

Vergaderjaar 2021–2022

32 793

Preventief gezondheidsbeleid

31 532

Voedingsbeleid

Nr. 575

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2021

Een gezond voedingspatroon volgens de Schijf van Vijf draagt bij aan een goede gezondheid en het behouden of verkrijgen van een gezond gewicht. De voedingskeuze is van een aantal factoren afhankelijk en wordt vaak onbewust gemaakt. Gewoontes, de voedselomgeving en het voedselaanbod hierin spelen een rol. In mijn brief over de voedselomgeving van 4 juni jl.¹ ben ik hier nader op ingegaan. Het advies is te eten volgens de Schijf van Vijf. Diverse acties uit het Nationaal Preventieakkoord zijn erop gericht dat makkelijker te maken. De realiteit is dat mensen ook veel producten buiten de Schijf eten. Daarom streef ik ook naar het verminderen van de inname van een teveel aan zout, suiker en verzadigd vet door het eten van bewerkte producten. Het is van belang dat levensmiddelenfabrikanten werken aan het verbeteren en gezonder maken van de samenstelling van bewerkte producten. In deze brief behandel ik verschillende aspecten van het voedselaanbod: productsamenstelling, reclame en het monitoren van aanbod en promotie van Schijf van Vijf producten.

Ik ga allereerst in op bijgevoegd rapport over het aanbod en de promotie van Schijf van Vijf producten in supermarkten en «out-of-home»². Dit rapport bevat tevens een advies over monitoring van de voedselomgeving. Vervolgens informeer ik u over de resultaten van de RIVM-rapportage «Herformuleringsmonitor 2020» die de ontwikkeling in de samenstelling van bewerkte producten laat zien.

Zoals ik u in mijn brief van 13 november 2020 heb geïnformeerd neemt de overheid meer regie op productverbetering door het ontwikkelen en toepassen van een methodiek en criteria die gelden voor een groot aantal

¹ Kamerstuk 32 793, nr. 551.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

productgroepen³. Zoals ik heb toegezegd in mijn brief van 5 juli 2021⁴ informeer ik u met deze brief over de verdere uitwerking van de nieuwe aanpak⁵. Ook reageer ik op uw verzoek dd. 19 juli 2021 om een reactie op de petitie «Tijd voor gezonde voeding» die op 15 juni 2021 aan uw Kamer is aangeboden door de Alliantie Voeding voor de Gezonde Generatie en die oproept tot regelgeving voor productverbetering. Daarnaast reageer ik op de motie van Kamerlid Belhaj c.s. over het voorkomen van een ongelijk speelveld bij productverbetering⁶. Tot slot informeer ik u over mijn behandeling van de motie van Kamerleden Dik-Faber en Szias over (on)gezonde reclame⁷.

Rapport aanbod en promotie Schijf van Vijf producten in supermarkt en out-of-home⁸

De doelstelling van het voedingsbeleid van het Kabinet is dat Nederlanders meer volgens de Schijf van Vijf eten. Dit is ook een van de uitgangspunten in het Nationaal Preventieakkoord. We willen dat de gezonde keuze de makkelijke keuze is. De monitoring op het gebied van voeding richt zich tot op heden met name op de uiteindelijke consumptie (voedselconsumptiepeiling) en op productsamenstelling (de zogenaamde «Herformuleringsmonitor» die ook bij deze brief gevoegd is over gehaltes zout, verzadigd vet en suikers in bewerkte levensmiddelen). Informatie over hoe makkelijk de gezonde keuze is, werd nog niet verzameld. Ik heb daarom laten verkennen wat een goede manier kan zijn om een beeld te krijgen van (de veranderingen in) het aanbod van Schijf van Vijf producten, zowel in supermarkten als in het brede «out-of-home» segment. De uitkomst van deze verkenning heeft geleid tot het rapport dat ik u hierbij aanbied (bijlage 1)⁹. In het rapport staat een zogenaamde «foto van de markt», een indruk van hoe makkelijk of moeilijk de gezonde keuze is. Hiervoor zijn pilotstudies uitgevoerd naar het (online) assortiment en de aanbiedingen en instore promoties van zowel supermarkten als «out-of-home» ketens. Voor het beeld «out-of-home» is in deze pilot gekeken naar horeca-ketens. Ook bevat het rapport aanbevelingen hoe een dergelijke monitor herhaald zou kunnen plaatsvinden. Ik noem hieronder een aantal belangrijke resultaten uit het rapport.

Aanbod en promotie in supermarkt

De pilot is uitgevoerd in zes supermarktketens met een gezamenlijk marktaandeel van 72%. Van het totale aanbod van voedingsmiddelen in deze zes grote supermarktketens valt 79% niet in de Schijf van Vijf. In totaal viel 81% van de producten die gepromoot werden in folders van supermarkten niet in de Schijf van Vijf. In biologische supermarkten lag dit aandeel niet-Schijf van Vijf promoties wat lager, namelijk op 70%. Het meest gepromoot werden niet-alcoholische dranken, suiker, snoep, zoet beleg en zoete sauzen en alcoholische dranken. Van de producten aangeboden via kopschappen en impulsmeubels stond 82% niet in de Schijf van Vijf. Impulsmeubels zijn meubels die tussen de vaste schappen in het gangpad staan met een vaak wisselend aanbod.

³ Kamerstuk 32 793, nr. 507.

⁴ Kamerstuk 32 793, nr. 557.

⁵ Verkenningen zijn raadpleegbaar via www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/07/31/verkenning-nationale-aanpak-productverbetering-bij-soepen-en-sauzen en www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/09/01/rapportage-verkenning-uitvoeringsorganisatie-napv-nieuwe-aanpak-product-verbetering.

⁶ Kamerstuk 35 655, nr. 9.

⁷ Kamerstuk 32 793, nr. 536.

⁸ Out-of-home» is in het rapport gedefinieerd als «buitenshuis klaargemaakt eten», dus horeca en afhaallocaties (incl. ketens zoals Dunkin Donuts, KFC, Burger King).

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Van alle producten (van de 9 meegenomen productgroepen) waar kindermarketing op stond viel 97% niet in de Schijf van Vijf. Alle ontbijtgranen, melkproducten, hartige snacks en koek en gebak waar kindermarketing op stond vielen niet in de Schijf van Vijf. Tot slot bevatte het merendeel van de schappen direct naast traditionele en zelfscan kassa's producten die niet in de Schijf van Vijf stonden. Bij 6 traditionele kassa's (4%) werd alleen snackgroente of fruit aangeboden.

Aanbod en promotie «out-of-home»

Van het assortiment van de 21 onderzochte out-of-home ketens valt 10% binnen de Schijf van Vijf en 90% niet in de Schijf van Vijf. Bijna de helft van de out-of-home vestigingen heeft een specifiek kindermenu. Alleen het menu van een enkele keten was volledig passend bij de Schijf van Vijf. Zo'n 65% van de out-of-home vestigingen biedt verschillende portiegroottes van bepaalde producten (bv. dranken) of gerechten aan. Bij ruim een kwart van de vestigingen (28%) was de grotere portie de standaard-optie.

Van online promoties via social media (Instagram) is 73% voor producten en gerechten die niet in de Schijf van Vijf vallen. Van het bij de vestiging aanwezige promotiemateriaal («instore») betreft 81% promotie voor niet-Schijf van Vijf producten en gerechten. Op een klein deel van de menukaarten van out-of-home ketens (6%) staan duidelijk de voedingswaarden van producten en gerechten vermeld. Bij 65% van de bezochte vestigingen kan op verzoek gratis kraanwater worden geschonken, maar bij slechts 12% van deze vestigingen was dit duidelijk of werd dit expliciet gecommuniceerd.

Om de gezonde keuze makkelijk te laten zijn, is nog veel werk te doen. De intensiteit van de verleiding voor ongezond eten zal omlaag moeten om de gezonde keuze écht makkelijker te maken.

Herformuleringsmonitor 2020 van het RIVM

In de Kamerbrief van 19 mei 2021 over de afsluiting van het Akkoord Verbetering Productsamenstelling¹⁰ (hierna: Akkoord) heb ik toegezegd u te informeren over de Herformuleringsmonitor die is uitgevoerd door het RIVM. Met bijgaand rapport (bijlage 2)¹¹ informeer ik u nader over de resultaten van de monitor op productsamenstelling en de monitor van de afspraken uit het Akkoord. De Herformuleringsmonitor wordt sinds 2012 elke twee jaar uitgevoerd. De monitor maakt het gehalte aan zout, suiker en verzadigd vet in bewerkte voedingsmiddelen uit supermarkten inzichtelijk. Sinds de start van het Akkoord in 2014 wordt de monitor ook gebruikt om de samenstelling van de specifieke productgroepen waarvoor afspraken zijn gemaakt te monitoren. Het Akkoord is eind 2020 afgerond. Er worden dus geen nieuwe afspraken op basis van het afgeronde Akkoord meer gemaakt, al loopt voor sommige afspraken de uitwerking nog door tot in 2023. Voor deze producten resteert er nog een periode voor (verdere) herformulering.

Het RIVM heeft de monitor uitgevoerd op basis van gegevens in de Levensmiddelenbank, die ongeveer 75% van de in de supermarkt verkochte producten bevat. Door de verandering van methodiek en gebruik van een andere gegevens set in 2018, is het niet mogelijk de resultaten van de monitor van 2020 te vergelijken met de monitors van voor 2018. Wel is een vergelijking mogelijk met de samenstellingen uit de monitor van 2018. De gehalten aan zout, suiker en verzadigd vet zijn, op

¹⁰ Kamerstukken 31 532 en 32 793, nr. 263.

¹¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

enige uitzonderingen na, doorgaans gelijk gebleven of gedaald in vergelijking met 2018. Bij de productgroepen waarvoor in het Akkoord afspraken gemaakt zijn worden vooral lagere gehalten waargenomen. Het RIVM constateert dat gemiddeld 72 procent van de producten waarvoor in het Akkoord maximumnormen voor zout zijn opgesteld, op of onder deze norm zit. Ten aanzien van suiker is dat 71 procent van de producten en voor verzadigd vet is dat 86 procent. Er kunnen diverse redenen zijn waarom nog niet alle producten uit de productgroepen gedefinieerd in het Akkoord aan de maximumnormen voldoen. De producten die in de monitoring zijn meegenomen zijn niet alleen van de deelnemende levensmiddelenfabrikanten, maar het gaat bijvoorbeeld ook om producten die niet onder het Akkoord vielen zoals importproducten. Ook zijn er producten die nog niet genoeg geherformuleerd zijn.

Deelnemende fabrikanten hebben veel inspanningen geleverd om het productaanbod te verbeteren. Tegelijkertijd is de conclusie dat sommige producten en/of productgroepen verder geherformuleerd kunnen worden. De nieuwe aanpak voor productverbetering zet hierop in door trapsgewijze criteria voor zout, suiker en verzadigd vet op te stellen, zodat productverbetering niet alleen in de producten in de achterhoede maar ook in de koploperproducten gestimuleerd wordt.

Nieuwe aanpak productverbetering

Doelen

Het nieuwe systeem gaat van start in de eerste helft van 2022 en moet ertoe leiden dat er in 2030 over de gehele breedte van productgroepen verbetering is gerealiseerd in de samenstelling. De methodiek gaat uit van trapsgewijze verbetering op basis van vier treden en stimuleert om alle producten te verschuiven naar gezondere treden. Per productgroep geldt de doelstelling dat de categorie beste producten moet groeien van 25% naar 50% en dat de categorie slechtste producten moet dalen van 25% naar 10%. Het gaat om vermindering van gehalten aan zout, suiker en verzadigd vet in herformuleerbare producten die een relevante bijdrage (>3%) leveren aan de dagelijkse inname van deze voedingsstoffen.

Ik roep branches en bedrijven op aan de slag te gaan met productverbetering, zodat zoveel mogelijk bedrijven gaan meedoen. Bedrijven hebben in de verkenning van de nieuwe aanpak aangegeven dat zij maatwerkafspraken in de vorm van inspanningsverplichtingen kunnen vastleggen in brancheafspraken zoals convenanten. Maatwerkafspraken zijn noodzakelijk, omdat het om veel verschillende voedingsmiddelen gaat waarbij de specifieke kennis over technologische verbeteringen bij branches en bedrijven zelf ligt. Brancheafspraken zullen moeten voorkomen dat er een ongelijk speelveld ontstaat. Deze helpen om voor de gehele branche stappen te zetten in plaats van per product of producent.

Dit is tevens mijn reactie op de motie die is ingediend door Kamerlid Belhaj c.s. over een ongelijk speelveld voor producenten en verkopers van gezondere levensmiddelen¹².

Het RIVM publiceert het rapport met de criteria voor het nieuwe systeem begin 2022. Het RIVM houdt bij het opstellen van de methodiek en de criteria rekening met de uitkomsten van de verkenningen en internetconsultaties en kijkt hierbij naar werkbaarheid, technologische haalbaarheid en de stimulerende werking. Dit kader zal ook van toepassing zijn op de

¹² Kamerstuk 35 655, nr. 9.

eventuele latere aansluiting van grenswaarden bij afkappunten die voor Nutri-Score zullen gelden.

Overheid neemt regie op het nieuwe systeem

Met het stellen van doelen, het monitoren van de voortgang en tussentijdse evaluaties voert de overheid regie op het systeem. De monitor en de tussentijdse evaluaties van de nieuwe aanpak dienen als sturingsmiddel en als prikkel voor productverbetering. De timing en fasering van de uitvoering en publicatie van de uitkomsten van deze monitor en evaluatie is daarbij belangrijk. Ook is het van belang om bij de beoordeling van de voortgang en resultaten van productverbetering andere ontwikkelingen in het voedselaanbod te betrekken. De resultaten van productverbetering worden bijvoorbeeld bekeken in samenhang met de voortgang op het makkelijker maken om voor Schijf van Vijf producten te kiezen. Het beheer van de nieuwe aanpak zal onder regie van de overheid georganiseerd worden bij kennisdragers als het RIVM, het Voedingscentrum en branches zelf, waarbij aansluiting plaatsvindt bij de expertises en verantwoordelijkheden van deze organisaties. Een beheerorganisatie dient vanaf 2022 als platform voor voortgangsinformatie, kennisdeling en informatie over bestaande subsidiemogelijkheden.

Het nieuwe systeem voor productverbetering is gebaseerd op gegevens over voedingsmiddelen uit de Levensmiddelendatabank. In de Levensmiddelendatabank die in beheer is bij het Voedingscentrum en het RIVM is in de afgelopen jaren een grote hoeveelheid etiketgegevens (meer dan 75% van het aanbod in de supermarkt) verzameld die bedrijven aanleveren. De verkenningen van de nieuwe aanpak lieten zien dat de kwaliteit van de aangeleverde data van belang is. De komende tijd zal in afstemming met het bedrijfsleven worden gekeken naar mogelijkheden om de kwaliteit nog verder te verbeteren.

Verslag tweede internetconsultatieronde nieuwe aanpak productverbetering

Het voorstel voor een nieuw aanpak voor productverbetering inclusief ideeën over prikkels en doelen en het voorstel voor criteria voor zeven productgroepen zijn besproken met relevante stakeholders en in de internetconsultatie voorgelegd aan het brede publiek. Deze internetconsultatie, met als doel het brede publiek de mogelijkheid te geven om te reageren op de voorgestelde aanpak en aan te geven of deze uitvoerbaar, haalbaar en voldoende ambitieus is, stond open van 24 maart tot 2 juni 2020 en de uitkomsten hiervan zijn met de Kamer gedeeld¹³.

In het vervolg hierop is een voorstel voor criteria voor acht additionele productgroepen besproken met relevante stakeholders en ter consultatie voorgelegd van 23 februari tot 19 april 2021, om het bredere publiek de mogelijkheid te geven om hier specifiek op te reageren. Hierop zijn 24 reacties ontvangen van brancheorganisaties van de producenten en supermarkten, individuele producenten en supermarkten, gezondheids-, duurzaamheids- en consumentenorganisaties, een politieke partij en een burger. Deze reacties zijn verwerkt in een consultatieverslag (bijlage 3)¹⁴.

In de verkenning van de nieuwe aanpak hebben belangenorganisaties aangegeven voorstander te zijn van wettelijke verplichtingen en bindende afspraken op het gebied van productverbetering. De mogelijkheden hiertoe vergen een nadere verkenning naar opties om afspraken over

¹³ Kamerstuk 32 793, nr. 507.

¹⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

productverbetering ook juridisch afdwingbaar te maken mocht dit in de toekomst wenselijk zijn. Ik laat deze ambtelijke verkenning uitvoeren en verwacht dat de uitkomsten hiervan begin 2022 bekend zijn. Een oordeel over de uitkomsten van deze verkenning laat ik aan een nieuw kabinet. Dit was tevens mijn beantwoording van de vraag van het lid Hijink over dit onderwerp tijdens de recente begrotingsbehandeling. Ook is dit mijn reactie op de petitie die op 15 juni 2021 is ingediend door de Alliantie Voeding voor de Gezonde Generatie en die oproept tot regelgeving voor productverbetering.

(On)gezonde reclame

Met de motie van de leden Dik-Faber en Sazias¹⁵ wordt de regering verzocht afspraken te maken met supermarkten over (meer) reclame voor Schijf van Vijf producten. Zo zou geregeld moeten worden dat 80% van de aanbiedingen voor Schijf van Vijf producten is en (maximaal) 20% voor producten van buiten de Schijf. In het rapport dat ik hiervoor heb toegelicht is te lezen dat de verhouding in aanbiedingen momenteel helaas andersom is.

Naar aanleiding van de motie heb ik contact gezocht met de Autoriteit Consument & Markt (ACM). De ACM heeft aangegeven dat zij in afspraken over de verhouding van aanbiedingen Schijf van Vijf versus niet Schijf van Vijf geen bedreiging van de mededinging ziet. Vervolgens heb ik met het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL), vertegenwoordiger van de supermarktbranche gesproken. Het CBL heeft aangegeven geen afspraken over reclame te willen maken. Als redenen hiervoor noemt CBL onder andere dat het een complex onderwerp betreft, dat deze afspraken over consumentenprijzen gaan en dat er grote verschillen zijn tussen de diverse supermarkten. Het CBL geeft aan op basis van de afspraken in het Nationaal Preventieakkoord te werken aan het vergroten van de verkoop van producten uit de Schijf van Vijf en dat het bereid is om mee te werken aan monitoring van de verkoop van gezonde producten. Op basis hiervan lijkt er geen opening om aanvullende afspraken te maken over meer reclame voor Schijf van Vijf producten. Ik moet dan ook concluderen dat ik deze motie niet uit kan voeren. Ik vind dat hier meer mogelijkheden zijn, maar laat het aan een nieuw Kabinet om dit op te pakken.

Tot slot

De komende maanden werk ik verder aan het monitor- en evaluatieplan, de communicatiestrategie en de beheerorganisatie voor de nieuwe aanpak productverbetering. Het bedrijfsleven kan en moet met het nieuwe systeem verdere stappen zetten voor een gezonder voedselaanbod. Ik reken erop dat die verantwoordelijkheid wordt genomen. Op 16 oktober heb ik de City Deal gezonde en duurzame voedselomgeving¹⁶ mede ondertekend. Zowel nationaal als lokaal kunnen we stappen zetten voor het gezonder maken van de voedselomgeving. De vraagstukken die belangrijk zijn met het oog op de opvolging van de verkenning van juridische mogelijkheden om op lokaal niveau de voedselomgeving gezonder te maken, komen ook in deze samenwerking aan bod.

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

¹⁵ Kamerstuk 32 793, nr. 536.

¹⁶ <https://agendastad.nl/citydeal/gezonde-en-duurzame-voedselomgeving>.