

Vergaderjaar 2020–2021

**32 793**

**Preventief gezondheidsbeleid**

**Nr. 551**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,  
WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juni 2021

In deze brief informeer ik uw Kamer over de resultaten van een eerste verkenning naar de juridische mogelijkheden voor een gezonde voedselomgeving. Deze verkenning is uitgevoerd naar aanleiding van mijn toezegging in het notaoverleg preventie van 1 februari 2021 (Kamerstuk 32 793, nr. 545) om de Kamer te informeren over een reactie op het advies dat oplossingsrichtingen schetst om gemeenten instrumenten te geven, gericht op het tegengaan van de toename van het aantal fastfoodketens. Een andere aanleiding voor de verkenning is de brief van de wethouders uit de steden Amsterdam, Den Haag, Ede, Rotterdam en Utrecht waarin gevraagd wordt handvatten te verschaffen, vanuit een ruimtelijke ordeningsperspectief of in de context van de Warenwet, om een gezonde voedselomgeving mogelijk te maken<sup>1</sup>. Hierover is ook de motie van de leden Sazias en van Esch aangenomen (Kamerstuk 32 793, nr. 535). Met deze motie wordt de regering gevraagd te bezien hoe wettelijk verankerd kan worden dat gemeenten meer instrumenten krijgen voor het creëren van een gezonde voedselomgeving. Bij deze verkenning is dankbaar gebruik gemaakt van het rapport van onderzoekers van de UvA «Juridisch instrumentarium voor een gezonde voedselomgeving in de stad»<sup>2</sup>. De bovengenoemde motie en toezegging worden met deze brief afgedaan.

Daarnaast geef ik een reactie op het rapport «The Healthy Food Environment Policy Index Nederland» (hierna Food-EPI). Dit rapport geeft een beoordeling van rijksoverheidsbeleid met betrekking tot de voedselomgeving in Nederland en doet beleidsaanbevelingen voor het

<sup>1</sup> <https://agendastad.nl/content/uploads/2021/01/20210121-Brief-aan-stas-P-Blokhuis-over-wettelijke-basis-gezonde-voedselomgeving.pdf>.

<sup>2</sup> H. van Kolfschooten, R. Neerhof, A. Nijboer, A. de Ruijter & M. Visser, Juridisch instrumentarium voor een gezonde voedselomgeving in de stad, Amsterdam: UvA FdR Publiekrecht 2020.

creëren van een gezonde voedselomgeving<sup>3</sup>. Aan het lid van Esch is in het VAO over de initiatiefnota Diertens (Handelingen II 2020/21, nr. 59, item 11) (25 februari jl.) een reactie op dit rapport toegezegd. Deze toezegging wordt met deze brief afgedaan. Ook informeer ik u over de voortgang van de invoering van het voedselkeuzelogo Nutri-Score in Nederland.

Ten slotte stuur ik u bij deze brief de jaarlijkse monitor Kindermarketing 2020 en het verslag van een expertsessie over de effectiviteit en haalbaarheid van mogelijke maatregelen om aanbiedingen en marketing voor ongezonde producten te beperken.

## **Verkenning juridische mogelijkheden gezondere voedselomgeving**

### *Aanleiding*

De oproep die vanuit verschillende kanten gedaan wordt om de voedselomgeving gezonder te maken, onderschrijf ik. Ongezonde voeding is na roken de belangrijkste oorzaak van ziekten in Nederland<sup>4</sup>. In 1990 had één op de drie volwassen Nederlanders overgewicht. Sindsdien is het aantal volwassen Nederlanders met overgewicht gestegen naar één op de twee in 2018<sup>5</sup>. Van de kinderen van 4 tot en met 17 jaar oud had 13,2% in 2019 overgewicht. Overgewicht en obesitas worden voor het grootste deel veroorzaakt door een ongezond voedingspatroon in combinatie met onvoldoende lichaamsbeweging. Ongezonde voeding zorgt voor 8,1% van de ziektelast, jaarlijks 12.900 doden en € 6 miljard aan zorgkosten<sup>6</sup>. De voedselomgeving speelt hierbij een belangrijke rol.

De COVID-19 pandemie benadrukt het belang van het tegengaan van overgewicht en bevorderen van gezond eten. Mensen met overgewicht hebben vaak een minder goed functionerend immuunsysteem, waardoor ze kwetsbaarder zijn voor het virus en in het geval van besmetting zieker worden. Gezond eten, meer bewegen en goed slapen zijn de belangrijkste ingrediënten voor het verbeteren van de fysieke én mentale fitheid.

In het Nationaal Preventieakkoord (NPA) zijn afspraken gemaakt met partijen om het percentage van mensen met overgewicht en obesitas te verlagen. In het deelakkoord overgewicht staan diverse acties om het voedselaanbod in verschillende onderdelen van de omgeving gezonder te maken (van kinderopvang en school tot sportkantine en van ziekenhuis tot (tank)station). Uit de Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord van het RIVM<sup>7</sup> sprak al duidelijk dat deze mooie start aan acties nog niet voldoende is om de gestelde ambities te bereiken. Overgewicht is een complex probleem dat veroorzaakt wordt door een veelheid aan factoren. Er zijn veel meer ontwikkelingen die overgewicht in de hand werken dan ontwikkelingen die overgewicht tegengaan. Het is roeien tegen de stroom in. In het RIVM rapport «Inventarisatie aanvullende maatregelen Nationaal Preventieakkoord: mogelijke vervolgstappen richting de ambities voor 2040»<sup>8</sup> is een lijst met maatregelen opgenomen die ingezet kunnen worden om overgewicht in Nederland terug te dringen. Eén van deze maatregelen is om op minder plaatsen fastfood te verkopen.

<sup>3</sup> [https://www.jpi-pen.eu/images/reports/Dutch\\_Food-EPI\\_FinalReport\\_Jan2021.pdf](https://www.jpi-pen.eu/images/reports/Dutch_Food-EPI_FinalReport_Jan2021.pdf).

<sup>4</sup> Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018 synthese Leefstijl en omgeving. Beschikbaar via: [www.vtv2018.nl/leefstijl-en-omgeving](http://www.vtv2018.nl/leefstijl-en-omgeving).

<sup>5</sup> Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Loket gezondleven.nl. Cijfers en feiten. overgewicht. Beschikbaar via: <https://www.loketgezondleven.nl/gezondheidsthema/overgewicht/cijfers-en-feiten-overgewicht>.

<sup>6</sup> Bijlage bij Kamerstuk 32 793, nr. 313.

<sup>7</sup> RIVM, Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord (2018), bijlage bij Kamerstuk 32 793, nr. 339.

<sup>8</sup> Kamerstuk 27 565, nr. 179.

Verschillende gemeenten geven echter aan dat hun instrumenten om in te grijpen in de voedselomgeving beperkt zijn en zo goed als volledig benut.

### *Leeswijzer*

Hieronder ga ik specifiek in op het belang van de voedselomgeving. Vervolgens duid ik waarom tot wettelijke maatregelen besloten zou kunnen worden en wat de scope is van de uitgevoerde verkenning. Tot slot ga ik in op de eventuele juridische mogelijkheden.

### *Voedselomgeving is bepalend*

Verbetering van het voedingspatroon kan leiden tot grote gezondheidswinst. De voedselomgeving van de gemiddelde Nederlander stimuleert om overmatig ongezonde voeding te consumeren en weinig te bewegen. Ongezond voedsel is bijna overal verkrijgbaar. Verleiding tot (ongezond) voedsel is in de fysieke en online omgeving ook overvloedig aanwezig. Dit wordt ook wel een «obesogene leefomgeving» genoemd. Voedselconsumptie, wat we eten, is slechts in kleine mate het gevolg van individuele keuzes en wordt onder meer sterk beïnvloed door onze voedselomgeving<sup>9</sup>. De voedselomgeving in Nederland is in de afgelopen decennia sterk veranderd. Het aanbod van sterk bewerkte, vette en suikerrijke voedingsmiddelen is gestegen, voedselmarketing van deze producten is toegenomen en prijzen hiervan zijn gedaald<sup>10</sup>. Dit heeft ertoe geleid dat een gemiddelde burger gemiddeld 200 keer per dag blootgesteld wordt aan een voedselkeuze. De huidige voedselomgeving is geen weerspiegeling van de Richtlijn Schijf van Vijf en het aanbod van en de verleiding tot ongezond voedsel<sup>11</sup> is vele malen groter dan voor gezond voedsel. Uit de Superlijst Gezondheid<sup>12</sup> blijkt bijvoorbeeld dat gemiddeld 82% van de aanbiedingen in reclamefolders van supermarkten ongezond is. Uit een onderzoek van de Consumentenbond blijkt dan ook dat de voornaamste reden die consumenten ervan weerhoudt om gezond(er) te eten en af te vallen, de ongezonde verleidingen zijn<sup>13</sup>. Veel mensen weten in grote lijnen wel wat gezond is, maar het ontbreekt hen aan motivatie en sommigen ook aan voedselvaardigheid om ook daadwerkelijk gezond te eten. De «obesogene leefomgeving» van de gemiddelde Nederlander stimuleert consumenten om overmatig ongezond voedsel te consumeren en weinig te bewegen. De keuzes die consumenten maken zijn veelal niet bewust en rationeel gedreven, maar zijn vaak «onbewuste» gewoontes en reacties op elementen, zoals reclames, uit de omgeving.

Deze onbewuste processen verhinderen het maken van rationele keuzes, ook als de consument die eigenlijk wel wil maken<sup>14</sup>. De individuele

<sup>9</sup> Krom, de M., Vonk, M., Muilwijk, H. (2020) Voedselconsumptie veranderen: bouwstenen voor beleid om verduurzaming van eetpatronen te stimuleren. Beschikbaar via: <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-voedselconsumptie-veranderen-4044.pdf>.

<sup>10</sup> Poelman MP, Kamphuis CBM, van Lenthe F. Positie paper: Voedselconsumptie vanuit gedragsperspectief. 2018 [https://gof.sites.uu.nl/wp-content/uploads/sites/186/2018/04/Voedsel\\_Duurzame-en-gezonde-keuzes-voor-consumptie.pdf](https://gof.sites.uu.nl/wp-content/uploads/sites/186/2018/04/Voedsel_Duurzame-en-gezonde-keuzes-voor-consumptie.pdf).

<sup>11</sup> Onder ongezond voedsel wordt in het algemeen verstaan producten die niet in de Schijf van Vijf vallen. Dit zijn over het algemeen producten die toegevoegd zout of suikers bevatten of teveel ongezonde (verzadigde vetten) en weinig of geen nuttige voedingsstoffen zoals voedingsvezels, onverzadigde vetten, vitamines en mineralen.

<sup>12</sup> Questionmark (2020), Superlijst Gezondheid 2020: Welke supermarkt maakt gezond de makkelijkste keuze?, [www.thequestionmark.org/superlijst](http://www.thequestionmark.org/superlijst).

<sup>13</sup> <https://www.consumentenbond.nl/binaries/content/assets/cbhippowsite/nieuws/factsheet-gezonde-keuze-a3.pdf>.

<sup>14</sup> Kahneman, D. (2003). A perspective on judgment and choice: mapping bounded rationality. *American psychologist*, 58(9), 697.

consument heeft daarnaast ook geen invloed op de inrichting van de omgeving en de samenstelling van het aanbod. Bovenstaande rechtvaardigt stevige inzet van de lokale en/of nationale overheid om de voedselomgeving gezonder te maken. In de recente brief<sup>15</sup> over het Programma Gezonde Groene Leefomgeving, staat een gezonde leefomgeving omschreven als een leefomgeving die als prettig wordt ervaren, die uitnodigt tot gezond gedrag en waar de druk op de gezondheid zo laag mogelijk is. Om de dagelijkse voedselomgeving gezonder te maken, kan gedacht worden aan het creëren van een andere balans in het voedselaanbod. Meer gezond en minder (volledig) ongezond aanbod, of minder verkooppunten van ongezonde voeding. Tegenwoordig is in zo goed als elke winkel wel iets te eten te koop, ook al is de winkel in de basis een «non-food» winkel. Denk aan de drogist, boekhandel, tuincentrum, woonwinkel of bouwmarkt, waar mensen doorgaans niet heen gaan om voedsel te kopen en toch -veelal bij de kassa- verleid worden tot een impulsaankoop. Alom aanwezigheid van ongezond aanbod, zelfs daar waar je het niet verwacht, zorgt voor het normaliseren van het kopen en consumeren van ongezonde voeding.

Voedselkeuzes, zeker die van kinderen, hangen sterk af van de zichtbaarheid en de toegankelijkheid van voedsel. Kinderen met overgewicht hebben een grotere kans op gezondheidsproblemen (nu en later). Daarnaast zijn een negatief zelfbeeld, gepest worden en slechtere schoolprestaties ook gevolgen van overgewicht bij kinderen<sup>16</sup>. Het is daarom belangrijk dat kinderen kunnen opgroeien in een gezonde leefomgeving. Hoe jonger een kind gezonde leefgewoontes aanleert, hoe groter de kans dat deze gewoontes blijvend zijn<sup>17</sup>. Het RIVM geeft in het onlangs gepubliceerde rapport over aanvullende maatregelen<sup>18</sup> aan dat het belangrijk is om het voedingsaanbod in o.a. scholen en kantines te verbeteren en om toegang tot en blootstelling aan ongezonde voeding te beperken. Door marketing en verkooppunten te beperken kan de sociaal culturele norm beïnvloed worden. Het is belangrijk daar op jonge leeftijd mee te beginnen, als routines nog niet enorm zijn ingesleten.

#### *Waarom ingrijpen in de voedselomgeving door middel van wettelijke maatregelen?*

Het voedingsbeleid heeft zich tot op heden veelal gericht op het makkelijker maken van de gezonde keuze en omgevingen hiertoe stapsgewijs gezonder inrichten. Het moeilijker maken van de ongezonde keuze en de mate van verleiding voor ongezonde voeding verkleinen kan daar ook aan bijdragen. Daar is tot op heden nog weinig expliciet op ingezet. Om tegenwicht te bieden aan de maatschappelijke ontwikkelingen die overgewicht in de hand werken, zoals hierboven uiteengezet, zijn krachtigere en consistentere maatregelen nodig. Daarbij is ook een rol voor de overheid weggelegd. Uit onderzoek blijkt dat structurele, universele en preventieve maatregelen die gericht zijn op de gehele bevolking (bijvoorbeeld een belasting op suikerhoudende dranken) effectiever zijn in het stimuleren van de gezonde voedselkeuzes, dan maatregelen waarbij de verantwoordelijkheid voor gedragsverandering bij het individu wordt gelegd (bijvoorbeeld via voorlichting over

<sup>15</sup> Kamerstuk 32 793, nr. 549.

<sup>16</sup> Unicef. Kinderen, goed eten en goede groei. Beschikbaar via: <https://www.unicef.nl/ons-werk/voeding>.

<sup>17</sup> Gezonde leefstijl als investering in de toekomst. [www.tvpo.nl/gezonde-leefstijl-als-investering-in-de-toekomst/](http://www.tvpo.nl/gezonde-leefstijl-als-investering-in-de-toekomst/).

<sup>18</sup> Kamerstuk 27 565, nr. 179.

gezonde voeding)<sup>19</sup>. Veel van de huidige interventies tegen overgewicht zijn vrijblijvend van aard, gericht op vrijwillige afspraken of gericht op de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Tot op heden wordt weinig gebruik gemaakt van wetgeving als instrument bij het voorkomen en tegengaan van overgewicht. Met wetgeving kan er sterker worden ingezet op het gezonder maken van de (school)omgeving. Daarnaast steunt wetgeving de partijen die zich al inzetten voor een gezonde omgeving. Een bijkomend voordeel is dat hiermee het vrijblijvende karakter verdwijnt en er een gelijk speelveld is voor de praktijk. Verwachting is dat dit zal bijdragen aan het verminderen en voorkomen van obesitas en overgewicht, omdat ongezonde verleidingen af zullen nemen.

#### *Scope en onderdelen van de juridische verkenning*

Naast het weren van fastfoodketens, worden in verschillende recente adviezen en rapporten (RIVM, RVS<sup>20</sup>, Food-EPI) diverse maatregelen aanbevolen om de voedselomgeving gezonder te maken. Deze maatregelen gaan bijvoorbeeld over aanwezigheid en aanprijzing van producten om de gezonde keuze makkelijker te maken en de hoeveelheid ongezonde verleiding te verminderen. Om die reden is bij deze eerste verkenning naar de juridische mogelijkheden ook, breder dan alleen naar het verzoek van de wethouders, gekeken naar de omgeving waar mensen dagelijks zijn en specifiek naar de «kindomgeving». Hoe kan een gezondere balans gecreëerd worden in het voedselaanbod en hoe zou bijvoorbeeld een verbod op snoepautomaten in scholen of marketing van ongezonde producten gericht op kinderen geregeld kunnen worden?

#### *Uitwerking van juridische mogelijkheden ten aanzien van de voedselomgeving*

In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet wordt verwezen naar een gezonde omgeving; er staat dat «het instrumentarium van de Omgevingswet ook is gericht op het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving. De gezondheid van de mens wordt in de praktijk bepaald door vier factoren: erfelijkheid, leefstijl, gezondheidszorg en leefmilieu.» Het is momenteel mogelijk om via het bestemmingsplan aanbieders van ongezond voedsel te weren, indien daar «ruimtelijke argumenten» (zoals stank- of geluidsoverlast) aan ten grondslag liggen. Dit zal onder de nieuwe Omgevingswet in feite niet veranderen; het omgevingsplan (dat in de plaats komt van het bestemmingsplan) biedt alleen mogelijkheden om aanbieders van ongezond voedsel te weren als daar argumenten aan ten grondslag liggen die betrekking hebben op de «fysieke leefomgeving». Het gemeentelijke instrumentarium, zowel onder de huidige ruimtelijke ordeningsregelgeving als onder de nieuwe Omgevingswet die in 2022 in werking treedt, biedt geen mogelijkheid om het aanbod van ongezond voedsel in (delen van) een gemeente te weren uitsluitend vanwege de schadelijke effecten van consumptie van dat voedsel op de volksgezondheid.

In het belang van de volksgezondheid is het echter wel wenselijk om mogelijk te maken dat gemeenten, wanneer ruimtelijke argumenten geen grondslag bieden, vanuit een gezondheidsmotief (omgevingsrechtelijke) instrumenten kunnen inzetten om aanbieders van ongezond voedsel te weren (bijvoorbeeld rondom de schoolomgeving). Dit zou kunnen door gemeenten bij wet de bevoegdheid te geven om in een omgevingsplan regels vast te stellen met betrekking tot de vestiging van aanbieders van

<sup>19</sup> Rose G, Khaw K, Marmot M. Rose's strategy of preventive medicine. Oxford Scholarship Online. 2008. DOI:10.1093/acprof:oso/9780192630971.001.0001.

<sup>20</sup> Kamerstuk 32 793, nr. 550.

ongezond voedsel. Daartoe kan bijvoorbeeld in de Omgevingswet zelf, of in aanvulling daarop, in de Wet publieke gezondheid of een nieuw vast te stellen wet in formele zin, een grondslag worden gecreëerd. In het verlengde daarvan kan ook gedacht worden aan het creëren van een grondslag voor het stellen van een instructieregel over de inhoud van een omgevingsplan, waarmee gemeenten wordt opgedragen met het belang van een gezonde voedselomgeving rekening te houden. Ik ben voornemens om in overleg met onder andere de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en gemeenten te bezien op welke wijze tot een goede wettelijke uitwerking kan worden gekomen. Het willen reguleren van de geschetste opties leidt immers tot diverse vraagstukken die nog nadere bespreking en uitwerking behoeven. Bijvoorbeeld de vraag hoe criteria voor ongezonde voeding toegepast zouden kunnen worden in relatie tot vestigingsaanvragen en ten aanzien van welke aanbieders de verruimde bevoegdheden ingezet moeten kunnen worden. Het lijkt immers niet redelijk het aanbieden van «fastfood» te verbieden, terwijl de supermarkt op de hoek wel kant-en-klare saucijzenbroodjes mag verkopen. Ook is het de vraag of de nieuwe bevoegdheden van gemeenten ook ingezet moeten kunnen worden ten aanzien van bestaande vestigingen. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat een nieuw kabinet aan uw Kamer een concreet voorstel aanbiedt. Ik benut de komende tijd om voornoemde vraagstukken nader uit te werken. Ik spreek in de context van een binnenkort te sluiten City Deal gezonde en duurzame voedselomgeving met gemeenten ook over pilots die zij uit willen voeren om de voedselomgeving gezonder te maken.

Voor eventuele regels met betrekking tot ongezonde drank-, snoep- en snackautomaten en kindermarketing, biedt de Warenwet waarschijnlijk een passend juridisch kader. Een alternatief is een nieuw vast te stellen wet in formele zin.

### **Reactie Food-EPI rapport**

Tijdens het VAO over de initiatiefnota Diertens heeft Minister van Ark namens mij een reactie op het Food-Environment Policy Index (Food-EPI) rapport<sup>21</sup> toegezegd.

#### *Food-EPI*

In het rapport is door onderzoekers van onder andere Universiteit Utrecht en Wageningen University & Research een beoordeling gemaakt van het Nederlandse (rijksoverheids)beleid met betrekking tot de voedselomgeving. Ook zijn beleidsaanbevelingen gedaan voor het creëren van een gezonde voedselomgeving. De Nederlandse onderzoekers zijn onderdeel van een netwerk van onderzoekers van 28 instituten in zeven Europese landen en Nieuw-Zeeland. Doel van het netwerk is om beleid met betrekking tot voedselconsumptie en fysieke activiteit te monitoren, benchmarken en evalueren. De Food-EPI is een systematisch beoordelingsproces om de mate van implementatie van overheidsbeleid en acties voor het creëren van een gezonde voedselomgeving te beoordelen en te vergelijken met «best practices» van andere landen. Dit beoordelen is gedaan door onafhankelijke experts.

---

<sup>21</sup> Djojosoeparto SK, Kamphuis CBM, Vandevijvere S en Poelman MP, namens het JPI-HDHL Policy Evaluation Network. The Healthy Food Environment Policy Index (Food-EPI): Nederland. Een beoordeling van rijksoverheidsbeleid met betrekking tot de voedselomgeving in Nederland en beleidsaanbevelingen voor het creëren van een gezonde voedselomgeving. Utrecht, Universiteit Utrecht, 2020 [https://www.jpi-pen.eu/images/reports/Dutch\\_Food-EPI\\_FinalReport\\_Jan2021.pdf](https://www.jpi-pen.eu/images/reports/Dutch_Food-EPI_FinalReport_Jan2021.pdf).

## *Beoordeling huidig beleid*

De onderzoekers hebben zowel bij de beoordeling van het beleid als bij de aanbevelingen een indeling gemaakt in beleidsacties (met een directe invloed op de voedselomgeving) en beleids*sondersteunende* acties. De beoordeling van beleidsacties in verschillende benoemde domeinen (van aanbod, marketing en etikettering tot prijs en retail) is voor wat betreft Nederland grotendeels beoordeeld als zwak of afwezig (0–40%). Wat betreft de beoordeling van beleids*sondersteunende* activiteiten is de score hoger (matig tot acceptabel; 40–80%). Dit betreft aspecten als monitoring en informatievoorziening, financiering, platformen voor interactie maar ook bestuur en leiderschap. Duidelijke voedingsrichtlijnen gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek en monitoring van de consumptie zijn onderdelen waar Nederland goed op scoort. De experts geven bijvoorbeeld aan dat bij de ontwikkeling van voedselbeleid het beperken van commerciële invloeden hierop en het meenemen van effecten op de volksgezondheid beter kunnen.

Ik vind het natuurlijk teleurstellend om te lezen dat veel beleidsacties ten opzichte van internationale best practices als zwak worden beoordeeld. Ik begrijp het echter ook, omdat bekend is dat de huidige maatregelen onvoldoende zijn en aanvullende maatregelen nodig zijn om de ambities uit het NPA te halen. Het gezonder maken van de voedselomgeving is hier een belangrijk onderdeel van. Op veel onderdelen is er beleid in Nederland, maar dit is in veel gevallen niet bindend of afdwingbaar (wettelijk verankerd). Voortgang is mede afhankelijk van de inzet van alle betrokken partijen.

De huidige overheidsinzet is veel gericht op het beschikbaar maken van data, kennis(uitwisseling) en praktische handvaten voor de partijen waar in de Nederlandse situatie de verantwoordelijkheid is belegd. Hiermee willen we de betrokken professionals faciliteren. In andere landen is de overheid door de organisatiestructuur bijvoorbeeld direct verantwoordelijk voor de inkoop van het voedsel dat op scholen wordt gegeten. In het geval dat daar gekozen wordt voor het aanbieden van gezond voedsel, is dit direct op een bindende manier uit te voeren.

## *Reactie op de aanbevelingen*

Ik ben blij met dit rapport met gebundelde aanbevelingen van experts en zal hier dankbaar gebruik van maken bij mijn beleid op het gebied van de voedselomgeving. Hieronder ga ik in op een aantal aanbevelingen. Enkele aanbevelingen vind ik ter overweging aan het nieuwe kabinet en uw Kamer.

- Dit geldt voor adviezen over verhogen van de prijs van ongezonde voedingsmiddelen, verlagen van de prijs van gezonde voedingsmiddelen en regelgeving op het gebied van marketing en aanbiedingen om de ongezonde keuze te ontmoedigen (evenals verdere beperking van sponsoring van ongezonde producten) en gezonde keuze aan te moedigen.
- Ik heb de Kamer eind maart geïnformeerd over de verschillende mogelijkheden voor implementatie van een gezonde schoollunch en extra beweegaanbod<sup>22</sup>. Ook het al of niet invoeren van gezonde schoolmaaltijden of een gezond lunch assortiment, wat aantoonbaar positief effect heeft, maar een forse investering zou vragen, vind ik aan het volgende kabinet.
- Ditzelfde geldt voor de keuze voor een substantiële ophoging van het preventiebudget, al dan niet vanuit het zorgbudget. Zoals in de discussienota Zorg voor de Toekomst is aangegeven door het kabinet,

<sup>22</sup> Kamerstuk 32 793, nr. 548.

is het belangrijk voor de houdbaarheid van ons zorgstelsel dat meer wordt ingezet op preventie en gezondheid. Het structureel beschikbaar stellen van meer middelen hiervoor is een serieuze beleids optie die in de discussienota is vermeld. Om te voorkomen dat geld voor preventiebeleid ingezet wordt om acute problemen op te lossen, heeft het de voorkeur om dergelijke middelen te oormerken.

Het gezonder maken van de voedselomgeving is belangrijk. Het staat op de agenda, bij mij en bij gemeenten, zoals te lezen in het eerste deel van deze brief. In het NPA zijn afspraken gemaakt om overgewicht terug te dringen. Het gezonder maken van de voedselomgeving is daar een essentieel onderdeel van. In het NPA staan bijvoorbeeld afspraken om consumenten te verleiden meer schijf van vijf producten te kopen en te eten in supermarkt, cateringlocatie en horeca, om marketing voor ongezonde producten gericht op kinderen in te perken en om het voedselaanbod in sport- en schoolkantines, bedrijfsrestaurants en ziekenhuizen gezonder te maken. Een aantal aanbevelingen uit het Food-EPI-rapport vind ik ik nauw aansluiten op dit lopende beleid en zal ik daarbij betrekken.

- Dit gaat bijvoorbeeld om productverbetering; aanbevelingen zoals het formuleren van concrete ambitieuze doelstellingen, jaarlijkse onafhankelijke monitoring, criteria voor maaltijden opstellen en ondersteunend EU-beleid op dit vlak zullen bij de ontwikkeling van het nieuwe systeem voor productverbetering worden betrokken.
- Het Voedingscentrum heeft een richtlijn<sup>23</sup> voor gezondere (en duurzamere) eetomgevingen ontwikkeld en blijft in samenspraak met partijen die deze richtlijn (kunnen) gebruiken kijken hoe deze goed toepasbaar is. Dit geldt voor verschillende typen voedselaanbieders en ook voor gemeenten die het instrument als leidraad voor «beoordeling» van potentiële vestiging zouden kunnen gebruiken. Via het door ZonMw en de Hartstichting gefinancierde onderzoek SupremeNudge worden effectieve interventies om gezonde voeding (en bewegen) te bevorderen onderzocht.
- Ondersteuning van gemeenten bij preventieve maatregelen (ook) op het gebied van voeding is als taak belegd bij de afdeling Gezond Leven van het RIVM. Zij geven dit vorm via adviezen op maat aan gemeenten of GGD-en en via de Handreiking Gezonde gemeente en de interventie-database [www.loketgezondleven.nl](http://www.loketgezondleven.nl).
- In mijn opdracht werken onderzoekers van Wageningen University & Research, Universiteit Utrecht en Vrije Universiteit momenteel aan een verkenning naar wat een goede manier kan zijn om een beeld te krijgen van veranderingen in het aanbod van Schijf van Vijf producten in supermarkten en «out of home».
- Een doelstelling voor de reductie van voeding/obesitas gerelateerde (chronische) ziekten is opgenomen in het Nationaal Preventieakkoord.
- Handhaving van de regelgeving op het gebied van etikettering en «gezondheidsclaims» is belegd bij de NVWA en wordt gericht uitgevoerd. Vanuit het Actieplan Etikettering van Levensmiddelen<sup>24</sup> wordt er meer aandacht besteed aan het tegengaan van misleidende informatie op het etiket.
- De experts adviseren ook een gezamenlijke kennisagenda en een samenhangend onderzoeksprogramma voor instituties en wetenschap te ontwikkelen. Ik begrijp deze behoefte en zie tegelijkertijd de complexiteit hiervan. Er vindt al veel onderzoek plaats bij diverse instituten (universiteiten, RIVM, Toegepast Onderzoek Organisaties, GGD-en etc.) en vanuit verschillende programma's (o.a. ZonMw, NWO,

<sup>23</sup> Voedingscentrum, Richtlijn Eetomgevingen: [www.voedingscentrum.nl/professionals/gezonde-eetomgeving/de-richtlijn-gezondere-eetomgevingen.aspx](http://www.voedingscentrum.nl/professionals/gezonde-eetomgeving/de-richtlijn-gezondere-eetomgevingen.aspx).

<sup>24</sup> Kamerstuk 31 532, nr. 236.



EU-onderzoeksprogramma's). Er zijn meerdere kennis- en innovatie agenda's (KIA's) opgesteld waarin de grote onderzoeksvragen op dit onderwerp benoemd worden. Denk bijvoorbeeld aan de KIA's die op basis van het missie gedreven topsectoren- en innovatiebeleid zijn opgesteld. Momenteel wordt gewerkt aan meer samenhang tussen deze programma's, specifiek rond het thema voeding en gezondheid.

De experts bevelen aan een overheid breed, intersectoraal nationaal preventiebeleid en concrete meetbare doelen te ontwikkelen.

- Preventie is een breed thema dat vele onderwerpen omvat. Voor het preventiebeleid is het naar mijn mening noodzakelijk om focus aan te brengen en (beter) tot gerichte acties te komen. Dat is destijds ook reden geweest om het Nationaal Preventieakkoord toe te spitsen op de drie leefstijlthema's roken, overgewicht (ongezonde voeding en bewegen) en problematisch alcoholgebruik. Deze thema's vormen de grootste oorzaak voor (te voorkomen) ziektelast in Nederland, met 35.000 doden en 9 miljard euro aan zorguitgaven per jaar. Tegelijkertijd is aandacht voor de inrichting van de fysieke, sociaaleconomische en digitale leefomgeving en achterliggende sociale determinanten belangrijk. Zeker ook omdat deze factoren samenhangen met gezondheidsachterstanden van groepen met een laag inkomen en praktische opleiding. De oproep om oog te hebben voor een brede benadering onderschrijf ik daarom. Waarbij ook dan focus op specifieke thema's behulpzaam kan zijn om concrete acties te formuleren.
- De gedachte van Health in All Policies vormt de basis voor de Landelijke Nota Gezondheidsbeleid van mei 2020. De bestaande samenwerking met andere ministeries wordt verder uitgebouwd. Een recent voorbeeld is beschreven in de brief<sup>25</sup> over het Programma Gezonde Groene Leefomgeving, waarover de Minister voor MZS, de Minister van LNV en ik op 16 april de Tweede Kamer hebben geïnformeerd. Ook hebben de bewindslieden van VWS, BZK, IenW, OCW en SZW de Tweede Kamer een gezamenlijke brief gestuurd over het thema *Nederland vitaal en in beweging*. Naast de interdepartementale samenwerking is in toenemende mate samenwerking rondom preventiebeleid belangrijk op regionaal en lokaal niveau. De aanbeveling om te zorgen voor (meer) transparantie over het proces van besluitvorming van preventieve maatregelen op het gebied van voeding sluit aan op de rijksbrede lijn om de Tweede Kamer beter inzicht te geven in afwegingen rond besluiten van het kabinet.
- De experts adviseren ook een raamwerk met bindende afspraken te ontwikkelen over het betrekken van en de samenwerking met «non-state actoren» bij het ontwikkelen en implementeren van preventieve maatregelen op het gebied van voeding. Om de uitdagingen op het gebied van ongezonde eetgewoontes en overgewicht tegen te gaan hebben we alle partijen nodig. Ook in de samenwerking met al deze partijen vind ik transparantie belangrijk, zowel over het proces en ieders rol daarin als over belangen van de betrokken actoren.

### *Tot slot*

Met het NPA is een belangrijke stap gezet in de verdere ontwikkeling van preventie. In de volgende fase is een stap extra nodig. Ik zie veel kansrijke maatregelen in de aanbevelingen uit het Food-EPI-rapport en het RIVM rapport Inventarisatie aanvullende maatregelen Nationaal Preventieakkoord<sup>26</sup>. Ik ga ervan uit dat de partijen aan de NPA-tafel overgewicht, en zeker ook een nieuw kabinet, profijt hebben van deze inzichten en hun

<sup>25</sup> Kamerstuk 32 793, nr. 549.

<sup>26</sup> Bijlage bij Kamerstuk 27 565, nr. 179.

inzet kunnen intensiveren, opdat uiteindelijk de gezamenlijke gestelde ambities van de partijen in 2040 behaald kunnen worden.

### **Voortgang Nutri-Score**

In de Kamerbrief<sup>27</sup> van 13 november jl. heb ik u geïnformeerd over de voorbereidingen die worden getroffen om een introductie van het voedselkeuzelogo Nutri-Score medio 2021 mogelijk te maken. Ik heb aangegeven dat tussen de aan Nutri-Score deelnemende landen gesprekken plaatsvinden over de inrichting van de organisatie rondom Nutri-Score. Deze gesprekken hebben in de afgelopen maanden geleid tot afspraken tussen de deelnemende landen (België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Spanje, Zwitserland). Allereerst hebben de landen afspraken gemaakt over de wijze waarop de samenwerking tussen de landen is vormgegeven. Hiertoe is een algemene overeenkomst (*General Agreement*) opgesteld met afspraken over onder andere de inrichting van een stuurgroep en de wijze waarop besluiten over het logo worden genomen. Ook is voor het internationale wetenschappelijk comité een mandaat opgesteld, waarmee duidelijkheid is gecreëerd over de opdracht en de samenstelling van het wetenschappelijk comité.

Hierna is de internationale stuurgroep gestart die de relevante besluiten rondom Nutri-Score neemt. De betrokken ministeries uit alle deelnemende landen hebben zitting in deze stuurgroep. Ook is het onafhankelijke internationaal wetenschappelijk comité met wetenschappers uit alle deelnemende landen in februari van dit jaar gestart. Het wetenschappelijk comité buigt zich over de berekening achter Nutri-Score. Onderdeel van de werkzaamheden van dit comité is de beoordeling of de criteria van Nutri-Score in synergie zijn met de voedingsrichtlijnen van de deelnemende landen.

Alhoewel ik zie dat relevante voorbereidingen zijn getroffen voor een goede samenwerking tussen de deelnemende landen en dat in het onderling overleg intensief wordt gewerkt aan de verdere verbetering van het logo, constateer ik dat mijn ambitie om Nutri-Score medio 2021 in Nederland te introduceren niet haalbaar is. Voorafgaand aan de invoering van Nutri-Score in Nederland, moet de eerste wetenschappelijke evaluatie van het voedselkeuzelogo gereed zijn. Zoals ik eerder heb aangegeven, moet de invoering van Nutri-Score zorgvuldig worden voorbereid. Nadat de eerste uitkomsten van de wetenschappelijke evaluatie van het internationale wetenschappelijk comité gereed zijn, zal ik mijn besluit nemen over de introductie van Nutri-Score in Nederland. De Gezondheidsraad en het RIVM adviseren mij daarbij over de uitkomsten van deze wetenschappelijke evaluatie.

Ondertussen gaan de voorbereidingen voor de introductie van het logo door. Ik zorg voor de aanpassing van de wetgeving in de Warenwet, de publieksvoorlichting wordt voorbereid en ik zorg ervoor dat ook de praktische zaken zoals het portaal voor bedrijven gereed zijn zodra Nutri-Score geïntroduceerd kan worden. Mijn voornemen is om in de eerste helft van 2022 Nutri-Score in Nederland in te voeren.

### **Monitor Kindermarketing 2020**

De regels die gelden voor marketing gericht op kinderen zijn opgenomen in de Reclamecode voor Voedingsmiddelen van de Nederlandse Reclamecode. De afspraken zijn door de industrie gemaakt en zij is zelf verantwoordelijk voor de naleving. Elk jaar laat ik de naleving monitoren. In bijlage 1 bied ik u de monitor Kindermarketing 2020 aan<sup>28</sup>. In de periode januari tot en met december 2020 heeft Panteia geïnventariseerd

<sup>27</sup> Kamerstukken 32 793 en 31 532, nr. 507.

<sup>28</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

in welke mate kinderen (0–13 jaar) met reclame voor voedingsmiddelen in aanraking (kunnen) komen en in hoeverre de geïnventariseerde reclames lijken te voldoen aan de reclamecode. Daarnaast is gekeken naar de vraag in hoeverre de getoonde voedingsproducten voldoen aan de richtlijnen van de Schijf van Vijf. Met de monitor zijn zowel de media (televisie, websites, social media) als de fysieke omgeving (supermarkten, bioscopen en recreatievoorzieningen) in beeld gebracht. De mate waarin kinderen met voedingsreclame in aanraking komen verschilt per medium en kanaal. Via YouTube, TikTok, de websites van voedingsfabrikanten en vooral supermarkten en recreatievoorzieningen is de kans relatief groot dat kinderen in aanraking komen met reclame voor voedingsmiddelen. Op tv vormen voedingsreclames een klein deel van het totale aanbod aan reclames rondom kinderprogramma's. Ook via influencers op Instagram en in de sociale media van voedingsfabrikanten zelf is de reclame gericht op kinderen relatief beperkt.

Via alle geïnventariseerde omgevingen komen kinderen in aanraking met voedingsreclame. Een deel hiervan voldoet aan de regels van de reclamecode, maar een deel ook niet. De meeste voedingsproducten waarvoor reclame wordt gemaakt voldoen niet aan de richtlijnen van de Schijf van Vijf. Dit betekent dat kinderen in bepaalde mate in aanraking komen met reclame voor ongezonde voedingsmiddelen. Mede om deze reden heb ik kindermarketing meegenomen in de eerder in deze brief genoemde verkenning naar juridische mogelijkheden.

Uit de vorige monitor van 2019 blijkt dat sociale media een grijs gebied zijn. Het is lastig te bepalen in hoeverre kinderen (tot en met 12 jaar) in aanraking komen met marketing van ongezonde voedingsmiddelen via sociale media – onder andere omdat zij officieel ouder dan 12 jaar moeten zijn voor het aanmaken van een account. Momenteel wordt daarom een onderzoek uitgevoerd naar kindermarketing op social media. De uitkomsten hiervan zullen in juni gepubliceerd worden. Over de uitkomsten, en over deze monitor 2020, ga ik met de industrie in gesprek. De mogelijkheden om de huidige reclamecode aan te scherpen zal dan ook aan de orde komen. Daarmee wordt gehoor gegeven aan de motie van de leden Kuik en Diertens<sup>29</sup> die stelt dat de Reclamecode voor Voedingsmiddelen moet worden aangepast, zodanig dat sociale media ook expliciet worden meegenomen. Ik verwacht uw Kamer voor de zomer over de uitkomsten van het gesprek te kunnen informeren.

### **Expertsessie beperken aanbiedingen en marketing ongezonde producten**

In mijn reactie op uw schriftelijke vragen over leefstijlpreventie die ik 30 oktober 2020 aan uw Kamer heb gestuurd<sup>30</sup>, heb ik aangekondigd een bijeenkomst met experts te zullen organiseren over aanbiedingen en reclame voor ongezonde producten. Er waren experts op het gebied van marketing, gedrag, voeding en gezondheid aanwezig van diverse universiteiten, Voedingscentrum en RIVM. In bijlage 2 bied ik u het verslag van deze bijeenkomst aan<sup>31</sup>.

De hoeveelheid verleidingen voor ongezond eten en drinken is enorm. Ik heb eerder aangegeven dat ik, naast het makkelijker maken van de gezonde keuze, het terugdringen van deze verleiding zie als belangrijk onderdeel van de aanpak om overgewicht terug te dringen. In dit licht heb ik, ter opvolging van het literatuuronderzoek van het RIVM naar de effectiviteit van een verbod op prijsaanbiedingen op suikerhoudende dranken, een bijeenkomst met experts georganiseerd. Maatregelen op dit

<sup>29</sup> Kamerstuk 35 655, nr. 10.

<sup>30</sup> Kamerstukken 32 793, 24 077 en 31 532, nr. 503.

<sup>31</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

terrein zijn in allerlei vormen denkbaar (aanbiedingen, positionering in de winkel etc.). Doel van de bijeenkomst was te verkennen wat voor maatregel of combinatie van maatregelen het meest effectief en haalbaar lijkt op het gebied van het beperken van aanbiedingen en marketing voor ongezonde producten.

Kort samengevat adviseren de experts een totaalpakket aan maatregelen om overgewicht effectief aan te pakken, breder dan alleen op het gebied van aanbiedingen en reclame. Ook de maatregelen rond aanbiedingen en reclame op zich zouden een breed pakket moeten zijn, een enkele afzonderlijke maatregel wordt niet als effectief gezien. Veel experts vinden met name focus op kinderen te legitimeren, die moeten beschermd worden. Er was een brede roep om wettelijke maatregelen.

Daarnaast zijn randvoorwaarden en kanttekeningen meegegeven, zoals goed rekening houden met weerstand, maatregelen goed uitleggen en introduceren en de economische consequenties en mogelijke neveneffecten goed in beeld brengen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
P. Blokhuis