

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

SAMENVATTING



Dit is de samenvatting van het rapport '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, 2021. Het volledige rapport is te downloaden via https://www.jpi-pen.eu/images/reports/Dutch_Food-EPI_FinalReport_Jan2021_mod.pdf.

De afgelopen decennia is het aantal mensen met overgewicht, obesitas en voeding gerelateerde chronische ziekten in Nederland sterk gestegen. Overgewicht (incl. obesitas) is na roken de belangrijkste oorzaak van chronische ziekten zoals hart-en-vaat ziekten, diabetes type 2 en het verlies aan gezonde levensjaren.

De toename in overgewicht, obesitas en voeding gerelateerde chronische ziekten wordt grotendeels veroorzaakt door een verstoorde energiebalans, waardoor mensen meer energie binnenkrijgen (door voeding) dan dat zij verbruiken (door lichamelijke activiteit). Een grote meerderheid van de Nederlandse bevolking voldoet niet aan de voedingsrichtlijnen van de Schijf van Vijf (gebaseerd op de Richtlijnen Goede Voeding van de Gezondheidsraad); we eten te veel sterk bewerkte voedingsmiddelen rijk aan verzadigd vet, geraffineerde koolhydraten (suiker) en zout, en te weinig verse onbewerkte producten zoals groente, fruit en vezelrijke voedingsmiddelen. Daar komt bij dat er grote sociaaleconomische verschillen bestaan in voedselconsumptie, waardoor overgewicht, obesitas en voeding gerelateerde chronische ziekten vaker voorkomen bij lagere dan hogere sociaaleconomische groepen.

Ons voedingspatroon wordt sterk beïnvloed door onze voedselomgeving, die zich kenmerkt door bijvoorbeeld het aanbod, de prijs en marketing van voedingsmiddelen. In de huidige Nederlandse voedselomgeving worden er meer sterk bewerkte voedingsmiddelen aangeboden die rijk zijn aan verzadigd vet en geraffineerde koolhydraten (suiker) dan minder sterk en onbewerkte, verse voedingsmiddelen. Deze producten zijn eveneens goedkoper en vaker in de aanbieding. Op deze manier maakt de huidige voedselomgeving de gezonde keuze niet de gemakkelijke keuze voor de consument.

Door middel van beleid en wet- en regelgeving heeft de Nederlandse rijksoverheid de mogelijkheid om de voedselomgeving verbeteren, zodat de gezonde keuze de gemakkelijke keuze is. Echter, het is niet eerder systematisch onderzocht in hoeverre de rijksoverheid hier momenteel beleid voor heeft geïmplementeerd en waar kansen liggen om dit te optimaliseren.

De centrale onderzoeksvragen zijn dan ook: in welke mate heeft de Nederlandse rijksoverheid beleid en wet- en regelgeving geïmplementeerd dat bijdraagt aan een gezonde voedselomgeving en waar liggen de belangrijkste kansen voor rijksoverheidsbeleid voor het creëren van een gezonde voedselomgeving?

Doelen

De doelen van dit onderzoek zijn:

1. Het verkrijgen van een overzicht van het rijksoverheidsbeleid in Nederland met een directe of indirecte invloed op de voedselomgeving (dit overzicht is reeds gepubliceerd, en beschikbaar via [deze link](#));
2. Het door onafhankelijke experts laten beoordelen van het rijksoverheidsbeleid in Nederland in vergelijking met 'best practices' van andere landen;
3. Het door onafhankelijke experts laten identificeren en prioriteren van beleidsacties en beleidsondersteunende acties die aanbevolen worden aan de rijksoverheid voor het creëren van een gezonde voedselomgeving in Nederland.

Aanpak

In dit onderzoek is de Healthy Food Environment Policy Index (Food-EPI) toegepast, ontwikkeld door *the International Network for Food and Obesity/Non-communicable Diseases Research, Monitoring and Action Support (INFORMAS, informas.org)*. De Food-EPI is een **tool en systematisch beoordelingsproces** om de mate van implementatie van overheidsbeleid met betrekking tot het creëren van een gezonde voedselomgeving te beoordelen en te vergelijken met 'best practices' van andere landen. De **tool** beschrijft 13 domeinen, gespecificeerd in 22 Food-EPI indicatoren die refereren naar de optimale richting voor overheidsbeleid voor het creëren van een gezonde voedselomgeving (bijvoorbeeld voedselsamenstelling of voedselmarketing), alsmede 24 Food-EPI indicatoren die refereren naar beleidsondersteunende domeinen (bijvoorbeeld financiering en middelen). Via het Food-EPI **beoordelingsproces**, bestaande uit zes stappen (zie Figuur 1), is allereerst de tool aangepast naar de Europese context (stap 1) en is er een overzicht gemaakt van het Nederlandse rijksoverheidsbeleid met een directe of indirecte invloed op de voedselomgeving (stap 2, beschikbaar via [deze link](#)). Vervolgens is door onafhankelijke experts de mate van implementatie van rijksoverheidsbeleid met betrekking tot de voedselomgeving beoordeeld in vergelijking met 'best practices', dat wil zeggen: goede voorbeelden van overheidsbeleid in andere landen die hiermee vooroplopen in het creëren van een gezonde voedselomgeving (stap 3). Tot slot hebben experts beleidsacties en beleidsondersteunende acties geïdentificeerd en geprioriteerd die worden aanbevolen aan de rijksoverheid voor het creëren van een gezonde voedselomgeving (stap 4-6). Het Nederlandse Food-EPI onderzoek is uitgevoerd als onderdeel van het Europese JPI Policy Evaluation Network (<https://www.jpi-pen.eu/>) waarbij de Food-EPI ook is geïmplementeerd in vier andere Europese landen (Noorwegen, Duitsland, Ierland en Polen).

Figuur 1 Het Nederlandse Food-EPI beoordelingsproces



Expert panel

Het Nederlandse Food-EPI expert panel bestond uit 28 onafhankelijke experts, werkzaam bij universiteiten, gezondheidsorganisaties, voedingsorganisaties, kennisorganisaties, maatschappelijke organisaties (NGO's) en lokale overheden en gespecialiseerd in thema's als volksgezondheid, voeding, obesitas, chronische ziekten en/of voedings- en gezondheidsbeleid. Het expert panel heeft de mate van implementatie van het Nederlandse rijksoverheidsbeleid met betrekking tot de voedselomgeving beoordeeld. Tevens hebben zij beleidsacties en beleidsondersteunende acties geïdentificeerd waarmee de rijksoverheid een gezonde voedselomgeving kan creëren. De beleidsacties hebben de experts gerangschikt op relevantie, haalbaarheid en bijdrage aan het verkleinen van sociaaleconomische verschillen in voedselconsumptie. De beleidsondersteunende acties hebben de experts gerangschikt op relevantie en haalbaarheid.

Beleidsevaluatie

Ons onderzoek laat zien dat er veel potentieel is voor de Nederlandse rijksoverheid om haar beleid met betrekking tot de gezonde voedselomgeving te verbeteren. De implementatie van beleid met een directe invloed op de voedselomgeving is door de experts beoordeeld als 'afwezig/zeer beperkt' (41% van de beleidsindicatoren), 'zwak' (50%), of 'matig' (9%). De implementatie van indicatoren die verwijzen naar beleidsondersteunende domeinen is door de experts beoordeeld als 'zwak' (12%), 'matig' (42%), 'acceptabel' (42%) of 'hoog' (4%).

BELEIDSDOMEINEN		0-20% Afwezig/zeer beperkt	20-40% Zwak	40-60% Matig	60-80% Acceptabel	80-100% Hoog
Domein	Indicatoren					
Voedsel-samen-stelling	Doelstellingen voor de voedselsamenstelling van bewerkte voedingsmiddelen					
	Doelstellingen voor de voedselsamenstelling van maaltijden verkocht door horeca					
Voedsel-etiket-te-ring	Voedselkeuzelogo op voedingsmiddelen					
	Eenvoudig, duidelijk en zichtbare aanduiding van de mate van gezondheid van maaltijden/producten op menukaarten in quick service restaurants					
Voedselmarketing	Inperken van marketing voor ongezonde voedingsmiddelen gericht op kinderen op TV en radio					
	Inperken van marketing voor ongezonde voedingsmiddelen gericht op kinderen via internet (incl. sociale media)					
	Inperken van marketing voor ongezonde voedingsmiddelen via andere media (bijv. posters, flyers, bioscopen, tijdschriften)					
	Inperken van marketing voor ongezonde voedingsmiddelen gericht op kinderen op plekken waar kinderen samenkomen					
	Inperken van marketing voor ongezonde voedingsmiddelen gericht op kinderen op verpakkingen					
Voedselprijzen	Tot een minimum beperken van belastingen of heffingen op gezonde voedingsmiddelen					
	Belastingen of heffingen op ongezonde voedingsmiddelen zodat de verkoopprijs wordt verhoogd					
	Subsidies voor gezonde voedingsmiddelen					
	Inkomensondersteunende maatregelen voor het kopen van gezonde voedingsmiddelen					
Voedselaanbod	Beleid om gezonde voedingsmiddelen in scholen en kinderopvang aan te bieden en zo de gezonde voedselkeuze aan te moedigen					
	Beleid om gezonde voedingsmiddelen in andere publieke organisaties/instellingen aan te bieden en zo de gezonde voedselkeuze aan te moedigen					
	Overheidsinkoopstandaarden om de gezonde voedselkeuze aan te bieden en aan te moedigen					
	Ondersteuning en trainingssystemen voor scholen en andere publieke sectoren voor het aanbieden van de gezonde voedselkeuze					
	Ondersteuning en trainingssystemen voor private bedrijven voor het aanbieden van de gezonde voedselkeuze					
Voedsel retail	Beperken van de aanwezigheid van quick service restaurants of andere voedselaanbieders die ongezonde voedingsmiddelen verkopen					
	Stimuleren van de aanwezigheid van voedselaanbieders die gezonde voedingsmiddelen verkopen					
	Ondersteuning aan de detailhandel om de relatieve beschikbaarheid van gezonde voedingsmiddelen aan te moedigen					
	Ondersteuning aan de horeca om de relatieve beschikbaarheid van gezonde voedingsmiddelen aan te moedigen					

BELEIDSONDERSTEUNENDE DOMEINEN

Domein	Indicatoren	0-20% Afwezig/ zeer beperkt	20-40% Zwak	40-60% Matig	60-80% Acceptabel	80-100% Hoog
Leiderschap	Sterk zichtbare politieke steun					
	Duidelijke doelstellingen voor voedselconsumptie van de bevolking					
	Duidelijke voedingsrichtlijnen gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek					
	Alomvattend implementatie plan voor voeding					
	Prioriteiten voor het reduceren van gezondheidsverschillen					
Bestuur	Beperking van commerciële invloeden op beleidsontwikkeling					
	Gebruik van wetenschappelijk onderzoek in voeding- en gezondheidsbeleid					
	Transparantie in de ontwikkeling van voeding en gezondheidsbeleid					
	Toegang aan het publiek tot informatie betreffende voeding en gezondheid					
Monitoring & Informatie	Monitoring van de voedselomgeving					
	Monitoring van voedingsstatus en voedselconsumptie					
	Monitoring van overgewicht en obesitas					
	Monitoring risicofactoren en prevalentie voeding gerelateerde chronische ziekten					
	Evaluatie van voedings- en gezondheidsprogramma's en beleid					
	Monitoring reduceren sociaaleconomische gezondheidsverschillen of gezondheidseffecten kwetsbare groepen					
Financiering & middelen	Budget om een gezonde voedselconsumptie te stimuleren					
	Financiering onderzoek m.b.t. de voedselomgeving en reduceren obesitas en voeding gerelateerde chronische ziekten					
	Statutair instituut voor gezondheidsbevordering					
Platformen voor interactie	Coördinatiemechanismen tussen ministeries en verschillende overheidsniveaus					
	Platformen voor interactie tussen de overheid en commerciële voedingssector					
	Platformen voor interactie tussen de overheid en maatschappelijke organisaties					
	Systeemaanpak met (lokale en nationale) organisaties/partners/groepen					
Integraal gezondheidsbeleid	Meenemen van effecten op volksgezondheid in ontwikkeling voedselbeleid					
	Meenemen van effecten op volksgezondheid in ontwikkeling niet-voedsel gerelateerd beleid					

Beleidsaanbevelingen

In totaal bevelen de experts 18 *beleidsacties* aan aan de Nederlandse rijksoverheid. Op basis van deze studie, adviseren wij de rijksoverheid om de zes beleidsacties die het hoogst geprioriteerd zijn op een combinatie van relevantie en haalbaarheid en het meest bijdragen aan het verkleinen van sociaaleconomische verschillen in voedselconsumptie zo snel mogelijk te implementeren. Door deze beleidsacties te implementeren kan de rijksoverheid een gezonde voedselomgeving creëren, om daarmee gezonde voedselkeuzes te stimuleren en zo overgewicht, obesitas en voeding gerelateerde chronische ziekten te voorkomen.

De zes hoogst geprioriteerde beleidsacties zijn (zie ook Figuur 2):

- I** Zorg dat het nieuwe systeem voor productverbetering, in vervolg op het Akkoord Verbetering Productsamenstelling, minimaal voldoet aan de volgende vereisten:
 - Het omvat ambitieuzere doelstellingen dan de huidige doelstellingen in het Akkoord Verbetering Productsamenstelling.
 - Het omvat jaarlijkse doelstellingen voor het verminderen van de hoeveelheid zout, verzadigd vet en toegevoegd suiker in alle productgroepen die een impact hebben op de inname van zout, verzadigd vet en toegevoegd suiker, waarbij een verlaging van het ene nutriënt niet leidt tot een verhoging van het andere nutriënt.
 - Er is een heldere tijdslijn met jaarlijkse onafhankelijke monitoring inclusief nulmeting, met openbare toegankelijke rapportage, om de voortgang zichtbaar te maken.
 - Het omvat bewezen effectieve incentives per productgroep die ervoor zorgen dat voedingsmiddelenproducenten afspraken nakomen.
- II** Verbied alle vormen van reclame (Artikel 1 van de Nederlandse Reclame Code) gericht op kinderen onder de 18 jaar voor voedingsmiddelen die buiten de Schijf van Vijf vallen (een reclame-uiting is gericht op kinderen wanneer de reclame-uiting publiek bereikt dat bestaat uit 10% kinderen onder de 18 jaar of meer), via:
 - mediakanalen zoals TV, radio, online en social media, point of sale, verpakkingen, games, bioscoop, print, sponsorship, kidsclubs, sales promotie, productplaatsing, print, films, peer-to-peer etc.
 - marketingmethodes zoals het gebruik van kinderidolen, getekende- en/of animatiefiguren, spaaracties, prijsvragen, spelletjes, raadsels, en wedstrijden etc.
- III** Verhoog de prijzen van ongezonde voedingsmiddelen zoals suikerhoudende dranken, bijvoorbeeld door een bewezen effectieve Btw-verhoging of accijnsheffing.
- IV** Verlaag de prijzen van gezonde voedingsmiddelen zoals groenten en fruit, bijvoorbeeld door de Btw- verlaging naar 0% (wanneer dit met de nieuwe Europese wetgeving mogelijk is).
- V** Formuleer duidelijke regels en voorschriften voor cateraars, quick service restaurants, supermarkten en winkels voor het vergroten van het aandeel gezonde voedingsmiddelen (met voldoende vezels, vitamines en/of mineralen) t.o.v. het totale productaanbod.
- VI** Financier voedselhulp bijvoorbeeld door het verstrekken van vouchers aan mensen onder een bepaalde inkomensgrens voor het kosteloos afnemen van gezonde voedingsmiddelen (zoals groenten en fruit, zoals het Healthy Start programma in het VK).

In totaal bevelen de experts 11 *beleidsondersteunende* acties aan aan de Nederlandse rijksoverheid. Hieronder staan de vijf beleidsondersteunende acties die het hoogst geprioriteerd zijn op een combinatie van relevantie en haalbaarheid (zie ook Figuur 2). Ook de implementatie van deze beleidsondersteunende acties draagt bij aan het creëren van een gezonde voedselomgeving.

- I Ontwikkel een overheidsbreed nationaal preventiebeleid en implementatieplan met daarin universele, selectieve, geïndiceerde, en zorg-gerelateerde preventieve maatregelen, onder meer gericht op een gezonde voedselconsumptie en de reductie van voeding gerelateerde (chronische) ziekten onder de gehele bevolking. Besteed hierin aandacht aan de inrichting van de fysieke, sociaaleconomische en digitale leefomgeving zodat deze bijdraagt aan de bevordering van gezondheid en aan achterliggende sociale determinanten van ongezonde voedselinname (bijv. armoede, stress). Maak alle ministeries mede-eigenaar van dit beleid en bevorder de samenwerking tussen de ministeries op dit terrein.
- II Ondersteun gemeenten bij het ontwikkelen en uitvoeren van preventieve maatregelen gericht op een gezonde voedselconsumptie, een gezonde voedselomgeving en de reductie van voeding gerelateerde (chronische) ziekten.
- III Vergroot het budget voor universele, selectieve, geïndiceerde en zorg-gerelateerde preventie in de rijksbegroting, waarbij de eerste vier jaar minimaal 10% van het zorgbudget naar preventie gaat en waarbij geleidelijk de financieringspiramide aan de zorg wordt omgedraaid (waarbij het overgrote deel naar preventieve in plaats van curatieve zorg gaat).
- IV Ontwikkel concrete, meetbare doelen met betrekking tot preventieve maatregelen (bij voorkeur geïntegreerd in een nationaal preventiebeleid) gericht op een gezonde voedselconsumptie, een gezonde voedselomgeving en de reductie van voeding gerelateerde (chronische) ziekten, die door een onafhankelijke partij (RIVM) getoetst kunnen worden en maak het totaal overzicht van de behaalde en niet behaalde resultaten op deze doelen publiekelijk toegankelijk.
- V Ontwikkel een instrument voor verslaglegging van het voedingsaanbod in supermarkten, winkels, quick service restaurants en catering waaruit het aandeel gezonde voedingsmiddelen t.o.v. het totale productaanbod blijkt, en maak bindende afspraken met betrokken partijen (gemeenten, scholen, ziekenhuizen, voedingsmiddelenproducenten etc.) over de monitoring en verslaglegging hiervan.

Figuur 2 Hoogst geprioriteerde beleidsacties en beleidsondersteunende acties voor het creëren van een gezonde voedselomgeving in Nederland



Partners



Auteurs

Sanne K. Djojosoeparto MSc

Afdeling Sociale Geografie en Planologie, Universiteit Utrecht

Dr Carlijn B.M. Kamphuis

Afdeling Interdisciplinaire Sociale Wetenschap, Universiteit Utrecht

Dr Stefanie Vandevijvere

Sciensano, België

Dr Maartje P. Poelman

Leerstoelgroep Consumptie en Gezonde Leefstijl, Wageningen Universiteit

www.jpi-pen.eu