



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Consultatieverslag

Nieuwe aanpak productverbetering

Aanleiding consultatie

Veel Nederlanders eten bewerkte producten met daarin suiker, zout of verzadigd vet. Of het nu gaat om soep, saus of bijvoorbeeld vlees(vervangers), wanneer deze producten minder suiker, zout of verzadigd vet bevatten, draagt dat bij aan onze gezondheid.

Productverbetering is één van de activiteiten om tot een gezonder aanbod van voedsel en betere consumptie te komen. Verandering naar een gezonder voedingspatroon, onder andere door meer te eten volgens de Schijf van Vijf, zal daarentegen het meest bijdragen aan de gezondheid en het tegengaan van overgewicht. Het geven van goede voedselinformatie aan de consument, bijvoorbeeld met een voedselkeuzelogo, kan bijdragen aan een bewuste en gezondere voedselkeuze.

Met het huidige Akkoord Verbetering Productsamenstelling (AVP) is de afgelopen jaren productverbetering doorgevoerd, voornamelijk door afspraken te maken over maximumnormen voor zout, verzadigd vet en suikergehaltes in diverse productgroepen. Het AVP loopt eind 2020 af. In het Nationaal Preventieakkoord is afgesproken dat de overheid een nieuwe aanpak voor productverbetering ontwikkelt, die bedrijven vanaf 2021 stimuleert om hun productaanbod te blijven verbeteren. De Tweede Kamer wil dat de overheid daarbij heldere afspraken maakt over verbeterdoelen met een ambitieus tijdsplan¹. De verwachting is dat bedrijven hierdoor extra stappen zullen maken. Een voorstel voor een nieuw aanpak voor productverbetering is voorgelegd ter consultatie. Hierop zijn 39 reacties gekomen, waarvan het ministerie van VWS via dit consultatieverslag formeel terugkoppeling geeft.

Voorlopige uitwerking van de nieuwe aanpak

Sinds begin 2019 wordt door de overheid gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuwe aanpak voor productverbetering. De nieuwe aanpak voor productverbetering bestaat uit meerdere onderdelen.

1. Er worden voor een groot aantal productgroepen criteria uitgewerkt. De criteria bestaan uit een indeling in productgroepen (met subgroepen) en voor elke productgroep (subgroep) grenswaarden (trapsgewijs) voor diverse voedingsstoffen (zout, suiker, verzadigd vet);
2. Prikkel (incentives) worden uitgewerkt en gehanteerd om bedrijven te stimuleren productverbetering door te voeren op basis van de gestelde criteria;
3. Doelstellingen worden opgesteld en een passende monitoring en tussenevaluaties ontwikkeld;
4. Voor de nieuwe aanpak zal een beheersorganisatie worden ingericht om de aanpak na invoering operationeel uit te voeren.

In 2019 en begin 2020 zijn door een werkgroep met wetenschappers van het RIVM, het Voedingscentrum en de HAS Hogeschool criteria voor zeven productgroepen uitgewerkt in voorstellen voor productgroepindeling en grenswaarden voor zout, suiker en verzadigd vet. Deze criteria en een voorzet voor prikkels en doelstellingen zijn besproken met diverse stakeholders (bedrijven, supermarkten, gezondheidsorganisaties, consumentenorganisatie, wetenschappers). Ten behoeve van het draagvlak en ter verrijking van de voorgestelde aanpak is een internetconsultatie uitgezet van 24 maart tot 2 juni

¹ Motie leden Dik-Faber/Diertsens. <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/i9vvi5epmi1ev0/vl1mdp10amvf>

2020. Tijdens de consultatie is gevraagd naar een reactie op de totale aanpak voor productverbetering en de drie onderdelen (criteria, prikkels, doelstellingen) afzonderlijk.

Aan de internetconsultatie lagen twee documenten ten grondslag; 'Voorstel van het ministerie voor de nieuwe aanpak voor productverbetering'² en een conceptrapport van het RIVM 'Op weg naar criteria voor productverbetering'³.

Reacties internetconsultatie

Er zijn 39 reacties (12 anoniem en 27 openbaar) ontvangen van brancheorganisaties van de producenten en supermarkten, individuele producenten en supermarkten, burgers, gezondheids- en consumentenorganisaties, vier gemeenten gezamenlijk en diverse andere (maatschappelijke) organisaties op het gebied van onder andere duurzaamheid, leefstijl, gezonde (op)voeding, voedselkeuzelogo, levensmiddelendatabase. Er is één reactie ruim na sluitingsdatum van de consultatie ontvangen. Deze reactie kon derhalve niet officieel worden meegenomen in de uitwerking, maar de inhoud van de reactie sluit aan bij enkele andere reacties die wel tijdig en daarmee officieel zijn ingediend.

Overwegend zijn de reacties positief over de voorgestelde brede aanpak voor productverbetering. Men is voorstander van een vervolgaanpak door de overheid en men steunt de wijze waarop dit gebeurt. Hierbij wordt het totaalpakket van criteria samen met de prikkels, doelstellingen en monitoring als effectief gezien, mits deze op een passende manier worden uitgewerkt. Ook wordt de betrokkenheid van stakeholders bij de ontwikkeling van deze nieuwe opzet gewaardeerd.

De reacties op de uitwerking van de onderdelen zijn divers en spreken elkaar met enige regelmaat tegen.

Er zijn daarnaast reacties gegeven die niet direct te maken hebben met de nieuwe aanpak voor productverbetering, maar die gaan over andere onderdelen van het voedingsbeleid. Deze opmerkingen gaan bijvoorbeeld over duurzaamheid, voedingspatroon, voedselomgeving en btw-tarieven. Dit zijn onderwerpen die een gezonde leefstijl raken en veelal in het Nationaal Preventieakkoord worden meegenomen of bij andere beleidsdossiers, al dan niet van andere ministeries.

Leeswijzer

In dit verslag wordt een algemeen beeld weergegeven van de ingediende reacties. Er wordt, zoals altijd bij een consultatieverslag, niet inhoudelijk gereageerd op de afzonderlijke reacties.

In de passages hierna wordt een toelichting gegeven op de gestelde vragen in de internetconsultatie (totale aanpak voor productverbetering en de drie onderdelen criteria, prikkels, doelstellingen) en worden de ontvangen reacties kort weergegeven zonder verdere toelichting.

In de reacties zijn bepaalde onderwerpen bij meerdere vragen naar voren gekomen, bijvoorbeeld over Nutri-Score en gebruik van volumegegevens⁴. Deze

² Ministerie van VWS: Voorstel voor nieuwe aanpak productverbetering.

³ Conceptrapport van het RIVM 'Op weg naar criteria voor productverbetering'. In dit rapport zijn de methodiek en de afwegingen voor het opstellen van criteria door de werkgroep uitgewerkt. Er wordt uitgelegd welke gegevens en bronnen worden gebruikt en hoe tot een indeling van voedingsmiddelengroepen en grenswaarden voor zout, verzadigd vet en suiker is gekomen voor de voedingsmiddelengroepen vlees, vleesvervangers, soepen, sauzen, hartige snacks en melkproducten en -vervangers

⁴ Volumegegevens zijn bijvoorbeeld verkoopcijfers, aankoopcijfers, consumptiegegevens die kunnen worden gebruikt om een weging aan te brengen in producten die meer of minder worden gekocht of geconsumeerd.

punten komen daardoor meermaals terug in dit verslag. Opmerkingen die buiten de scope van productverbetering liggen zijn niet meegenomen in dit verslag. Alleen waar dit impact kan hebben op productverbetering, zijn deze reacties genoemd, bijvoorbeeld voedselverspilling in het kader van verandering van houdbaarheid door zout- of suikerreductie. Bij de reacties wordt zo duidelijk mogelijk aangegeven welk soort organisatie de reactie heeft gegeven, bijvoorbeeld bedrijven, wetenschap, gezondheidsorganisaties of breder zoals maatschappelijke organisaties. Soms zijn het verschillende soorten organisaties, dan wordt aangegeven dat het diverse organisaties betreft. Aan het eind van dit verslag wordt toegelicht hoe de reacties worden verwerkt en hoe het verdere proces voor de ontwikkeling van de nieuwe aanpak voor productverbetering verloopt.

Vraag 1 Voorgestelde Aanpak

In de internetconsultatie wordt ten eerste gevraagd wat men vindt van de door de overheid voorgestelde geïntegreerde aanpak voor productverbetering (criteria, prikkels, doelstellingen).

Vraag 1 Voorgestelde aanpak

Wat vindt u van de voorgestelde aanpak, zoals te lezen in het voorstel van het ministerie en onderliggende conceptrapport van het RIVM ('Op weg naar criteria voor productverbetering')? Is deze aanpak haalbaar en voldoende ambitieus?

Ambitie en haalbaarheid

Bedrijven en wetenschap zijn vooral positief over de haalbaarheid van de totale aanpak, daarbij geven zij ook aan dat de aanpak wel ambitieus is. Een lange termijn van 10 jaar wordt daarbij als positief aangegeven. Aangegeven wordt dat de haalbaarheid mogelijk afhangt van de productgroep; bij bepaalde productgroepen zijn al flinke stappen gezet en wordt het technisch lastiger om verdere productverbetering door te voeren. Lange termijn doelstellingen zijn belangrijk om kleine stappen te maken zodat voldoende rekening wordt gehouden met consumentenacceptatie voor smaakaanpassingen en technische mogelijkheden.

Gezondheidsorganisaties, consumentenorganisatie en enkele gemeentes zouden graag verscherping van de aanpak willen zien en ambitieuzere doelstellingen. Deze organisaties geven ook aan behoefte te hebben aan een heldere tijdslijn met jaarlijkse (tussentijdse) reductiedoelen en een onafhankelijke uitvoering van de monitor. Er wordt ook gevraagd naar doelstellingen op inname.

Enkele organisaties geven aan dat productverbetering een onderdeel is van een bredere aanpak voor een gezonde consumptie; betere leefstijl, beter voedingspatroon, goede informatievoorziening en gedragsverandering van de consument worden genoemd als belangrijke aspecten. Waarbij onder andere gericht kan worden op een voedselkeuzelogo, kidsmarketing, gezondere voedselomgeving en gebruik van voedings- en gezondheidsclaims als belangrijke instrumenten om de consumenten gezonder te laten kiezen. Hierbij is door enkele organisaties ook aangegeven dat productverbetering geen grote bijdrage kan hebben aan de gezondheid, hiervoor is een gezondere leefstijl en een gezond voedingspatroon met minder bewerkte producten nodig. In dit kader

wordt benadrukt dat productverbetering alleen bewerkte producten betreft, waarvan minder geconsumeerd moet worden.

Consument

Er wordt door diverse organisaties aangegeven dat productverbetering zorgvuldig doorgevoerd moet worden om de consument mee te nemen in de acceptatie van de veranderingen van een product. Smaakverandering is één, maar behoud van het karakter van het product is ook belangrijk, zodat de consument het product blijft herkennen, waarderen en accepteren. Gebruik van alternatieven (vervangers) voor zout en suiker wordt door de consument niet altijd gewaardeerd, bovendien blijft dan de zoete en zoute smaak bestaan. Ook wordt genoemd dat als de consument niet wordt meegenomen in de smaakverandering en productverbetering niet het gewenste effect heeft, bijvoorbeeld omdat consumenten andere (ongezonde) producten kopen.

Duurzaamheid

Vanuit het bedrijfsleven worden problemen gezien met betrekking tot voedselverspilling, onder andere door minder verwerking van vet (verzadigd vet) en mindere houdbaarheid door lagere suiker- en zoutgehaltes. Een enkele andere organisatie ziet productverbetering ook als verandering van dierlijke naar plantaardige ingrediënten.

Internationaal

Een aantal bedrijven geeft aan liever internationale afspraken te zien dan nationale, om zo het speelveld gelijk te houden gezien de open internationale markt waarin bedrijven opereren.

Nutri-Score

Overwegend geven bedrijven aan dat Nutri-Score een goede prikkel is om de samenstelling van producten te verbeteren. Sommige bedrijven zien Nutri-Score als een apart systeem naast de aanpak voor productverbetering, zij geven aan voorkeur te hebben voor één systeem. Het wordt voor bedrijven ingewikkeld qua productieproces, als er naast de grenswaarden van Nutri-Score andere criteria gaan gelden voor zout, verzadigd vet en suiker. Ook zijn er bedrijven en andere organisaties die aangeven dat bij sommige productgroepen de grenswaarden van Nutri-Score geen aanleiding geven om productverbetering door te voeren. Er wordt door diverse organisaties aangegeven dat dan aanvullende criteria en aanvullende prikkels wel degelijk van belang zijn.

Een consumentenorganisatie vindt de koppeling met Nutri-Score niet nodig omdat dat vertragend werkt vanwege de internationale discussie die nog moet worden gevoerd. De supermarktbranche vindt de voorgestelde aanpak voor productverbetering in zijn geheel niet nodig, omdat deze organisatie verwacht dat Nutri-Score voor de nodige productverbetering zal zorgen.

Betrokkenheid stakeholders

Het wordt gewaardeerd dat stakeholders worden betrokken bij de ontwikkeling van de nieuwe aanpak. Men vindt dit belangrijk omdat er een goed draagvlak nodig is voor een effectieve uitvoering.

Kanalen

Er wordt ook aangegeven dat een breed speelveld nodig is, dus geldend voor alle producten en alle sectoren. Door enkele organisaties wordt aangegeven dat

alleen gegevens van producten uit de supermarkt zijn meegenomen in de ontwikkeling van de criteria en (nog) niet uit andere (afzet)kanalen zoals bijvoorbeeld het ambacht (bakkers, slagers), de kleinschalige producent en de foodservice.

Data

De gegevens die gebruikt zijn voor de ontwikkeling van de criteria betreffen de gegevens van supermarktproducten in de LEDA. Omdat er (nog) geen volumegegevens beschikbaar zijn, tellen alle producten even zwaar. Diverse organisaties adviseren volumegegevens te gebruiken, zodat gewogen cijfers worden gehanteerd, zowel voor criteria, monitoring als doelstellingen. Dit geeft een evenwichtiger beeld op productverbetering.

Ook wordt aangegeven dat openbaarheid van data belangrijk is (transparantie), door bijvoorbeeld openbare toegang tot de Levensmiddelendatabank (LEDA).

Vraag 2 Criteria

Er is een methodiek ontwikkeld om criteria op te stellen als onderdeel van de nieuwe aanpak voor productverbetering en als opvolging van het AVP. Een werkgroep met wetenschappers van het RIVM, het Voedingscentrum en de HAS Hogeschool heeft deze methodiek ontwikkeld om criteria (grenswaarden en productgroepindeling) voor productverbetering op te stellen voor de voedingsstoffen zout, suiker en verzadigd vet. Hierbij wordt gebruik gemaakt van voedingswaardegegevens van producten in de LEDA, consumptiegegevens in de Voedselconsumptiepeiling, indeling van productgroepen van de herformuleringsmonitor van het RIVM, normen uit de Warenwet en de maximumnormen van het AVP. Gelet op technologische haalbaarheid en smaakperceptie wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met reductiestappen die al zijn gezet via onder andere het AVP. De methodiek houdt, daar waar mogelijk, ook rekening met de grenswaarden voor de voedingsstoffen in het systeem van Nutri-Score, het beoogde voedselkeuzelogo voor Nederland.

In de internetconsultatie zijn in eerste instantie criteria uitgewerkt voor zout, verzadigd vet en suiker in de productgroepen vlees, vleesvervangers, soepen, sauzen, hartige snacks en melkproducten en –vervangers. Eind 2020 volgen criteria voor andere productgroepen en zodra voldoende data beschikbaar is, wordt ook gekeken naar criteria voor onder andere vezel, portiegrootte, eiwit.

Ten opzichte van het AVP is de aanpak verbreed naar meer productgroepen en trapsgewijze grenswaarden; naast de aandacht voor productgroepen met de hoogste gehalten aan zout, verzadigd vet en/of suiker worden nu ook grenswaarden voorgesteld voor de producten die al een gunstigere samenstelling hebben. Door meerdere, trapsgewijze, grenswaarden te hanteren zal productverbetering over de hele linie (koplopers, middenmoot, achterhoede) kunnen worden bewerkstelligd. Daarnaast gelden de criteria voor alle producten binnen de productgroepen, en niet zoals in het AVP voor alleen deelnemende bedrijven en enkele subgroepen binnen een productgroep.

Productverbetering kan invloed hebben op de samenstelling/receptuur, productiewijze, houdbaarheid en textuur. Het is de bedoeling om productgroepen zodanig in te delen dat productverbetering op de voedingsstoffen (samenstelling) realiseerbaar is. Om te voorkomen dat er een

veelvoud aan criteria moet worden opgesteld én om monitoring werkbaar te houden is binnen de productgroepen het aantal onderliggende subgroepen beperkt gehouden. Er is per productgroep gezocht naar een werkbare en realistische indeling, op basis van een transparante en onderbouwde methodiek. De toelichting op de methodiek en voorgestelde criteria zijn opgenomen in het RIVM conceptrapport 'Op weg naar criteria voor productverbetering'⁵.

Vraag 2: Criteria

- **Wat vindt u van de gestandaardiseerde methodiek voor de indeling van productgroepen en de grenswaarden?**
- **En zijn er aspecten die u niet terugziet in de indeling van de productgroepen en grenswaarden?**

Methodiek

De methodiek om te focussen op die productgroepen die een significante bijdrage (>3%) aan de inname hebben van een nutriënt (zout, suiker, verzadigd vet) wordt onderschreven. Een maatschappelijke organisatie zou dit percentage willen verlagen, zodat ook productgroepen met een lagere bijdrage aan de inname van zout, verzadigd vet en suiker worden meegenomen. Er is meermaals aangegeven dat volumegegevens meenemen moet worden in de bepaling van de criteria. Hierdoor zullen producten die meer worden geconsumeerd zwaarder meetellen.

Criteria zijn opgesteld op basis van de etiketgegevens zoals wordt aangeleverd door het bedrijfsleven en zijn verwerkt in de LEDA. Opgemerkt is dat er met toleranties - toegestane afwijking van voedingswaardegegevens zoals die Europees gelden - geen rekening wordt gehouden in de criteria.

Een maatschappelijke organisatie suggereert dat de voedingswetenschap zich de afgelopen jaren minder richt op voedingsstoffen, maar meer op producten en voedingspatronen. De nieuwe aanpak voor productverbetering zou zich daarom minder moeten richten op voedingsstoffen (zout, suiker, verzadigd vet), maar meer op voedingspatronen.

Criteria: productgroepindeling en grenswaarden

Het opstellen van trapsgewijze criteria wordt als positief gezien omdat hierdoor zowel koplopers, middenmoot als achterhoede reductiestappen kunnen zetten. In de beschreven methodiek wordt een standaardwerkwijze voorgesteld om tot productgroepindeling en grenswaarden te komen. Er worden voor alle productgroepen 3 grenswaarden (4 treden) voorgesteld. Er zijn twee organisaties die aangeven voorkeur te hebben voor 5 grenswaarden (6 treden), dit o.a. om aan te sluiten bij de nieuwe indeling van criteria voor het voedselkeuzelogo Choices International.

Andere suggesties zijn de tussenstappen (verschil tussen de grenswaarden) te verkleinen naar bijvoorbeeld 10% of de koplopergroep kleiner te maken en per productgroep de grootte vast te stellen.

Er is in de methodiek een omschrijving van de productgroepen gegeven. Er wordt gevraagd naar een duidelijkere omschrijving (scherpere definities) met daarbij aangegeven welk soort producten onder een productgroep vallen. In

⁵ In het conceptrapport 'Op weg naar criteria voor productverbetering' zijn de methodiek en de afwegingen voor het opstellen van criteria door de werkgroep uitgewerkt. Er wordt uitgelegd welke gegevens en bronnen worden gebruikt en hoe tot een indeling van voedingsmiddelengroepen en grenswaarden voor zout, verzadigd vet en suiker is gekomen voor de voedingsmiddelengroepen vlees, vleesvervangers, soepen, sauzen, hartige snacks en melkproducten en -vervangers.

sommige gevallen wordt aangegeven dat vanwege diversiteit binnen de groep een verdere onderverdeling nodig is.

In de methodiek wordt soms van de standaardwerkwijze afgeweken om tot een meer haalbare productgroepindeling en grenswaarden te komen. Er wordt gevraagd om een goede toelichting voor afwijkingen op de standaardwerkwijze. Er wordt ook, met verschillende redenen, aangegeven dat men een maximum grenswaarde mist. Enerzijds (bedrijfsleven) wil men maximumnormen binnen de sectoren/productgroepen vasthouden zoals in het AVP, waarmee men binnen een productgroep een gelijk speelveld creëert. Anderzijds zijn er maatschappelijke organisaties die maximumnormen willen om de aanpak bindend te maken en daarmee sancties te kunnen uitvoeren.

Er is ook aangegeven dat het goed is om de maximumnormen uit het AVP en de grenswaarden van Nutri-Score te hanteren in de criteria voor productverbetering. Hiermee worden de verschillende geldende systemen geïntegreerd.

Er zijn op productgroep niveau (meer in detail) diverse reacties gegeven over de hoogte van de grenswaarden en productgroepindeling. Deze reacties worden geanalyseerd en verwerkt in de rapportage van het RIVM 'Op weg naar criteria voor productverbetering'.

Technische mogelijkheden

Diverse organisaties (niet alleen bedrijfsleven) geven aan dat technisch gezien veel mogelijk is om producten te verbeteren, maar dat het hierbij belangrijk is om de smaakperceptie en smaakgewenning van de consument mee te nemen. Het product moet qua smaak en karakter vergelijkbaar zijn, anders haakt de consument af en wordt gekozen voor ongezondere varianten. Andere organisaties geven aan dat de consument in kleine stappen moet wennen aan een minder zoute en zoete smaak en dat terughoudend met zout- en suikervervangers (additieven) moet worden omgegaan.

Diverse organisaties geven aan dat rekening gehouden moet worden met reductiestappen die eerder al zijn gezet. Hierdoor wordt het steeds lastiger vervolgstappen te maken zonder dat het karakter en de typische smaak van een product verandert. Nutriënten hebben in sommige productgroepen een technische functie. Vervanging van deze nutriënten is vaak een technische uitdaging. Bovendien is het vervangende ingrediënt in bijna alle gevallen duurder, waardoor het eindproduct duurder wordt. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de consument eerder zal kiezen voor goedkopere, minder gezonde producten. Hierbij is ook aangegeven dat de toepassing van zout- en suikervervangers niet wordt genoemd in de criteria.

Nutriënten

Bedrijven willen ook graag betrokken worden bij de ontwikkeling van criteria voor onder andere vezels, toegevoegd suiker, portiegroottes (kcal, verpakkingsmaten). Aanvullend geven andere organisaties aan ook criteria te willen voor eiwit (ook plantaardig versus dierlijk), groente-aandeel, transvetzuren.

Vraag 3 Prikkel

Om bedrijven te stimuleren productverbetering door te voeren en de voorgestelde grenswaarden te bereiken, bevat de nieuwe aanpak voor productverbetering ook prikkels (incentives). In opdracht van het Ministerie van

VWS is eerder een inventarisatie uitgevoerd naar bestaande prikkels die in Nederland of in andere landen toegepast⁶ worden.

In de internetconsultatie stelt de overheid voor om onder meer de volgende prikkels nader uit te werken om te bepalen of deze ook effectief uitgevoerd kunnen worden door de overheid:

1. Naming (reductiestappen en koplopers benoemen, per productgroep de gehalten benoemen van de 10 meest verkochte producten)
2. Nutri-Score als voedselkeuzelogo
3. Convenanten met betrekking tot grenswaarden
4. Onderzoek, innovatie, kennisverspreiding, expertadvies

Bij diverse prikkels zijn er randvoorwaarden om ze uit te (kunnen) voeren. Het kan voor diverse organisaties nodig zijn om bijvoorbeeld toegang te hebben tot productgegevens om prikkels toe te kunnen passen.

Vraag 3: Prikkels

De overheid zal de in haar voorstel vier genoemde prikkels (waaronder naming) verder uitwerken.

- Wat vindt u daarvan?

- Welke andere prikkels zouden volgens u eveneens effectief kunnen zijn?

- En welke randvoorwaarden zijn er eventueel nodig?

Algemeen

Er wordt aangegeven dat met prikkels inderdaad productverbetering kan worden gestimuleerd. Daarbij wordt aangegeven dat elke prikkel een ander effect kan hebben en er worden diverse randvoorwaarden genoemd. Onder andere worden de volgende zaken genoemd: de afdwingbaarheid en naleving, gelijk speelveld (internationaal), rekening houden met ambacht, prikkels koppelen aan kleine reductiestapjes, rekening houden met concurrentie via andere kanalen en gebruik van een kwalitatief goede database. Verder zijn er tegengestelde punten aangegeven, bijvoorbeeld geen verplichte maatregelen versus normen vastleggen in de Warenwet. Diverse organisaties geven als suggestie de effecten van de maatregelen te evalueren en tijdig bij te sturen.

Naming

Diverse organisaties geven aan dat naming zeker een positief effect kan hebben op productverbetering door het bedrijfsleven, bijvoorbeeld door ranking, benoemen van koplopers en uitreiken van prijzen. Ook wordt aangegeven dat het benoemen van producten met hoge gehalten aan zout, verzadigd vet of suiker en waarin geen productverbetering wordt doorgevoerd, een stimulerend effect zal hebben bij de producent. Er wordt aangegeven dat dergelijke vormen van naming niet direct de consument zal stimuleren tot andere aankopen. Er wordt door diverse organisaties aangegeven dat rekening moet worden gehouden met het feit dat de huidige koplopers minder grote stappen kunnen maken en daarom minder kunnen 'profiteren' van deze prikkel. Koplopers zouden moeten worden beloond voor de stappen die eerder zijn gezet tijdens het AVP. Verder wordt gesuggereerd dat naming/communicatie vanuit de overheid

⁶ Rapport Toolbox prikkels voor productverbetering.

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voeding/documenten/rapporten/2019/08/19/toolbox-prikkels-voor-productverbetering>

een vorm zou kunnen krijgen door het inzetten van bijvoorbeeld campagnes om kenbaarheid te geven aan de (tussentijdse) resultaten ten aanzien van productverbetering.

Nutri-Score

Nutri-Score wordt veelal door bedrijven gezien als de belangrijkste en meest effectieve prikkel om producten te verbeteren (en dan met name voor de achterblijvers). Al wordt ook aangegeven dat het huidige algoritme achter Nutri-Score niet altijd productverbetering op zout, suiker en verzadigd vet stimuleert. Als voordeel voor Nutri-Score wordt aangegeven dat met hiermee ook een internationaal veld wordt bestreken, omdat meerdere landen dit voedselkeuzelogo hanteren.

Convenant

Vooraf het bedrijfsleven, maar ook enkele andere organisaties, geeft aan graag gebruik te willen blijven maken van convenanten zoals afspraken voor maximumnormen in het AVP, omdat dit geldt voor de gehele sector/productgroep (voorkomt 'free riding'). Wel wordt aangegeven (ook door andere organisaties) dit minder vrijblijvend te maken en te zorgen voor bindende afspraken (inclusief sancties).

Kennis/onderzoek

Er wordt meermaals aangegeven dat innovatie en kennis erg belangrijk is voor het bedrijfsleven, met name het MKB. De toegang tot kennis- en innovatiemaatregelen moet dan ook zo laagdrempelig mogelijk zijn. Er worden diverse suggesties gedaan voor deze prikkel. Onder andere worden de technologische uitdagingen, toepassing van innovatieve ingrediënten, belemmerende Europese wetgeving, het delen van 'best practices', toepassing van smaaktesten, consumentenacceptatie en onderzoek naar voedselveiligheid bij zout en suiker vervangende ingrediënten genoemd.

Overige suggesties

Bedrijven geven aan behoefte te hebben aan de wettelijke toelating van gebruik van een zogenoemde herformuleringsclaim⁷ zodat (minder grote) stappen in productverbetering in beeld gebracht kunnen worden. Een aantal organisaties (waaronder bedrijfsleven) draagt de suggestie aan om de mogelijkheden te onderzoeken om productverbetering als criterium te laten fungeren voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen op (semi)overheidsniveau. Er wordt meermaals voorgesteld om via de warenwet maximumnormen op te leggen voor bepaalde productgroepen, zoals dit ook geldt voor zout in brood. Verder is een suggestie gedaan om een model (scoringstool) te ontwikkelen, waarmee bedrijven inzicht krijgen in aanpassingsmogelijkheden van hun producten. Als financiële prikkels worden diverse suggesties gedaan; instellen van belastingmaatregelen (bijvoorbeeld suikertaks voor bepaalde productgroepen), maar ook tegemoetkoming bij gebruik van duurere alternatieve ingrediënten voor zout en suiker.

⁷ Toelating van voedingsclaim in het kader van het Warenwetbesluit informatie levensmiddelen en Verordening (EG) 1924/2006 inzake voedings- en gezondheidsclaim

Vraag 4 Doelen

Bedrijven zullen in stappen het zout, verzadigd vet en suiker verlagen in hun producten. Om de consument te laten wennen aan smaakverandering (zout, zoet) kunnen dit meerdere kleine stappen zijn. De doelen voor productverbetering worden gekoppeld aan gestelde criteria (trapsgewijze grenswaarden). Om in beeld te krijgen of en in welke mate er op basis van de gestelde grenswaarden productverbetering wordt doorgevoerd, wordt met monitoring periodiek de voortgang in beeld gebracht.

De overheid stelt in de internetconsultatie voor om voor productverbetering een lange termijn doelstelling te hanteren waar het bedrijfsleven op kan sturen. Binnen de voorgestelde termijn (van 10 jaar) zullen regelmatig monitoring en evaluaties worden uitgevoerd om de voortgang van productverbetering in beeld te krijgen en te vergelijken met de te behalen doelen.

De volgende doelen zijn in de internetconsultatie voorgelegd:

- In de trede met producten met de laagste gehalten aan zout, verzadigd vet of suiker is een grenswaarde gesteld op het gehalte waaraan 25% van de producten binnen de productgroep voldoet. Het is de bedoeling dat over 10 jaar deze groep met laagste gehalten flink groter wordt; meer dan 50%.
- In de trede met producten met de hoogste gehalten aan zout, verzadigd vet of suiker is een grenswaarde gesteld op het gehalte waar 25% van de producten binnen de productgroep boven zit. Het is de bedoeling dat over 10 jaar deze groep kleiner wordt, te denken aan; kleiner dan 10%. Er wordt hier niet op 0% ingezet omdat binnen productgroepen enige diversiteit aan producten zal voorkomen, waardoor niet alle producten aan de gestelde grenswaarden kunnen voldoen.

Het is de bedoeling om met productverbetering van bewerkte producten de inname aan specifieke voedingsstoffen (zout, verzadigd vet en suiker) te verlagen. De overheid weet dat dit maar voor een deel realiseerbaar is via deze aanpak voor productverbetering. Naast productverbetering zijn er namelijk andere factoren van invloed op de inname van deze stoffen, zoals een beter voedingspatroon (onder andere Schijf van Vijf), goede informatie aan consumenten (onder andere Nutri-Score), en diverse omgevingsfactoren (bijvoorbeeld aanbiedingen, inrichting en aanbod in winkels en horecagelegenheden). Naast de monitoring op productverbetering zullen daarom ook periodiek analyses uitgevoerd worden om de impact van productverbetering op de inname (consumptie) aan zout, verzadigd vet en suiker in te schatten.

Vraag 4 Doelen

- **Wat vindt u van de gestelde doelen?**
- **Zijn de genoemde doelen haalbaar?**
- **Zijn de doelen voldoende ambitieus?**

Haalbaarheid, ambitie, termijn

Door bedrijven wordt de lange termijn doelstelling van 10 jaar gewaardeerd, zodat stapsgewijs in eigen tempo en met een eigen planning toch een ambitieus doel wordt gehaald. De doelen zelf en de voorgestelde grenswaarden van enkele van de zeven uitgewerkte productgroepen worden als uitdagend ervaren. Dit lijkt vooral te gelden voor productgroepen waarin de afgelopen jaren reductiestappen

zijn gemaakt. De consument moet meegenomen worden in de smaakverandering; daarvoor zijn meerdere kleinere stappen nodig. Ook door andere organisaties wordt aangegeven dat doelen voor sommige productgroepen ambitieus kunnen zijn en dat verlies van consumentenacceptatie een risico is. Ook technologische haalbaarheid wordt als uitdaging genoemd bij de gestelde doelen.

Een aantal maatschappelijke organisaties geeft aan dat de doelen niet ambitieus genoeg zijn en dat er een hoofddoel op inname mist. Een consumentenorganisatie geeft aan dat na 10 jaar de beste categorie moet groeien van 25 naar 100% van de producten, in plaats van de voorgestelde groei van 25% naar 50%. Een maatschappelijke organisatie geeft aan dat de slechtste categorie 0% moet bevatten na 10 jaar in plaats van de voorgestelde 10%. Daarnaast wordt genoemd dat de doelen moeten passen in de doelstellingen van het Nationaal Preventieakkoord waarin staat dat het gaat om een gezonder voedselaanbod in alle kanalen.

Diverse maatschappelijke organisaties zien ook graag (tussentijdse) doelen voor de korte termijn (jaarlijks) met daaraan gekoppeld monitoring waarbij ook de effectiviteit van prikkels wordt meegenomen. Sommigen van hen willen aanvullend dat er prikkels en/of sancties zijn als verbeterdoelen niet worden bereikt.

Er wordt door de gezondheidsorganisaties gewezen op de motie van Dik-Faber/Diertens dat er heldere afspraken moeten komen over onafhankelijke reductiedoelen met een ambitieus tijdsplan. De gehele aanpak moet effectief en impactvol zijn, deze organisaties geven aan dat dit volgens hen duidelijker terug moet komen in de doelen.

Monitoring/evaluatie

Enkele organisaties geven aan dat een lange termijn goed is, maar tussentijds evalueren en monitoren belangrijk is om vorderingen weer te geven. Dit moet ook een prikkel zijn om bedrijven te blijven motiveren productverbetering door te voeren.

Er is aangegeven dat een onafhankelijke monitor, op basis van een database met voldoende marktdekking (alle supermarkten) belangrijk is.

Data

Door diverse organisaties wordt aangegeven dat voor het opstellen van gewogen criteria en doelen volumegegevens gebruikt moeten worden. Nu tellen alle producten even zwaar; dit kan een vertekend beeld geven. Met volumegegevens wegen producten die meer worden geconsumeerd zwaarder mee. Er wordt gesuggereerd dat dit ook als prikkel kan werken, zodat bedrijven de producten die het meest worden geconsumeerd prioriteit geven bij productverbetering.

Overige opmerkingen bij doelstelling

Het bedrijfsleven geeft aan dat productverbetering soms lastig is vanwege de verwachting van de consument bij een product, nieuwe producten met minder zout, verzadigd vet of suiker zijn dan soms gemakkelijker te introduceren. Er wordt aangegeven dat het belangrijk is dat stakeholders worden betrokken bij opstellen van doelen, ook wordt genoemd dat bedrijven slechts een adviserende rol zouden moeten krijgen hierbij. Een organisatie vraagt wie er verantwoordelijk is voor de uitvoering en de resultaten.

Verdere planning en proces

Verwerking reacties

De ontvangen reacties op de internetconsultatie zijn zeer waardevol voor de optimalisatie van de nieuwe aanpak voor productverbetering. Inhoudelijk worden de reacties geanalyseerd en vervolgens verwerkt in de diverse onderdelen van de nieuwe aanpak voor productverbetering. Daarbij zal de input zorgvuldig worden afgewogen en de nodige keuzes worden gemaakt. Bijvoorbeeld bij tegengestelde reacties (juist wel of niet gebruik Nutri-Score, ambitieniveau, tussentijdse doelen) en beschikbaarheid van gegevens om de aanpak te optimaliseren (productgroepindeling verfijnen, gebruik volumegegevens, rekening houden met gemaakte reductiestappen en koploperspositie).

De werkgroep van wetenschappers zal met behulp van de reacties de voorgestelde methodiek, de productgroepindeling en grenswaarden in 2020 aanscherpen en verder toepassen voor andere productgroepen. Hierover zullen eind 2020 en begin 2021 klankbordbijeenkomsten en een internetconsultatie worden gehouden. Vervolgens wordt in 2021, nadat er meer bekend is over Nutri-Score, bekeken of het effectief kan zijn grenswaarden te koppelen aan de grenswaarden van Nutri-Score. Naar verwachting is dat medio 2021. In de RIVM rapportage 'Op weg naar criteria voor productverbetering' worden de methodiek en criteria (productgroepindeling en grenswaarden) vastgelegd.

De overheid neemt de reacties uit de internetconsultatie mee in de uitwerking van de prikkels. Een aantal, door de overheid uit te voeren, prikkels wordt verder uitgewerkt met als voorwaarden uitvoerbaarheid, effectiviteit en draagvlak. Ook de doelstelling, monitoring en tussentijdse evaluaties worden nader uitgewerkt, waarbij de reacties uit de internetconsultatie worden meegewogen. De totale aanpak voor productverbetering zal naar verwachting in de tweede helft van 2021 zijn afgerond.

Proces van uitbreiding en optimalisatie

De aanpak voor productverbetering zal na invoering ervan verder worden uitgebreid, geëvalueerd en geoptimaliseerd. De mogelijkheden om dit te doen hangen vooral af van de beschikbaarheid aan gegevens. De gegevens over vezels, portiegrootte, eiwitbronnen onvoldoende zijn beschikbaar om criteria voor op te stellen. Om meer gewogen grenswaarden, doelstellingen en monitoring op te stellen zijn volumegegevens nodig. Later zullen ook voor productgroepen waarvan de bijdrage aan inname van zout, verzadigd vet, suiker e.a. lager is dan 3% mogelijk criteria worden voorgesteld.

Er is een einddoelstelling met een 10 jaren termijn voorgesteld. Deze en tussentijdse evaluaties en monitoring zullen verder worden uitgewerkt, daarbij wordt ook gekeken naar ambitieniveaus. Op basis van tussentijdse evaluaties kunnen de prikkels worden bijgesteld om zo effectief mogelijk ingezet te worden. Er zullen periodiek impactanalyses worden gedaan om het effect van productverbetering op de inname in beeld te brengen.

Het is de bedoeling alle kanalen mee te nemen in de nieuwe aanpak voor

productverbetering, naast de producten in de supermarkt ook producten in andere retail (ambacht, tankstations, etc.) en het out of home-kanaal (groothandel, catering, horeca). De aanpak wordt opgesteld met beschikbare gegevens en middelen en zal breed worden ingezet.

Bij de verdere ontwikkeling van de nieuwe aanpak zullen, net als dat tot op heden is gebeurd, stakeholders worden betrokken en zullen, waar nodig, klankbordbijeenkomsten en/of internetconsultaties worden gehouden.