid.
3. Houd de huidige beleidstheorie tegen het licht. Heb daarbij oog voor het nut van de inzet van hardere instrumenten gericht op beprijzen en normeren. Voor de inrichting van de nieuwe scherpere instrumenten zijn er voorbeelden op andere terreinen die kunnen helpen.
4. Voer regie en werk een implementatiestrategie uit voor het integraal voedselbeleid. Naast het selecteren en uitvoeren van activiteiten zou daarbij ook aandacht moeten zijn voor het aanzwengelen van en regie voeren op samenwerking, het faciliteren van onderlinge kennisdeling, en het borgen van activiteiten en van netwerken.
5. Stuur het voedselbeleid bij via lerend evalueren en verbind de (nu versnipperde) monitoring van het voedselbeleid aan de monitoring van de klimaat- en preventieve gezondheidsdoelen.



Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) wil graag een beleidsevaluatie uit laten voeren van het voedselbeleid ingezet in de periode 2016-2020, zoals dat in 2015 is gepresenteerd in de Voedselagenda.² De Voedselagenda bouwt voort op het advies 'Naar een voedselbeleid' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2014). De WRR constateert in dit advies grote veranderingen in het voedselsysteem zoals industrialisering, schaalvergroting, internationalisering, het complexer worden van het productieproces van voedingsmiddelen, veranderende machtsverhoudingen tussen dominante spelers in de sector en veranderingen in het consumptiepatroon. De WRR schetst de beleidsuitdagingen voor de Nederlandse overheid vanuit een internationaal perspectief: Nederland is immers zeer sterk verweven met de internationale voedselvoorziening. De twee belangrijkste uitdagingen voor het beleid zijn volgens de WRR de omvorming van het landbouwbeleid naar het voedselbeleid en het veerkrachtiger maken van het voedselnet, dat wil zeggen van het complexe netwerk van stromen waarin voedingsmiddelen worden geproduceerd.

In de periode oktober 2021 tot en met februari 2022 heeft RegioPlan de beleidsevaluatie van de Voedselagenda uitgevoerd. Aan de hand van bronnenonderzoek en interviews is een beeld geschetst van de uitvoering, mate van doeltreffendheid en mate van doelmatigheid van de Voedselagenda. De focus in de evaluatie ligt op gezonde en duurzame voedselproductie- en consumptie, voedselveiligheid staat in deze evaluatie niet centraal. Naast de overkoepelende evaluatie van de Voedselagenda zijn de aanpak Voedselverspilling en het Nationaal Actieplan Groenten en Fruit (NAGF) apart geëvalueerd. In dit rapport worden de uitkomsten van de beleidsevaluatie beschreven.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van de beleidsevaluatie is het onderzoeken van de doeltreffendheid en (waar mogelijk) doelmatigheid van de Voedselagenda. De inzichten die de evaluatie opleveren moeten bruikbaar zijn voor het vormgeven van een nieuw voedselbeleid.

A Onderzoeksvragen synthesestudie Voedselagenda

Opzet en activiteiten

1. Hoe ziet het voedselbeleid in de Voedselagenda eruit in de periode 2016-2020?
 - a. Welke doelen kunnen (retrospectief) benoemd worden voor het voedselbeleid in de Voedselagenda?
 - b. Welke activiteiten zijn in deze periode ingezet?
2. Was de opzet van de Voedselagenda het juiste middel om (inter)nationaal bij te dragen aan gezonder en duurzamer voedsel?
3. In hoeverre is het beleid op een duurzame (toekomstbestendige) manier tot stand gekomen?
4. In hoeverre heeft de integrale aanpak van de Voedselagenda meerwaarde? Indien deze meerwaarde er niet is, wat is daarvoor de reden?

Samenwerking

5. In hoeverre hebben de betrokken ministeries en daarbinnen de directies elkaar wat betreft de Voedselagenda kunnen vinden? Is er ministerie-overstijgende samenwerking gekomen?
6. In hoeverre is de Voedselagenda vanuit een ketenvraagstuk aangepakt? Hoe hebben partijen zich in de praktijk daaraan gecommitteerd?
7. In hoeverre is er samenwerking rondom het voedselbeleid tot stand gekomen tussen partijen gericht op gezondheid en partijen gericht op duurzaamheid? In hoeverre hebben deze partijen op een effectieve manier samengewerkt aan het complementair maken van de thema's duurzaam voedsel en gezond voedsel?

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 31 532, nr. 156.

Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid

8. In hoeverre heeft betere kennis bijgedragen aan het bereiken van een duurzamer en gezonder consumptiepatroon?
9. Wat is de appreciatie van de Voedselagenda bij betrokken partijen? In hoeverre zouden volgens de betrokken partijen de doelen voor het voedselbeleid gehaald zijn zonder de Voedselagenda?
10. In hoeverre worden met de inzet aan activiteiten en middelen de doelen van de Voedselagenda bereikt? Welke werkzame mechanismen liggen daaraan ten grondslag?
11. In hoeverre is het beleid onder de Voedselagenda doeltreffend geweest in de periode 2016-2020?
12. In hoeverre is het beleid onder de Voedselagenda doelmatig uitgevoerd in de periode 2016-2020?

Toekomst

13. Welke lessen kunnen worden getrokken uit deze evaluatie als aandachtspunten voor het toekomstige voedselbeleid? Welke inhoudelijke en procesmatige conclusies kunnen worden meegegeven richting het de herijking van de Voedselagenda?
14. Hoe kan op een goede manier invulling gegeven worden aan het stimuleren van een gezonde en duurzame voedselomgeving? In hoeverre kan beperken en verbieden van ongezonde/niet duurzame producten worden ingezet? Welke juridische, financiële en sociale instrumenten zijn daarvoor geschikt?

B Onderzoeksvragen aanpak Voedselverspilling

Opzet en samenwerking

1. Hoe ziet de aanpak Voedselverspilling eruit in de periode 2016-2020?
 - a. Welke doelen staan in de aanpak centraal?
 - b. Welke activiteiten zijn in deze periode ingezet?
2. In hoeverre is de rolverdeling tussen de overheid, het bedrijfsleven en het consumentengedrag en de invulling daarvan succesvol geweest om voedselverspilling tegen te gaan?

Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid

3. In hoeverre worden met de inzet aan activiteiten en middelen de doelen van de aanpak Voedselverspilling bereikt? Welke werkzame mechanismen liggen daaraan ten grondslag?
4. In hoeverre is de aanpak Voedselverspilling doeltreffend geweest in de periode 2016-2020?
5. In hoeverre is de aanpak Voedselverspilling doelmatig geweest in de periode 2016-2020?

Toekomst

6. Welke acties moeten er ondernomen worden om in 2030 de doelstelling op het gebied van voedselverspilling te behalen?
 - a. Zijn de huidige ingezette maatregelen daarvoor toereikend? Zo nee, welke verdere acties zouden er ondernomen moeten worden?
 - b. Wat zijn daarbij realistische streefwaarden voor 2025?
7. In hoeverre dragen resultaten bij aan (on)verwachte (neven)effecten?

C Onderzoeksvragen Nationaal Actieplan Groenten en Fruit

Opzet en samenwerking

1. Hoe ziet het NAGF eruit?
 - a. Welke doelen staan in de aanpak centraal?
 - b. Welke activiteiten worden ingezet?
2. In hoeverre is de rolverdeling tussen de overheid, het bedrijfsleven en het consumentengedrag en de invulling daarvan succesvol geweest om Nederlanders meer groente en fruit te laten eten?

Doeltreffendheid en doelmatigheid

3. In hoeverre worden met de inzet aan activiteiten en middelen de doelen van het NAGF bereikt?
4. In hoeverre is de aanpak van het NAGF doeltreffend geweest?
5. In hoeverre is de aanpak van het NAGF doelmatig geweest?

1.3 Methode

In de onderstaande box geven we voor dit onderzoek de definities van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid:

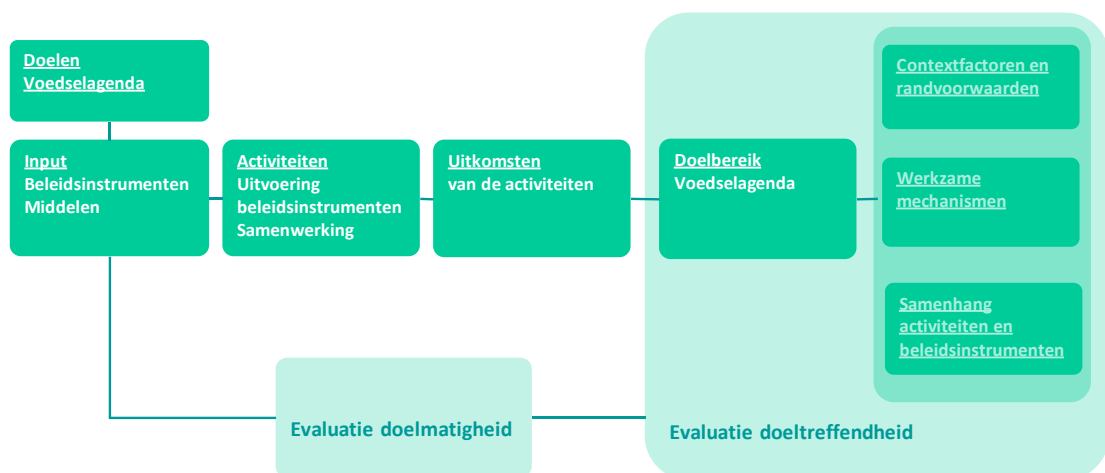
Doelbereik betreft de mate waarin de gestelde doelen van het beleid geheel of gedeeltelijk bereikt worden.

Onder **doeltreffendheid** verstaan we de mate waarin het beleid en de ingezette beleidsinstrumenten het bereiken van de doelen dichterbij brengen; de mate waarin de doelen met de inzet van het beleid eerder, beter en sneller bereikt worden dan zonder het beleid het geval zou zijn geweest.

Met **doelmatigheid** bedoelen we de verhouding tussen doeltreffendheid en ingezette middelen; de mate waarin hetzelfde resultaat met minder middelen had kunnen worden bereikt of waarin dezelfde middelen meer resultaten hadden kunnen opleveren.

Voor deze evaluatie hebben we Realistisch Evalueren (zie Pawson & Tilley, 1997) als kapstok gebruikt. Zij stellen dat evaluaties van beleid primair de vraag moeten beantwoorden ‘*wat werkt voor wie in welke omstandigheden en in welke context*’. Deze primaire vraag naar de effectiviteit van beleid wordt beantwoord met de reconstructie en de toetsing van de beleidstheorie; het ‘verhaal’ van de beleidsmakers over de manier waarop het beleid tot het beoogde effect zal leiden. In de beleidstheorie vormen de **werkzame mechanismen** belangrijke onderdelen. De gedachte is dat een beleidstheorie met krachtige, goed onderbouwde en wetenschappelijk getoetste werkzame mechanismen samenhangt met effectief beleid. Anders gezegd: als de werkzame mechanismen aantoonbaar (en dus onderbouwd met onderzoek) optreden, heeft het beleid bijgedragen aan het bereiken van de doelen en is het daarmee doeltreffend. Er is echter een belangrijke nuancering: **context**. Beleid dat in de ene context effectief is, hoeft dat in een andere context niet te zijn. De relevantie van context betekent dat veel aandacht moet worden geschonken aan andere factoren die van invloed kunnen zijn op de mate waarin een effectief voedselbeleid uitgevoerd kan worden. Te denken valt aan de politieke of maatschappelijke context.

De aanpak van Realistisch Evalueren wordt voor deze evaluatie vertaald in het volgende analysemodel:



In lijn met de aanpak van Realistisch Evalueren hebben we voor deze evaluatie eerst de beleidstheorieën opgesteld van de overkoepelende Voedselagenda, de aanpak Voedselverspilling en het NAGF. Aan de hand van deze informatie zijn in afstemming met de begeleidingscommissie van deze evaluatie, diverse bronnen bestudeerd (zoals uitvoeringsplannen, beleidsdocumenten, kennisrapporten) en (groeps-)gesprekken gevoerd met sleutelfiguren vanuit het beleid, uitvoerders van instrumenten, kennisinstutten en private partijen om de beleidstheorieën te toetsen aan de praktijk. Naast individuele interviews is

er een reflectiesessie georganiseerd met maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met duurzame en gezonde voeding en een met beleidsmedewerkers van de Rijksoverheid. Zie bijlage 1 voor een overzicht van de geïnterviewden en bijlage 2 voor de bronnenlijst.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport is de totstandkoming van de Voedselagenda en de beleidstheorieën van de overkoepelende Voedselagenda, de aanpak Voedselverspilling en het NAGF beschreven. Hoofdstuk 3 gaat nader in op de samenwerking tussen de diverse partners van het voedselbeleid. Hoofdstuk 4, 5 en 6 gaan achtereenvolgend in op de mate van doelbereik, doeltreffendheid en (waar mogelijk) doelmatigheid van de Voedselagenda, de aanpak Voedselverspilling en het NAGF. In hoofdstuk 7 komen de bevindingen van de deelonderzoeken samen en wordt het rapport afgesloten met een samenvatting van de bevindingen op hoofdlijnen, een algemene conclusie en geleerde lessen die bruikbaar kunnen zijn voor de toekomstige inrichting van het voedselbeleid.

De Voedselagenda is opgesteld in de periode dat het beleidsterrein landbouw was ondergebracht bij het ministerie van Economische Zaken (EZ). Vanaf 2017 is er weer sprake van een apart ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). In het rapport wordt vanaf hier gerefereerd naar het ministerie van LNV, waarmee we ook de voorloper (EZ) bedoelen.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Voedselbeleid 2016-2020



2 Voedselbeleid 2016-2020

2.1 Totstandkoming Voedselagenda

De start: WRR pleit voor een meer integraal voedselbeleid

In 2014 verscheen een rapport van de WRR³ waarin wordt gepleit voor een meer integraal voedselbeleid. In dit rapport beschrijft de raad een aantal mondiale opgaven waar de voedselvoorziening voor staat. Ten eerste de scheve verdeling van voedsel over de wereld, waarbij de ene bevolking kampt met ondervoeding en de andere een overvloed aan voedsel heeft. Ten tweede de ecologische houdbaarheid: de uitputting van grond, natuurlijke hulpbronnen en grondstoffen, de toenemende uitstoot van broeikasgassen en de afname van de biodiversiteit die de voedselproductie bedreigen. Ten derde de volksgezondheid waarin problemen als gevolg van ongezonde voeding en de verspreiding van zoönosen een rol spelen. Tot slot staat de robuustheid van het voedselsysteem volgens de WRR onder druk: de mogelijkheid om schokken op te kunnen vangen en om te kunnen gaan met veranderingen als gevolg van natuurrampen, technische problemen of ziektes.

Volgens de WRR vragen deze mondiale opgaven, ook van Nederland als belangrijke speler in de voedselvoorziening, een heroriëntatie van een landbouwbeleid naar een voedselbeleid. In het rapport worden een aantal essentiële elementen van zo'n integraal voedselbeleid beschreven. Allereerst is het van belang dat er rekening gehouden wordt met verschillende waarden. Niet alleen de economische waarden zijn van belang, maar ook zaken als ecologische houdbaarheid, gezondheid en robuustheid. Daarnaast is het belangrijk dat de hele keten van productie, verwerking en handel tot consumptie in samenhang wordt bekeken in het voedselbeleid. Zowel als het gaat om ecologische houdbaarheid als gezondheid moet hiermee rekening gehouden worden. Tot slot zal het voedselbeleid zich moeten richten op spelers die veel invloed hebben op het voedselnet.

Kamerbrieven

In de eerste Kamerbrief over de Voedselagenda van oktober 2015⁴ wordt langs de lijnen van het WRR-advies de Voedselagenda geschetst. De schets bevat de elementen en instrumenten die nodig zijn voor de uitvoering van de Voedselagenda en bestaat uit zowel staand als nieuw beleid. De verschillende beleidsinstrumenten richten zich op uiteenlopende doelgroepen zoals bedrijven in diverse sectoren (landbouw, levensmiddelen, horeca), burgers in hun rol van consument, kinderen en jongeren op kinderdagverblijven en scholen, kennisinstellingen en regionale overheden. De brief is opgesteld door diverse ministeries betrokken bij het voedselbeleid: LNV, VWS, BuZa, I&M.

In 2016⁵ is opnieuw een Kamerbrief opgesteld waarin een overzicht wordt gegeven van de concrete resultaten en activiteiten die binnen de Voedselagenda zijn uitgevoerd. Die resultaten worden beschreven aan de hand van drie maatschappelijke opgaven die zijn genoemd in het WRR-rapport: volksgezondheid bevorderen, zorgen voor een duurzame voedselproductie en een robuust voedselsysteem. Ook worden er in deze brief ambities voor de toekomst geformuleerd en een onderbouwing gegeven van de financiële inzet vanuit het Rijk voor de Voedselagenda. In 2018⁶ is in een Kamerbrief van de minister van LNV en de staatssecretaris van VWS vijf actielijnen beschreven voor de invulling van het voedselbeleid: het verder stimuleren van de gezonde en duurzame voedselkeuze, perspectieven op goede verdienmodellen voor de primaire producent in de keten, transparantie en consumentenvertrouwen, voedingsinterventies gericht op specifieke doelgroepen, en de mondiale en Europese context.

Voedseltop

In 2017 is vervolgens een Voedseltop georganiseerd met als doel om verschillende maatschappelijke partners te binden aan de ambities van de Voedselagenda. Op deze Voedseltop is ook een aantal concrete doelen en activiteiten benoemd.⁷

³ WRR (2014). *Naar een voedselbeleid*. Den-Haag/Amsterdam: Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid.

⁴ TK (2015). *Kamerbrief Voedselagenda voor veilig, gezond en duurzaam voedsel*.

⁵ TK (2016). *Kamerbrief voortgang Voedselagenda voor veilig, gezond en duurzaam voedsel*.

⁶ TK (2018). *Kamerbrief Accenten in het voedselbeleid voor de komende jaren*.

⁷ Verslag Voedseltop (2017).

Doelen benoemd op de Voedseltop 2017:

- een afname van de voedselverspilling;
- stimuleren van duurzaamheid in de keten;
- consumenten eten meer groente en fruit, minder zout en verzadigde vetten en calorieën;
- jongeren weten wat ze eten, gericht op duurzaam en gezond voedsel;
- ondernemers en consumenten kunnen geïnformeerde keuzes omtrent voedsel maken.

Voedselagenda op de begroting

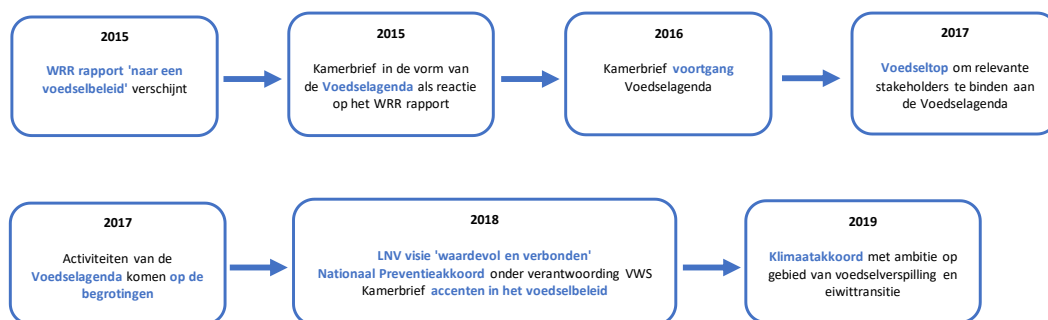
Een logisch gevolg van de ambities benoemd in de Kamerbrief van 2015 en tijdens de Voedseltop was het vrijmaken van budget op de Rijksbegroting voor het inzetten van de beleidsinstrumenten onderliggend aan de Voedselagenda. In 2017 is daarom de Voedselagenda van het kabinet met twintig miljoen euro op de begroting van het ministerie van LNV gekomen.

LNV-visie 'Waardevol en verbonden' en Nationaal Preventieakkoord

Na het verschijnen van de activiteiten van de Voedselagenda op de begroting van LNV is er een aantal relevante beleidsontwikkelingen geweest die betekenis hebben gehad voor de ontwikkeling van de Voedselagenda. We noemen hier drie:

- **LNV-visie 'waardevol en verbonden'**: in 2018 verschijnt de visie van het ministerie van LNV op de kringlooplandbouw. Ten aanzien van het voedselbeleid wordt in deze visie de nadruk gelegd op de voedselproductie en speelt de rest van het voedselsysteem (bedrijven en consumenten) een ondergeschikte rol. Ook de innovatieagenda die op basis van de visie wordt opgesteld legt de focus op voedselproductie.
- **Nationaal Preventieakkoord**: ook in 2018 wordt onder regie van het ministerie van VWS het Nationaal Preventieakkoord afgesloten met 70 maatschappelijke organisaties. Naast het tegengaan van roken en problematisch alcoholgebruik is het tegengaan van overgewicht een van de centrale thema's. Maatregelen binnen dit thema gaan onder andere over het aanbieden van gezondere voeding.
- **Klimaatakkoord**: in 2019 is naar aanleiding van het Klimaatakkoord van Parijs ook een Nationaal Klimaatakkoord gesloten. Hierin hebben overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties afspraken gemaakt over maatregelen om de CO₂-uitstoot te verminderen. Onder de speerpunten valt het verminderen van de voedselverspilling en een verandering van de consumptie naar meer plantaardige eiwitten en naar groenten en fruit.

De hierboven beschreven ontwikkelingen vormen de volgende tijdlijn voor de Voedselagenda:



2.2 Beleidstheorie Voedselagenda

Doelen

Voor de Voedselagenda, zoals die in 2015 in de vorm van de Kamerbrief is opgesteld, zijn geen concrete of kwantitatieve doelen opgesteld. De drie lijnen die benoemd worden in het rapport van de WRR: ecologische houdbaarheid, volksgezondheid en robuustheid, zijn volgens geïnterviewde beleidsmedewerkers wel belangrijke uitgangspunten voor de Voedselagenda en kunnen beschouwd worden als de richtinggevendende doelstellingen, met als uiteindelijk streven een meer duurzame en gezonde voedselproductie en -consumptie. In de LNV-begroting van 2017 wordt als overkoepelend doel voor de Voedselagenda

omschreven 'een ecologisch houdbaar en robuust voedselsysteem, dat voorziet in voldoende, veilig, gezond en duurzaam geproduceerd voedsel, bereikbaar voor iedereen'.⁸

Activiteiten en projecten

De Voedselagenda is in 2017 voor het eerst als aparte post met een budget van 20 miljoen euro opgenomen in de begroting van het ministerie van LNV. De prioriteit is binnen de Voedselagenda gelegd op drie typen activiteiten⁹:

- **Jong Leren Eten:** veel jongeren weten niet meer waar voedsel vandaan komt en eten ook onvoldoende groente en fruit. Aandacht voor gezonde voeding in het onderwijs is marginaal en versnipperd. Vanaf 2017 is daarom het programma Jong Leren Eten ingezet dat wordt uitgevoerd door RVO. Ook de programma's Duurzaam Door en de projecten van het Voedingscentrum waren onderdeel van deze activiteitenlijn.
- **Activiteiten gericht op transparantie in de voedselketen:** meer transparantie zorgt ervoor dat ondernemers en consumenten geïnformeerde keuzes kunnen maken en zorgt er ook voor dat de veiligheid en duurzaamheid van de voedselketen worden gestimuleerd en vergroot. Onder deze activiteiten valt onder andere de ondersteuning aan het Voedingscentrum dat zorgt voor onafhankelijke en wetenschappelijk onderbouwde informatievoorziening aan consumenten en professionals. Ook de subsidies aan Milieu Centraal en de Consumentenbond, activiteiten gericht op het tegengaan van voedselverspilling en de ondersteuning van maatschappelijke initiatieven zoals het NAGF en Dutch Cuisine zijn onder deze activiteitenlijn geschaard.
- **Kennis en Innovatie:** inzet op innovatie vormt een belangrijk onderdeel van de Voedselagenda. De activiteiten richten zich op vijf clusters, vooral gericht op voedselproductie: Big data en ICT-gedreven techniek, Nieuwe eiwitten, Gewasbeschermers en bestuivers, Veredeling aardappels en Starters/nieuwe concepten. De activiteiten worden uitgevoerd in samenwerking met kennisinstututen en zijn deels georganiseerd door de topsectoren Agri&Food en Tuinbouw&Uitgangsmaterialen. Ook activiteiten gericht op het tegengaan van voedselverspilling waren onderdeel van deze activiteitenlijn.

Volgens de geïnterviewde beleidsmedewerkers zijn de doelen benoemd in de Kamerbrief uit 2016 en de richtingen van het WRR-rapport leidend geweest voor de opzet van de activiteiten binnen de verschillende thema's.

Verdeling budget

Vanaf het moment dat de Voedselagenda op de begroting is gekomen, is het budget op de volgende wijze verdeeld over de verschillende activiteiten:

Tabel 2.1 Begroting Voedselagenda 2017-2020 (bedragen in mln.)

Typen activiteiten	2017	2018	2019	2020
Jong Leren Eten	5,7	5,7	5,7	5,7
Transparantie in de Voedselketen	4,4	5,0	5,3	5,2
Kennis en innovatie	8,8	11,7	12,8	12,8
Totaal	18,9	22,4	23,8	23,7

Zoals te zien valt in tabel 2.1 is het grootste deel van het budget ingezet voor activiteiten gericht op Kennis en Innovatie.

Werkzame mechanismen

De ingezette activiteiten binnen de Voedselagenda worden verondersteld bij te dragen aan het doelbereik van de Voedselagenda. Op basis van de deskstudy en interviews voor deze evaluatie onderscheiden we voor de werking van de Voedselagenda de volgende veronderstelde werkzame mechanismen:

⁸ Kst-34550-XIII-2, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en het Diergezondheidsfonds voor het jaar 2017.

⁹ Kst-34775-XIII-2, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2018.

Overkoepelend werkzaam mechanisme – systeembenadering

Voedselbeleid omvat meer dan alleen de productie van voedsel. Ook de verwerking, verpakking, distributie, verkoop en consumptie zijn activiteiten die vallen binnen het bredere voedselsysteem (Ingram, 2011). Een focus op het gehele voedselsysteem houdt in dat diverse partijen, waaronder de voedselproducenten, de voedingsmiddelenindustrie, de retail, horeca en consumenten belangrijke partners zijn en hun steentje kunnen bijdragen aan positieve gezondheids- en duurzaamheidseffecten. Naast deze ketenpartijen spelen ook andere stakeholders, zoals banken, zorgorganisaties en verzekeringsmaatschappijen een rol in het brede voedselsysteem.

In het rapport van 2014 pleit de WRR voor een transitie van landbouw- naar voedselbeleid, waarbij ten aanzien van de huidige maatschappelijke opgaven op het gebied van ecologie, volksgezondheid en robuustheid behalve de landbouw ook andere belangrijke spelers in het voedselsysteem nodig zijn. Behalve dat de hele keten betrokken moet worden in het (integrale) voedselbeleid, houdt een voedselsysteembenadering in dat de thema's duurzaamheid en gezondheid aan elkaar verknoopt worden, aangezien met acties op beide thema's synergie bereikt kan worden.

In het kader van het thema ecologische houdbaarheid wordt in de Kamerbrieven over de Voedselagenda in 2015 en 2016 benoemd dat de gehele voedselketen, inclusief de consument, wordt betrokken bij het voedselbeleid. Volgens de Kamerbrief draagt immers de gehele keten verantwoordelijkheid voor de ecologische houdbaarheid van het voedselsysteem. Een integraal voedselbeleid vanuit een systeembenadering, waarin rekening wordt gehouden met de link tussen duurzame en gezonde voeding, met het krachtenveld binnen het gehele voedselsysteem, met verschillende rollen en met verschillende waarden en wensen rondom duurzaam een gezond voedsel, is daarom voor de Voedselagenda een overkoepelend beoogd werkzaam mechanisme.

Naast de systeembenadering is een aantal specifiekere beoogde werkzame mechanismen te onderscheiden die de werking van de verschillende activiteiten kunnen verklaren:

Gezamenlijke commitment sleutelfiguren

De WRR pleitte in zijn rapport van 2014 al voor een netwerkaanpak in plaats van een ketenaanpak als het gaat om het voedselbeleid. Hierin is met het opstellen van de eerste Kamerbrieven vanuit meerdere ministeries, de Voedselagenda, een eerste stap gezet. De Voedseltop had als doel om de belangrijke sleutelfiguren, zoals gemeenten, ngo's, het bedrijfsleven, onderwijs en kennisinstellingen, te binden aan de Voedselagenda. Volgens geïnterviewden is het creëren van gezamenlijk commitment van deze partijen aan de ambities van de Voedselagenda een cruciale stap om de doelen te kunnen behalen.

Kennisoverdracht consumenten en verhogen voedselvaardigheden

In de activiteiten die zijn uitgevoerd in het kader van de Voedselagenda wordt veel nadruk gelegd op kennisoverdracht aan consumenten. Het gaat hierbij om kennis onder consumenten over gezond en duurzaam voedsel en over de samenstelling, voedselwaarde en herkomst van het voedsel. Kennisoverdracht wordt gezien als middel om bewustwording te creëren bij consumenten en op die manier gedragsverandering teweeg te kunnen brengen. Niet alleen kennisoverdracht is belangrijk, maar ook het verhogen van de voedselvaardigheden: het creëren van handelingsperspectieven en het bieden van handvatten om gedrag te kunnen aanpassen. Ook onderwijsactiviteiten als Jong Leren Eten kunnen worden gezien als voorbereiding op (toekomstig) consumentengedrag en waardenvorming.

Inzet op innovatie

Naast de focus op kennisoverdracht aan consumenten, richten een groot deel van de activiteiten zich op onderzoek en innovatie. Deze activiteiten zijn met name gericht op de productie van (duurzaam en gezond) voedsel. Meer inzicht in de innovatieve mogelijkheden die bedrijven hebben om duurzamer en gezonder voedsel te produceren, werd gezien als een mogelijke manier om gedragsverandering bij bedrijven teweeg te brengen.

Contextfactoren

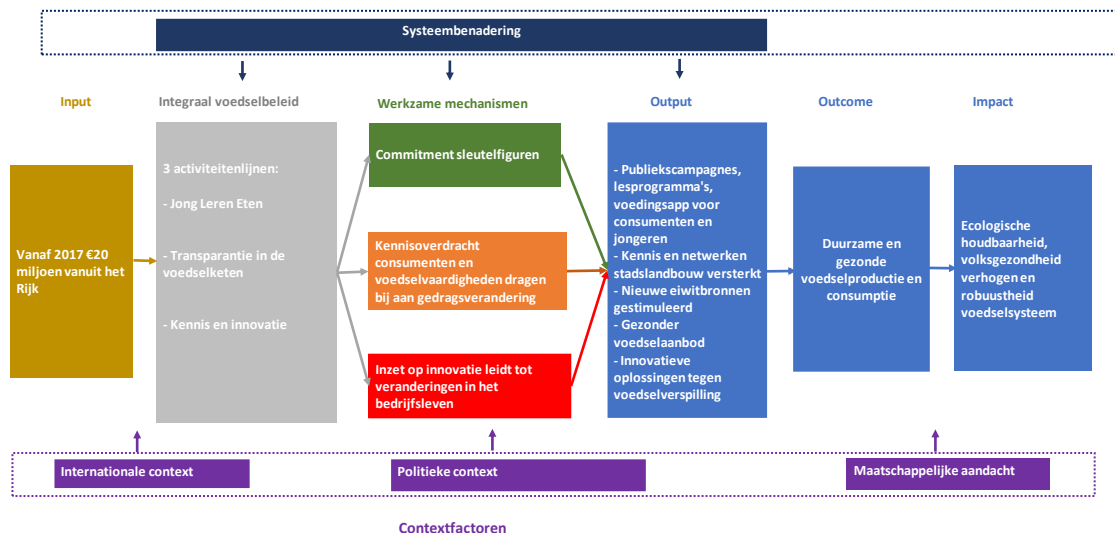
Naast de inzet van beleidsinstrumenten via de Voedselagenda zijn er verschillende andere factoren die volgens geïnterviewden van invloed kunnen zijn (in positieve dan wel negatieve zin) op het bereiken van de doelen. Dit zijn bijvoorbeeld:

- **Internationale omgeving:** Nederland is een belangrijke exportpartner als het gaat om voedsel. Dit gegeven heeft invloed op de keuzes die gemaakt zijn in de maatregelen van de Voedselagenda.

Dwingendere maatregelen voor bijvoorbeeld bedrijven kunnen mogelijk leiden tot concurrentienadeel. Nederland heeft daarnaast te maken met Europees en internationaal beleid als het gaat om voedsel. Ten aanzien van de aanpak Voedselverspilling heeft dat bijvoorbeeld tot gevolg gehad dat er EU-breed kwantitatieve doelstellingen zijn afgesproken over het aandeel voedselverspilling (zie hieronder de beleidstheorie van de aanpak Voedselverspilling).

- **Politieke aandacht:** Ook de politieke context speelt een rol in de keuzes die gemaakt worden voor bepaalde typen maatregelen en omvang van het in te zetten budget. Afhankelijk van de politieke aandacht die bepaalde thema's of typen instrumenten hebben, wordt daar meer of minder nadruk op gelegd.
- **Maatschappelijke aandacht/draagvlak in de maatschappij:** Om de ambities van de Voedselagenda te halen, zullen er gedragsveranderingen moeten plaatsvinden bij de consumenten en producenten. Hiervoor is maatschappelijk draagvlak nodig en moet het thema genoeg aandacht hebben in de maatschappij.

Samengevat ziet de beleidstheorie van de Voedselagenda er schematisch als volgt uit:



De uitwerking van de beleidstheorie in de praktijk komt in hoofdstuk 3 (samenwerking) en hoofdstuk 4 (doeltreffendheid en doelmatigheid) van deze rapportage aan bod.

2.3 Beleidstheorie aanpak Voedselverspilling

Doelen

Sinds 2009 houdt het ministerie van LNV zich bezig met het thema voedselverspilling. Tegelijkertijd bestonden er in de maatschappij verschillende grote en kleine initiatieven om voedselverspilling tegen te gaan. De aandacht voor het thema voedselverspilling gaat dus verder terug dan het ontstaan van de Voedselagenda. Naar aanleiding van de deelname aan een groot Europees onderzoek (Refresh), waarin een netwerk aanpak van voedselverspilling werd gestimuleerd, werd in Nederland de Task Force Economy in Food opgericht. In 2018 is hieruit de stichting Samen Tegen Voedselverspilling ontstaan. Hierin werden verschillende al bestaande initiatieven rondom voedselverspilling gebundeld. De Sustainable Development Goals (SDG), die in 2015 door de Verenigde Naties zijn opgesteld, zorgden voor een concreet doel, waaraan Nederland en de andere EU landen zich in 2016 aan hebben gecommitteerd. In 2019 heeft de stichting Samen Tegen Voedselverspilling een beleidsplan¹⁰ opgesteld, gericht op het behalen van deze doelen.

¹⁰ Stichting Samen Tegen Voedselverspilling (2019). *Beleidsplan Samen Tegen Voedselverspilling 2019-2021*. Veghel: Stichting Samen Tegen Voedselverspilling.

Voor de aanpak Voedselverspilling bestaan er, in tegenstelling tot de brede Voedselagenda, concrete kwantitatieve doelen. Dit is Sustainable Development Goal 12.3. Hierin is het doel geformuleerd om in 2030 vijftig procent minder voedsel te verspillen bij de consument en in de retail ten opzichte van 2015, en om de verspilling in de rest van de keten inclusief primaire productie te verminderen. Dat betekent voor Nederland concreet dat er 1 miljoen ton minder voedselverspilling per jaar moet zijn in 2030. In het beleidsplan ‘Samen tegen Voedselverspilling’ 2019-2021 staat hierover beschreven: *“Samen maken we van Nederland één van de eerste landen, die voedselverspilling met de helft weet te verminderen. En daarmee worden we koploper en een wereldvoorbeeld in het realiseren van Sustainable Development Goal 12.3”*.

De ambitie van 1 miljoen ton minder voedselverspilling per jaar is opgedeeld in verschillende subdoelen:

- 200-300 kton reductie bij consumenten in 2030;
- 5-10 kton meer her distributie en inzet van voedsel bij voedselbanken in 2030;
- 200-225 kton minder voedselverspilling in het out-of-homekanaal;
- 100-150 kton minder voedselverspilling in het retailkanaal;
- 150-250 kton meer verwaarding en conversie van overschotten uit de keten;
- 100-300 kton minder voedselverliezen in de post-harvestketen.

Activiteiten

Vanuit de middelen van het ministerie van LNV worden in de aanpak tegen voedselverspilling vier verschillende activiteitenlijnen uitgezet:

1. *Monitoren en rapporteren over voedselverspilling*: bedrijven worden gestimuleerd om hun voedselverspilling te monitoren, daarnaast wordt de monitor voedselverspilling in Nederland jaarlijks uitgevoerd en de monitor voedselverspilling bij huishoudens in Nederland eens in de drie jaar.
2. *Samen tegen voedselverspilling in de keten*: met verschillende activiteiten wordt ingezet op het terugdringen van de voedselverspilling bij bedrijven door het hoger verwaarden van reststromen, bijvoorbeeld door het stimuleren van innovaties.
3. *Samen tegen voedselverspilling bij de consument*: er wordt ingezet op activatie en gedragsverandering bij consumenten om de eigen verspilling te verminderen. door het geven van praktische handvatten door bijvoorbeeld campagnes, een verspillingvrije week, tips, tools, interventies en in het onderwijs. Via o.a. Jong Leren Eten is ook het onderwijs betrokken bij het thema voedselverspilling.
4. *Inventarisatie naar belemmeringen in de wet*: er is geïnventariseerd welke belemmeringen en barrières er zijn in o.a. wet- en regelgeving voor bedrijven om voedselverspilling tegen te gaan. Deze worden zo veel mogelijk aangepast.

Deze activiteiten worden uitgevoerd door de stichting Samen tegen Voedselverspilling en het Voedingscentrum. Het Voedingscentrum richt zich daarbij op de consumentenaanpak.

Verdeling budget

Het ministerie van LNV verleent voor de aanpak tegen Voedselverspilling jaarlijks budget aan de stichting Samen tegen Voedselverspilling en het Voedingscentrum. Tabel 2.2 geeft een overzicht van de bedragen per jaar. Te zien is dat het meeste budget naar de consumentenaanpak gaat.

Tabel 2.2 Budget voor Voedselverspilling vanuit LNV 2017-2020

Verplichtingen (x 1000 €)	2017	2018	2019	2020
Beheer en aansturing Taskforce Samen tegen Voedselverspilling	-	300	300	300
Monitoring van voortgang voedselverspilling	-	200	200	200
Belemmerende regelgeving en spelregels bij tegengaan van voedselverspilling	-	50	100	100
Voucherregeling samen tegen voedselverspilling in de keten	-	93	358	570
Consumentenaanpak via Voedingscentrum	700	600	930	1800
TOTAAL	700	1.243	1.888	2.970

Werkzame mechanismen

Samengevat komen, op basis van interviews met betrokken beleidsmedewerkers, de volgende beoogde werkzame mechanismen van de aanpak Voedselverspilling naar voren:

Meten is weten. De nationale monitor voedselverspilling geeft een beeld van de voedselverspilling in Nederland met een vrij grote onzekerheidsmarge. Het is van belang dat bedrijven zelf ook inzicht krijgen in hun voedselverspilling, om zo meer bewustwording te creëren. Veel bedrijven onderschatten hun aandeel hierin namelijk. De monitor voedselverspilling bij huishoudens geeft wel al een duidelijk beeld.

Diversiteit in consumentencampagnes en benadrukken positieve sociale norm. De redenen dat consumenten voedsel verspillen zijn heel divers. Het is daarom van belang om hierop in te spelen met de consumentenaanpak, bijvoorbeeld door het geven van verschillende soorten tips. Ook is het in de campagne en de interventies belangrijk om de positieve sociale norm te benadrukken. Laten zien hoe het wel moet: het gebruiken van (overgebleven) voedsel.

Netwerkaanpak. Naar aanleiding van de deelname aan het Europese onderzoek Refresh is gestart met een netwerkaanpak. Hieruit is de stichting Samen Tegen Voedselverspilling voortgekomen. Hierin werken verschillende stakeholders, zoals het ministerie van LNV, provincies, bedrijfsleven en kennisinstellingen, samen. De gedachte is dat door de voorheen meer versnipperde initiatieven rondom voedselverspilling te bundelen er veel meer bereikt kan worden.

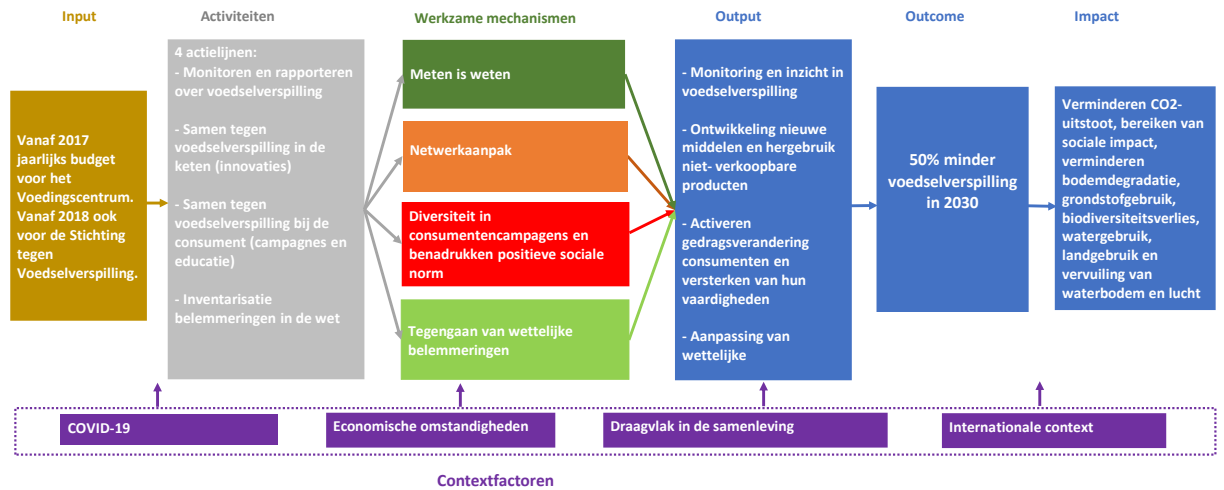
Tegengaan van wettelijke belemmeringen. Er is in het kader van de aanpak Voedselverspilling een inventarisatie gedaan naar belemmeringen en barrières in wet- en regelgeving, perverse prikkels, versturende subsidieregelingen, specifieke private ketenafspraken en spelregels bij het tegengaan van voedselverspilling. Door deze belemmeringen aan te pakken wordt het makkelijker voor bedrijven om hun voedselverspilling te beperken en reststromen zo veel mogelijk te verwaarden.

Contextfactoren

Naast de inzet van beleidsinstrumenten via de aanpak Voedselverspilling zijn er verschillende andere factoren die volgens geïnterviewden van invloed kunnen zijn (in positieve dan wel negatieve zin) op het bereiken van de doelen. Dit zijn bijvoorbeeld:

- *COVID-19:* door COVID-19 is er in 2020 en 2021 bij consumenten thuis mogelijk minder voedsel verspild. Consumenten aten meer thuis en gingen minder uit eten waardoor ze hun eigen (overgebleven) voorraad voedsel mogelijk meer gingen benutten.
- *Economie:* bij economisch mindere omstandigheden wordt er waarschijnlijk minder voedsel verspild, omdat men dan zuiniger leeft.
- *Draagvlak in de samenleving:* voedselverspilling verminderen is een thema waar veel maatschappelijk draagvlak voor is. Zowel consumenten als producenten kunnen profijt hebben bij het tegengaan ervan. Dit helpt in het realiseren van de ambities als het gaat om het voorkomen en verminderen van voedselverspilling.
- *Internationale context:* de Sustainable Development Goals die in 2015 door de Verenigde Naties zijn opgesteld zorgden voor een belangrijke stip op de horizon voor de aanpak Voedselverspilling. Hierdoor konden er concrete doelen worden opgesteld en werd urgentie gecreëerd.

Samengevat ziet de beleidstheorie van de aanpak Voedselverspilling er schematisch als volgt uit:



De uitwerking in de praktijk van de beleidstheorie van de aanpak Voedselverspilling komt in hoofdstuk 5 van deze rapportage aan bod.

2.4 Beleidstheorie Nationaal Actieplan Groenten en Fruit (NAGF)

Doelen

De achterblijvende consumptie van groenten en fruit in Nederland vormde in 2017 de aanleiding voor de start van het Nationaal Actieplan Groenten en Fruit (NAGF; in het begin het actieprogramma stimuleren Groente & Fruit-consumptie). Het verhogen van de groenten- en fruitconsumptie was tevens een van de ambities van de Voedseltop in 2017. Het belang van een meer plantaardig dieet werd eerder geagendeerd in het WRR-rapport en is de kern van de richtlijnen gezonde voeding van de Gezondheidsraad uit 2015.¹¹

Het achterliggende probleem van de achterblijvende consumptie van groenten en fruit wordt in het projectplan van het NAGF uit 2017¹² geduid als zowel een gezondheids- als duurzaamheidsprobleem. Het eten van meer groenten en fruit levert niet alleen meer gezondheidswinst op, een meer plantaardig dieet draagt ook bij aan een voedingspatroon met een lagere milieudruk. De samenwerking tussen de overheid, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties wordt daarbij als noodzakelijk gezien om met verenigde inspanning consumenten te kunnen verleiden om meer groenten en fruit te gaan consumeren.

De richtinggevende (langetermijn-)ambitie van het NAGF is om de consumptie van groenten en fruit in 2025 met 50 gram te verhogen (zie het projectplan NAGF, 2017). De ambitie reikt daarmee verder dan de looptijd van het actieplan (2017-2021; inclusief verlenging). Om de ambitie te kunnen behalen, wordt verwacht meer tijd nodig te hebben dan de looptijd van het NAGF.

Als uiteindelijke doelstelling heeft het NAGF het verhogen van de groente- en fruitconsumptie via het gezamenlijk verstevigen van de inzet van het bedrijfsleven, de overheid en maatschappelijke organisaties op het stimuleren van het eten van meer groenten en fruit in Nederland. Er zijn geen concrete kwantitatief meetbare doelen voor de projectperiode (2017-2021) vastgesteld. De uiteindelijke doelstelling past binnen de brede algemene doelstelling van de Voedselagenda, die gericht is op het stimuleren van gezonde en duurzame voeding. Aan de doelstelling zijn vier principes gekoppeld:

- *verzamelen*; alle initiatieven die er zijn rond de stimulering van de groenten- en fruitconsumptie;

¹¹ Gezondheidsraad (2015). *Richtlijnen goede voeding 2015*.

¹² *Samen de consumptie van groenten en fruit stimuleren (2017)*

- *verbinden*; het verbinden en breder vindbaar/bekend maken van de initiatieven en betrekken van partijen;
- *verbeteren*; kijken op welke punten er verbeteringen of optimalisaties mogelijk zijn;
- *verspreiden*; gemeenschappelijk met alle betrokkenen effectief communiceren over groenten en fruit.

Activiteiten

Het NAGF is gefinancierd vanuit het ministerie van LNV en vanuit het bedrijfsleven (GroentenFruit Huis). Voor het opstartjaar (januari-oktober 2017) werd door beide partijen ieder € 200.000 aan subsidie beschikbaar gesteld en voor de uitvoering (vanaf oktober 2017) jaarlijks € 680.000. Er is gekozen voor het inzetten van middelen via subsidieverstrekking, mede omdat daarmee de onafhankelijkheid van de ingezette activiteiten en de resultaten daarvan kunnen worden gewaarborgd.

Met deze middelen zijn in de periode 2017-2021 drie activiteitenlijnen/speerpunten ingezet:

- *Jonge gezinnen*: onder andere activiteiten gericht op actoren die invloed hebben op jonge gezinnen, zoals verloskundigen/kraamzorg/jeugdgezondheidszorg en op de omgeving van jonge gezinnen zoals de kinderopvang, onderwijs en vrije tijd (pretpark, speeltuin, zwembad et cetera). Zo werd het Nationaal Schoolontbijt georganiseerd en de campagne 'Ga voor Kleur' opgezet. Er werd ook samengewerkt met andere programma's zoals het EU-schoolfruitprogramma, de Smaaklessen van de WUR en het programma Jong Leren Eten.
- *Gezondheidszorg*: onder andere activiteiten gericht op kennisverhoging van huisartsen, informatie voor patiënten in de wachtkamer en het betrekken van verzekeraars, bijvoorbeeld het opstellen van basisinformatie voor huisartsenpraktijken en het opstarten van gesprekken met zorgverzekeraars.
- *Out of home*: breder implementeren van activiteiten zoals vergadergroenten- en fruit, het verder uitrollen van meer groenten en fruit bij tankstations en in de horeca.

Binnen de activiteitenlijnen zijn diverse samenwerkingen aangegaan tussen de overheid, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

Verdeling budget

Vanuit de overheid werd de subsidie voor het NAGF verstrekt vanuit het ministerie van LNV. Het ministerie van VWS stelde geen middelen beschikbaar¹³, maar was wel een belangrijke partner, onder andere via de link van meer consumptie van groenten en fruit met het Preventieakkoord. VWS nam ook deel aan de stuurgroep van het NAGF. Tabel 2.3 laat de budgetverdeling zien voor het NAGF. In 2017 is door LNV eerst een startsubsidie verleend, waarna er periodiek projectsubsidie beschikbaar is gesteld.

Tabel 2.3 Budget voor NAGF vanuit LNV 2017-2020

Verplichtingen (x 1000 €)	2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Bijdrage NAGF	200	680	680	680

Werkzame mechanismen

Samengevat (op basis van de projectplannen en het interview met betrokken beleidsmedewerkers) komen de volgende beoogde werkzame mechanismen van het NAGF naar voren:

Verleiden van consumenten: het NAGF richt zich op het aantrekkelijker, makkelijker en leuker maken van het eten van groenten en fruit voor de consument. Informatievoorziening over het belang van het eten van voldoende groenten en fruit wordt als onvoldoende gezien om consumenten te verleiden hun eetpatroon aan te passen. Om consumenten te verleiden is samenwerking met het bedrijfsleven nodig (zie het volgende werkzame mechanisme 'coalitievorming').

Coalitievorming: via samenwerking tussen de overheid, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties zet het NAGF zich in voor gedragsverandering onder consumenten. Aangrijpingspunten voor gedragsverandering liggen in het vergroten van het gemak, de beschikbaarheid en keuzemogelijkheden voor consumenten. Op deze aangrijpingspunten is samenwerking met de aanbodbkant (het bedrijfsleven)

¹³ Met uitzondering van de subsidiëring van de ontwikkeling van de factsheets groenten en fruit door het Voedingscentrum.

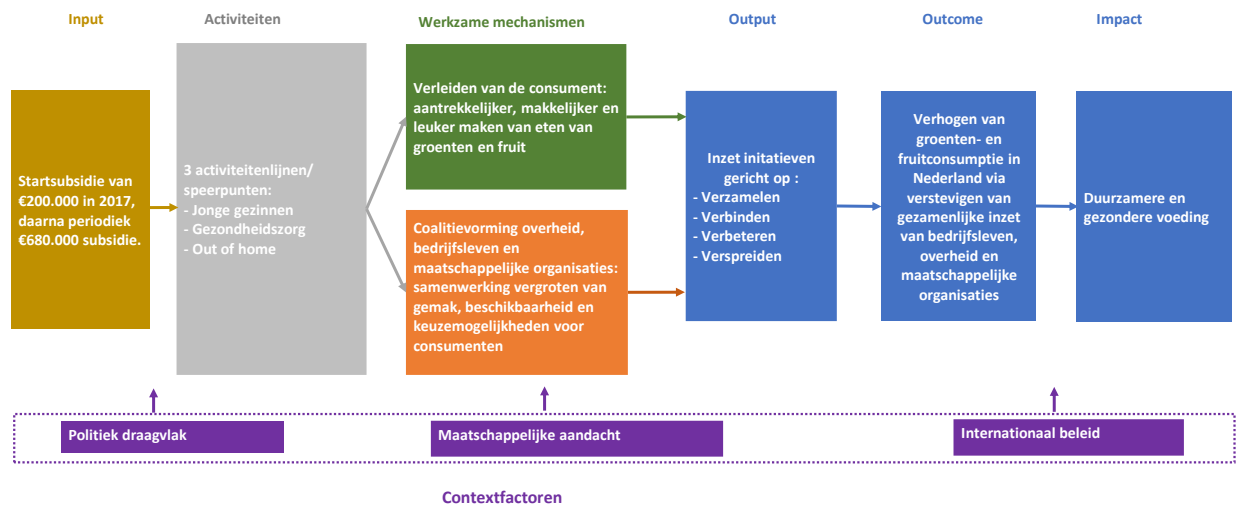
essentieel. Aan de samenwerking wordt invulling gegeven door het verbinden, ondersteunen en versnellen van bestaande acties. Daarentegen wordt niet ingezet op dwingendere maatregelen zoals normering of prijsing.

Contextfactoren

Factoren buiten het actieplan die de werking en effectiviteit daarvan kunnen beïnvloeden, zijn:

- *politiek draagvlak* voor het belang van de inzet op het vergroten van de consumptie van groenten en fruit;
- *maatschappelijke aandacht* en inzet van acties (anders dan het NAGF) voor het vergroten van de consumptie van groenten en fruit;
- *internationaal beleid* gericht op het vergroten van de consumptie van groenten en fruit en bijvoorbeeld concrete afspraken over meetbare doelstellingen hiervoor.

Samengevat ziet de beleidstheorie van het NAGF er schematisch als volgt uit:



De uitwerking van de beleidstheorie van het NAGF in de praktijk komt in hoofdstuk 6 van deze rapportage aan bod.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Integrale samenwerking

3

3 Integrale samenwerking

3.1 Samenwerking tussen ministeries

In 2015 en 2016 verschenen er twee Kamerbrieven waarin de Voedselagenda werd geïntroduceerd en beschreven. Hierbij waren verschillende ministeries betrokken: LNV, VWS, I&M en BuZa. In deze Kamerbrieven werd ook gerefereerd aan de adviezen uit het rapport van de WRR waarin zij onder andere pleitten voor een meer integraal voedselbeleid. Een integraal beleid vraagt om een ministerie-overstijgende samenwerking. Tijdens de voorbereiding van de Kamerbrieven is het onderlinge contact tussen de ministeries geïntensiveerd. Maar hoewel het een gezamenlijke Kamerbrief betrof, worden er ook kanttekeningen geplaatst bij de mate waarin het echt om nieuw, integraal beleid ging. Zo zei een beleidsmedewerker: *“In die eerste Kamerbrief hebben we vooral beleid dat we al hadden bij elkaar gevoegd. Ieder ministerie schreef over zijn of haar eigen thema”*.

Een tweede moment waarop de samenwerking tussen de ministeries van LNV en VWS weer is geïntensiveerd was tijdens het organiseren van de Voedseltop in 2017. Daarover wordt door beleidsmedewerkers van LNV en van VWS genoemd dat het een middel was om meer met elkaar samen te werken, vanuit een gezamenlijk doel. Het helpt voor de samenwerking als er concreet een activiteit is waaraan naartoe gewerkt wordt.

Na de Voedseltop is de samenwerking rondom het integrale voedselbeleid op een lager pitje komen te staan: van een echt duurzaam samenwerkingsverband rondom de Voedselagenda was geen sprake, terwijl op losse activiteiten wel werd samengewerkt tussen de ministeries. Een beleidsmedewerker zegt hierover: *“Het is een uitdaging om de samenwerking vast te houden als er geen concreet doel is om gezamenlijk aan te werken”*. Als een van de oorzaken hiervoor wordt genoemd dat binnen de verschillende ministeries andere prioriteiten zijn gesteld die de aandacht voor het integrale voedselbeleid hebben overschaduwd. Bij het ministerie van LNV heeft de ontwikkelde visie rondom kringlooplandbouw en onderwerpen als bijvoorbeeld de stikstofcrisis de aandacht afgeleid van de Voedselagenda. Bij het ministerie van VWS was er wel aandacht voor het thema gezonde voeding, bijvoorbeeld vanuit het Preventieakkoord, maar hiervoor werden geen gezamenlijke, integrale doelen opgesteld in samenwerking met LNV.

Hoewel van een duurzame samenwerking rondom het integrale voedselbeleid geen sprake was, heeft de Voedselagenda er wel aan bijgedragen dat de noodzaak van een gezamenlijk, integraal beleid werd erkend, en daarmee het belang van een ministerie-overstijgende samenwerking. Dit werd beschreven in de Kamerbrieven van 2015 en 2016 en in het organiseren van de Voedseltop in 2017. Ook is er binnen een aantal programma's onderliggend aan de Voedselagenda sprake geweest van een intensievere samenwerking, bijvoorbeeld bij het programma Jong Leren Eten en de activiteiten van het Voedingscentrum, zoals ook blijkt uit eerder uitgevoerde evaluaties.^{14/15} Voor het Voedingscentrum is er bijvoorbeeld sprake van een structurele gezamenlijke financiering en aansturing. Ook bij het innovatiebeleid is er sprake van een samenwerking tussen LNV en VWS. Uit de gesprekken blijkt dat deze samenwerking op losse onderdelen van de Voedselagenda als goed en waardevol wordt ervaren.

3.2 Samenwerking met de keten

Het stimuleren van gezond en duurzaam voedsel is een thema dat breed leeft in de samenleving. Stakeholders waar rondom dit thema mee samengewerkt wordt, zijn het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en kennisinstituten. Het belang van de verknoping tussen duurzaamheid en gezondheid wat betreft voeding wordt door diverse partijen in de samenwerking onderkend, al komt dat in de uitvoering van activiteiten nog niet altijd duidelijk naar voren, zo blijkt uit de gesprekken die wij voor deze evaluatie hebben gevoerd. Vanuit deze stakeholders komt naar voren dat zij de rol van de ministeries in deze ontwikkeling als belangrijk ervaren. Een geïnterviewde uit het bedrijfsleven geeft hierover aan: *“Het is belangrijk dat de ministeries weten waar wij [het bedrijfsleven] mee bezig zijn en dat ondersteunen. Een*

¹⁴ Regioplan (2020). *Samen aan de slag met voedsleeducatie. Eindevaluatie programma Jong Leren Eten 2017-2020*. Amsterdam: Regioplan.

¹⁵ Regioplan (2020). *Evaluatie Voedingscentrum voor het Ministerie van LNV*. Amsterdam: Regioplan.

rol als mediator is belangrijk. Dat begint bij een goede coalitievorming tussen de partijen die op dit thema nodig zijn en bij het op gang brengen van de dialoog.”

De mate waarin de ministeries verkokerd zijn wat betreft de Voedselagenda maakt het volgens gesprekspartners lastig om beleid voldoende aan tafel te krijgen. Dit geldt niet alleen voor het Rijk, maar ook voor gemeenten en provincies. De thematiek is versnipperd en beleidsmedewerkers denken veelal vanuit hun eigen beleidsterrein, zo is de ervaring. Over de rol van de overheid wordt gezegd dat het beleid vooral gericht is op *“Laat duizend bloemen bloeien. Maar die verwelken ook als ze niet genoeg water en Pokon krijgen. Dat is dus iets anders dan sturen op een integraal voedselbeleid.”*

De Schijf van Vijf is overigens een thema waarop de verbinding tussen duurzaamheid en gezondheid en de betrokkenheid van beleid daarbij wel als goed wordt ervaren. *“Bij de Schijf van Vijf worden duurzaamheid en gezondheid met elkaar verbonden, al is dat voor de buitenwereld nog niet altijd duidelijk”*, aldus een geïnterviewde vanuit een maatschappelijke organisatie. Ook in de uitvoering van activiteiten voor het programma Jong Leren Eten wordt in toenemende mate ervaren dat de partijen die zich bezighouden met duurzaamheid en gezondheid met elkaar optrekken en elkaar kunnen versterken (zie hiervoor ook de evaluatie van het programma Jong Leren Eten; Buers, Verbeek en Witvliet, 2020).

Vanuit verschillende stakeholders met wie is gesproken voor dit onderzoek komt naar voren dat het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties graag meedenken en meedoen met activiteiten betreffende gezonde en duurzame voeding. Deze partijen zijn hierin vaak proactief en ondernemen zelf acties om beleid bij ontwikkelingen te betrekken. Ten aanzien van het bedrijfsleven verloopt de samenwerking beter met de retail dan met de horeca, aldus verschillende geïnterviewde personen. Vanuit de retail zijn er bijvoorbeeld lopende acties rondom etikettering en het bieden van transparantie aan de consument (via bijvoorbeeld het zichtbaar maken van de voetafdruk met het consumeren van specifieke producten). Deze samenwerking verloopt minder soepel met de horecasector. Alhoewel er wel verschillende losse initiatieven zijn opgezet in de horeca (ook in de catering en de zorg) om duurzame en gezonde voeding te stimuleren,¹⁶ ontbreekt een samenhangende aanpak binnen deze sector. De versnippering van actoren zou hiervoor een verklaring kunnen zijn.

Hoewel er positieve geluiden komen over de actiebereidheid en het commitment van het bedrijfsleven, wordt wel opgemerkt dat het voor het bedrijfsleven lastig is om grote (integrale) vraagstukken op te pakken. Het winstoogmerk van het bedrijfsleven, met name de retail, speelt een rol in de mate waarin in de praktijk acties worden ondernomen om door te pakken op duurzame en gezonde voeding. Daarbij is meer inhoudelijke richting vanuit de overheid nodig en alleen het afsluiten van pledges of green deals is volgens betrokkenen veelal onvoldoende: *“De overheid moet zorgen voor de stip op de horizon, het proces organiseren en daarop regie voeren.”*

¹⁶ Denk aan Dutch Cuisine, Restaurants van de Toekomst, Green Dish, Alliantie Voeding in de Zorg, Eten op school, green deals, regiodeals.



Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid Voedselagenda

4

4 Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid Voedselagenda

4.1 Doelbereik: output en outcome

Onder doelbereik verstaan we de mate waarin de gestelde doelen van het beleid geheel of gedeeltelijk worden bereikt. Om het doelbereik in kaart te brengen maken we onderscheid in output: de concrete resultaten van de beleidsinspanningen en outcome: de uiteindelijke effecten van het beleid.

Output

In tabel 4.1 is op basis van de documentstudie en interviews per activiteitensoort het volgende overzicht aan output in de periode 2016-2020 op een rij gezet. Omwille van de overzichtelijkheid en leesbaarheid betreft het overzicht een samenvatting en somt het niet alle aparte producten en uitgevoerde activiteiten op. Zoals het overzicht laat zien, is er sprake van een grote en diverse mate van output over de verschillende activiteiten.

Tabel 4.1 Gerealiseerde output per activiteitensoort

Activiteitenssoort	Beoogde output (zie beleidstheorie H2)	Gerealiseerde output	Bron
Jong Leren Eten	Lesprogramma's	Versterking van netwerkrelaties en programma's. Inzet JLE-makelaars in de provincies voor meer samenhang en kwaliteit van het voedsel educatie-aanbod, promotie van evenementen voor scholen	Eindevaluatie Jong Leren Eten (2021), Evaluatie Duurzaam Door (2021) aangevuld met interviews
Activiteiten gericht op transparantie in de voedselketen	Publiekscampagnes en -programma's, voedings-app consumenten en jongeren, communicatie richting horeca, cateraars en zorg	Campagnes en apps: de bewaarwijzer, de voedselafdruk, Slim koken app, Eetmaatje, ja/nee-koelkaststicker, 'er is meer dan vlees'-campagne Top 10 keurmerken (Milieu Centraal), Keurmerkenwijzer. Informatie van het Voedingscentrum Voorlichting en onderzoek door Consumentenbond Nationale groente- en fruitdag, Geef Kleur Door Campagne, Veggipedia website, Zorg voor Groenten en Fruit-campagne, socialmediacampagne Dutch Cuisine, consumentenwebsite Dutch Cuisine	Evaluatie Voedingscentrum voor het ministerie van LNV (2020), documentatie Milieu Centraal, Voortgangsrapportages NAGF en Dutch Cuisine aangevuld met interviews
Kennis en Innovatie	Nieuwe eiwitbronnen gestimuleerd Kennis en netwerken stadslandbouw versterkt Gezonder voedselaanbod Terugdringen voedselverspilling	Inzet op thema's Starters/nieuwe concepten, Big data, Veredeling van aardappelen, Gewasbescherming en bestuivers, Nieuwe plantaardige eiwitten: diverse onderzoeken uitgevoerd (WUR), pilots opgezet (Big data), netwerken opgezet (Starters) Kennisnetwerk stadslandbouw City Deal Voedsel (2017) Onderwijsprogramma's zoals 'voorkomen voedselverspilling', campagnes zoals #samentegen-voedselverspilling, consumentenactivatieprogramma zoals jaarlijkse VerspillingsVrije week, monitoringactiviteiten op verschillende niveaus, voucherprogramma's.	Overzichten voor deze evaluatie gemaakt door beleidsmedewerkers van het ministerie van LNV Voortgangsrapportages STV, Evaluatie Voedingscentrum, aangevuld met interviews

Aanwijzingen voor outcome

Als overkoepelende doelstelling voor de Voedselagenda geldt: een ecologisch houdbaar en robuust voedselsysteem, dat voorziet in voldoende, gezond en duurzaam geproduceerd voedsel, bereikbaar voor iedereen. Gedurende de looptijd van de Voedselagenda is er ook een aantal subdoelen toegevoegd, zoals de ambitie om 50 procent minder voedsel te verspillen in 2030 en een verhouding van 50 procent dierlijke eiwitten en 50 procent plantaardige eiwitten in de consumptie. De ontwikkeling van duurzame en gezonde voedselproductie en -consumptie wordt niet via één monitoringsysteem in kaart gebracht. Onder andere verschillende onderzoeken en monitors van de WUR, CBS en beschikbare cijfers via agrimatie.nl (met gegevens over de ontwikkeling van de agrarische sector) schetsen gezamenlijk een beeld van de mate waarin sinds 2015 een duurzame en gezonde voedselproductie en -consumptie dichterbij zijn gekomen. Een aantal van deze beschikbare gegevens is in tabel 4.2 op een rij gezet.

Tabel 4.2 Beschikbare gegevens over de ontwikkeling van duurzame en gezonde voedselproductie en -consumptie 2015- 2020

Bron	Gemeten ontwikkeling	Gelinkt aan output/outcome
<i>Monitor Duurzaam Voedsel 2015-2020 WUR</i>	Besteding consumptie duurzaam voedsel 2015-2020	Stijging (174%)
	Bestedingen producten met keurmerk 2015-2020	Stijging in vrijwel alle productgroepen m.u.v. biologisch
	Bestedingen duurzaam voedsel in supermarkt 2015-2020	Stijging van 292% supermarkten
<i>Leefstijl en (preventief) gezondheidsonderzoek CBS*</i>	Ontwikkeling consumptie van fruit uitgevraagd bij personen	De consumptie van minimaal 5 dagen per week voldoende fruit is toegenomen van 37,6% van de bevolking in 2015 naar 40,6% van de bevolking in 2020
	Ontwikkeling consumptie van groente uitgevraagd bij personen	De consumptie van minimaal 5 dagen per week voldoende groente is afgenomen van 56,2% van de bevolking in 2015 naar 41,9% van de bevolking in 2020
<i>Peiling ontwikkeling kopen van groenten en fruit GfK</i>	Peiling over koopgedrag huishoudens t.a.v. groenten en fruit	In de periode 2019-2021 zijn huishoudens meer groenten en fruit gaan kopen (stijging 2020 t.o.v. 2019 9% en 2021 t.o.v. 2020 4%)
<i>Onderzoek WUR consumptie alternatieve eiwitten</i>	Consumptie alternatieve eiwitten (vis, peulvruchten, vleesvervangers, zeewier en insecten)	Steeds meer mensen zijn van plan om alternatieve eiwitten te eten over de periode 2015-2019. De consumptie ervan stijgt nog niet of nauwelijks
<i>Onderzoek WUR consumptie van vlees</i>	Verbruik van vlees en vleeswaren per hoofd van de bevolking	In 2020 een daling van 1,9 kg ten opzicht van 2019. In de voorafgaande periode 2015-2019 was juist sprake van een stijging van de vleesconsumptie

Vervolg tabel 4.2

Bron	Gemeten ontwikkeling	Gelinkt aan output/outcome	
<i>Monitor Voedselverspilling bij huishoudens 2019, Voedingscentrum</i>	Voedselverspilling in huishoudens	In 2019 17% minder verspilling van vast voedsel en 21% minder verspilling van vloeistoffen in huishoudens in Nederland t.o.v. 2016	Activeren gedragsverandering consumenten en versterken vaardigheden Duurzamere voedselconsumptie
<i>Monitor Voedselverspilling 2009-2018, WUR**</i>	Geschatte omvang voedselverspilling in heel Nederland	Hoeveelheid verspild voedsel 2009-2018 niet toegenomen, maar ook niet afgenomen. Van 106kg naar 96kg	Monitoring en inzicht in voedselverspilling Ontwikkeling nieuwe middelen en hergebruik niet-verkoopbare producten Activeren gedragsverandering consumenten en versterken vaardigheden
		Hoeveelheid voedsel dat eindigt als veevoer licht gestegen +/- 12%	Ontwikkeling nieuwe middelen en hergebruik niet-verkoopbare producten
		Lichte daling bij vergisting en composteren van voedsel met een bovengrens van -12% en een ondergrens van -16%	
		Onzekerheid over reststromen is toegenomen	
<i>Gebruik gewasbeschermingsmiddelen CBS</i>	Kg gewasbeschermingsmiddelen gebruik in de Nederlandse landbouw	Gebruik in 2020 gedaald met 11% ten opzichte van 2016	Duurzame voedselproductie
<i>Aantal biologische land- en tuinbouwbedrijven, agrimatie.nl</i>	Aantal gecertificeerde biologische land- en tuinbouwbedrijven in Nederland	Het aantal gecertificeerde biologische land- en tuinbouwbedrijven is in 2019 gestegen met 29% ten opzichte van 2015	Duurzame voedselproductie
<i>Monitor duurzaam Nederland, 2017</i>	Biodiversiteitsvoetafdruk	Gelijkblijvende internationale positie: onderste regionen Europese ranglijst	

* Voor de periode waar deze evaluatie betrekking op heeft zijn er geen cijfers beschikbaar uit de Voedselconsumptiepeiling van het RIVM.

** Inmiddels is een nieuwe Monitor Voedselverspilling uitgevoerd. De rapportage van deze monitor is ten tijde van het schrijven van dit rapport echter nog niet beschikbaar.

Het bovenstaande overzicht pretendeert geen volledig beeld te schetsen van de ontwikkeling in duurzame en gezonde voedselproductie en -consumptie in de periode 2015-2020. Van verschillende relevante aspecten is geen (recent) overzicht van de ontwikkeling beschikbaar. Vanuit de consumentenkant ontstaat het beeld dat de interesse in gezonde en duurzame voeding lijkt toe te nemen. De besteding aan duurzame voeding, waaronder groenten en fruit, neemt toe, de bevolking is naar eigen zeggen meer fruit gaan eten en mensen zijn voornemens om meer alternatieve eiwitten te eten. De consumptie van alternatieve eiwitten en van voldoende groente zit echter niet in de lift. De totale voedselverspilling is tot en met 2018 ongeveer gelijk gebleven, terwijl de verspilling onder huishoudens afneemt. Vanuit de Voedselconsumptiepeiling van het RIVM zijn er voor de periode waar deze evaluatie betrekking op heeft geen cijfers beschikbaar.

Vanuit de producentenkant van de voedselketen zien we dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen daalt en het aantal biologische land- en tuinbouwbedrijven aan het toenemen is. De afname van de biodiversiteit blijft echter zorgelijk.

Al met al ontstaat uit deze gegevens het beeld dat er voorzichtige positieve ontwikkelingen te zien zijn wat betreft gezonde en duurzame voeding. Omdat er geen concrete doelstellingen zijn gesteld ten aanzien van de Voedselagenda, kunnen we deze ontwikkelingen niet direct in verband brengen met het doelbereik van de Voedselagenda. Wat betreft het subdoel gericht op de eiwittransitie (een verhouding in de consumptie van eiwitten in 50 procent dierlijke eiwitten en 50 procent plantaardige eiwitten) zien we in de beschikbare monitorgegevens terug dat de daadwerkelijke consumptie van alternatieve eiwitten nog niet stijgt. De cijfers maken duidelijk dat zowel de productie als consumptie van gezonde en duurzame voeding ook de komende tijd nadere aandacht vraagt. Zeker ook gezien de belangrijke vraagstukken die er liggen op het terrein van klimaat, milieu en preventie van gezondheidsproblemen, waar het thema voeding belangrijke raakvlakken mee heeft.

4.2 Doeltreffendheid

Doeltreffendheid zegt iets over de mate waarin het beleid en de ingezette beleidsinspanningen het bereiken van de doelen dichterbij brengen; de mate waarin de doelen met de inzet van het beleid eerder, beter en sneller bereikt worden dan zonder het beleid het geval zou zijn geweest. Om grip op de doeltreffendheid te krijgen toetsen we de werkzame mechanismen zoals beschreven in de beleidstheorie (hoofdstuk 2) in de praktijk. Als deze mechanismen in de praktijk optreden, zijn dat aanwijzingen voor doeltreffend beleid.

Reflectie op de doelstelling

Om te kunnen analyseren of het voedselbeleid het behalen van de doelen dichterbij heeft gebracht, is het van belang dat deze doelen helder, concreet en haalbaar zijn. Zoals blijkt uit de gesprekken met beleidsmedewerkers en maatschappelijke partners en de bestudeerde documentatie, zijn de doelstellingen in de Voedselagenda daarentegen erg algemeen geformuleerd. Dit heeft als gevolg dat het onduidelijk blijft wat er concreet gerealiseerd zou moeten worden en wanneer het beleid als succesvol kan worden beschouwd.

Tijdens de Voedseltop in 2017 zijn er wel meer specifieke doelen benoemd. Deze doelen zijn echter niet als uitgangspunt genomen voor de inzet van de verschillende activiteiten.

De (sub)doelen geformuleerd voor de onderliggende activiteiten van het voedselbeleid zijn veelal wel specifiek. Uit een aantal eerder uitgevoerde evaluaties blijkt dat deze doelen ook grotendeels zijn bereikt. Zo blijkt uit de evaluatie van het programma Jong Leren Eten dat de samenwerking op regionaal en landelijk niveau rondom voedsel educatie is toegenomen, dat meer scholen worden bereikt met de netwerkaanpak en dat de opzet en de uitvoering van het programma als positief worden gewaardeerd. Uit de evaluatie van de activiteiten van het Voedingscentrum blijkt dat deze activiteiten een groot bereik hebben en dat consumenten die bekend zijn met de activiteiten van het Voedingscentrum meer kennis en handelingsperspectieven hebben. Ook de samenwerking met het Voedingscentrum wordt door partners en experts als positief ervaren.

Hoewel de onderliggende activiteiten van de Voedselagenda veelal succesvol blijken wat betreft de doelen die specifiek voor die activiteiten zijn opgesteld, gaven de algemeen geformuleerde overkoepelende doelstellingen van de Voedselagenda weinig richting aan deze activiteiten. Dat heeft eraan bijgedragen dat er weinig samenhang bestaat tussen de verschillende activiteiten met de overkoepelende Voedselagenda. Van een echte 'paraplufunctie' van de Voedselagenda is, mede als gevolg van een weinig concrete doelstelling, daarom geen sprake.

Het optreden van werkzame mechanismen in de praktijk

- *De systeembenadering als overkoepelend werkzaam mechanisme*

In de Kamerbrieven uit 2015 en 2016, waarin de Voedselagenda wordt gepresenteerd, wordt de ambitie uitgesproken om een meer integraal voedselbeleid te voeren. Een voedselbeleid waarbij *“het hele voedselsysteem in beschouwing wordt genomen, van kennisinstututen en leveranciers van grondstoffen tot en*

met consumenten” (Kamerbrief 2016¹⁷, p.1). Ook wordt in deze brieven aandacht besteed aan vraagstukken op het gebied van gezondheid en duurzaamheid.

In diverse rapporten, zoals dat van de WRR uit 2014 en het PBL-rapport *Dagelijkse Kost*¹⁸ wordt gesteld dat een integrale voedselbenadering noodzakelijk is voor het oplossen van maatschappelijke opgaven rondom voedsel. Ook geïnterviewden zien daarvan duidelijke meerwaarde: *“Duurzaamheid en gezondheid dat is een mes dat aan twee kanten snijdt.”*

Tussen geïnterviewden bestaat er een duidelijke consensus over het ontbreken van zo’n integrale benadering ten aanzien van de Voedselagenda. In de praktijk is de inspanning vanuit de ministeries verkokerd en pakken ook ketenpartners de thematiek veelal nog niet integraal op. Er is echter wel meer bewustwording gekomen dat er meer impact wordt bereikt als de focus ligt op het systeem als geheel: *“Er is meer kennis dat deze link er is en dat we dit gezamenlijk moeten oppakken. Dit is wel een uitdaging, want beleid en het veld zijn verkokerd.”*

Voor een integrale voedselbenadering is een goede organisatorische inrichting van belang. Doelstellingen zouden in lijn hiermee ministerie-overstijgend geformuleerd moeten worden en ook de aansturing zou overkoepelend moeten zijn en niet vanuit één ministerie moeten gebeuren. Verder is het belangrijk dat de integrale agenda selectief is en duidelijk richtinggevend is in plaats van een bundeling van veel verschillende, losse activiteiten, stellen geïnterviewden. De Voedseltop is hierin wel een goed voorbeeld, maar de afspraken daarvan zijn niet doorgezet: *“Bij de Voedseltop sprak iedereen zijn goede intenties uit. Daar zijn dingen ondertekend. Maar dat valt dan daarna weer dood.”*

• **Gezamenlijke commitment sleutelfiguren**

Gezamenlijke commitment van belangrijke sleutelfiguren, waaronder het bedrijfsleven, andere maatschappelijke partners, kennisinstellingen en lokale overheden is een belangrijke inzet geweest van de activiteiten die vanuit de Voedselagenda zijn uitgevoerd. De Voedseltop georganiseerd in 2017 is volgens meerdere geïnterviewden een aanjagend moment geweest voor het creëren van commitment van het bedrijfsleven, andere maatschappelijke partners, kennisinstellingen en lokale overheden aan de Voedselagenda. Zoals een stakeholder vanuit een betrokken kennisinstituut benoemd: *“De Voedseltop gaf druk op de ketel”*. De ambities geformuleerd tijdens de Voedseltop zijn echter geen leidraad geweest voor de verdere inzet van beleidsactiviteiten vanaf 2017 en dit heeft de opvolging van deze ambities belemmerd.

De huidige werkwijze van de activiteiten die gericht zijn op het betrekken van maatschappelijke partijen is vooral gericht op netwerkvorming, het met elkaar in gesprek gaan en het afsluiten van pledges of deals. De borging van de opgezette netwerken wordt genoemd als ontwikkelpunt gerelateerd aan dit werkzame mechanisme. Daarnaast brengen meerdere geïnterviewden naar voren dat netwerkvorming belangrijk is voor het creëren van gezamenlijke commitment, maar dat dit aangevuld zou kunnen worden met stevigere maatregelen. Een geïnterviewde vanuit een kennisinstelling zegt bijvoorbeeld: *“Ja, dat zijn goede instrumenten. Maar ook instrumenten gericht op het tegengaan van marketing van ongezonde producten en beprijzing moet je niet links laten liggen.”* In de afgelopen periode zijn er ook diverse onderzoeken en adviezen verschenen die in dezelfde lijn redeneren (zie bijvoorbeeld Drewnoski & Monsivais, 2020; PBL-rapport *Dagelijkse Kost*, 2019; WHO, 2016). In de Brede Maatschappelijke Heroverweging 10 – Naar een duurzamer voedselsysteem wordt ten aanzien van dit onderwerp geschreven over *“een meer gebalanceerde beleidsmix van overheidsinterventies, met naast informeren en stimuleren ook beprijzen en normeren.”*

• **Kennisoverdracht consumenten**

Wat betreft activiteiten die gericht zijn op kennisoverdracht naar de consument zijn er stappen gezet in het proberen te veranderen van routines bij consumenten. Voorheen werd dat vooral via publiekscam-

¹⁷ TK (2016). *Kamerbrief voortgang Voedselagenda voor veilig, gezond en duurzaam voedsel*.

¹⁸ Muilwijk et al. (2019). *Dagelijkse Kost. Hoe overheden, bedrijven en consumenten kunnen bijdragen aan een duurzaam voedselsysteem*. Den Haag: PBL.

pagnes gedaan, nu wordt ook meer ingezet op gedragsverandering, het ontwikkelen van voedselvaardigheden bij consumenten, op de positieve sociale norm en op het zichtbaar maken van de gezonde en duurzame keuzes voor consumenten. Vanuit een van de geïnterviewde kennisinstellingen wordt hierover gemeld: *“De blik gaat steeds opener om dit [inzet op vaardigheden en positieve sociale norm] te verkennen, maar er kan nog steviger op ingezet worden.”* Ook als aandachtspunt wordt genoemd dat kennisoverdracht aan consumenten specifieke aandacht vereist voor mensen in achterstandswijken. In deze wijken zijn overgewicht en daaraan gelinkte gezondheidsproblemen oververtegenwoordigd. Mensen uit achterstandswijken voelen zich niet altijd aangesproken door publiekscampagnes gericht op duurzame en gezonde voeding.

Het belang van het richten van maatregelen op consumenten wordt door diverse geïnterviewden benadrukt. De keuzes die mensen maken ten aanzien van duurzaam en gezond voedsel kunnen immers supermarkten bewegen richting ander aanbod, dit zet vervolgens voedselproducenten weer aan om anders te gaan produceren. *“Er zit een enorme wisselwerking in de voedselketen, met elke schakel moet je aan de slag”,* zo geeft een geïnterviewde aan.

Naast bewustwording en het vergroten van handelingsperspectieven wordt in de gesprekken voor deze evaluatie ook genoemd dat meer aandacht voor de voedselomgeving nodig is. Een groot gedeelte van de voedselkeuzes die mensen maken is onbewust. Het veranderen van de publieke eetruimte in sportkantines, buurthuizen, schoolkantines en ziekenhuizen, van de menukaart in de horeca en van de wijze waarop supermarkten zijn ingericht vraagt daarom meer aandacht. Deze aanbeveling wordt ook gedaan in het PBL-rapport *Dagelijkse Kost* (2019) en komt terug in het Nationaal Preventieakkoord. Prijsmaatregelen en strengere normering rondom marketing worden genoemd als potentieel effectieve aanvullende maatregelen om consumentengedrag te veranderen.

- **Inzet op innovatie**

Een groot deel van het budget dat is ingezet voor activiteiten van de Voedselagenda is gericht op kennis en innovatie (zie hoofdstuk 2 voor een overzicht van het ingezet budget). Sinds een aantal jaar is daarbij ook meer aandacht voor de eiwittransitie, een onderwerp waar in de periode hieraan voorafgaand niet de nadruk op lag. De activiteiten die vallen binnen kennis en innovatie bevinden zich vooral op het vlak van de voedselproductie. Daarover meldt een betrokkene vanuit een kennisinstelling: *“Er is vanuit het ministerie ook wel wat geld beschikbaar om onderzoek te doen gericht op consumenten. Maar zo’n belangrijk onderwerp verdient meer aandacht. De keuzes van consumenten zijn essentieel voor een duurzaam en gezond dieet.”*

- **Belang van de context**

Verschillende contextfactoren zijn van invloed op het dichterbij brengen van gezonde en duurzame voedselproductie en -consumptie. Allereerst wordt de internationale context genoemd. Daarbij gaat het enerzijds om de activiteiten die in EU-verband worden ontwikkeld op het terrein van de voedselsysteembenadering in de *Farm to Fork*-benadering. Deze activiteiten kunnen een goed ‘haakje’ zijn voor het Nederlandse voedselbeleid. Anderzijds gaat het om de concurrentiepositie van Nederland als tweede agro-exporteur in de wereld. Het niet willen ondermijnen van de concurrentiepositie wordt ervaren als een belemmerende factor voor het stimuleren van (veelal duurder) gezond en duurzaam voedsel.

Als tweede belangrijke contextfactor wordt de politieke realiteit genoemd. Door politieke keuzes is er meer aandacht uitgegaan naar andere thema’s. Bij het ministerie van LNV lag de focus meer op kringlooplandbouw en thema’s als fosfaat en stikstof. Bij het ministerie van VWS lag de nadruk niet op een integrale aanpak van voedsel, waarin gezondheid en duurzaamheid aan elkaar verbonden worden. Door de verschuivende aandacht vanuit de politiek is het onderwerp integraal voedselbeleid ondergesneeuwd geraakt, aldus geïnterviewden vanuit het beleid. Hierdoor is de Voedselagenda grotendeels van het netvlies verdwenen.

Als derde contextfactor worden maatschappelijke trends rondom duurzaam en gezond eten genoemd. Er is een groter bewustzijn binnen de samenleving op het thema dan een aantal jaar geleden. *“Dit geeft legitimiteit aan het voedselbeleid”*, volgens een geïnterviewde.

Doeltreffendheid Voedselagenda samengevat

Een complicerende factor in het evalueren van de doeltreffendheid is dat er geen duidelijke doelstellingen zijn geformuleerd voor de Voedselagenda. In algemene termen kunnen we op basis van beschikbare monitorgegevens wel constateren dat er in de samenleving een voorzichtige positieve beweging is wat betreft onderdelen van duurzame en gezonde voedselproductie en -consumptie. In de uitvoering van de activiteiten onder de Voedselagenda zien we een aantal werkzame mechanismen optreden die gelinkt kunnen worden aan het stimuleren van duurzame en gezonde voedselproductie en -consumptie. Zo kan van de inzet in de praktijk op het committeren van sleutelfiguren aan het voedselbeleid (onder andere via de Voedseltop), van de inzet op kennisoverdracht naar consumenten en van de inzet op innovatie beargumenteerd worden dat met deze mechanismen het behalen van het algemeen geformuleerde doel (duurzame en gezonde voedselproductie en -consumptie) een stapje dichterbij gebracht kan worden.

Als belangrijke kanttekening geldt hierbij dat naast de huidige inzet op veelal ‘zachte’ instrumenten, de inzet van ‘hardere’ instrumenten zoals prijsmaatregelen en normering (ten aanzien van marketing) mechanismen in gang kunnen zetten die het behalen van het algemene doel kunnen versnellen. Als tweede belangrijke kanttekening geldt dat van een integraal voedselbeleid, waarin het hele voedselsysteem wordt meegenomen en de thema’s duurzaamheid en gezondheid aan elkaar verbonden worden, als overkoepelend werkzaam mechanisme in de praktijk weinig terecht is gekomen. De meerwaarde hiervan wordt echter wel gezien. In de praktijk was er sprake van een versnipperd beleid: de samenhang tussen de verschillende losse instrumenten werd gemist. De impact van activiteiten onder de Voedselagenda wordt groter als daarin duidelijke verbinding wordt gelegd tussen inzet op verschillende onderdelen van de keten (van productie tot consumptie) en als daarin een duidelijkere relatie wordt gelegd tussen gezondheid en duurzaamheid. De doeltreffendheid van de Voedselagenda zou met een integraal voedselbeleid gericht op een voedselsysteemaanpak vergroot kunnen worden.

4.3 Doelmatigheid

Doelmatigheid gaat over de verhouding tussen doeltreffendheid en ingezette middelen. Het betreft de mate waarin hetzelfde resultaat met minder middelen had kunnen worden bereikt of waarin dezelfde middelen meer resultaat hadden kunnen opleveren.

Uit evaluaties van de losse instrumenten en programma’s die vielen onder de Voedselagenda blijkt dat er aanwijzingen zijn voor een doelmatige uitvoering. Uit de evaluatie van het Voedingscentrum komt naar voren dat zij met relatief beperkte budgetten een grote output weten te bereiken, namelijk een groot bereik en gewenste effecten bij consumenten. In de evaluatie van het programma Jong Leren Eten wordt niet specifiek gekeken naar doelmatigheid, maar de resultaten laten wel zien dat het programma met de beschikbare middelen doeltreffend is geweest. Ook het NAGF heeft met de beschikbare middelen mooie resultaten weten te bereiken, zo zijn er via diverse communicatiekanalen veel mensen bereikt en zijn het netwerk en de onderlinge samenwerking tussen verschillende partijen versterkt (zie hiervoor hoofdstuk 6 van deze rapportage). Datzelfde geldt voor de aanpak tegen Voedselverspilling, waarbij met de ingezette middelen de beoogde activiteiten zijn uitgevoerd, al is nog onduidelijk of dat op termijn leidt tot een daling in de voedselverspillingcijfers (zie hoofdstuk 5).

Hoewel de losse activiteiten en projecten die onder de Voedselagenda vallen als doelmatig worden ervaren, vinden geïnterviewden wel dat het totale budget van 20 miljoen per jaar niet veel is om de opgaven van de Voedselagenda op te pakken. De ambities zoals neergelegd in de Voedselagenda waren hoog, maar dat is niet op dezelfde manier vertaald in ingezette middelen. De kans dat met de inzet van de huidige middelen meer resultaat behaald had kunnen worden, wordt door de diverse betrokkenen niet als groot ingeschat. Hoewel wij op basis van de verzamelde gegevens voorzichtig dienen te zijn in het oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid, lijkt de inzet van activiteiten in de richting te wijzen van een doelmatige besteding.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Aanpak Voedsel- verspilling

5

5 Aanpak Voedselverspilling

5.1 Opzet en samenwerking

Activiteiten

Zoals ook beschreven in hoofdstuk 2, waarin de beleidstheorie achter de aanpak Voedselverspilling wordt toegelicht, voert de stichting Samen Tegen Voedselverspilling (samen met partners) sinds 2018 de activiteiten uit om voedselverspilling tegen te gaan. De volgende activiteiten worden door de STV uitgevoerd:

1. *Monitoren en rapporteren over voedselverspilling*: bedrijven worden gestimuleerd om hun voedselverspilling te monitoren, daarnaast wordt de monitor voedselverspilling in Nederland jaarlijks uitgevoerd en de monitor voedselverspilling bij huishoudens driejaarlijks.
2. *Samen tegen voedselverspilling in de keten*: met verschillende activiteiten wordt ingezet op het terugdringen van de voedselverspilling bij bedrijven door het voorkomen van verspilling en hoger verwaarden van reststromen, bijvoorbeeld door het stimuleren van innovaties.
3. *Samen tegen voedselverspilling bij de consument*: er wordt ingezet op activatie van consumenten om de eigen verspilling te verminderen, door het geven van praktische handvatten door bijvoorbeeld consumentencampagnes, interventies en in het onderwijs.
4. *Inventarisatie naar belemmeringen in de wet*: er is geïnventariseerd welke belemmeringen en barrières er zijn in o.a. wet- en regelgeving voor bedrijven om voedselverspilling tegen te gaan. Deze worden zo veel mogelijk aangepast.

Samenwerking

Het tegengaan van voedselverspilling kent een netwerkaanpak. In 2017 is via de Task Force Economy en Food voor het eerst door een groep bedrijven en publieke organisaties een agenda rondom voedselverspilling opgezet. Om tot een meer systematische en minder versnipperde aanpak van voedselverspilling te komen is deze in 2018 overgegaan in de stichting Samen Tegen Voedselverspilling (STV), waarin in een soort joint venture verschillende initiatieven gebundeld zijn. De samenwerkingspartners bestaan uit:

- Overheidspartijen: het ministerie van LNV, provincies, gemeenten zijn betrokken wat betreft de financiering van de aanpak tegen voedselverspilling.
- Bedrijfsleven: momenteel zijn 100 bedrijven actief aangesloten bij de stichting.
- De WUR: monitoring en onderzoek.
- Het Voedingscentrum: consumentencampagnes, voorlichtings- en educatieprogramma's, ook in samenwerking met het programma Jong Leren Eten.

De samenwerking binnen STV kent ook een financieel karakter. Naast het ministerie van LNV wordt de STV ook gefinancierd door de gemeente Meierijstad, de provincie Noord-Brabant, de Rabobank en particulieren.

Bundeling en coördinatie

De bundeling van de activiteiten rondom voedselverspilling op één plek wordt door diverse geïnterviewden als succesvol benoemd. Er is sprake van een duidelijke coördinatie op het thema voedselverspilling vanuit STV. Concrete en internationaal verankerde doelstellingen dragen eraan bij dat er een nationale agenda op dit thema is ontstaan met politiek draagvlak. De samenwerking verloopt via een clusteraanpak, waardoor volgens betrokkenen bij STV een vruchtbare bodem ontstaat om gemeenschappelijk te werken aan subthema's. Voorbeelden van clusters zijn circulaire veehouderij en de clusteraanpak brood.

Samenwerking met partners in de praktijk

Bedrijfsleven: over de samenwerking met het bedrijfsleven komen vanuit de betrokkenen bij STV positieve geluiden naar voren. Ten aanzien van het bedrijfsleven is inzicht in de mate van voedselverspilling een belangrijke manier om urgentie te creëren. Er wordt daarom ook gewerkt aan een fijnmazige monitor van voedselverspilling per sector en per type bedrijven en aan een benchmark voor de retail en voor brood. Dit helpt in de commitment van het bedrijfsleven aan de aanpak van voedselverspilling. Hoewel veel retailers zich hebben aangesloten bij de monitor is er geen verplichting voor het bedrijfsleven om hieraan mee te werken.

Daarnaast is er voor het bedrijfsleven een voucherprogramma (gefinancierd door het ministerie van LNV) en een voucherregeling (gefinancierd door de Rabobank), waarmee bedrijven geholpen worden met kennis en innovatie. Het gaat hierbij veelal om startups die geholpen worden om van een idee naar een pilot te komen.

Consumenten: samen met het Voedingscentrum worden campagnes en voorlichtings- en educatieprogramma's ontwikkeld. Deze acties zijn in toenemende mate gericht op het perspectief bieden aan mensen hoe ze minder voedsel kunnen verspillen. Er wordt meer ingezet op (training van) vaardigheden en op het bieden van handelingsperspectieven dan alleen op informatievoorziening over voedselverspilling. Voorbeelden hiervan zijn de inzet van het Eetmaatje en de jaarlijkse Verspillingsvrije week. De acties gericht op consumenten hebben een breed bereik, blijkt ook uit diverse onderzoeken uitgevoerd over het bereik van ingezette campagnes.

Door betrokkenen bij de aanpak tegen voedselverspilling wordt wat betreft commitment van samenwerkingspartners het sneeuwbaaleffect benoemd. De toegenomen aandacht voor het onderwerp voedselverspilling bij consumenten helpt om dit onderwerp bij de retail op de agenda te krijgen. Bij voedselproducenten is het tegengaan van voedselverspilling nog minder op de agenda, maar de verwachting van betrokkenen is dat dit sneeuwbaaleffect zich in de toekomst zal gaan doorzetten in de keten.

5.2 Doelbereik

Concrete doelen als stip op de horizon

Door diverse geïnterviewden wordt genoemd dat het hebben van concrete doelen als stip op de horizon werkt in de aandacht en commitment van verschillende partijen op het onderwerp. Bij verschillende andere onderdelen van de Voedselagenda zijn de doelen veel minder concreet geformuleerd en diffuser, zoals ook wordt beschreven in hoofdstuk 4 van deze rapportage.

Doelbereik

Het uiteindelijke doel is 50 procent minder voedselverspilling in 2030, gekoppeld aan consumenten en de retail. Zoals we ook beschrijven in tabel 4.2 in hoofdstuk 4 van deze rapportage, blijkt uit de monitor voedselverspilling bij huishoudens elke drie jaar steeds weer een daling van de verspilling van vast voedsel en van vloeistoffen ten opzichte van de voorgaande meting. De totale hoeveelheid geschat verspilld voedsel in Nederland is echter in de periode 2009-2018 niet toegenomen, maar ook niet afgenomen (Monitor Voedselverspilling 2009-2018, WUR). Als we deze cijfers doortrekken naar de toekomst, kunnen we stellen dat de resultaten tot nu toe niet voldoende zijn om de doelstelling van 2030 te halen. Er zal de komende periode een flinke inhaalslag nodig zijn.

5.3 Doeltreffendheid

Hoewel we in deze evaluatie geen uitspraken kunnen doen over het uiteindelijke doelbereik van de aanpak Voedselverspilling, zijn er gekoppeld aan de activiteiten en doelen van de aanpak wel aanwijzingen voor het optreden van een aantal werkzame mechanismen in de praktijk:

- **Metten is weten.** Inzicht in de eigen voedselverspilling via monitoring is voor het bedrijfsleven een belangrijke manier om bewustwording te creëren. Er wordt door STV gewerkt aan het laten aansluiten van een groeiende groep bedrijven bij de monitor.
- **Diversiteit in consumentencampagnes en benadrukken positieve sociale norm.** Er worden diverse campagnes, training- en voorlichtingsprogramma's ingezet gericht op het tegengaan van voedselverspilling bij consumenten. Deze acties zijn in toenemende mate gericht op het bieden van tips, vaardigheden en handelingsperspectieven voor consumenten. Wetenschappelijke evidentie laat zien dat dit effectiever is dan alleen het bieden van voorlichting.

- **Netwerkaanpak.** Het netwerk binnen de STV is groeiende en er komen positieve geluiden naar voren over de opzet en samenwerking binnen de stichting. Bundeling en coördinatie van activiteiten dragen bij aan het 'ontsnippen' van de acties gericht op het tegengaan van voedselverspilling.

In de Nederlandse samenleving, de nationale en internationale politiek is het draagvlak voor het tegengaan van voedselverspilling groot. De context om de doelen gericht op het tegengaan van voedselverspilling te bereiken is daarom positief. Hoewel we op basis van de beschikbare cijfers kunnen stellen dat de ontwikkeling in resultaten tot nu toe niet voldoende is om de doelstelling van 2030 te halen, kunnen we wel constateren dat de werkzame mechanismen in de praktijk in lijn zijn met de beoogde doelstellingen. Een blijvende en intensieve inzet op het committeren van het bedrijfsleven, een groot bereik van de monitor en benchmarks en het (blijven) bieden van handelingsperspectieven aan consumenten zijn belangrijk om dit ook daadwerkelijk te kunnen bewerkstelligen.



Nationaal Actie- plan Groenten en Fruit

6

6 Nationaal Actieplan Groenten en Fruit

6.1 Opzet en samenwerking

Opzet

In 2016 is er vanuit onder meer het GroentenFruitHuis, CBL, Voedingscentrum en de HAS een brandbrief gestuurd naar de toenmalig verantwoordelijke staatssecretaris over het achterblijven van de consumptie van groenten en fruit in Nederland. Aan deze brief is gevolg gegeven via een subsidieconstructie, waarin het GroentenFruitHuis in samenwerking met het Voedingscentrum in 2017 het Nationaal Actieplan Groenten en Fruit (NAGF) in het leven heeft geroepen.¹⁹ Het NAGF had als ambitie om de consumptie van groenten en fruit te verhogen. Aan deze ambitie zijn voor de looptijd van de subsidie (2017-2021) geen kwantitatieve doelstellingen gekoppeld.

De financiering voor het NAGF was afkomstig van subsidie vanuit het ministerie van EZ/later LNV en vanuit het bedrijfsleven (via het GroentenFruitHuis). Over de subsidieverstrekking noemen beleidsmedewerkers dat dit een goede manier is om te voorkomen dat de aanpak als een marketinginstrument gaat fungeren voor het bedrijfsleven. Het ministerie van VWS heeft geen subsidie verleend voor het NAGF, maar nam wel deel aan de stuurgroep van de aanpak. Het NAGF werd ondersteund door een projectorganisatie met een totale omvang van 2,5 fte, dat is ingevuld via het GroentenFruitHuis en het ministerie van EZ/later LNV. Daarnaast is er een stuurgroep ingesteld en is met diverse partners samengewerkt op de volgende speerpunten:

- **Jonge gezinnen:** onder andere activiteiten gericht op actoren die invloed hebben op jonge gezinnen, zoals verloskundigen/kraamzorg/jeugdgezondheidszorg en op de omgeving van jonge gezinnen zoals de kinderopvang, onderwijs en vrije tijd (pretpark, speeltuin, zwembad et cetera). Zo werd het Nationaal Schoolontbijt georganiseerd en de campagne 'Ga voor Kleur' opgezet. Er werd ook samengewerkt met andere programma's zoals het EU-schoolfruitprogramma, de Smaaklessen van de WUR en het programma Jong Leren Eten.
- **Gezondheidszorg:** onder andere activiteiten gericht op kennisverhoging van huisartsen, informatie voor patiënten in de wachtkamer en het betrekken van verzekeraars, bijvoorbeeld het opstellen van basisinformatie voor huisartsenpraktijken.
- **Out of home:** breder implementeren van activiteiten zoals vergadergroenten en -fruit, het verder uitrollen van meer groenten en fruit bij tankstations en in de horeca.

Samenwerking

Het NAGF bestond uit een coalitie van het bedrijfsleven (vertegenwoordigd via het GroentenFruitHuis), maatschappelijke organisaties (Voedingscentrum en samenwerking met verschillende organisaties, waaronder Gezonde Kinderopvang, JOGG, Vereniging Arts en Voeding, Stichting Food for a better lifestyle) en de overheid (ministerie van EZ/later LNV en het ministerie van VWS). Als ambassadeurs van de communicatie 'Ga voor Kleur' zijn Tamara de Weijer (huisarts, voorzitter vereniging Arts en Leefstijl) en Rudolph van Veen (meesterkok en meesterpatissier) aangetrokken.

De samenwerking binnen het NAGF was gericht op het inspireren en motiveren van de consument. De connectie met het bedrijfsleven stond binnen het NAGF centraal. Beleidsmedewerkers noemen dat het NAGF een groot bereik had onder bedrijven, dit blijkt ook uit de documentatie. De samenwerking binnen het programma verliep goed, melden betrokkenen vanuit het NAGF. Zo werden de georganiseerde expertsessies die onder andere richting hebben gegeven aan de inzet van activiteiten positief gewaardeerd door netwerkpartners. Ook is er internationaal een samenwerking ontstaan met Britse partners, waarbij de *Peas Please*-campagne is ondersteund.

In de loop van de tijd is er meer aandacht gekomen voor de rol van het NAGF als kennispartner voor het bedrijfsleven. Zo waren ontwikkelde activiteiten zoals de Veggipedia en de campagne Ga voor Kleur eerst meer gericht op de consument. In de latere jaren werd dit meer gericht op en opgepakt door het bedrijfsleven. Daarbij kunnen bedrijven deze informatie gebruiken voor hun eigen acties richting de consument. Het NAGF was daarmee in toenemende mate een kennisleverancier over het onderwerp groenten- en fruitconsumptie geworden voor het bedrijfsleven.

¹⁹ Subsidieaanvraag start actieprogramma stimulering G&F-consumptie, 2015 GroentenFruitHuis.

6.2 Doelbereik

Het NAGF heeft, in lijn met de opgestelde projectplannen, diverse output opgeleverd, waaronder:

- het informatieplatform Veggipedia, dat als online encyclopedie dient over groenten en fruit;
- de Ga voor Kleur communicatie/website;
- de Nationale Groente en Fruitdag;
- de Zorg voor Groente en Fruit-campagne;
- het opzetten van experimenten over de effecten van nudging.

Het NAGF heeft geen kwantitatieve doelstelling geformuleerd, maar beoogde om de consumptie van groenten en fruit te laten toenemen. Cijfers van de Voedselconsumptiepeiling van het RIVM zijn over de periode van deze evaluatie niet beschikbaar. Andere beschikbare gegevens laten een wisselend beeld zien ten aanzien van de consumptie van groente en fruit. Volgens de peiling uitgevoerd door GfK in opdracht van het GroentenFruitHuis zit de aankoop van groenten en fruit sinds de coronacrisis in de lift. Gegevens verzameld door het CBS over het consumeren van groenten en fruit in huishoudens (Leefstijl en (preventief) gezondheidsonderzoek) laten zien dat meer huishoudens minimaal vijf dagen per week voldoende fruit zijn gaan eten in de periode 2015- 2020. Dit geldt echter niet voor het eten van voldoende groente; dat is in dezelfde periode afgenomen. Hoewel de output van het NAGF in lijn is met de beoogde activiteiten, kunnen we geen uitspraken doen over het al dan niet behalen van de doelen van het NAGF.

6.3 Doeltreffendheid

Hoewel we in deze evaluatie niet kunnen constateren of het uiteindelijke doel van het NAGF is bereikt, zijn er gekoppeld aan de activiteiten en doelen van de aanpak wel aanwijzingen voor het optreden van een aantal werkzame mechanismen in de praktijk:

- **Verleiden van de consument.** In samenwerking met partners is gewerkt aan het aantrekkelijker, makkelijker en leuker maken van het eten van groenten en fruit voor consumenten. De campagnes en acties die vanuit het NAGF zijn ingezet hebben een groot bereik gehad (zie de jaarverslagen van het NAGF). De activiteiten waren niet alleen gericht op het informeren over het eten van groenten en fruit, maar ook op het bieden van inspiratie om de consumptie van groenten en fruit te stimuleren. De informatievoorziening bevatte zowel elementen gericht op duurzaamheid als op gezondheid. Ten aanzien van de consumptie van groenten en fruit is deze link ook logisch te maken.
- **Coalitievorming.** De samenwerking met het bedrijfsleven, overheid en maatschappelijke organisaties is ingezet als intermediaire schakel om de consument te bereiken met de boodschap over eten van groenten en fruit. Het bereik en de commitment onder het bedrijfsleven was groot.

In lijn met de evaluatie van de doeltreffendheid van de overkoepelende Voedselagenda, is het van belang om ten aanzien van de werkzame mechanismen van het NAGF te benoemen dat naast de huidige inzet op de 'zachte' instrumenten gericht op verleiden en samenwerken, de inzet van 'hardere' instrumenten gericht op bijvoorbeeld prijsverlaging van groenten en fruit en regulering van marketing het behalen van het (algemene) doel van het NAGF had kunnen versnellen.



Conclusie

7

7 Conclusie

7.1 Algemene conclusie

Veel activiteiten, geen integrale benadering

Onder de paraplu van de Voedselagenda zijn in de periode 2016-2020 diverse activiteiten uitgevoerd binnen drie activiteitensorten: Jong Leren Eten, Transparantie in de voedselketen en Kennis en innovatie. Overkoepelend gezien zijn de verschillende stakeholders tevreden met de inzet, samenwerking rondom en uitkomsten van de activiteiten en zien we een grote mate van output ten aanzien van de verschillende activiteiten. Dit blijkt onder andere uit eerder uitgevoerde evaluaties van het programma Jong Leren Eten en de activiteiten van het Voedingscentrum voor het ministerie van LNV. Uit het huidige onderzoek komen er positieve uitkomsten naar voren over de uitvoering van de aanpak Voedselverspilling en over het Nationaal Actieplan Groenten en Fruit (NAGF).

Zo kunnen we op basis van dit onderzoek constateren dat er binnen de aanpak Voedselverspilling werkzame mechanismen in gang zijn gezet. De aanpak heeft via de inzet op monitoring geleid tot meer inzicht in de mate waarin voedsel wordt verspild. Daarnaast zijn met consumentencampagnes en voorlichting veel mensen bereikt, de verspilling onder huishoudens is volgens de beschikbare monitoringgegevens ook gedaald. Tot slot is het aantal sectoren en bedrijven dat zich heeft aangesloten bij de Stichting tegen Voedselverspilling gestegen. Ondanks deze inzet zijn er op basis van de beschikbare gegevens nog geen aanwijzingen dat de totale mate van voedselverspilling in Nederland is gedaald. Een blijvende en intensieve inzet op het committeren van het bedrijfsleven, een groot bereik van de monitor en benchmarks en het (blijven) bieden van handelingsperspectieven aan consumenten zijn dan ook voor de toekomst van de aanpak Voedselverspilling van belang.

Verder laat het huidige onderzoek zien dat het Nationaal Actieplan Groenten en Fruit (NAGF) ertoe heeft geleid dat verschillende acties rondom het stimuleren van het eten van groenten en fruit zijn verzameld, verbonden, verrijkt en verspreid. Veggipedia en de campagne 'Ga voor Kleur' hadden beide een groot bereik. Ook zijn verschillende acties ingezet waarmee de doelgroepen zijn bereikt: jonge gezinnen, out-of-home en de gezondheidszorg. De cijfers over de consumptie van groenten en fruit over de laatste jaren laten een wisselend beeld zien over de mate waarin de consumptie daadwerkelijk is toegenomen.

De activiteiten die in de periode 2016-2020 vielen onder de Voedselagenda hebben dus tot een brede range aan uitkomsten geleid. Tegelijkertijd kunnen we constateren dat er de afgelopen jaren geen sprake is geweest van een integraal voedselbeleid. In de opzet stond in de Voedselagenda het gehele voedselsysteem centraal – van productie tot consumptie – en was een duidelijke verknoping van de thema's duurzaamheid en gezondheid een belangrijk uitgangspunt. In de praktijk is de focus bij het ministerie van LNV na het verschijnen van de visie op de kringlooplandbouw in 2018 verschoven naar de voedselproductie. Maar zoals het PBL (2019) het in haar rapport *Dagelijkse Kost* beschrijft: *“Om het landbouw- en voedselsysteem te kunnen verduurzamen zijn beide beleidstakken [landbouwbeleid en voedselbeleid] nodig.”* Dit vraagt om beleid dat zich richt op het gehele voedselsysteem, inclusief consumenten en andere spelers in de voedselproductieketen.

De uitvoering van het Nationaal Preventieakkoord heeft binnen het ministerie van VWS plaatsgevonden, maar ook daarin was wat betreft de Voedselagenda nauwelijks sprake van een expliciete verbinding met het ministerie van LNV of met het thema duurzame voeding. De Voedselagenda is in de periode 2016-2020 vooral een bundeling geweest van (deels al bestaande) activiteiten. Binnen deze activiteiten worden overigens wel successen behaald wat betreft een toenemende verbinding tussen de thema's duurzame en gezonde voeding en interdepartementale samenwerking. Een *integraal* voedselbeleid onder de paraplu van de Voedselagenda heeft echter niet plaatsgevonden. Een integraal voedselbeleid heeft volgens diverse partijen meerwaarde en is noodzakelijk voor het oplossen van de maatschappelijke opgaven ten aanzien van voedsel. Dit wordt ook door onder meer de WRR (2014, Naar een Voedselbeleid) en PBL (2019, Dagelijkse Kost) erkend.

Voorzichtige stappen richting duurzame en gezonde voedselproductie en -consumptie

Een eenduidig oordeel over de mate van doeltreffendheid van de Voedselagenda kunnen we in deze evaluatie niet vellen. Dit heeft ermee te maken dat de doelen algemeen zijn geformuleerd en het doelbereik daarom ook lastig is vast te stellen. Een bijkomend gevolg van de algemeen gestelde doelen is dat er op deze manier weinig houvast wordt geboden voor de uitvoering van de Voedselagenda. Er ontbreekt een stip op de horizon waar (gezamenlijk) naartoe gewerkt kan worden.

Tegelijkertijd kunnen we constateren dat er in de periode 2016-2020 voorzichtige stappen zijn gezet richting duurzame en gezonde voedselproductie en -consumptie, zoals ook blijkt uit verschillende landelijk beschikbare monitors. In de praktijk van de uitvoering van de activiteiten onderliggend aan de Voedselagenda zien we een aantal werkzame mechanismen optreden die in lijn zijn met het algemene doel van de Voedselagenda. Deze mechanismen richten zich op het vergroten van commitment van sleutelfiguren, op kennisoverdracht naar consumenten en op innovatie. Naast deze veelal 'zachte' mechanismen kunnen we op basis van beschikbare onderzoeken en adviezen en op basis van de gesprekken die we voor deze evaluatie hebben gevoerd een aantal andere mechanismen aanwijzen die belangrijk zijn om de doelen te kunnen bereiken. Het gaat hierbij om 'hardere' instrumenten zoals beprijzen (het via belastingen duurder maken van ongezond voedsel en het goedkoper maken van gezond en duurzaam voedsel) en normering (waaronder regulering van marketing). Zoals ook beschreven in de Brede Maatschappelijke Heroverweging 10 – 'Naar een duurzamer voedselsysteem', is een gebalanceerdere beleidsmix van zowel zachte als harde instrumenten nodig. De inzet van een dergelijke mix is noodzakelijk om een echt grote slag te maken in het dichterbij brengen van duurzame en gezonde voedselproductie en -consumptie.

Draagvlak voor een integraal voedselbeleid

Dat er in de afgelopen jaren geen sprake is geweest van een integraal voedselbeleid wil niet zeggen dat hier geen (maatschappelijk en beleidsmatig) draagvlak voor is. Zowel vanuit kennisinstututen, het beleid als maatschappelijke stakeholders klinkt de roep om een impactvollere Voedselagenda waarin de gehele voedselketen centraal staat, waarin samenhang is tussen de inzet van diverse instrumenten en waarin acties gericht op duurzame voeding en op gezonde voeding elkaar versterken. Wetenschappelijke evidentie en eerder opgestelde adviezen laten zien dat voedsel een middel kan zijn om belangrijke maatschappelijke opgaven rondom ecologische houdbaarheid en preventie van gezondheidsproblemen op te pakken. Zo heeft voedselproductie een groot aandeel in de biodiversiteitsafdruk en een relatief grote bijdrage aan het klimaatprobleem (PBL, 2015) en draagt ongezond voedsel in hoge mate bij aan overgewicht, obesitas en daaraan verwante ziekten zoals diabetes en hart- en vaatziekten (RIVM, 2021).

Ook op andere beleidsterreinen dan het voedselbeleid wordt het belang van integraal beleid benadrukt, bijvoorbeeld in de jeugdhulp²⁰, op het terrein van gezondheid²¹ en de aanpak van overgewicht.²² Wel wordt binnen de diverse beleidsterreinen waar een integrale aanpak wordt beoogd erkend dat dit in de praktijk ingewikkeld is, onder meer omdat het de betrokkenheid van veel actoren, terreinen en sectoren vraagt.

Ondanks het draagvlak voor een integraal voedselbeleid hebben andere (politieke) prioriteiten en het verschuiven van de aandacht die er in 2015 en 2016 was voor het thema voedsel naar andere terreinen, ervoor gezorgd dat in de uitvoering van de Voedselagenda het integrale karakter ondergesneeuwd is geraakt. Een herwaardering van het integrale voedselbeleid, met daarin de inzet van een evenwichtige mix van beleidsinstrumenten gericht op informeren en stimuleren, maar ook op beprijzen en normeren, is daarom nodig om ervoor te zorgen dat het zaadje dat in de afgelopen periode is geplant ook echt gaat bloeien.

²⁰ <https://richtlijnenjeugdhulp.nl/gezinnen-met-meervoudige-en-complexe-problemen/effectief-casemanagement-en-de-houding-van-de-professional/integraal-werken/>

²¹ Storm, Van Zoest & Den Broeder (2007). *Integraal gezondheidsbeleid: theorie en toepassing*. Bilthoven: RIVM.

²² <https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/preventie/overgewicht/integrale-aanpak/>

7.2 Geleerde lessen

Uit de evaluatie van de Voedselagenda in de periode 2016-2020 kunnen we een aantal lessen halen die van nut kunnen zijn voor het voedselbeleid in de komende jaren. De belangrijkste lessen zijn:

6. Werk vanuit de maatschappelijke opgaven toe naar een integraal voedselbeleid

- Het beter naar voren brengen van de link tussen de inzet van een integraal voedselbeleid en de grote maatschappelijke opgaven die momenteel spelen zou een manier kunnen zijn om de urgentie van het integraal voedselbeleid te onderstrepen. Ten opzichte van de voorafgaande periode zou deze relatie beter voor het voetlicht gebracht kunnen worden.
- Als vertrekpunt zou er een visie ontwikkeld moeten worden op het integraal voedselbeleid, waarin de belangrijke maatschappelijke opgaven rondom klimaat en preventie van gezondheidsproblemen als vertrekpunt genomen moeten worden. Omdat maatregelen gericht op duurzame voeding en gezonde voeding elkaar kunnen versterken, is het van belang dat in de visie beide aspecten aan elkaar verknoopt worden. Het voedselsysteem als geheel, inclusief partijen die hierin de breedte bij betrokken zijn, zoals banken, zorginstellingen en verzekeringsmaatschappijen, zou het uitgangspunt moeten zijn.
- De voedselsysteembenadering als centraal uitgangspunt betekent dat de aandacht evenwichtiger verdeeld zou moeten worden van de focus op voedselproductie naar andere onderdelen van de voedselketen. Het oog hebben voor verschillende waarden, wensen en belangen van stakeholders in de voedselketen is hiervoor van belang. Net als het bieden van ruimte voor verschillende perspectieven op een toekomst waarin duurzame en gezonde voedselproductie en -consumptie worden gestimuleerd.
- Maatschappelijke opgaven als leidend principe betekent dat de wijze waarop beleid is georganiseerd dat niet is. De visie op het integraal voedselbeleid zou dan ook ontwikkeld moeten worden door verschillende departementen gezamenlijk, in dialoog met stakeholders. Voor de hand ligt dat het ministerie van LNV en het ministerie van VWS daarin het voortouw nemen. Als verschillende departementen eerst los van elkaar een visie gaan ontwikkelen, ligt het risico van een verkokerd voedselbeleid op de loer.
- Van belang is om ook de wetenschap te betrekken bij het uitwerken van de visie. Zij onderbouwen de maatschappelijke meerwaarde van een integraal voedselbeleid en kunnen vanuit hun inhoudelijke expertise handvatten bieden voor de vormgeving van dit beleid.

7. Maak scherpe keuzes en formuleer heldere doelen

- Het integraal voedselbeleid zou richting en focus moeten geven aan de inzet van onderliggende beleidsmaatregelen.
- Scherpe keuzes maken houdt ook in dat er duidelijke doelstellingen verbonden moeten worden aan het beleid. Deze doelstellingen hoeven niet per definitie kwantitatief te zijn, maar wel concreet en met een duidelijke samenhang met de visie op het integraal voedselbeleid.

8. Houdt de huidige beleidstheorie tegen het licht

- De activiteiten die in de afgelopen periode zijn ingezet zijn grotendeels gericht op het ondersteunen van (maatschappelijke) initiatieven met subsidies. De bijbehorende mechanismen zijn gericht op commitment van sleutelfiguren, voorlichting aan consumenten en inzet op innovatie. Hoewel deze activiteiten en bijbehorende mechanismen op zich werkzaam kunnen zijn en dit ook wordt ondersteund door de uitkomsten van deze evaluatie, kunnen deze aangescherpt en aangevuld worden met hardere instrumenten (beprijzen en normeren).
- Voor de inrichting van de nieuwe scherpere instrumenten zijn er voorbeelden op andere terreinen die kunnen helpen. Denk bijvoorbeeld aan tabaksaccijns, vliegbelasting en normering ten aanzien van alcohol- en tabaksmarketing.
- De veronderstelde werkzame mechanismen van de herijkte beleidstheorie moeten een duidelijke verbinding leggen tussen de inzet van maatregelen onder de paraplu van het integraal voedselbeleid en de beoogde uitkomsten.

9. Voer regie en werk een implementatiestrategie uit voor het integraal voedselbeleid

- Op basis van de scherpe keuzes die ten aanzien van het voedselbeleid zijn gemaakt, kan regie worden gevoerd op de inzet van activiteiten. Maatschappelijke stakeholders zijn goed in staat om activiteiten uit te voeren, zo blijkt ook uit deze evaluatie, maar missen nu veelal richting vanuit het beleid. Regie houdt in dat kaders worden vastgesteld en randvoorwaarden worden gecreëerd voor een succesvolle uitvoering van activiteiten. De inzet van beleid zou hier de komende periode op gericht moeten worden.
- De daadwerkelijke implementatie van het integraal voedselbeleid gaat verder dan het selecteren en uitvoeren van beleidsmaatregelen. Ook het aanzwengelen van samenwerking, het faciliteren van onderlinge kennisdeling, en het borgen van activiteiten en van netwerken zouden daarbij een onderdeel van de implementatiestrategie moeten zijn om het integrale karakter van het voedselbeleid ook tot uiting te laten komen.

10. Evalueer en stuur bij

- Voer een periodieke monitoring en evaluatie uit van het integraal voedselbeleid. Van belang is dat deze monitoring en evaluatie een lerend karakter heeft, zodat het beleid op basis van leerervaringen waar nodig bijgestuurd kan worden.
- De monitoring van gezonde en duurzame voedselproductie en -consumptie is nu versnipperd. Het is verstandig om de monitoring hiervan te verbinden aan de monitoring van de klimaat- en preventieve gezondheidsdoelen. Dit is in lijn met een integraal voedselbeleid dat vanuit maatschappelijke opgaven wordt opgezet en uitgevoerd.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Bijlagen

B

Bijlage 1: Overzicht geïnterviewden

Naam	Organisatie	Betrokkenheid Voedselagenda
Tim Verhoef	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Beleid EZ/LNV Beleidscoördinator EZ/LNV
Sjaak Mesu	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Beleid EZ/LNV Teamcoördinator voedsel
Roel van Raaij	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Beleid EZ/LNV Senior beleidsmedewerker EZ/LNV
Tessa Ooijendijk	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Beleid EZ/LNV Beleidsmedewerker Duurzaam Voedsel
Melody Baeriswyl	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Beleid LNV Senior beleidsmedewerker Duurzaam Voedsel
Cindy Heijdra	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Beleid LNV Waarnemend teamcoördinator Duurzaam Voedsel
Nancy Lentjes	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Beleid LNV Beleidsmedewerker Duurzaam Voedsel
Hester van der Sprong	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Beleid LNV Senior beleidsmedewerker Duurzaam Voedsel
Tekla ten Napel	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Beleid EZ - Projectleider Nationale Voedseltop (2016-2017) - Senior Beleidsmedewerker Voedselkwaliteit (2013-2014) - Coördinerend beleidsmedewerker voedselkwaliteit/voedselverspilling
Danielle Kretz	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Beleid LNV Teamcoördinator Duurzaam Voedsel (2017-2021)
Joost de Jong	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Beleid EZ/LNV Strategisch Adviseur
Inge Stoelhorst	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Beleid VWS Teamcoördinator Voeding en Voedselveiligheid
Letteke Boot	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Beleid VWS Senior beleidsadviseur Voeding en Teamcoördinator Voeding
Marieke Kunst	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Beleid onderwijs Beleidsmedewerker
Anne Reitsma	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Beleid LNV Strategisch Adviseur
Simone Eijnsink	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Beleid LNV Teamcoördinator Voedsel
Jasper Lok	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Beleid LNV Teamcoördinator Duurzaam Voedsel
René Munsters	GDO Gemeente voor Duurzame Ontwikkeling	Regionale Overheid Programma manager Duurzame Samenleving

Naam	Organisatie	Betrokkenheid Voedselagenda
Toine Timmermans	Samen Tegen Voedselverspiling	STV Programma manager Duurzame Voedselketens
Margret Ploum	Voedingscentrum Nederland	Voedingscentrum Nederland Manager programma's
Jovanka Vis	Voedingscentrum Nederland	Voedingscentrum Nederland Manager kennis en communicatie
René Bruijns	Duurzaam Door	Duurzaam Door Secretaris Participatietafel
Theo Leupen	Duurzaam Door	Duurzaam Door Programma manager
Ferdie Olde Bijvank	Dutch Cuisine	Dutch Cuisine Voorzitter Dutch Cuisine
Annemarie Borgdorff	NAGF	NAGF GroentenFruit Huis
Ika van de Pas	Milieu Centraal	Milieu Centraal Directeur Milieu Centraal
Judith Piek	Instituut voor Natuureducatie	Regionaal Kennismakelaar Jong Leren Eten
Henk Westhoek	PBL Planbureau voor Leefomgeving	Kennisinstituut Senior Researcher Food & Agriculture
Marijke Vonk	PBL Planbureau voor Leefomgeving	Kennisinstituut Onderzoeker Water, Landbouw en Voedsel
Ernst van den Ende	WUR Wageningen University & Research	Kennisinstituut Algemeen directeur
Frederike Praasterink	Hogere Agrarische School (HAS)	Kennisinstituut Professor Future Food Systems
Hans Dagevos	WUR Wageningen University & Research	Kennisinstituut Senior Onderzoeker
Marieke Battjes	Louis Bolk Instituut	Kennisinstituut Onderzoeker Nutrition and Health
Natascha Kooiman	Transitie Coalitie Voedsel	Private Partijen Kwartiermaker
Marcel Schuttelaar	Schuttelaar & Partners	Private Partijen Managing Partner
Sebastiaan Aalst	Food Cabinet	Private Partijen Strategisch Directeur
Bert Urlings	Vion	Private Partijen Corporate Director Quality Assurance

Bijlage 2: Bronnenlijst

- Aaldijk, I. (2016). Subsidieaanvraag Ordening duurzame kenmerken. Utrecht: Milieu Centraal.
- Aaldijk, I. (2016, november 21). Subsidieaanvraag Mediabenadering Ordening duurzame kenmerken. Utrecht: Milieu Centraal.
- Aaldijk, I. (2017, februari 3). Verhogen effectiviteit keurmerken voor duurzame voeding. Subsidieaanvraag 2017. Utrecht: Milieu Centraal.
- Axmann, H., et al. (2019). Efficiënte keten. Preventie van restromen. Rapportage 2017/2018. Bunnik & Wageningen: Louis Bolk Instituut & Wageningen University & Research.
- Bemelmans, K., & Mulder, G. (2018, september 24). Subsidieaanvraag NAGF Fase 2. Jaarplan 2018-2019: Samen de consumptie van groenten en fruit stimuleren. Zoetermeer: GroentenFruit Huis.
- Bemelmans, K., Mulder, G. (2018, mei 31). Verplichting 1300026038 Tussenrapportage en Aavraag verschuiving budget Nationaal Actieplan Groenten en Fruit, 2017-2018. Bijlage: Nationaal Actieplan Groenten en Fruit. Voorgangsrapportage Jaar 1 oktober 2017 – mei 2018. Zoetermeer: GroentenFruit Huis.
- Bemelmans, K., Mulder, G. (2019, mei 7). Verplichting 1300027472 Tussenrapportage en aanvraag verschuiving budget Nationaal Actieplan Groenten en Fruit, 2018-2019. Bijlage: Voortgangsrapportage Jaar 2. Zoetermeer: GroentenFruit Huis.
- Bemelmans, K., Mulder, G. (2019, oktober 9). Aanvraag subsidie Nationaal Actieplan Groenten en Fruit fase 2. Bijlage: Subsidieaanvraag NAGF Fase 2. Jaarplan 2019-2020. Zoetermeer: GroentenFruit Huis.
- Bemelmans, K., Mulder, G. (2020, mei 20). Verplichting 1400010668 Tussenrapportage en aanvraag verschuiving budget Nationaal Actieplan Groenten en Fruit, 2019-2020. Bijlage: Voortgangsverslag NAGF 26 oktober 2019-26 april 2020. Zoetermeer: GroentenFruit Huis.
- Bijvank, F.O., & Mulder, M. (2017, april 4). Aanvraag incidentele subsidie Bijlage: Gespecificeerde Begroting Dutch Cuisine 31-3-2017. Bijlage: Strategisch plan 2017-2019 Dutch Cuisine. . Ede: Stichting Dutch Cuisine.
- Buers, C., Verbeek, E., & Witvliet, M. (2020). *Samen aan de slag met voedseleducatie. Eindevaluatie programma Jong Leren Eten 2017-2020*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Burgh van der, M., et al. (2017). Efficiënte keten. Preventie reststromen. Rapportage 2015/2016. Driebergen: Louis Bolk Instituut.
- Dalm, V. (2017, februari 7). Subsidieaanvraag Milieu Centraal. Verzoek om subsidievaststelling betreffende verplichtingnummers 1300022620 en 1300023924. Utrecht: Milieu Centraal.
- Dalm, V. (2018, augustus 17). Subsidieaanvraag Milieu Centraal. Verzoek om subsidievaststelling betreffende verplichtingnummer 1300024420. Utrecht: Milieu Centraal.
- Dijksma, S.A.M., & Schippers, E.I. (2015, oktober 30). Voedselagenda voor veilig, gezond en duurzaam voedsel. Kenmerk DGAN – PAV / 15137370.
- Dijkstra, G., Klomp, M. (2015). Subsidieaanvraag MVO Kennis & Sectoraanpak 2016-2018. Utrecht: MVO Nederland.
- Does, E. (2014, september 10). Format voor voorstel voor publiek-privaat initiatief voor onderzoek en innovatie inzake toegepast/industriële onderzoek – programmering 2015. Veghel: Udea.
- Dutch Cuisine. (2021). Eindverantwoording subsidie verplichtingsnummer 1300024817. Periode 1 juni 2017 tot 1 juni 2021. Amsterdam: Dutch Cuisine.
- DuurzaamDoor & Jong Leren Eten. (2021). Beleidskader 'DuurzaamDoor 2021-2024; Leren en Sociale Innovatie voor Transitie Jong Leren Eten 2012-2024 een gezonde en duurzame voedselkeuze'. Utrecht: DuurzaamDoor & Jong Leren Eten.
- Feunekes, G. (2019, september 17). Aanvraag instellingssubsidie 2020 (relatienummer 101315). Den Haag: Voedingscentrum.
- Goudswaard, P., Teuling, G. (2018, januari). Projectvoorstel Van Kiem tot kracht 2018-2019. Utrecht: MVO Nederland.
- Green Deal (2017). Voortgangsrapportage Green Deal Over de Datum 2017. Den Haag: Green Deal.
- Green Deal. (2017, januari 26). Green Deal Over de datum? Houdbaarheidsvermelding op voedingsmiddelen onder de loep om voedselverspilling tegen te gaan. Den Haag: Green Deal.
- Heijden van der, M. (2017). Offerte Strategische Agenda TCEF. Utrecht: MVO Nederland.
- Ingram, J. (2011). A food systems approach to researching food security and its interactions with global environmental change. *Food Security*, 3 (4): 417-431.
- Kamerbrief. (2016, november 21). Voedingsbeleid. Bijlage: Voedselagenda in uitvoering: activiteiten en resultaten van het afgelopen jaar op verschillende thema's. Kamerstuk 31 532, nr. 174.

- Kamerbrief. (2017, 23 februari). Slotverklaring Nationale Voedseltop op 26 januari 2017. Bijlage: Resultaten Voedseltop. Kamerstuk 31 532, nr. 180.
- Kamerbrief. (2018, april 16). Voedingsbeleid. Kamerstuk 31 532, nr. 193.
- Kamerbrief. (2020, augustus 28). Voortgang landbouw, klimaat en voedsel. Kenmerk DGA-PKO-LNV / 2020 58050.
- Kamerbrief. (2021, juli 9). Voedingsbeleid. Kamerstuk 31 532, nr. 265.
- Kamerbrief. (2021, juni 4). Gezonde voedselomgeving. Kenmerk 2364218 – 1009424 – VGP.
- Klei van der, S., Meijer, G. (2016). Offerte: Bijdragen aan de uitvoering van de Nationale Netwerkaanpak Voedselverspilling met behulp van online communicatie en offline activiteiten om de aandacht en interactie over het onderwerp te blijven vergroten bij het bedrijfsleven en instellingen. Alphen aan den Rijn: ConsumerView.
- Knotterneus, J.A., et al. (2014). *Naar een voedselbeleid*. Amsterdam : Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Kok, M., Soethoudt, H. (2017). Voorstel Aanpak tegen voedselverspilling out of home. Wageningen: WFBR.
- Korstjens, A., Buers, C., & Witvliet, M. (2020). Evaluatie Voedingscentrum voor het ministerie van LNV. Amsterdam: Regioplan.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2018). *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw*. Eindhoven: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Muilwijk et al. (2019). *Dagelijkse Kost. Hoe overheden, bedrijven en consumenten kunnen bijdragen aan een duurzaam voedselsysteem*. Den Haag: PBL
- Mulder, G. (2016, december 5). Subsidieaanvraag start actieprogramma stimulering G&F consumptie. Zoetermeer: GroentenFruit Huis.
- Nationaal Actieplan Groenten en Fruit. (2020/2021). *Jaarmagazine 2020-2021*. Zoetermeer: Nationaal Actieplan Groenten en Fruit.
- Nota. (2017, 20 november). Transparantie in de voedselketen. Bijlage: Bie, de. Bie. L. et al. Reis door de keten. Herkomst- en productinformatie door de keten en aan de consument. Den Haag: Alliantie Verduurzaming Voedsel en het ministerie van Economische Zaken. Bijlage: Kamerbrief. (2017, januari 25). Voedingsbeleid. Kamerstuk 31 532, nr. 179. Bijlage: Baltussen, W., Ruijs, M. (2017). *Meer transparantie in de varkensketen: het kan en consumenten willen ervoor betalen CONCEPT*. Wageningen: Wageningen University & Research. Bijlage: Memo (2017, december 6). Transparantie in de varkensketen (outline Kamerbrief). Kenmerk DGAN - PAV / 17190134.
- Nota. (2017, januari 18). Taskforce voedselverspilling / Taskforce Circular Economy in Food. Kenmerk DGAN – PAV / 16196101.
- Palland, K. (2019). Publiekscampagne topkeurmerken op voeding. Vergroten bekendheid top 10 onder consumenten en in de foodretail & horeca. Utrecht: Milieu Centraal.
- Programmateam DuurzaamDoor & Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (2021). Rapportage: Programma DuurzaamDoor 2017-2020. Overzicht van resultaten, projecten en communicatieactiviteiten. Utrecht: DuurzaamDoor & Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- Regio Foodvalley. (2019). Proeftuin Voedselverspilling. Plan van Aanpak 1 augustus 2019. Ede: Regio Foodvalley.
- Regio Foodvalley. (2020). Tussenrapportage 2020 en werkplan 2021. Proeftuin Voedselverspilling. Ede: Regio Foodvalley.
- Schouten, C. (2020, augustus 31). Voedselverspilling in Nederland 2020. Bijlage: Monitor Voedselverspilling update 2009-2018. Kenmerk DGA – PAV / 20214748.
- Stichting Samen Tegen Voedselverspilling. (2018). Business Plan 2019-2021 ‘Samen tegen Voedselverspilling’. Bijlage 8a. Veghel: Stichting Samen tegen Voedselverspilling.
- Stichting Samen Tegen Voedselverspilling. (2019). Jaarplan 2019. Bijlage 8. Veghel: Stichting Samen tegen Voedselverspilling.
- Stichting Samen Tegen Voedselverspilling. (2020). Jaarplan 2021 deel 1. Hoofdpijnen. Bijlage 5a. Veghel: Stichting Samen Tegen Voedselverspilling.
- Stichting Samen Tegen Voedselverspilling. (2020). Jaarplan 2021 deel 2 werkplan. Bijlage 5b. Veghel: Stichting Samen Tegen Voedselverspilling.
- Stichting Samen Tegen Voedselverspilling. (2020). Rapportage KPI's (beknopt). Januari t/m september 2020. Bijlage 5. Veghel: Stichting Samen tegen Voedselverspilling.

- Stichting Samen Tegen Voedselverspilling. (2020). Voortgangsrapportage. Periode januari t/m augustus 2019. Bijlage 5a. Veghel: Stichting Samen tegen Voedselverspilling.
- Taskforce Circular Economy in Food. (2018). Agenda 26 februari 2018. Veghel: Taskforce Circular Economy in Food.
- Voedingscentrum. (2018). Programma Goed geïnformeerd kiezen. Jaarplan 2019. Den Haag: Voedingscentrum.
- Voedingscentrum. (2018). Programma Voedselkwaliteit. Gezond en duurzaam eten makkelijker maken. Jaarplan 2019. Den Haag: Voedingscentrum.
- Voedingscentrum. (2020). Resultatenoverzicht Voedingscentrum 2019 – eindrapportage. Programma Goed geïnformeerd kiezen, Basisinformatievoorziening, Instellingssubsidie. Den Haag: Voedingscentrum.
- Voedingscentrum. (2020). Programma Voedselkwaliteit. Eindrapportage 2019. Den Haag: Voedingscentrum.
- Voedingscentrum. (2021). Jaarrekening 2020. Den Haag: Voedingscentrum.
- Voedingscentrum. (2021). Programma Voedselkwaliteit. Gezond en duurzaam eten makkelijker maken. Eindrapportage 2020. Den Haag: Voedingscentrum.
- WRR (2014). *Naar een voedselbeleid*. Den-Haag/Amsterdam: Wetenschappelijk Raad voor het Regeeringsbeleid.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl