



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Voorstel voor nieuwe aanpak

Productverbetering

Voorstel voor nieuwe aanpak productverbetering

Aanleiding

Nederlanders eten veel producten met suiker, zout of verzadigd vet. Of het nu gaat om soep, saus of bijvoorbeeld vlees(vervangers). Als deze producten minder suiker, zout of verzadigd vet bevatten, draagt dat bij aan onze gezondheid. Bijvoorbeeld voor het tegengaan van hart- en vaatziekten, nierschade en overgewicht.

Redenen voor de overheid om een aanpak te ontwikkelen die bedrijven stimuleert om hun productaanbod te blijven verbeteren. Het huidige Akkoord Verbetering Productsamenstelling (AVP) loopt namelijk eind 2020 af en in het Nationaal Preventieakkoord is afgesproken dat de overheid een nieuwe aanpak voor productverbetering vanaf 2021 ontwikkelt. De Tweede Kamer wil dat de overheid daarbij ook verbeterdoelen opstelt. De verwachting is dat bedrijven hierdoor extra stappen zullen maken.

Productverbetering: onderdeel van pakket aan maatregelen

Productverbetering is overigens 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 het meest bijdragen aan het tegengaan van overgewicht. Ook het voedselkeuzelogo Nutri-Score, bedoeld om consumenten in één oogopslag naar gezondere producten te leiden, kan daaraan bijdragen. Waar het voedselkeuzelogo meer gericht is op het informeren van de consument, is productverbetering gericht op wat het bedrijfsleven kan doen aan verminderen van zout/verzadigd vet/suiker in producten. Hierbij kan Nutri-Score een belangrijke prikkel zijn voor het bedrijfsleven om productverbetering door te voeren.

Uitleg nieuwe aanpak voor productverbetering

De nieuwe aanpak bestaat uit meerdere onderdelen. Deze worden hier toegelicht.

Onderdelen aanpak:

1. Ten eerste criteria met grenswaarden voor diverse voedingsstoffen (zout, suiker, verzadigd vet) in een aantal voedingsmiddelengroepen;
2. Ten tweede prikkels (incentives) uitwerken en hanteren om bedrijven te stimuleren productverbetering door te voeren op basis van de gestelde criteria;
3. Ten derde worden doelstellingen opgesteld en een passende monitoring ontwikkeld;
4. Voor de nieuwe aanpak zal een beheersorganisatie worden ingericht om het straks operationeel uit te voeren.

Beknopte uitleg onderdelen:

1) Criteria

Er worden criteria voorgesteld als onderdeel van de nieuwe aanpak voor productverbetering en als opvolging van het Akkoord Verbetering Productsamenstelling (AVP). Een werkgroep met wetenschappers van het RIVM, het Voedingscentrum en de HAS Hogeschool hebben een methodiek ontwikkeld om criteria voor productverbetering op te stellen. Met gebruik van voedingswaardegegevens van producten in de Levensmiddelendatabank (LEDA), consumptie-gegevens in de Voedselconsumptiepeiling, indeling van voedingsmiddelengroepen van de herformuleringsmonitor, normen uit de Warenwet en de maximumnormen van AVP zijn voor de criteria afwegingen gemaakt over de voedingsstoffen (zout, suiker en verzadigd vet), indeling van voedingsmiddelengroepen en mogelijke grenswaarden. Er wordt ook rekening gehouden met bedrijven (producenten en supermarkten) die al stappen hebben gezet. De methodiek neemt ook het systeem van Nutri-Score, het beoogde voedselkeuzelogo voor Nederland, mee.

Er is een prioritering aan gebracht in de uitwerking van criteria. Er is gekozen om eerst te kijken naar criteria voor zout, verzadigd vet en suiker. Voor de voedingsmiddelengroepen vlees, vleesvervangers, soepen, sauzen, hartige snacks en melkproducten en –vervangers zijn nu voorstellen voor criteria uitgewerkt.

Aanpak verbreed

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

Haalbaar en realistisch

Productverbetering kan invloed hebben op de samenstelling/receptuur, productiewijze, houdbaarheid en textuur. Het is de bedoeling om voedingsmiddelengroepen zodanig in te delen dat productverbetering op de voedingsstoffen realiseerbaar is. Om te voorkomen dat er een veelvoud aan criteria moet worden opgesteld én om monitoring werkbaar te houden is het noodzakelijk om binnen de voedingsmiddelengroepen het aantal onderliggende subgroepen te beperken. Er is per voedingsmiddelengroep gezocht naar een werkbare en realistische indeling, op basis van een transparante en onderbouwde methodiek¹.

De overheid stelt voor om deze methodiek te gaan hanteren als onderdeel van de nieuwe aanpak voor productverbetering. Voor alle details inclusief volledige verantwoording met betrekking tot punt 1 verwijzen we naar het RIVM conceptrapport 'Op weg naar criteria voor productverbetering' van de werkgroep van wetenschappers².

2) Prikkels

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 toegepast³ worden.

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

1. Naming (reductiestappen en koplopers benoemen, per voedingsmiddelengroep 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

¹ 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.

² Het conceptrapport 'Op weg naar criteria voor productverbetering' maakt onderdeel uit van de internetconsultatie en is te downloaden.

³ Diverse partijen kunnen het bedrijfsleven stimuleren om stappen te nemen in productverbetering, zoals de overheid, gezondheidsfondsen, consumentenorganisaties of de media.

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. Het bedrijfsleven zal misschien gebruik willen maken van onderzoeksresultaten en behoefte hebben aan specifieke expertise/ondersteuning.

3) 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. Om in beeld te krijgen of en in welke mate er op basis van de gestelde grenswaarden productverbetering wordt doorgevoerd, worden er doelstellingen voor productverbetering uitgewerkt. Met monitoring wordt periodiek de voortgang in beeld gebracht. De overheid stelt voor om voor productverbetering een lange termijn doelstelling op te stellen waar het bedrijfsleven op kan sturen. Binnen de voorgestelde termijn (van 10 jaar) zal regelmatig monitoring worden uitgevoerd om de voortgang van productverbetering in beeld te krijgen en te vergelijken met de te behalen doelen.

De overheid wil de volgende doelen vaststellen:

- In de trede met producten met laagste gehalten aan zout, verzadigd vet of suiker is een grenswaarde gesteld op het gehalte waaraan 25% van de producten binnen de voedingsmiddelengroep voldoen. Het is de bedoeling dat over 10 jaar deze groep met laagste gehalten flink groter wordt. Gedacht wordt aan meer dan 50%.
- In de trede met producten met hoogste gehalten aan zout, verzadigd vet of suiker is een grenswaarde gesteld op het gehalte waar 25% van de producten binnen de voedingsmiddelengroep boven zit. Het is de bedoeling dat over 10 jaar deze groep kleiner wordt, te denken aan; kleiner dan 10%.

Inname voedingsstoffen

Met productverbetering proberen we 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). De overheid wil echter wel weten hoe het gesteld is met de inname van specifieke voedingsstoffen.

Daarom worden op basis van de monitoring op productverbetering er straks ook periodiek analyses uitgevoerd om de impact van productverbetering op de inname (consumptie) aan zout, verzadigd vet en suiker in te schatten.

4) Beheer

Er zal een onafhankelijke organisatie worden aangewezen die het beheer op zich neemt om zorg te dragen voor het bijhouden van de voortgang (monitoring), de coördinatie van prikkels, de informatievoorziening, de communicatie, het mogelijk aanpassen van de indeling van voedingsmiddelengroepen als daar aanleiding voor is en het betrekken van stakeholders. Er wordt nog gekeken welke organisatie dit het beste kan doen.

Veel stakeholders betrokken

Naast dat er een werkgroep van wetenschappers (RIVM/HAS Hogeschool/Voedingscentrum de methodiek voor productverbetering ontwikkelt, is de stakeholdergroep productverbetering en voedselkeuzelogo van het ministerie van VWS betrokken bij de ontwikkeling van de nieuwe aanpak voor productverbetering. Daarnaast zijn (klankbord)bijeenkomsten georganiseerd met bedrijfsleven, wetenschappers, gezondheidsorganisaties en consumentenorganisaties om de eerste ideeën uit te wisselen over de criteria en de prikkels. Ideeën en feedback vanuit deze bijeenkomsten die op hoofdlijnen steeds terugkwamen, staan hieronder opgesomd.

Criteria/grenswaarden:

- Indeling van voedingsmiddelengroepen nauwgezet bekijken vanuit oogpunt van mogelijke productverbetering
- Rekening houden met technologische mogelijkheden, voedselveiligheid/houdbaarheid, specifiek samenstelling
- Normen uit AVP meenemen
- Criteria/grenswaarden uit Nutri-Score waar mogelijk koppelen met grenswaarden voor productverbetering
- Rekening houden met al uitgevoerde stappen in productverbetering
- Verder genoemd: gebruik volumegegevens smaakgewenning (ruimte voor kleine stapjes), gebruik additieven (zout- en suikervervangers)

Prikkels:

- Nutri-Score is in potentie een belangrijke prikkel voor bedrijven om producten aan te passen.
- Gebruik van herformuleringsclaim: benoemen van kleinere stappen in verlaging van zout-, verzadigd vet- of suikergehalte
- Maximumnorm hanteren om te zorgen dat in alle producten stappen gemaakt worden (zoals in AVP)
- Kennisverspreiding
- Financieel: productverbetering betekent aanpassing van productieproces en gebruik van duurere ingrediënten

Andere items:

- Communicatie: transparantie over proces en resultaten
- Openbaarheid van productgegevens

Op de website van de rijksoverheid staan [de verslagen](#) met ook alle specifieke punten van de verschillende organisaties.

Reageren via internetconsultatie

Van dinsdag 24 maart tot en met dinsdag 5 mei kan elke organisatie, het bedrijfsleven, maar ook deskundige als diëtisten en wetenschappers via de internetconsultatie reageren op alle onderdelen van de aanpak. De voorstellen (criteria, prikkels en doelstellingen) worden in concept voorgelegd.

Verdere proces

Na de internetconsultatie worden alle reacties verwerkt. Hiervan wordt een verslag gemaakt. Deze wordt ook gepubliceerd, uiterlijk medio juni. Met de reacties vanuit de consultatie worden de voorstellen voor criteria, ontwikkeling van prikkels en de doelen verder geoptimaliseerd. In mei wordt de aanpak gepresenteerd aan de stakeholders en vervolgens zal de staatssecretaris medio juni de Tweede Kamer op de hoogte brengen van zijn voorgestelde aanpak voor productverbetering. Daar er is gekozen voor een geprioriteerde en gefaseerde aanpak loopt deze nog door.

De verdere uitwerking van de nieuwe aanpak loopt door

De verdere uitwerking van de nieuwe aanpak loopt nog door. In 2020 worden ook criteria uitgewerkt voor andere niet eerder geprioriteerde voedingsmiddelengroepen (onder andere brood, kaas, koek, banket, frisdranken, broodbeleg) voor de voedingsstoffen zout, verzadigd vet en suiker. Hiervoor is een volgende afstemmingsronde eind 2020 voorzien. Vanaf medio 2020 wordt waar mogelijk ook gekeken naar criteria voor voedingsvezels en calorieën/portiegrootte/verpakkingsmaten.
