

Aan de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
T.a.v. de heer P. Blokhuis  
Postbus 20350  
2500 EJ DEN HAAG

Datum: 29 mei 2020

Onderwerp: Internetconsultatie 'Nieuwe aanpak productverbetering'

Geachte heer Blokhuis,

Het nieuwe systeem voor productverbetering is een van de weinige acties waar u zelf direct invloed op heeft. Als u een flinke stap wilt maken richting tastbare resultaten van het Nationaal Preventie Akkoord, dan is aanscherping van het nu voorliggende voorstel absoluut noodzakelijk.

Zoals u weet hechten de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag én Ede veel belang aan een gezondere voedselomgeving. De gevolgen van ongezonde voeding zijn in onze steden duidelijk zichtbaar. Het aantal inwoners met ernstig overgewicht en diabetes mellitus type 2 is relatief hoog. Dit geldt zeker voor wijken waar veel mensen met een lage sociaaleconomische status wonen. In Rotterdam bijvoorbeeld, is in deze wijken het (ongezonde) voedselaanbod in de afgelopen 15 jaar sterk toegenomen. Dat geldt vooral voor het aantal fastfoodlocaties dat in deze wijken met 57% toenam. Tegelijkertijd zijn in deze wijken de gezondheidsachterstanden het grootst: In Bloemhof heeft bijvoorbeeld 65% van de volwassenen overgewicht versus 25% in Kralingen.<sup>1</sup> In Amsterdam zijn rond middelbare scholen gemiddeld 30 voedselaanbieders op 5 minuten loopafstand te vinden en in Zuidoost overlijden mensen gemiddeld 7 jaar eerder dan mensen in Amsterdam Zuid. En ook Utrecht en Den Haag kampen met een voedselomgeving met veel ongezonde verleidingen, in het centrum en in de woonwijken. In onze steden zien we dat het aantal kinderen met overgewicht na een aanvankelijke daling nu al een paar jaar stagneert.

Inzetten op een gezond en gevarieerd voedselaanbod (kwantitatief en kwalitatief) is een krachtig instrument. Met een betere product samenstelling valt potentieel veel positieve impact op de gezondheid van onze inwoners te realiseren en is het mogelijk alle groepen in de samenleving te bereiken.

In het Nationaal Preventieakkoord (NPA) zijn doelen gesteld om overgewicht terug te dringen en voedselkeuzes en consumptie positief te beïnvloeden. Daarbij is gekozen voor de "Schijf van Vijf" als leidraad en moet de consumptie van kilocalorieën naar een niveau passend bij lengte, leeftijd, geslacht en gezonde leefstijl (...). Uit de analyse van het RIVM<sup>2</sup> blijkt echter dat de meest effectieve maatregelen in het NPA ontbreken namelijk *"wettelijk herformuleren van de samenstelling van voedingsproducten, beperking van het aanbod aan ongezonde producten, veranderen van de omgeving, variëren van gezonde en ongezonde producten en*

---

<sup>1</sup> "Is Rotterdam een Fastfoodparadijs? De voedselomgeving van 2004 tot 2018" (Erasmus MC - Academische werkplaats Cephir, oktober 2019)

<sup>2</sup>

"Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord" (RIVM november 2018)

*gerichte programma's of persoonlijke begeleiding met aandacht voor voeding en bewegen".*

De meest effectieve maatregelen vragen een regulerende rol van de overheid. De consumptie is zoals vermeld in het voorstel afhankelijk van andere factoren en kan met een systeembenadering het meest effectief worden vormgegeven. Bij het samenstellen van effectieve interventies sluiten wij ons aan bij de recent gepubliceerde adviezen uit de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen<sup>3</sup> op de thema's 'naar een duurzamer voedselsysteem' en 'naar een toekomstig zorgstelsel'. In deze adviezen staan *prijismaatregelen, wettelijke maximumnormen en sommige campagnes* genoemd als kosteneffectieve vormen van preventie. De kracht van prijsprikkels zien wij bovendien terug in de dagelijkse praktijk. Talloze gezinnen – met name uit lage inkomensgroepen – kunnen financieel geen weerstand bieden tegen de ongezonde (volume)aanbiedingen en dalende prijzen voor ongezonde voeding (suiker -19% sinds de eeuwwisseling) en stijgende prijzen voor groente en fruit (respectievelijk + 34% en + 57% sinds de eeuwwisseling). Het is een ongelijke strijd voor deze mensen: een nieuw systeem voor productverbetering kan – mits goed ingericht – een uitkomst bieden, juist voor deze groep.

We reageren dan ook graag op de internetconsultatie over de nieuwe aanpak verbetering productsamenstelling. Wij kunnen ons ook goed vinden in de zienswijze van het Diabetes Fonds, Hartstichting en Nierstichting en in de zienswijze van GGD GHOR Nederland, waarin eveneens gepleit wordt voor een flinke aanscherping van het nu voorliggende voorstel.

*Vraag 1: 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?*

Positief is de invoering van trapsgewijze grenswaarden. Dit stimuleert productverbetering ook voor producten die al een gunstigere samenstelling hebben, mits de te nemen stappen ook voor die producten haalbaar zijn. Positief is ook dat het systeem meerdere productgroepen betreft en alle producten binnen een productgroep in plaats van alleen enkele subcategorieën.

De ambitie is echter veel te laag, gezien de uitdaging waar onze steden voor staan en de doelen in het Nationale Preventie Akkoord waarbij in 2040 iedereen gezond kan eten en drinken. In een periode van 10 jaar lijken er slechts kleine stappen te worden gezet. Daarbij is er een reëel risico dat veel effort gaat zitten in resultaten die onvoldoende terecht komen bij de mensen waarbij de noodzaak voor het verbeteren van het voedselgedrag het grootst is.

Daarom verdient het aanbeveling om periodiek en op kortere termijn, op basis van onafhankelijke monitoring en voortschrijdend inzicht, de doelen mede te richten op de gezondheid van kwetsbare groepen en deze regelmatig te herzien en te voorzien van een concreet tijdspad.

Ook staat of valt het uiteindelijke resultaat bij de naleving van de gemaakte afspraken. De aanpak zoals nu voorgesteld voorziet onvoldoende in bindende afspraken en eventuele maatregelen bij het niet naleven van deze afspraken.

---

<sup>3</sup> **Tenminste houdbaar tot: Bewegen naar een duurzaam voedselsysteem**  
en Naar een toekomstbestendig zorgstelsel (Rijksoverheid, 20 april 2020)

*Vraag 2: Wat vindt u van de gestandaardiseerde methodiek voor de indeling van voedingsmiddelengroepen en de grenswaarden? En zijn er aspecten die u niet terugziet in de indeling van de voedingsmiddelengroepen en grenswaarden?*

Om werkelijk impact te realiseren moet rekening worden gehouden met marktvolumes en producten die dagelijks, dan wel incidenteel worden genuttigd. Zo kunnen producten die het afkappunt van 3% niet “halen”, maar veel en vaak worden geconsumeerd toch meer impact hebben, dan producten die wel de 3% norm halen, maar slechts incidenteel worden geconsumeerd.

Er is een risico omdat doelen gemakkelijk bereikt kunnen worden met producten die relatief weinig geconsumeerd worden of die net boven de grenswaarde zitten, terwijl deze wijzigingen mogelijk geringe impact hebben op de gezondheid.

Ook adviseren wij kritisch te zijn bij de formulering van “het aantal producten/ het te behalen doel”. 18 Variaties van 1 merk drinkyoghurt op basis van smaak of verpakking, maar met dezelfde receptuur, moeten als 1 product worden gezien en niet als 18 producten.

Daarnaast stellen we vraagtekens bij de kwaliteit (volledigheid en betrouwbaarheid) van het onderzoek omdat een belangrijke bron voor het bepalen van de grenswaarden, de levensmiddelendatabank, wordt gevuld door data van de fabrikanten, waarbij ongeveer een kwart van de producten niet wordt geregistreerd. Wij zien graag in het nieuwe systeem verbeterdoelen voor deze registratie en het gebruik van data over marktvolumes in het onderzoek. Uit het recente verleden blijkt dat voedselproducenten of (onderzoeks)instituten op basis van eigen – niet openbare bronnen – hun voortgang op reductie communiceren. Om een eerlijk en transparant beeld te hebben over de werkelijke reducties, is openbaar maken van deze bronnen noodzakelijk. Indien dit niet mogelijk is, verzoeken wij het ministerie uitdrukkelijk afstand te doen van informatie die op deze bronnen is gebaseerd.

*Vraag 3: 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?*

Het succes van het systeem hangt in grote mate af van prikkels en een goede naleving van de afspraken. Wij hechten veel waarde aan een zorgvuldige afweging hierin, op basis van het huidige voorstel is dat onvoldoende helder. Wij verzoeken om dit voorstel te herzien en nader toe te lichten.

Het valt direct op dat de voorgestelde vier prikkels zeker niet de meest effectieve prikkels zijn. Zoals benoemd in de recentelijk gepubliceerde Brede Maatschappelijke Heroverwegingen zijn wettelijke normen en prijsmaatregelen (zoals btw-verhoging of verlaging of true pricing) effectiever. Wat betreft wettelijke normeringen bestaan er wettelijke bepalingen (Warenwet besluit) voor een aantal producten zoals het zoutgehalte in brood en het suikergehalte in zuivelproducten. Het verdient de voorkeur te onderzoeken of dit instrument voor meer (dagelijkse) producten kan worden toegepast en/of de huidige bepalingen kunnen worden aangescherpt, uitgebreid of verfijnd. Daarmee sluit het nieuwe systeem ook aan bij het BMH advies voor maximering van suiker in frisdrank.

De inzet op Nutri-score lijkt volgens het RIVM-rapport in potentie interessant (als stimulans voor de industrie), mits wordt voldaan aan het advies van het RIVM: “Indien productverbetering plaatsvindt op één van de voedingsstoffen, dient dit niet te leiden tot verslechtering op andere voedingsstoffen (of andere aspecten zoals portiegrootte).” Met name bij de Nutri-score zien wij hierdoor een risico op een relatief eenvoudige verbetering van producten door toevoeging van groente en fruit terwijl er geen reductie op zout, suiker en/of vet wordt bereikt. Bovendien zal zolang de Nutri-score niet verplicht is, de prikkel slechts gelden voor die fabrikanten die hier vrijwillig voor kiezen. Wij vrezen dat hierdoor met name de budgetmerken achter blijven, terwijl juist hun producten relatief vaak worden geconsumeerd door lage inkomensgroepen. De wijze waarop uiteindelijk aan de Nutri-score invulling wordt gegeven en hoe daarbij de scores op natrium, verzadigd vet en suiker worden gewogen is bepalend voor de effectiviteit van deze prikkel.

Het benoemen van koplopers (naming) is een gratis marketingcampagne voor producten die niet in de Schijf van Vijf voorkomen. Dat werkt tegen de doelen en afspraken van het NPA in.

Het sluiten van convenanten is een mooi persmoment voor iedereen, maar het vrijblijvende karakter gaat ten koste van resultaten en lange termijn impact. Indien een convenant wordt gesloten, dan pleiten wij sterk voor bindende afspraken en het instellen van maatregelen bij het niet naleven van deze afspraken.

Wat betreft extra investeringen voor productinnovatie vinden wij dat de voedselindustrie een beroep kan doen op de eigen middelen en dat overheidsfinanciering beter ingezet kan worden voor innovatie in Schijf van Vijf productgroepen. Steun voor producten die geen positieve bijdragen hebben op de gezondheid is niet wenselijk.

Tot slot adviseren wij prikkels ook afhankelijk te maken van de relatieve verandering binnen grenswaarden, verschillende voedingsmiddelengroepen, potentiële impact op de gezondheid en de doelen van het NPA. Hoe groter de potentiële impact op gezondheid en bijdrage aan het NPA, hoe belangrijker de prikkel. Hele ongezonde producten die ver van de grenswaarden zitten en relatief veel worden geconsumeerd door kwetsbare groepen, vragen andere prikkels dan producten die in de *beter en best*-categorie zitten, en die relatief weinig door kwetsbare mensen worden geconsumeerd.

*Vraag 4: Wat vindt u van de gestelde doelen? Zijn de genoemde doelen haalbaar? Zijn de doelen voldoende ambitieus?*

Willen we echt een stap maken in het Nationale Preventie Akkoord, waarin als ambitie wordt gesteld dat iedereen in 2040 gezond eet en drinkt met de schijf van vijf als leidraad en een consumptie van kilocalorieën die bij zijn of haar situatie past, dan zal het systeem veel scherpere en ambitieuzere doelstellingen moeten nastreven. In het huidige voorstel groeit nog steeds een hele nieuwe generatie op met suboptimale voedingsproducten. Wij pleiten er tevens voor om de doelen en uitwerking in lijn te brengen met de afspraak in het NPA dat: “het nieuwe systeem *“moet leiden tot een gezonder voedselaanbod in alle kanalen”*. Wij zien graag een uitwerking van hoe ‘alle kanalen’ bereikt worden.

**Tot slot geven we u graag nog twee overwegingen mee:**

Het verdient aanbeveling om bij het aanpassen van de producten terughoudend om te gaan met zout- en suiker vervangende ingrediënten (zoals zoetstoffen). Er is immers een geleidelijke verandering van smaak noodzakelijk om consumenten te laten wennen aan een minder zoute en minder zoete smaak. Dit om ook het gebruik van zout en suiker thuis, de horeca, catering en het MKB terug te dringen. Daarnaast past dit in een ambitie naar minder bewerkte producten.

Aanpassingen in het productieproces en het gebruik van andere (duurdere en gezondere) ingrediënten mogen niet leiden tot een prijsstijging van vaak toch al dure gezonde producten. Prijs is immers een belangrijke factor bij voedselkeuzes, zeker voor mensen met een kleine beurs. Dit is juist de groep waarvoor een gezonder aanbod het hardst nodig is.

Wij gaan ervan uit dat onze aanbevelingen een plek krijgen in het nieuwe systeem. Dit komt ten goede aan de gezondheid van onze inwoners, met name voor hen die al een kwetsbare gezondheid hebben. Wij blijven daar graag met u over in gesprek en bieden onze hulp en ervaring met dit thema aan waar wenselijk.

Met vriendelijke groet,

Sven de Langen, wethouder Volksgezondheid, Ouderen, Zorg en Sport, Rotterdam

Simone Kukenheim, wethouder Zorg, (Jeugd)zorg, Beroepsonderwijs en Sport, Amsterdam

Kavita Parbhudayal, wethouder Zorg, Jeugd en Volksgezondheid, Den Haag

Eelco Eerenberg, wethouder Volksgezondheid, Jeugd en Jeugdzorg, Utrecht

Leon Meijer, wethouder Food, Ede