



Rijksinstituut voor Volksgezondheid  
en Milieu  
*Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport*

**Naar een integraal systeem voor  
productverbetering in Nederland**

Advies van de Commissie Criteria Productverbetering

RIVM Briefrapport 2018-0056  
E.C. Wilson- van den Hooven et al.



## Colofon

© RIVM 2018

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de titel van de publicatie en het jaar van uitgave.

DOI 10.21945/RIVM-2018-0056

E.C. Wilson- van den Hooven (auteur), RIVM  
R. Visschers (auteur), TIFN  
P.M.T. de Kok (auteur), NIZO  
C. de Graaf (auteur), WUR  
A.J.C. Roodenburg (auteur), HAS Hogeschool  
D. Wolvers (auteur), Voedingcentrum  
M. van den Berg (auteur), RIVM

### Contact:

Caroline Wilson- van den Hooven  
Centrum Voeding, Preventie en Zorg

Dit onderzoek werd verricht in opdracht van Ministerie van VWS, in het kader van Beleidsondersteuning (5.4.4)

Dit is een uitgave van:  
**Rijksinstituut voor Volksgezondheid  
en Milieu**  
Postbus 1 | 3720 BA Bilthoven  
Nederland  
[www.rivm.nl](http://www.rivm.nl)



Rijksinstituut voor Volksgezondheid  
en Milieu  
*Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport*

**Naar een integraal systeem voor  
productverbetering in Nederland**

Advies van de Commissie Criteria Productverbetering

RIVM Briefrapport 2018-0056  
E.C. Wilson- van den Hooven et al.

## Publiekssamenvatting

### **Naar een integraal systeem voor productverbetering in Nederland**

Advies van de Commissie Criteria Productverbetering

In Nederland kennen we verschillende systemen die de samenstelling van levensmiddelen kunnen helpen verbeteren: het Akkoord Verbetering Productsamenstelling tussen de overheid en het bedrijfsleven, het Vinkje op verpakkingen dat wordt uitgefaseerd, en de Schijf van Vijf. Ze bevatten afspraken of criteria voor de gehalten zout, verzadigd vet en suiker in producten. De systemen vertonen weinig samenhang: ze gebruiken verschillende productgroepen, voedingsstoffen en criteria. Er is een nieuw integraal systeem gewenst met één samenhangende set criteria die voor alle producten in de productgroepen geldt. Dat adviseert de onafhankelijke Commissie Criteria Productverbetering.

Volgens de commissie is het mogelijk om een getrapt systeem voor productverbetering te ontwikkelen. Dit houdt in dat per productgroep minimale eisen voor productverbetering (ten aanzien van zout, verzadigd vet, suiker, calorieën en vezel) worden bepaald die voor alle producten in die productgroep gelden. Daarnaast worden er extra criteria gedefinieerd voor producten die hier de beste resultaten in behalen ('koplopers'). De commissie adviseert om een werkgroep van deskundigen de opdracht te geven het voorgestelde systeem technisch verder uit te werken.

Om dit systeem te laten slagen is het belangrijk om draagvlak te creëren door maatschappelijke organisaties en de industrie intensief te betrekken. Daarnaast is het van belang dat de criteria vanuit de rijksoverheid worden vastgesteld en regelmatig worden aangescherpt. Ten slotte moet een onafhankelijke organisatie bijhouden of producten aan de criteria voldoen.

Ervaringen uit het buitenland leren dat een set met criteria alleen niet voldoende is. Fabrikanten dienen continu gestimuleerd te worden om de samenstelling van hun producten stapsgewijs aan te passen. Het is belangrijk uit te zoeken welke prikkels hierbij werken, van wettelijke of financiële maatregelen tot communicatie naar de consument bijvoorbeeld via een nieuw voedselkeuzelogo.

De onafhankelijke Commissie Criteria Productverbetering werd ingesteld door het ministerie van VWS en bestond uit wetenschappers uit de Wetenschappelijke Adviescommissie van het voormalige Vinkje (Wecom), de Wetenschappelijke adviescommissie van het Akkoord Verbetering Productsamenstelling (WAC) en het Voedingscentrum. De commissie werd voorgezeten en begeleid door het RIVM.

Kernwoorden: voedingsbeleid, productinnovatie, productverbetering



## Synopsis

### **Towards an integrated system for product improvement in the Netherlands**

Advice of the Committee Criteria Product Improvement

Various systems have been established in the Netherlands aimed at improving the composition of food products. They include the National Agreement to Improve Product Composition between the government and industry, a front-of-pack logo called "het Vinkje" which is currently being phased out, and the Wheel of Five. They contain agreements on the amount of salt, saturated fat and sugar in products. There is little coherence between the systems as they use different product classifications, nutrients and criteria. A new integrated system is needed with a coherent set of criteria that applies to all products in all product groups. This is the advice of the independent Criteria Committee for Product Improvement.

According to the committee, it will be possible to develop a multi-stage system for product improvement. This means that per product group minimum standards for product reformulation are set for salt, saturated fat, sugar, calories and fibre for all products. In addition, criteria for products that achieve the best results per group ('frontrunners') will be set. The committee recommends that a working group of experts be assigned to carry out the technical development of the proposed system.

To increase this system's chances of success it is important to mobilize support by closely involving social organizations and industry. In addition, it is important that criteria are set by the central government and are regularly refined. Finally, an independent organization should monitor whether or not the products meet the criteria.

We know from other countries that a set of criteria alone is insufficient. Producers must be constantly encouraged to steadily improve the composition of their products. It is important to identify the most effective incentives, ranging from legal or financial measures to communication to the consumer (for example via a new logo on the packaging).

The independent Criteria Committee was appointed by the Ministry of Health, Welfare and Sport and consisted of scientists from the Scientific Advisory Committee of the (previous) Vinkje (Wecom), the scientific advisory committee of the National Agreement to Improve Product Composition (WAC) and the Dutch Nutrition Centre. It was chaired and supported by the National Institute for Public Health and the Environment (RIVM).

Key words: nutrition policy, product innovation, product improvement





## Inhoudsopgave

- 1 Inleiding – 9**
  - 2 Aanpak en afbakening – 11**
  - 3 Overzicht van drie Nederlandse systemen – 13**
  - 4 Overzicht van buitenlandse aanpakken voor productverbetering – 29**
  - 5 Kansen voor productverbetering in Nederland – 39**
- Bijlage 1. Beschrijving van buitenlandse aanpakken voor productverbetering – 45**
- Referenties – 53**



## 1 Inleiding

Het Nederlandse eetpatroon kan een stuk gezonder (1). Zo ligt de inname van bijvoorbeeld zout, suiker en verzadigd vet gemiddeld ver boven de aanbevelingen en eet de overgrote meerderheid van de Nederlanders minder groente en fruit dan de aanbevolen hoeveelheden in de Richtlijnen Goede Voeding (1). Een ongezond voedingspatroon is een belangrijke risicofactor voor chronische ziekten, zoals diabetes, hart- en vaatziekten en sommige vormen van kanker. Met een gezonder eetpatroon is in Nederland nog forse gezondheidswinst te boeken (2).

Een belangrijk doel van het landelijke preventiebeleid is dan ook om een gezonder eetpatroon te stimuleren. Het Nederlandse voedingsbeleid is erop gericht de gezonde keuze de makkelijke keuze te maken. Dit gebeurt enerzijds door in te zetten op heldere en betrouwbare informatievoorziening aan consumenten en anderzijds door het stimuleren van een gezonder productaanbod door producenten. Voorbeelden van Nederlandse initiatieven op het gebied van informatievoorziening zijn de Schijf van Vijf en het Vinkje. Daarnaast is er een initiatief voor productverbetering: het Akkoord Verbetering Productsamenstelling.

Voor de onafhankelijke voorlichting over veilige, gezonde en duurzame voeding financiert de overheid het Voedingscentrum. Het Voedingscentrum maakt hiervoor gebruik van de Schijf van Vijf (3). Ook het Vinkje was als voedselkeuzelogo de afgelopen jaren onderdeel van het voedingsbeleid. De minister van VWS heeft in oktober 2016 besloten om de goedkeuring van het Vinkje als voedselkeuzelogo te beëindigen, na juridisch bezwaar dat het logo niet begrijpelijk was voor de consument. Vanaf oktober 2018 mogen geen producten met het Vinkje op de verpakking meer worden geproduceerd. Het Vinkje had tot doel om producenten te stimuleren gezondere producten te maken en om consumenten te helpen gezondere producten te kiezen. Een onafhankelijke Wetenschappelijke Commissie (WeCom) bepaalde hoeveel verzadigd vet, suiker, zout en calorieën er maximaal in een product mag om het Vinkje te mogen dragen.

Voor het stimuleren van productverbetering is begin 2014 door CBL, FNLI, KHN, Veneca en het ministerie van VWS het Akkoord Verbetering Productsamenstelling (AVP) gesloten (8). Doel is om het voor de consument makkelijker te maken om niet teveel zout, verzadigd vet en calorieën te consumeren. Hiertoe worden per productgroep voor de verschillende voedingsstoffen reductiestappen afgesproken en uitgevoerd door de industriële partners. De Wetenschappelijke Advies Commissie (WAC) van het Akkoord die over de gemaakte plannen adviseert, constateert echter dat er nog voor te weinig producten afspraken zijn gemaakt en dat de gemaakte afspraken nog te weinig ambitieus zijn. In december 2017 gaf Staatssecretaris Blokhuis aan dat er flinke stappen gezet moeten worden om de ambities van het Akkoord te halen. Het Akkoord loopt nog tot en met 2020.

In januari 2017 vond de eerste nationale voedseltop plaats, met vertegenwoordigers van producenten, supermarkten, horeca, scholen, zorginstellingen, maatschappelijke organisaties, onderzoekers en de overheid (4). Daar werd de ambitie uitgesproken dat Nederland over 5 tot 10 jaar koploper is in veilige, gezonde en duurzame voeding en duurzame land- en tuinbouw. Tijdens deze voedseltop heeft de minister van VWS op symbolische wijze de criteria, die onderliggend waren aan het voedselkeuzelogo Vinkje, in ontvangst genomen. De minister heeft daarop aangegeven te willen onderzoeken of en hoe de criteria van het Vinkje, maar ook de criteria voor producten die onder de Schijf van Vijf vallen en de afspraken voor de verschillende productgroepen in het kader van het Akkoord Verbetering Productsamenstelling, op elkaar afgestemd zouden kunnen worden. In dit kader heeft het ministerie een onafhankelijke adviescommissie in het leven geroepen (4), bestaande uit leden van de WAC, de WeCom, het Voedingscentrum en het RIVM:

- Dr. Matthijs van den Berg (voorzitter), hoofd van het centrum Voeding, Preventie & Zorg, RIVM
- Dr. Ronald Visschers (voorzitter WAC), directeur, TiFN
- Dr. Peter de Kok (lid WAC), expertise group leader flavour & texture, NIZO
- Prof. Dr. Ir. Kees de Graaf (voorzitter WeCom), Chairman Division of Human Nutrition, Professor in Sensory Science and Eating Behaviour, WUR
- Dr. Ir. Annet Roodenburg (lid WeCom), Lector Voeding en Gezondheid, HAS Hogeschool
- Dr. Danielle Wolvers, (lid WAC en WeCom), coördinator Kennis, expert Voeding en Gezondheid, Voedingscentrum Nederland

De opdracht voor de commissie was om advies uit te brengen hoe gekomen kan worden tot een integraal systeem van productverbetering, waarbij gebruik gemaakt wordt van de beschikbare criteria van het Vinkje, het Akkoord Verbetering Productsamenstelling en de Schijf van Vijf. De commissie werd gevraagd de volgende twee deelvragen te beantwoorden:

1. Maak een overzicht van alle criteria voor de productgroepen (zet voor de productgroepen de criteria van het Vinkje, het Akkoord Verbetering Productsamenstelling en de Schijf van Vijf naast elkaar).
2. Identificeer kansen voor een innovatiesysteem, waarbij het bedrijfsleven de Akkoordafspraken bereikt, maar ook extra stappen kan zetten naar de 'best in class' categorie en/of Schijf van Vijf.

Deze vragen worden in het vervolg van dit briefrapport beantwoord. In hoofdstuk 2 worden de gekozen aanpak en afbakening beschreven. Hoofdstuk 3 biedt een overzicht van de criteria van de drie huidige Nederlandse systemen en beschrijft de onderlinge verschillen. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op aanpakken voor productverbetering in andere landen. Het briefrapport sluit af met hoofdstuk 5 waarin conclusies worden getrokken over de twee deelvragen en aanbevelingen worden geformuleerd.

## 2 Aanpak en afbakening

### *Aanpak*

De Adviescommissie Criteria Productverbetering werd in augustus 2017 door het ministerie van VWS ingesteld. Het RIVM werd gevraagd om een voorzitter te leveren en om het secretariaat te voeren. In de periode augustus 2017 tot en met maart 2018 kwam de adviescommissie vijf keer bijeen. Onderzoekers van het RIVM bereidden deze vergaderingen voor en verzorgden de verslaglegging. Ter voorbereiding werden discussiememo's en concepthoofdstukken geschreven, die vervolgens werden behandeld tijdens de commissievergaderingen. Naar aanleiding van de besprekingen door de commissie werden de stukken aangevuld en aangepast.

Voor de beantwoording van de tweede deelvraag is beperkt literatuuronderzoek uitgevoerd. In zoekmachines die voornamelijk de wetenschappelijke literatuur dekken werd gezocht naar relevante publicaties. Ook werd gebruik gemaakt van bronnen die door de leden van de commissie of door experts van het RIVM werden aangedragen. Eind januari werd de stand van zaken besproken met een groep stakeholders die hiertoe door het ministerie waren uitgenodigd (FNLI, CBL, Veneca, Consumentenbond, Hartstichting, Voedingscentrum, Stichting IKB, WeCom Vinkje, WAC Akkoord). In maart werd een conceptversie van het adviesrapport in een schriftelijke feedbackronde aan dezelfde groep stakeholders (inclusief KHN) voorgelegd, waarna het rapport definitief gemaakt werd.

Bij een integraal systeem van productverbetering is het van belang om onderscheid te maken tussen de aanpak om te komen tot criteria en reductiedoelen enerzijds, en de incentives voor producenten, horeca, catering etc. om aan deze criteria en doelen te gaan voldoen anderzijds. Dit onderscheid komt aan bod in dit rapport.

### *Afbakening*

Het doel van het voedingsbeleid is om er, door het stimuleren van een gezonder eetpatroon, aan bij te dragen dat mensen zo lang mogelijk gezond en vitaal blijven. Dit vraagt inspanningen om enerzijds consumenten te stimuleren om gezondere keuzes te maken en anderzijds producenten te stimuleren om gezondere producten te maken. Hoewel de focus van de opdracht voor de commissie ligt op productverbetering door producenten, kan dit niet los gezien worden van het keuzegedrag van consumenten. Wanneer een geherformuleerd product een hogere marge c.q. omzet genereert, zal dit waarschijnlijk productverbetering stimuleren. Wanneer producenten verwachten dat hun product minder goed zal verkopen, zal dat mogelijk werken als een disincentive voor herformulering. Het keuzegedrag van de consument is daarom ook een belangrijke factor bij een succesvol systeem voor productverbetering.

De opdracht voor de commissie is gericht op een integraal systeem van criteria voor productverbetering. In dit rapport bedoelen we met integraal dat het systeem van productverbetering zowel gericht is op

producten binnen een productgroep die goed scoren op gezonde samenstelling (koplopers) als op producten die qua samenstelling minder goed scoren (achterblijvers). Het gaat om een samenhangende, op elkaar afgestemde set aan criteria voor de gehele range aan producten.

Binnen het Akkoord werkt de industrie ook aan een aanpak voor horeca en food-service kanalen, onder andere via de inkoop van geherformuleerde producten. In dit onderdeel wordt echter niet met andere kwantitatieve criteria voor productsamenstelling gewerkt. Deze activiteiten binnen het AVP zijn in dit rapport niet beschouwd. Ook de inspanningen op het gebied van portiegroottes binnen het AVP worden buiten beschouwing gelaten.

### 3 Overzicht van drie Nederlandse systemen

#### *Schijf van Vijf*

De Schijf van Vijf van het Voedingscentrum heeft als doel om consumenten te laten zien hoe een gezond, volwaardig voedingspatroon eruit ziet, waarmee zowel aan de Richtlijnen Goede Voeding als aan de voedingsnormen kan worden voldaan (3). Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende doelgroepen. De Schijf van Vijf bevat criteria per productgroep: maxima voor verzadigde vetzuren, transvetzuren, natrium, suiker (mono- en disachariden) en minima voor voedingsvezel. Producten die buiten de Schijf van Vijf staan, worden onderverdeeld in dagkeuzes en weekkeuzes; respectievelijk producten die een paar keer per dag passen in een gezond voedingspatroon en producten die een paar keer per week passen. Voor deze indeling wordt één set aan generieke criteria gehanteerd gebaseerd op energie, verzadigd vet en zout. Afhankelijk van de gehalten van deze drie componenten wordt bepaald of een product een dagkeuze kan zijn. Bij deze overweging, wordt ook portiegrootte meegenomen. Hoewel productverbetering niet het primaire doel is, bieden de Richtlijnen Schijf van Vijf hier wel handvatten voor. Producenten kunnen bepaalde producten bijvoorbeeld zodanig aanpassen dat ze wel binnen de Schijf vallen, of van weekkeuze naar dagkeuze gaan.

#### *Het Vinkje*

Het Vinkje (een duale voortzetting van het enkelvoudig Ik Kies bewust-  
logo) van de stichting Ik Kies Bewust had een tweeledig doel: producenten stimuleren gezondere producten te maken en consumenten helpen de gezondere producten te kopen (5). Producten konden een Vinkje (in twee verschijningsvormen) op de verpakking krijgen als ze aan de criteria voldeden. Doel van de productcriteria was om onderscheid binnen productgroepen te maken (*best in class*). Productgroepen zijn op een systematische manier gedefinieerd, gebaseerd op internationale voedingsrichtlijnen, en ingedeeld in 'basis'-voedingsmiddelen (die een bijdrage leveren aan de inname van essentiële voedingsstoffen, zoals brood, groente, vlees) en 'niet-basis'-voedingsmiddelen (zoals snacks, sauzen, dranken). De maximum criteria zijn gericht op een vermindering van de hoeveelheid zout, verzadigd vet, transvet, en toegevoegde suikers in producten en direct afgeleid van de aanbevelingen van de WHO/FAO (2003) (6). Dit is bepaald op basis van internationale voedselcompositiedata (7). Tenslotte zijn er verschillende maximum criteria voor energie gedefinieerd voor productgroepen die een belangrijke bijdrage leveren aan de energie-inname, zoals maaltijden en niet-basis voedingsmiddelen. Ook is een minimum vezelcriterium gedefinieerd voor specifieke productgroepen zoals brood en ontbijtgranen.

De *best in class* criteria werden opgesteld door een onafhankelijke wetenschappelijke commissie (WeCom). Regelmatig werden de productcriteria geëvalueerd en waar nodig en mogelijk aangescherpt om zo de laatste ontwikkelingen in de wetenschap en op de markt in de criteria te verwerken. Hierdoor had een continue prikkel voor productinnovatie moeten ontstaan. In 2016 besloot de minister van VWS

na juridisch bezwaar om de goedkeuring van het Vinkje als voedselkeuzelogo te beëindigen. De etikettering van producten voorzien van het Vinkje wordt uitgefaseerd. Vanaf 19 oktober 2018 mogen er geen producten meer met het Vinkje op de verpakking worden gemaakt.

#### *Akkoord Verbetering Productsamenstelling*

In Nederland wordt productverbetering gestimuleerd via het Akkoord Verbetering Productsamenstelling dat begin 2014 tussen CBL, FNLI, KHN, Veneca, en VWS werd gesloten (8). De partijen hebben zich hiermee verbonden aan de ambitie om in 2020 de gehalten aan zout en verzadigd vet en de energiedichtheid (suiker en vet) in het productaanbod substantieel verminderd te hebben. Doelen van het Akkoord zijn: het zoutgehalte in het productaanbod verminderen, zodat het voor de consument makkelijker wordt om maximaal 6 gram zout per dag te consumeren; het verzadigd vetgehalte in het productaanbod verminderen, zodat het voor de consument makkelijker wordt om maximaal 10 energie% verzadigde vetten per dag te consumeren; het voor consumenten makkelijker maken minder energie te consumeren, door waar dat mogelijk is zowel energiedichtheid van producten te verlagen via reductie van suiker en/of (verzadigd) vet en/of portiegrootte te verkleinen, als groente- en fruitconsumptie te blijven promoten.

Eén van de onderdelen van de uitwerking van het akkoord bestaat uit ketenafspraken om het gehalte aan zout, verzadigd vet en calorieën in de vorm van suikers en vet te verlagen in de producten van betrokken bedrijven. Hierbij is er, voor de producten die via het retailkanaal of groothandel bij consumenten komen, gekozen om een maximum gehalte per categorie vast te stellen ten aanzien van zout, (verzadigd) vet en suiker en/of calorieën. Producten die al aan deze norm voldoen hoeven niet geherformuleerd te worden. Hiermee richt het Akkoord zich alleen op producten met de meest ongunstige gehalten binnen de verschillende categorieën.

Afgesproken maximum normen kunnen in meerdere stappen verlaagd worden om uiteindelijk de gehalten in het totale productaanbod significant te verlagen. Een Wetenschappelijke Advies Commissie (WAC) toetst de voorgestelde afspraken op ambitieniveau en relevantie, en brengt hierover advies uit aan de stuurgroep van het Akkoord. Deze stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de ondertekenende partijen. De stuurgroep stelt de maximumgehalten vast en volgt de voortgang van het Akkoord. Indien een sector niet of, in verhouding tot de gestelde ambities, niet snel genoeg tot afspraken komt, kan de WAC maximumgehalten voorstellen. Dit heeft de WAC tot op heden nog niet gedaan. De partijen gaan er vanuit dat de betrokken bedrijven de afspraken nakomen, maar geven aan geen sancties te kunnen opleggen wanneer dat niet het geval is. De afspraken, procedures, adviezen van de WAC en resultaten zijn te vinden op de [website van het Akkoord](#).

#### *Overzicht van de criteria in de drie systemen*

Tabel 1a en tabel 1b geven een overzicht van de criteria van de Schijf van Vijf, het Vinkje (opgesplitst naar basis- en niet-basis voedingsmiddelen) en het Akkoord Verbetering Productsamenstelling, zoals gevraagd in deelvraag 1 aan deze commissie. Uit dit overzicht



blijken grote verschillen tussen de drie criteriasets. Deze verschillen moeten gezien worden in het licht van de verschillende context, doelstelling en fasering van de drie systemen en worden in de volgende paragrafen nader toegelicht.

Tabel 1a. Overzicht criteria voor verzadigd vet, suiker en zout (natrium) per product(sub)groep van Schijf van Vijf, Vinkje en Akkoord Verbetering Productsamenstelling

Productgroep	Schijf van Vijf <sup>1</sup>				Vinkje			Akkoord Verbetering Productsamenstelling		
	VV	TgvS	TotS	Na	VV	TgvS	Na	VV	TgvS	Na
	g/ 100g, max.	g/ 100g, max.	g/ 100g, max.	mg/ 100g, max.	g/ 100g, max.	g/ 100g, max.	mg/ 100 max.	g/ 100g, max.	g/ 100g, max.	mg/ 100 max.
<i>Basisproducten</i>										
<b>Groente</b>	Onbewerkt	0,5	NT	NT	Alle soorten verse groenten, zonder toevoegingen, voldoen aan de criteria van het logo.					
	Bewerkt	0,5	NT	NT	1,1	2,5	200	4 subgroepen <sup>2</sup> NT-9,7		13 subgroepen <sup>3</sup> 112-160
<b>Fruit</b>	Onbewerkt		NT	NT	Alle soorten verse fruit, zonder toevoegingen, voldoen aan de criteria van het logo.					
	Bewerkt	0,2	NT	NT	1,1	2,5	200	1 subgroep <sup>4</sup> 15		
<b>Peulvruchten</b>		0,8	NT	200	1,1	2,5	200	4 subgroepen <sup>5</sup> 0,8-4,4		4 subgroepen <sup>5</sup> 176-350
<b>Vlees en vleesproducten</b>	Onbewerkt	5	NT	NT	2,5	NT	100			
	Bewerkt	Vlees en vleeswaren staan niet in de Schijf van Vijf			5	2,5	820	9 subgroepen <sup>6</sup> 9-11,85		16 subgroepen <sup>7</sup> 400-1280
<b>Vegetarische producten</b>		2,5	NT	450	5	2,5	820			

Productgroep	Schijf van Vijf <sup>1</sup>				Vinkje			Akkoord Verbetering Productsamenstelling			
	VV g/ 100g, max.	TgvS g/ 100g, max.	TotS g/ 100g, max.	Na mg/ 100g, max.	VV g/ 100g, max.	TgvS g/ 100g, max.	Na mg/ 100 max.	VV g/ 100g, max.	TgvS g/ 100g, max.	Na mg/ 100 max.	
<b>Vis en visproducten</b>	Onbewerkt	Alle vissoorten staan in de Schijf van Vijf, er zijn daarom geen schijfcriteria voor vis geformuleerd.					NT	130			
	Bewerkt	4	NT		400						
<b>Zuivel-producten</b>	Melk en melkproducten	1,1	6	NT	1,3	5	100				
	Plant aardige eiwitdranken/ desserts	1,1	6	60	idem	idem	idem				
	Kaas en kaasvervangers	14	NT	820	14	NT	820				
<b>Brood, graan-producten en aardappelen</b>	Brood en broodvervangers anders dan ontbijtgranen (crackers, croissants)	1	8,5	450	1,1	4,0	450				
	Ontbijtgranen	2	16	NT	3	20	400				
	Granen en graanproducten anders dan brood (bloem/meel)		NT	NT	1,1	2,5	100				
			Brood mix: 2,5	Brood mix: 600							
	Pasta, noedels	0,2	NT	NT	1,1	NT	100				
	Rijst	0,2	NT	NT	1,1	NT	100				

Productgroep	Schijf van Vijf <sup>1</sup>				Vinkje			Akkoord Verbetering Productsamenstelling		
	VV	TgvS	TotS	Na	VV	TgvS	Na	VV	TgvS	Na
	g/ 100g, max.	g/ 100g, max.	g/ 100g, max.	mg/ 100g, max.	g/ 100g, max.	g/ 100g, max.	mg/ 100 max.	g/ 100g, max.	g/ 100g, max.	mg/ 100 max.
Aardappel (Onbewerkt)	0,1	NT		NT	Alle onverwerkte rauwe aardappelen, zonder toevoegingen, voldoen aan de criteria van het logo.					
Aardappel (Bewerkt)	0,1	NT		NT	1,1	NT	100			
<b>Oliën, vetten, incl smeerbare vetten</b>	30%	NT		160	30%	NT	160			
<b>Noten</b>	Noten, zaden etc.	NT		NT	Zie overige					
<b>Maaltijden</b>	Hoofdgerechten	Hoofdgerechten moeten bestaan uit Sv5 producten met een criterium voor hoeveelheden. Eventueel met 2 porties dagkeuze.		800 mg/ maaltijd	2	3	240	6 subgroepen <sup>10</sup> 1,1-3,1		6 subgroepen <sup>10</sup> 270-405
	Maaltijdmixen (min. 2 componenten)				≤ 2,0	≤ 3,0	≤ 240			
	Lunchgerechten	Lunch- en ontbijtgerechten moeten bestaan uit Sv5 producten met eventueel 1 portie dagkeuze			4		450			

Productgroep	Schijf van Vijf <sup>1</sup>				Vinkje			Akkoord Verbetering Productsamenstelling		
	VV	TgvS	TotS	Na	VV	TgvS	Na	VV	TgvS	Na
	g/ 100g, max.	g/ 100g, max.	g/ 100g, max.	mg/ 100g, max.	g/ 100g, max.	g/ 100g, max.	mg/ 100 max.	g/ 100g, max.	g/ 100g, max.	mg/ 100 max.
Salades (hoofd/ bijgerecht)	Salades moeten bestaan uit Sv5 producten met eventueel 1 portie dagkeuze				2,6	1,25	170			
Belegde broodjes	Bruin of volkoren, halvarine/ margarine, beleg uit de Schijf, eventueel 1 portie dagkeuze				2,2	8	450			
<b>Niet- alcoholische dranken</b>	Water, koffie, thee	NT			1,0	NT	20			
<b>Overige</b>	o.a. noten, zaden, croutons.				10 EN%	<10 EN%	100			
<i>NIET-basisproducten</i>										
<b>Soepen</b>	Volgens criteria hoofdgerecht				1,1	2,5	330			Alle soepen en bouillons 350 mg/100ml
<b>Maaltijdsauzen</b>	Volgens criteria hoofdgerecht				1,1	2,5	450			1 subgroep <sup>11</sup> 510 mg/100ml
<b>Andere sauzen</b>	Volgens criteria hoofdgerecht				3,0	11,0	725			2 subgroepen <sup>12</sup> 750-860 mg/100ml
<b>Broodbeleg</b>	Volgens criteria hoofdgerecht				4,0	30,0	400			
<b>Snacks</b>	Volgens criteria hoofdgerecht				6,0	20,0	400	1 subgroep 9,0 <sup>13</sup>		5 subgroepen <sup>14</sup> 420-840
<b>Dranken</b>					1,1		20			
<b>Vruchten- sappen</b>					1,1	NT	100			

Productgroep	Schijf van Vijf <sup>1</sup>				Vinkje			Akkoord Verbetering Productsamenstelling		
	VV	TgvS	TotS	Na	VV	TgvS	Na	VV	TgvS	Na
	g/	g/	g/	mg/	g/	g/	mg/	g/	g/	mg/
	100g,	100g,	100g,	100g,	100g,	100g,	100	100g,	100g,	100
	max.	max.	max.	max.	max.	max.	max.	max.	max.	max.
<b>Overige producten</b>					10	10	100			
					EN%	EN%				

VV=verzadigd vet TgvS=toegevoegd suiker TotS=totaal suiker Na=natrium NT=niet toegevoegd

<sup>1</sup> Voor producten die buiten de Schijf van Vijf vallen worden generieke criteria gehanteerd die bepalen of een product een dagkeuze of een weekkeuze is. Deze zijn: energie ≤ 75 kcal/portie, VV ≤ 1,7 g/portie, Na ≤ 200 mg/portie

<sup>2</sup> Subgroepen bewerkte groenten (conserven, suiker): enkelvoudige groenten, rode kool, rode kool met appel, rode biet alle varianten

<sup>3</sup> Subgroepen bewerkte groente (conserven, zout): sperziebonen, tuinbonen, snijbonen, mais pot, mais blik, jonge kapucijners, doperwten, wortelen, doperwten en wortelen, champignons, rode kool, rode kool met appel, rode biet alle varianten

<sup>4</sup> Subgroepen bewerkte fruit (conserven, suiker): appelmoes

<sup>5</sup> Subgroepen bewerkte peulvruchten: enkelvoudige peulvruchten alle varianten, witte bonen in tomatensaus, bruine bonen recepturen, peulvruchten overige recepturen

<sup>6</sup> Subgroepen bewerkte vlees (verzadigd vet): gebraden gehakt, grillworst, leverkaas/Berliner, paté, rookworst (m.u.v. mager), boterhamworst, gekookte worst, leverworst/hausmacher, smeerleverworst

<sup>7</sup> Subgroepen bewerkte vlees (zout): gegrild ontbijtspek, overige gekookte enkelvoudige vleeswaren, gekookte samengestelde vleeswaren, filet american, overige rauw samengestelde (snij)vleeswaren, gehaktballen/soepballetjes (rauw), braadworst/verse worst/saucijzen (rauw), gekruide vleesreepjes (rauw), slavink/rundervink/blinde vink (rauw), gegaarde/gepaneerde kip (gegaard), hamburgers (rauw), hamburgers (gegaard), vleeswaren in blik, vleesproducten in opplet, rookworst, ragoutachtigen

<sup>8</sup> Subgroepen zuivel dranken en zuiveltoetjes: vla/pudding/mousse, yoghurt en kwark, zuivel dranken

<sup>9</sup> Subgroep kaas: Goudse 48+

<sup>10</sup> Subgroepen kant en klaar maaltijden: pastamaaltijden saus met kaas, overige pastamaaltijden, lasagne, Oosterse maaltijden bestaande uit één gevulde zetmeelcomponent, Oosterse maaltijden bestaande uit meerdere componenten met saus op basis van ketjap, Oosterse maaltijden bestaande uit meerdere componenten met saus op basis van tomaat of vet

<sup>11</sup> Subgroep maaltijdsauzen: pastasaus

<sup>12</sup> Subgroepen overige sauzen: ketchup, curry

<sup>13</sup> Subgroepen koek en banket: cakes op margarinebasis

<sup>14</sup> Subgroepen droge hartige snacks: aardappelchips naturel, aardappelchips paprika, aardappelchips naturel, gecoate noten, noten en notenmixen

Tabel 1b. Overzicht overige criteria per product(sub)groep van Schijf van Vijf, Vinkje en Akkoord Verbetering Productsamenstelling

Productgroep		Schijf van Vijf <sup>1</sup>			Vinkje			Overig	Akkoord
		TV g/ 100g, max.	V g/ 100g, min.	E	TV g/ 100 g, max.	V g/ 100g, min.	E		E
<b>Groente</b>	Onbewerkt	0,1			<i>Basisproducten</i>				
	Bewerkt	0,1			Alle soorten verse groenten, zonder toevoegingen, voldoen aan de criteria van het logo.				
<b>Fruit</b>	Onbewerkt	0,1			0,10	1			
	Bewerkt	0,1			0,10	1			
<b>Peulvruchten</b>		0,1			0,10	3			
<b>Vlees en vleesproducten</b>	Onbewerkt	NT			NT				
	Bewerkt	Vlees en vleeswaren staan niet in de Schijf van Vijf			NT				
<b>Vegetarische producten</b>		0,1			NT				
<b>Vis en visproducten</b>	Onbewerkt	Alle vissoorten staan in de Schijf van Vijf, er zijn daarom geen schijfcriteria voor vis geformuleerd.			0,10				
	Bewerkt				0,10				
<b>Zuivelproducten</b>	Melk en melkproducten	NT			NT				
	Plant aardige eiwitdranken/ Desserts	NT			idem				

Productgroep	Schijf van Vijf <sup>1</sup>			Vinkje			Overig	Akkoord
	TV g/ 100g, max.	V g/ 100g, min.	E	TV g/ 100g, max.	V g/ 100g, min.	E		
	Kaas en kaasvervangers	NT			NT			
<b>Brood, graan- producten en aardappelen</b>	Brood en broodvervangers anders dan ontbijtgranen (crackers, croissants)	0,1	4,5		0,10	3,1		
	Ontbijtgranen	0,1	8		0,10	6		
	Granen en graanproducten anders dan brood (bloem/meel)	0,1	7		0,10	5		
	Pasta, noedels	0,1	2,1		0,10	2,7		
	Rijst	0,1	2,1		0,10	1,4		
	Aardappel (Onbewerkt)	0,1			Alle onverwerkte rauwe aardappelen, zonder toevoegingen, voldoen aan de criteria van het logo.			
	Aardappel (Bewerkt)	0,1			0,10	1,8		
<b>Oliën, vetten, incl smeerbare vetten</b>		1			1,2			
<b>Noten</b>	Noten, zaden etc.	0,1			Zie overige			



Productgroep	Schijf van Vijf <sup>1</sup>			Vinkje			Overig	Akkoord	
	TV g/ 100g, max.	V g/ 100g, min.	E	TV g/ 100g, max.	V g/ 100g, min.	E			
<b>Maaltijden</b>	Hoofdgerechten	Hoofdgerechten moeten bestaan uit Sv5 producten met een criterium voor hoeveelheden. Eventueel met 2 porties dagkeuze.			400-700 kcal/maaltijd	0,15	1,2	400-700 kcal/portie	≥ 150g groente/portie
	Maaltijdmixen (min. 2 componenten)				≤ 0,15		400-700 kcal/portie	150g groente/portie, ≤ 100g vlees en/of kaas/portie, ≥ 40g KH/portie	
	Lunchgerechten	Lunch- en ontbijtgerechten moeten bestaan uit Sv5 producten met eventueel 1 portie dagkeuze			0,15	≥ 1,2	350-550 kcal/portie		
	Salades (hoofd/bijgerecht)	Salades moeten bestaan uit Sv5 producten met eventueel 1 portie dagkeuze			0,10	1,4	≤ 110 kcal/100g	≥ 70g groente en/of fruit/100 g	
	Belegde broodjes	Bruin of volkoren, halvarine/margarine, beleg uit de Schijf, eventueel 1 portie dagkeuze			0,15	0,80	≤ 350 kcal/portie		

Productgroep	Schijf van Vijf <sup>1</sup>			Vinkje			Overig	Akkoord E	
	TV g/ 100g, max.	V g/ 100g, min.	E	TV g/ 100g, max.	V g/ 100g, min.	E			
<b>Niet-alcoholische dranken</b>	Water, koffie, thee			Water, thee, gefilterde koffie			0,0	1,4	
<b>Overige</b>	o.a. noten, zaden, croutons.			1 EN%					
<i>NIET-basisproducten</i>									
<b>Soepen</b>	Volgens criteria hoofdgerecht			0,1			≤ 100 kcal/ 100 g		
<b>Maaltjidsauzen</b>	Volgens criteria hoofdgerecht			0,1			≤ 100 kcal/ 100 g		
<b>Andere sauzen</b>	Volgens criteria hoofdgerecht			0,35			≤ 330 kcal/ 100 g		
<b>Broodbeleg</b>	Volgens criteria hoofdgerecht			0,3			≤ 350 kcal/ 100 g		
<b>Snacks</b>	Volgens criteria hoofdgerecht			0,2			≤ 110 kcal/ portie		
<b>Dranken</b>				0,1			≤ 27,0 kcal/ 100 ml		-15% van de Inname via frisdranken
<b>Vruchtensappen</b>				0,10			0,3	≤ 50 kcal/ 100 ml	
<b>Overige producten</b>				1,0 EN%					

TV=transvet V=vezel NT=niet toegevoegd E=energie

<sup>1</sup> Voor producten die buiten de Schijf van Vijf vallen worden generieke criteria gehanteerd die bepalen of een product een dagkeuze of een weekkeuze is. Deze zijn: energie ≤ 75 kcal/portie, VV ≤ 1,7 g/portie, Na ≤ 200 mg/portie

### *Indeling van productgroepen*

Ieder systeem hanteert een eigen productgroepindeling, die elk op een andere wijze tot stand is gekomen. De indeling van productgroepen voor de Schijf van Vijf is gebaseerd op de indeling die is gebruikt door de Gezondheidsraad in de Richtlijnen Goede Voeding 2015. Verder heeft de bewerking en samenstelling van producten een rol gespeeld. De productgroepen van het Vinkje zijn gebaseerd op productgroepindelingen in voedingsrichtlijnen van meer dan 20 landen en een 'decision framework' gericht op de doelstellingen van het Vinkje (7). De afspraken binnen het Akkoord zijn gericht op productgroepen of delen daarvan die het meest bijdragen aan de inname, waarbij de indeling door de sector zelf wordt aangedragen. Hierbij is diversiteit in de samenstelling van producten binnen een categorie vaak een reden om verschillende subgroepen te hanteren. Een integrale aanpak, vanuit een wetenschappelijke basis, ontbreekt daarbij.

De criteria van de Schijf van Vijf en het Vinkje zijn productgroep-specifiek. In beide systemen wordt onderscheid gemaakt naar bewerkte en onbewerkte producten. In de afspraken van het Akkoord wordt nog verder onderscheid gemaakt naar subgroepen van producten. De afspraken voor natrium liggen bijvoorbeeld voor een gehaktbal, braadworst en slavink respectievelijk op 700, 620 en 510 mg/100 g. Ook gelden voor sperziebonen uit blik andere criteria dan voor doperwten uit blik.

### *Dekking van de productgroepen*

Het Vinkje heeft voor vrijwel alle productgroepen criteria, die gelden voor alle producten binnen de productgroep. Het Vinkje heeft daarmee de grootste dekking. De Schijf van Vijf heeft ook een grote dekking, maar heeft geen productgroep-specifieke criteria voor voedingsmiddelen die in hun geheel binnen de Schijf van Vijf vallen (zoals vis en ei), of die in hun geheel buiten de Schijf vallen (zoals bewerkt vlees en suikerhoudende dranken). Wel zijn er generieke criteria die bepalen of iets buiten de Schijf van Vijf een dagkeuze of weekkeuze is, en criteria voor verschillende complete maaltijden.

Het Akkoord heeft eind 2017 voor 13 productgroepen (50 subgroepen voor zout, 16 subgroepen voor verzadigd vet en 14 subgroepen voor suiker) afspraken gerealiseerd. Die afspraken gelden vaak niet voor de hele productgroep maar vaak alleen voor specifieke subgroep(en) binnen een productgroep, bijvoorbeeld:

- De afspraak voor zout in de productgroep kaas geldt alleen voor Goudse kaas en er zijn geen afspraken voor verzadigd vet in kaas.
- Binnen de productgroep koek en banket is alleen een afspraak voor het verzadigd vet in margarinecakes gemaakt.
- Bij de kant-en-klaar maaltijden ontbreken o.a. pizza's.
- De afspraak voor vleesbereidingen geldt voornamelijk voor rauwe producten.

Doordat de criteria zijn opgesplitst in subgroepen en niet op elkaar zijn afgestemd, ontstaat een onduidelijke situatie. Dit heeft als gevolg dat een product, bijvoorbeeld rookworst, onder meerdere afspraken valt (vleeswaren én vleesconserven). Het is moeilijk om te bepalen welk deel

van de productgroep met de afspraken is afgedekt, omdat niet alle fabrikanten mee doen aan de afspraken en er zoveel uitzonderingen in een productgroep gemaakt worden (bijvoorbeeld het uitsluiten van roomboter cakes in een afspraak voor cakes). In de afspraken wordt niet vermeld welk deel van de productgroep met de afspraak is afgedekt.

#### *Dekking van de nutriënten*

Er zijn grote verschillen in de voedingsstoffen waarvoor binnen een productgroep criteria zijn opgesteld. De criteria voor het Vinkje en de Schijf zijn voor elke productgroep gericht op zout, verzadigd vet, transvet, en toegevoegd suiker. Daarnaast heeft het Vinkje voor sommige productgroepen ook een vezelcriterium en criteria voor energie voor de niet-basis productgroepen en de maaltijden. De Schijf van Vijf heeft alleen een vezelcriterium bij brood en graanproducten en een energiecriterium bij maaltijden. Het Akkoord beperkt zich tot afspraken voor zout, verzadigd vet, en calorieën (suiker en/of porties). Vaak is voor een productgroep maar over één van deze drie componenten een afspraak gemaakt. Bij het Akkoord ligt het accent op zout (10 productgroepen, 50 subgroepen), voor vier productgroepen (14 subgroepen) is er een criterium gedefinieerd voor suiker en drie (16 subgroepen) voor verzadigd vet.

#### *Kwantitatieve verschillen tussen de criteria*

Er zijn verschillen in de hoogte van de criteria en die zijn bovendien niet altijd coherent. Ondanks dat het Vinkje *best in class* zou moeten zijn, zijn de criteria voor de Schijf van Vijf over het algemeen strenger dan die voor het Vinkje (zie tabel 1). De criteria van het Vinkje zijn in de meeste gevallen wel weer strenger dan die van het Akkoord. De verschillen zijn grotendeels te verklaren. De criteria van het Vinkje zijn het laatst uitgebracht in 2015, gevolgd door de criteria van de Schijf van Vijf in 2016. De Schijf van Vijf kan in de tussentijd de criteria dus hebben aangescherpt. Bij vaststelling en aanscherping van de criteria van het Vinkje is ook rekening gehouden met de haalbaarheid. Tot op heden worden nog criteria opgesteld binnen het Akkoord, waarbij nog verdere aanscherpingen mogelijk zijn. Dit wordt geïllustreerd door de afspraak voor groenteconserven. Stapsgewijs wordt het zoutgehalte steeds verder verlaagd waarbij de criteria van het Akkoord nu lager zijn dan het zoutgehalte dat het Vinkje hanteerde, en een stap dichterbij de criteria van de Schijf van Vijf komen. De criteria van het Vinkje dienen in dat opzicht weer geactualiseerd te worden.

#### *Monitoring en modelering van impact*

In Nederland monitoren het RIVM en de NVWA regelmatig de productsamenstelling. Volgens de Herformuleringsmonitor 2016 is het zoutgehalte in brood, waarvoor al een wettelijke afspraak bestond voor het Akkoord, met 19% gedaald ten opzichte van 2011 (9). Ook hebben bepaalde soorten sauzen, soepen, groenten, peulvruchten en chips een lager zoutgehalte. Daarnaast hebben enkele productgroepen een lager verzadigd vetgehalte gekregen. De lagere gehalten waren vooral te zien bij productgroepen waarvoor afspraken binnen het AVP zijn gemaakt, of waarvoor daaraan voorafgaand al afspraken gemaakt waren. Het suikergehalte is in alle onderzochte productgroepen gelijk gebleven. Omdat de drie criteria-systemen in ieder geval deels tegelijkertijd van

kracht waren, is de individuele impact van de diverse criteria op productverbetering echter moeilijk vast te stellen. Vanuit de afspraken binnen het Akkoord kan een schatting worden gemaakt van de verwachte impact op de dagelijkse inname, mits partijen de afspraken naleven. Het RIVM heeft ten tijde van het verschijnen van dit rapport impactschattingen voor zout en suiker uitgebracht. Omdat volumegegevens van de producten die daadwerkelijk worden geherformuleerd ontbreken, wordt bij deze impactanalyses aangenomen dat alle producten die onder de afspraak vallen worden geherformuleerd en niet alleen die van de deelnemende bedrijven.

Omdat in de gemaakte afspraken alleen het aantal te herformuleren producten gespecificeerd worden, zonder verkoopvolumes te vermelden, kan niet beoordeeld worden welke innamereducties deze maatregelen realiseren en in welke mate deze bijdragen aan de doelstelling van het Akkoord.

Van partijen die zich hadden aangesloten bij het Vinkje is niet duidelijk welk volumedeel van het productportfolio als gevolg van het Vinkje is verbeterd en wat dus de totale impact in het schap is. Wel is in de beginperiode van het Vinkje onderzoek gedaan op basis van zelfrapportage naar mogelijke effecten op productverbetering bij de deelnemende bedrijven (10). De Schijf van Vijf is geen herformuleringsstelsel waaraan producenten zich committeren. Over de impact van de Schijf van Vijf criteria op productverbetering is daarom geen voorspelling te doen.



## 4 Overzicht van buitenlandse aanpakken voor productverbetering

Dit hoofdstuk is gericht op herformuleringsinitiatieven buiten Nederland. Waar mogelijk zijn initiatieven gericht op het keuzegedrag van de consument meegenomen, maar dit vormde niet de hoofdpodracht (zie H2 afbakening). Eerst beschrijven we een aantal internationale kaders, die relevante inzichten geven voor het ontwikkelen van een effectief systeem voor productverbetering in Nederland. Op basis van enkele overzichtsstudies, zoomen we vervolgens in op de ervaringen van enkele specifieke landen. We maken onderscheid tussen enerzijds vrijwillige of verplichte aanpakken om tot afspraken/doelen voor herformulering te komen, en anderzijds de incentives en disincentives voor producenten om hieraan te voldoen zoals straf, beloning, naming & shaming of logo's. Waar mogelijk wordt ook informatie gegeven over de gemeten effectiviteit van de productverbeteringsaanpakken. We sluiten dit hoofdstuk af met enkele observaties op basis van hetgeen beschreven is in dit hoofdstuk. De leerpunten vanuit het buitenland zijn een essentieel onderdeel van het advies en verwerkt in hoofdstuk 5.

### *Internationale kaders*

Het SHAKE framework is door de WHO ontwikkeld om landen te ondersteunen bij de ontwikkeling, implementatie en monitoring van effectieve zout reductie strategieën. SHAKE staat voor: Surveillance (meet en monitor de zoutinname), Harness industry (stimuleren productverbetering), Adopt standards for labelling and marketing, Knowledge (educatie en communicatie), en Environment (stimuleer de gezonde omgeving (wijk, werk, school)). Voor elk van deze onderdelen wordt binnen het SHAKE framework een set van evidence-based maatregelen en interventies beschreven (11). Daarnaast geeft SHAKE ook een aantal algemene elementen weer die een strategie voor productverbetering effectief maken:

- In de eerste plaats is dit politiek commitment en aansturing door de overheid;
- Het eigenaarschap zou bij een bewindspersoon gelegd moeten worden, gedragen door de verschillende stakeholders in de maatschappij;
- Daarnaast is de rol van NGO's en belangengroepen van belang om de druk op de politiek en industrie hoog te houden;
- Ook benadrukt de WHO in het SHAKE framework het belang van samenwerking met alle stakeholders;
- Specifiek voor zout wordt nog de integratie met programma's gericht op een adequate jodiumstatus genoemd.

Daarnaast benadrukt de WHO het belang van het stellen van duidelijke doelen, die haalbaar en ambitieus moeten zijn, en het vastleggen, implementeren en handhaven van de maximale gehalten. Beide zijn volgens de WHO cruciale elementen van een effectieve aanpak voor productverbetering. Het vastleggen van maximale gehalten per productgroep, waarbij *alle* producten binnen die groep onder dat maximum moeten blijven, wordt hierbij als meest simpel en transparant aangewezen. De WHO geeft in dit rapport aan dat er bij deze aanpak

echter geen incentive is voor verdere productverbetering voor producten die al onder het maximum zitten. Als alternatief wordt aangedragen om het gewogen gemiddelde gehalte per productgroep vast te leggen. Dit laat de industrie vrij om keuzes binnen de productgroep te maken, zolang het gewogen gemiddelde voor die productgroep maar onder de vastgestelde waarde komt. Idealiter zou gebruik gemaakt kunnen worden van gemiddeldes die gewogen worden naar omzetvolumes, maar deze data zijn volgens de auteurs vaak niet beschikbaar.

Wettelijke regulering wordt volgens het SHAKE framework als effectiever gezien dan zelfregulering door de industrie. Een vrijwillige aanpak middels pledges, overeenkomsten of akkoorden kan volgens hen ook effectief zijn, blijkt bijvoorbeeld uit het Verenigd Koninkrijk (zie tekstbox). Dit vraagt sterk politiek leiderschap, goede samenwerking met de industrie en onafhankelijke monitoring. Argentinië heeft bijvoorbeeld een tweesporenaanpak met wettelijke maxima voor processed foods en vrijwillige maxima voor lokale producten. Overige maatregelen die volgens het SHAKE framework productverbetering kunnen stimuleren, zijn: prijsmaatregelen, labelling, en communicatiestrategieën.

Naast het SHAKE framework, geeft ook het NOURISHING Framework, ontwikkeld door het Wereld Kanker Onderzoeksfonds (WCRF), een kader voor overheden om beleid gericht op gezonde voeding te voeren. De eerste I in het acroniem staat voor *Improve nutritional quality of the whole food supply* en geeft een reeks voorbeelden van beleidsmaatregelen voor productverbetering in verschillende landen, zoals vrijwillige productverbeteringen en verplichte maximale waarden (12).

#### *Aanpakken voor productverbetering*

Binnen de EU hadden in 2016 bijna alle lidstaten nationale aanpakken voor productverbetering, gericht op zout, vet en/of suiker (24 van de 28 lidstaten hadden een vragenlijst ingevuld) (13). In 19 landen was het ministerie van volksgezondheid hierbij de belangrijkste initiator. De meest toegepaste aanpakken voor productverbetering waren het vaststellen van maximum waarden voor het gehalte in bepaalde product(groep) en het stellen van reductiedoelen (in percentages of grammen) voor bepaalde voedingsmiddelen(groepen). In een beperkt aantal landen werd gebruik gemaakt van logo's of labelling. In de helft van de landen vond monitoring plaats door middel van analyse van de productsamenstelling en in iets minder dan de helft (ook) met gegevens van de industrie. De meest toegepaste beleidsmaatregelen om de gestelde doelen te halen waren vrijwillige overeenkomsten en overheidsinitiatieven.

Uit een onlangs uitgebracht progress report over de implementatie van het European Food and Nutrition Action Plan 2015-2020 bleek dat de inspanningen vooral gericht zijn op zout (55% van de landen), en in mindere mate op verzadigd vet (27%) en suiker (37%) (14). Het aantal landen met specifieke targets voor specifieke voedingsmiddelen was echter een stuk kleiner: 30% voor zout, 11% voor verzadigd vet, 17% voor suiker. Elf landen in de Europese regio gaven aan wettelijk maatregelen voor productverbetering te hebben. Meestal ging het om maxima voor zout in brood.



De aanpakken op het gebied van productverbetering, zoals beschreven in de verschillende overzichtsrapporten, verschillen dus erg per land (13, 15). In tabel 2 worden de aanpakken van een selectie van landen samengevat, inclusief de relevante leerpunten voor dit rapport. Voor een uitvoeriger beschrijving van de productverbeteringsaanpakken van deze landen en de waargenomen effecten, wordt verwezen naar bijlage 1. De ervaringen uit deze landen leren dat een set met criteria alleen niet voldoende is. De volgende succesfactoren komen naar voren:

- een sterke regie vanuit de overheid;
- goede samenwerking met de industrie en maatschappelijke organisaties (breed draagvlak);
- transparante, concrete, stapsgewijze aanpak voorzien van duidelijke timeline;
- ambitieuze, maar haalbare criteria per productgroep die tussentijds worden aangescherpt ;
- onderschrijven gezamenlijk belang bijv in een statement; impactanalyses vooraf;
- onafhankelijke monitoring en evaluatie vooraf en achteraf;
- gebruik van incentives zoals financiering van productinnovatie voor MKB, fiscale maatregelen, voedselkeuzelogo's, sancties, naming & shaming;
- transparantie door de voortgang regelmatig openbaar te maken bijv. via website;
- ondersteuning met nationale voorlichtingscampagnes/andere maatregelen (brede aanpak).

Tabel 2. Voorbeelden van productverbeteringsaanpakken in andere landen en belangrijkste leerpunten

Land	Maatregel [jaar van invoering]	Type overeenkomst	Leerpunten (+ sterke punten – verbeterpunten -> aanbevelingen)
Verenigd Koninkrijk	Reductie zout (20-40%) in levensmiddelen [2000]	1 <sup>o</sup> fase: Vrijwillige doelstellingen opgesteld en gemonitord door Food Safety Authority	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Goede samenwerking maatschappelijke organisaties (zij organiseerden publiekscampagnes) en industrie</li> <li>+ Impact analyses door de wetenschap vooraf om reducties te onderbouwen</li> <li>+ Een sterke regie vanuit de overheid (FSA)</li> <li>+ Tussentijdse aanscherping van targets</li> <li>+ Monitoring en evaluatie vooraf en achteraf</li> <li>+ Veel productgroepen hebben in de periode 2001-2011 een 20-40% lager zoutgehalte behaald</li> <li>+ Dit leidde tot zoutreductie van meer dan 50% in sommige productgroepen en een daling in de zoutinname van gemiddeld anderhalve gram per persoon per dag</li> </ul>
	Extra 10% reductie in zout [2010]	2 <sup>o</sup> fase: Via pledges bedrijven en Department of Health	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Publicatie plannen op de website</li> <li>+ De pledge voorzag in het feit dat er mogelijk technische of andere redenen zouden kunnen zijn waardoor de target niet altijd gehaald zou kunnen worden</li> <li>+ Jaarlijkse rapportage op de website</li> <li>+ Financiering productinnovatie, met name voor MKB</li> <li>- Bedrijven kregen te grote inspraak</li> <li>- Pledges teveel gericht op communicatie en informatie, te weinig op structurele productverbeteringen. Te weinig aandacht voor prijs en marketing. Vaak al lopende initiatieven</li> <li>- Suiker werd onderbelicht</li> <li>- Gunstige trend in zoutreductie stagneerde</li> <li>-&gt; Aanbeveling om gebruik te maken van incentives en sancties en voortgang openbaar te maken (naming &amp; shaming)</li> </ul>
	Hoeveelheid suiker in producten verlagen met 20% [2017]	Richtlijnen van Public Health England	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Transparante, concrete, stapsgewijze aanpak (duidelijke timeline) en gedetailleerde rapportages</li> <li>+ Onafhankelijke monitoring</li> <li>+ Afstemming met industrie en NGO's</li> <li>-&gt; Het is belangrijk te bedenken hoe te zorgen dat alle spelers in het veld zich hier aan committeren</li> <li>-&gt; Bedrijven wensen level-playing field, dat betekent verplichte richtlijnen</li> </ul>

Land	Maatregel [jaar van invoering]	Type overeenkomst	Leerpunten (+ sterke punten – verbeterpunten -> aanbevelingen)
<b>Verenigd Koninkrijk (vervolg)</b>	Frisdranktax in 2018 [2016]	Wettelijke maatregel	+ Mogelijke Incentive voor producenten om samenstelling gezonder te maken + Idee om opbrengsten van de heffing te gebruiken voor bijv. financiering schoolprogramma's
<b>Frankrijk</b>	Reductie van hoeveelheid zout, suiker en verzadigd vet [2007]	Vrijwillige overeenkomsten van overheid met fabrikanten, sectoren en supermarkt ketens.	+ Van bestaande producten bleek de samenstelling verbeterd - Voor nieuwe producten op de markt was dit niet het geval
	Nutri-score consumenten logo [2017]	Vrijwillig akkoord	+ Score was goede afspiegeling van samenstelling en werd goed begrepen + Introductie logo ondersteund met wetenschappelijk onderzoek - Industrie is terughoudend en komt met eigen voorstel voor logo
<b>Denemarken</b>	Verzadigd vet taks [2011]	Wettelijke maatregel	+ Totale inname verzadigd vet daalde met 4% (belaste producten hadden een hoger daling). Echter onbekend of het effect komt door herformuleringen of groei segment laag-vet producten - Lijkt wel op andere vlakken te leiden tot toename van voedingsstoffen zoals bijv. zout - Maatregel ingetrokken voor evaluatie gezondheidseffecten kon plaatsvinden
	Proef met stille herformulering gericht op gereduceerde calorie inname	Test met 9 eigen producten van een supermarkt keten	+ Met kleine stapjes in herformulering worden de producten geaccepteerd door de consument - Heeft wel lange adem nodig om te komen tot effecten die een impact zullen hebben op gezondheidssuitkomsten
<b>Chili</b>	Front-of-Pack consumenten logo met waarschuwing voor teveel suiker, zout, verzadigd vet en/of calorieën (2016)	Wettelijke maatregel	+ Deze maatregel had herformulering tot gevolg (meteen gestart na invoering) waardoor 1 op de 5 producten gezonder is geworden + De regelgeving wordt door levensmiddelfabrikanten ook gebruikt om producten met een gezondere samenstelling aan te prijzen + Openbare consultaties met academici, industrie - Het duurde zo'n 10 jaar voor de uiteindelijke versie van de wet werd ingevoerd - Maatschappelijke organisaties werden niet/nauwelijks betrokken, hadden weinig inzicht in totstandkoming wetgeving
<b>Finland</b>	Zoutcampagne media [sinds 1970]		+ Deze brede en integrale aanpak heeft goed gewerkt, het is niet aan te geven welke individuele maatregel het beste heeft gewerkt

Land	Maatregel [jaar van invoering]	Type overeenkomst	Leerpunten (+ sterke punten – verbeterpunten -> aanbevelingen)
<b>Finland (vervolg)</b>	Pansalt logo dat aangeeft dat er een alternatieve zoutbron is gebruikt in het product [jaren '80]	Initiatief van bedrijfsleven	+ Daarnaast heeft de overheid, wetenschappelijke organisaties, de levensmiddelenindustrie en de cateringsector actief bij het zoutreductiebeleid betrokken door in 1997 een statement op te stellen waarin de verschillende partijen het belang van een verlaging van de zoutinname van de bevolking onderschrijven + Logo als pansalt werkt als goede aanprijzing voor producten met vervangend zout - Logo voor weinig zout werd weinig gebruikt door bedrijven
	Verplicht zoutgehalte en zout waarschuwing op etiket [1993]	Wettelijke maatregel	
	Logo voor producten met weinig zout [1993]		
	Logo met hart symbool voor te hoog zout of vetgehalte [2000]	Vrijwillige overeenkomst door maatschappelijke organisaties met ondersteuning van overheid. Bedrijven kunnen dit logo kopen.	
<b>Zuid Afrika</b>	Herformulering gericht op zoutreductie	Wettelijke maatregel	+ Intensieve samenwerking tussen beleid en wetenschap, gebaseerd op wetenschappelijk bewijs van de impact: Impact analyse voorafgaand aan de maatregel heeft laten zien dat alleen wettelijke maatregelen voor zout reductie niet voldoende zouden zijn om de zoutinname te laten dalen tot wenselijk niveau. Om deze reden worden massa mediale bewustwordingscampagnes ingezet om de wettelijke maatregelen te ondersteunen + Veel tijd besteed aan de zorgen van de industrie

### *Effectiviteit*

In het voorjaar van 2017 verscheen een uitgebreid review over de effectiviteit van zoutreductiestrategieën van Hyseni et al (16). De onderzoekers vonden een zogenoemde effectiviteitshierarchie waarbij een gecombineerde aanpak bestaande uit interventies gericht op individu én omgeving het meest effectief bleek. Met een dergelijke aanpak zijn verlagingen in zoutinname bereikt van 4 gram per dag in Finland en Japan, 3 gram per dag in Turkije en 1,3 gram per dag in het Verenigd Koninkrijk. Van de enkelvoudige strategieën lijkt verplichte productverbetering het meest effectief, waarbij een verlaging in zoutinname van ongeveer 1,5 gram per dag te verwachten is, aldus de auteurs. Ook een andere overzichtsstudie naar zoutreductie bevestigt dat verplichte maatregelen waarschijnlijk effectiever zijn dan vrijwillige (17). Overige aanpakken, zoals vrijwillige zoutreductie, schoolprogramma's, dieetadvies, labelling, en prijsmaatregelen bleken ook effectief maar leken minder impact te hebben (verlaging van minder dan 1 gram per dag) dan een gecombineerde aanpak of verplichte productverbetering. Gecombineerde aanpakken en populatiegerichte interventies bleken meer effect te sorteren dan individugerichte interventies, concluderen Hyseni et al. Dit past bij de constatering in het IBO Gezonde Leefstijl rapport dat stelt dat in het algemeen een brede aanpak met gecombineerde maatregelen het meest effectief zou zijn (18). Hyseni et al. geven nog aan dat het succes van vrijwillige productverbetering sterk afhankelijk is van de mate van politieke druk op de industrie en van regelmatige, onafhankelijke monitoring.

Een Cochrane-review van McLaren *et al.* (2016) laat een iets terughoudender beeld zien voor wat betreft de effectiviteit van overheidsinitiatieven gericht op zoutreductie (19). Het rapport constateert dat er maar weinig landen zijn waar voldoende kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn om de vraag hoe effectief zoutreductiemaatregelen zijn te kunnen beantwoorden. Men vond slechts zeven landen met een integrale aanpak én voldoende data. In meer dan de helft (vier) van deze landen werd een daling in de zoutinname waargenomen (variërend van 0,35 tot 1,15 gram per dag gram per dag in Ierland tot 1,15 gram per dag in specifiek de Kuopio regio in Finland in de jaren 80). Dit was het geval bij Finland, Frankrijk, Ierland en Engeland.

De auteurs geven aan dat gezien de grote variatie in aanpakken, onderzoeken, en resultaten er geen eenduidige conclusie te trekken is, anders dan: 'our results show that national government initiatives have the potential to achieve population-wide reductions in salt intake'. Men voegt er in het artikel aan toe dat de kans op significante zoutreductie groter is wanneer het om een brede en structurele aanpak gaat.

Een review van Bryden (2013) naar evaluaties van *voluntary agreements between business and government* concludeert dat dergelijke constructies effectief kunnen zijn, mits voorzien van ambitieuze en heldere doelen en robuuste, onafhankelijke monitoring (20); "*Public knowledge of agreements can help encourage participation and ensure compliance*". Effectieve disincentives voor nonparticipatie en sancties voor noncompliance zijn elementen van effectieve aanpakken, meldde de auteurs.

### *Incentives*

Een recent WHO rapport over incentives en disincentives van suikerreductie biedt enkele relevante inzichten voor de Nederlandse situatie (21). Het rapport bevat een exploratieve systeemanalyse op basis van desk research en een reeks interviews met experts in de suikerketen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen incentives om suiker toe te voegen in producten, incentives om het eruit te halen en disincentives om suiker te reduceren. Het rapport concludeert dat er meer incentives (zeven) dan disincentives (drie) zijn om suiker toe te voegen in producten. Het gaat om de perceptie dat suiker de standaard is voor zoet, dat suiker nodig is voor essentiële eigenschappen van voedingsmiddelen, en dat het nodig is voor behoud van 'consumentenkeuze' en daarmee van concurrentiepositie. Suiker is bovendien relatief goedkoop en volop beschikbaar, werd opgemerkt.

Het rapport komt verder tot een aantal conclusies: Incentives om suiker te reduceren zijn: toenemende maatschappelijk bewustzijn van de ongezonde aspecten van suiker, stijgende vraag naar suikervrije en suikerarme producten, beleid gericht op suikerreductie middels herformulering, labelling, marketrestriction en prijsmaatregelen. De maatschappelijke beeldvorming rond suikervervangers behoort tot de disincentives voor suikerreductie, net als de restricties in de Europese regelgeving rond voedingsclaims.

Het is van belang om de incentives om suiker toe te voegen zoveel mogelijk te beperken, en die om suiker te reduceren te versterken. Voor een effectieve aanpak voor productverbetering is het van belang de balans van incentives in gunstige richting te beïnvloeden, aldus het rapport.

Er zijn enkele andere inzichten in dit WHO rapport die hier relevant zijn. Zo stelt de WHO dat naast productverbetering (een gezonder aanbod) het essentieel is dat er ook aandacht is voor de vraagzijde. Productverbetering kan een belangrijke bijdrage leveren aan een gezondere nutriënteninname, maar is niet voldoende. Daar is ook verandering van consumentenkeuzes voor nodig. Een grotere vraag vanuit consumenten naar producten met een gezondere samenstelling dient bovendien als belangrijke incentive voor producenten om tot suikerreductie over te gaan. Daarnaast is een sterke rol van de overheid van belang voor het geleidelijk verlagen van zout en suiker gehalten. Smaak is essentieel voor de consument. Alleen als alle bedrijven meedoen, kunnen consumenten wennen aan een minder zoute/zoete smaak. Hiervoor is een level-playing field nodig. De WHO pleit hier ook voor internationale coördinatie en hulp aan het MKB met de technische uitdagingen.

### *Samenvattend*

Het beeld van productverbetering in Europa en de wereld is dat veel landen een beleid op (product)herformulering hebben. We zien dat op initiatief van de overheid vooral maximumgehalten of reductiedoelstellingen worden vastgesteld. Dat gebeurt via vrijwillige overeenkomsten en via wetgeving. Evaluatie van die beleidsmaatregelen staat echter nog in de kinderschoenen. Studies naar effectiviteit zijn beperkt in aantal en soms ook verschillend van opzet waardoor het trekken van algemene conclusies lastig is. Daarentegen is in sommige

individuele landen een significante reductie in de zoutinname waargenomen na invoering van beleidsmaatregelen. Het beeld dat naar voren komt, is dat een gecombineerde aanpak nodig is om significante verlaging te realiseren op de inname van ongezonde voedingsstoffen. Een stevige rol van de overheid, goede samenwerking met de industrie en onafhankelijke monitoring zijn enkele best-practice elementen. Van de publicaties die werden gebruikt bij het totstandkomen van dit rapport zijn overigens ook enkele overzichtstudies gevonden die uitsluitend rapporteren over aanpakken voor zoutreductie. De stelling dat deze inzichten ook voor reductie van verzadigd vet, suiker en calorieën gelden lijkt aannemelijk, maar bevestiging daarvan vraagt nader onderzoek.

Om te kunnen komen tot een integrale aanpak voor verbetering productsamenstelling verdient het aanbeveling de balans van incentives en disincentives om bepaalde voedingsstoffen toe te voegen of te reduceren goed in kaart te brengen (het WHO-rapport hierover is specifiek gericht op suiker, maar heeft bredere relevantie). Een dergelijke analyse kan richting geven aan maatregelen die tot doel hebben om deze balans in een gunstige richting te beïnvloeden. De frameworks NOURISHING en SHAKE en de daarin opgedane ervaringen kunnen hierbij behulpzaam zijn.





## 5 Kansen voor productverbetering in Nederland

### *Opdracht voor de commissie*

De opdracht van het ministerie van VWS aan de Advies Commissie Criteria Productverbetering was om een advies uit te brengen over hoe gekomen kan worden tot een integraal systeem van productverbetering, waarbij gebruik gemaakt wordt van de beschikbare criteria voor het Vinkje, het Akkoord Verbetering Productsamenstelling en de Schijf van Vijf. De commissie werd gevraagd hierbij twee deelvragen te beantwoorden. Ten eerste om een overzicht te maken van alle criteria voor de productgroepen en ten tweede om kansen te identificeren voor een innovatiesysteem, waarbij het bedrijfsleven de Akkoordafspraken bereikt, maar ook extra stappen zal zetten om tot verdere reductie te komen. In dit hoofdstuk vat de commissie de bevindingen samen en worden aanbevelingen geformuleerd.

### *Huidige situatie*

De huidige situatie in Nederland op het gebied van productverbetering laat een aantal uitdagingen zien. Het Akkoord heeft de ambitie om in 2020 de gehaltes aan zout, verzadigd vet, suiker en energie in het productaanbod substantieel verminderd te hebben. Na tweederde van de looptijd (eind 2017 waren vier van de zes jaar verstreken) zijn er voor een beperkt aantal product(sub)groepen afspraken gemaakt. Uit monitoring en evaluatie door het RIVM blijkt dat er met name voor zout stappen gemaakt worden voor wat betreft samenstelling, maar het effect op de inname klein is (9, 22, 23). Volgens de WAC zijn de afspraken nog niet ambitieus genoeg. Een duidelijk werkplan ontbreekt vaak in de ingediende voorstellen. Ook zijn de afspraken nog niet voldoende geborgd.

Naast het Akkoord met maximum normen waar de hele productgroep aan moet voldoen, is er nu geen systeem dat producenten stimuleert om bij de *best in class* te gaan behoren. Het Vinkje, met regelmatig aangescherpte criteria voor zowel basis- als niet basis-voedingsmiddelen, wordt immers uitgefaseerd. Hoewel de Schijf van vijf niet is gericht op herformulering en productinnovatie, bieden de criteria in sommige productgroepen daartoe wel mogelijkheden. Voorbeelden hiervan zijn het verlagen van zout in peulvruchten in blik en in vleesvervangers en het minder toevoegen van zout en suiker in groenteconserven.

### *Criteria voor productverbetering*

Het overzicht van het Vinkje, de Schijf van Vijf, en het Akkoord laat weinig samenhang zien in productgroepen, voedingsstoffen en criteria. Het gaat om verschillen zowel in de afbakening van productgroepen, als in de hoogte van de criteria en de selectie van voedingsstoffen die gereduceerd moeten worden. Hoewel de systemen in potentie complementair aan elkaar zijn, zijn de huidige criteriasets niet op elkaar afgestemd. Deze verschillen zijn deels te verklaren gezien de verschillen in context, doelstelling en fasering van de drie systemen. De commissie ziet ruimte voor verbetering wanneer een samenhangende integrale indeling voor productgroepen zal worden gebruikt. Bij de indeling moet

rekening gehouden worden met de productgroepen waaruit consumenten alternatieven kiezen bij het samenstellen van hun maaltijdcomponenten en tussendoortjes. Ook moet de indeling systematisch, hiërarchisch, goed onderbouwd en robuust zijn ten opzichte van het voortdurend wijzigende aanbod van producten.

#### *Getrapte aanpak*

De commissie ziet kansen voor een nieuwe integraal systeem gericht op productverbetering, waarbij criteria en productgroepen op elkaar worden afgestemd, zodat per productgroep een sluitend systeem van criteria voor gehalten aan zout, verzadigd vet, suiker, energie en vezel voor zowel de hele productgroep als voor de koplopers ontstaat. Daarbij kunnen de afgesproken normen binnen het Akkoord, mits deze worden uitgebreid, als basis worden gebruikt voor de minimale eisen voor productverbetering. De criteria van het Vinkje kunnen dan als basis dienen voor de *best in class* criteria om verdergaande stappen te stimuleren. Zo ontstaat een samenhangende, getrapte aanpak voor verschillende segmenten van het assortiment:

- De *worst in class* producten binnen een productgroep hebben de hoogste gehalten aan zout, verzadigd vet, suiker en energie, of het laagste gehalte aan vezel, en voldoen nog niet aan de minimale eisen voor de betreffende productgroep. Voor een aantal productsubgroepen en nutriënten zijn hiervoor op dit moment in het kader van het Akkoord afspraken gemaakt, maar voor een behoorlijk aantal nog niet. In een integraal systeem voor productverbetering zouden op systematische wijze voor alle product(sub)groepen minimale eisen moeten komen waaraan alle producten in die groep moeten voldoen.
- De middenmoot van de range aan producten binnen een productgroep betreft de producten die voldoen aan de minimale eisen, maar niet aan de *best in class* criteria.
- De *best in class* producten binnen een productgroep hebben de laagste gehalten aan zout, verzadigd vet, suiker en energie, of hoogste gehalte aan vezel. Zij voldoen aan specifieke criteria die hiervoor opgesteld zijn. De criteria die in het kader van het Vinkje gehanteerd werden kunnen hiervoor als startpunt dienen.

De adviescommissie stelt een dynamisch systeem voor, waarbij de voortgang van de productverbetering regelmatig en onafhankelijk moet worden geëvalueerd, bijvoorbeeld door het RIVM of de technische werkgroep. Op deze manier kunnen de criteria voor de hele productgroep en die voor de *best in class* regelmatig (bijvoorbeeld elke twee jaar) heroverwogen en eventueel aangescherpt worden. Zo ontstaat een continu en stapsgewijs proces van productverbetering. Het verdient aanbeveling om hierbij ook een stip op de horizon te schetsen voor het einddoel van productverbetering.

Een uitgebreide en zorgvuldige betrokkenheid van alle relevante stakeholders zal bijdragen aan het succes van de aanpak. Uit de aanpakken die werden ingezet in het buitenland blijkt dat een breed draagvlak cruciaal is voor hun succes. Ook lijkt het de commissie verstandig om het nieuwe systeem vergezeld te doen gaan met een publiekscampagne, bij lancering en verspreid over de jaren, aangepast aan de behoeftes van de consument.

Een deel van het assortiment betreft gezonde producten die binnen de Schijf van Vijf vallen. Voor deze productgroepen geldt de Schijf van Vijf als *best-in-class*. Waar nodig zouden tussencriteria geformuleerd kunnen worden. Van producten die voldoen aan de criteria van de Schijf van Vijf moet het voor consumenten duidelijk zijn dat het in die gevallen gaat om de meest gezonde keuze. Op welke manier hierover gecommuniceerd kan worden, moet nader onderzocht worden.

Binnen een getrapte aanpak zouden relatieve reductiepercentages overwogen kunnen worden zodat alle producten binnen een segment stappen nemen. Bijvoorbeeld, de meest zoute producten maken de grootste stappen, de minst zoute producten nemen kleinere stappen.

#### *Incentives voor productverbetering*

Productverbetering heeft tot doel door een gezonder productaanbod bij te dragen aan een gezonder voedingspatroon. De buitenlandse voorbeelden leren dat het vaststellen van een set criteria niet voldoende is. Een effectieve aanpak is alleen realiseerbaar als producenten gestimuleerd worden om de samenstelling van alle producten in het schap gezonder te maken door de gehalten stapsgewijs aan te passen. Een sluitende aanpak met de juiste incentives en disincentives is nodig om effectief te zijn.

Voor de producten die aan de minimale eisen voor productverbetering moeten voldoen om niet meer tot de *worst in class* te behoren, zullen andere incentives gelden dan voor de middenmoot of de *best in class*. Welke prikkel helpt producten om vanuit de middenmoot tot de best in class te gaan behoren? Welke incentives of disincentives helpen om de producten die niet aan de minimale eisen voor productverbetering te voldoen naar de middenmoot te bewegen? Hoe kunnen producten die voldoen aan de Schijf van Vijf criteria zichtbaar gemaakt of beloond worden? Het kan gaan om financiële incentives maar ook om communicatieve incentives.

Verder is het ontbreken van een *level playing field* ten opzichte van concurrerende merken die niet geherformuleerd worden (zoals buitenlandse producten, producten uit de out of home sector), een veelgehoord argument voor het uitblijven van grotere herformuleringsstappen. Universele deelname is daarom van belang. Wanneer consumenten de geherformuleerde producten niet meer kopen, kan dit de marktpositie van deelnemende bedrijven negatief beïnvloeden. Bovendien kan herformulering gepaard gaan met extra kosten. In dat geval kunnen financiële incentives ingezet worden om het speelveld weer horizontaal te trekken.

Er is nader onderzoek in afstemming met de verschillende stakeholders nodig naar welke incentives producenten echt zouden helpen om te blijven werken aan steeds verdere productverbetering. Daarbij horen ook maatregelen die strikter borgen dat de criteria worden nageleefd, bijvoorbeeld fiscale maatregelen of openbare communicatie.

#### *Technische commissie*

De commissie beveelt aan om een technische werkgroep van deskundigen de opdracht te geven dit systeem verder uit te werken.

Bij de samenstelling van deze werkgroep is het van belang dat specifieke expertise aanwezig is: wetenschappelijke kennis, kennis uit de praktijk van het bedrijfsleven, kennis van productgroepindelingen en criteria, kennis over productinnovatie, kennis van Europese ervaringen met vergelijkbare systemen. De technische commissie zou een voorstel voor de productgroepindeling (hoe breed gaan de criteria) en criteriadefiniëring moeten maken, voorzien van duidelijke argumentatie, met in achtneming van de technologische haalbaarheid. De verdeling van het productaanbod over de diverse treden moet hierin worden meegenomen. De voorgestelde indeling en criteria door de technische commissie kunnen vervolgens worden getoetst bij een gebruikersraad en vastgesteld door de rijksoverheid. Hiermee zou de overheid een duidelijke regierol in het proces krijgen. Dit komt ten goede aan het publieke vertrouwen in het nieuwe systeem van productverbetering. De criteria moeten regelmatig worden geëvalueerd en aangescherpt. Indien gezondheidsnormen worden aangescherpt, dienen criteria hierop te worden aangepast.

#### *Monitoring*

Er is een onafhankelijke, regelmatige monitoring nodig van de samenstelling van producten. Deze monitoring zou idealiter gekoppeld moeten worden aan consumptievolumes en de landelijke voedselconsumptiepeiling van het RIVM, zodat een helder inzicht ontstaat in de effectiviteit van de herformuleringsmaatregelen op de volksgezondheid. Impactanalyses voorafgaand aan de productverbeteringen, gebaseerd op werkelijke samenstellings- (laboratoriumanalyses) en consumptiecijfers, kunnen helpen om te prioriteren, om de noodzaak voor additionele maatregelen te identificeren en om een realistisch tijdsplan vast te stellen.

Om productgroepen te definiëren en om de criteria te kunnen vaststellen per productgroep is het noodzakelijk dat betrouwbare en actuele gegevens van de samenstelling van producten beschikbaar zijn over de gehele markt per productgroep. Hierbij zou gebruik gemaakt kunnen worden van grootschalige databases die een belangrijk deel van de in Nederland beschikbare voedingsmiddelen beslaan. Naast gegevens met betrekking tot de formulering van voedingsmiddelen, is het aan te bevelen ook de totale consumptievolumes van de betreffende voedingsmiddelen te registreren teneinde een goed beeld te kunnen krijgen van het effect in de markt van een maatregel. De commissie realiseert zich dat het hierbij kan gaan om concurrentiegevoelige informatie en adviseert daarom om een onafhankelijke instantie te belasten met het confidentieel administreren van deze gegevens en alleen de integrale resultaten van reductiemaatregelen per categorie te publiceren.

#### *Bredere aanpak*

Tot slot moet worden opgemerkt dat er in Nederland nog veel gezondheidswinst te behalen is door het stimuleren van een gezonder voedingspatroon (1). Deze maatschappelijke opgave vraagt om een integrale aanpak in bredere zin, een samenhangend pakket van maatregelen gericht op individu én omgeving. Naast goede informatievoorziening voor de consument en een gezonder aanbod door

de producent, is extra aandacht nodig voor een omgeving die gezond en duurzaam gedrag stimuleert.



## Bijlage 1. Beschrijving van buitenlandse aanpakken voor productverbetering

### *Verenigd Koninkrijk*

Het Verenigd Koninkrijk (VK) is een koploper op het gebied van zoutreductie. Veel landen hebben de aanpak die zij hanteren overgenomen. In het traject zijn duidelijk twee fasen te onderscheiden, waarvan de eerste periode succesvoller was dan de tweede. In de periode van 2000 tot 2011 zijn door de Food Standard Agency (FSA) targets vastgesteld voor meer dan 80 productgroepen (24). Dit waren vrijwillige doelen, maar werden scherp gemonitord door de FSA. De FSA heeft er voor gezorgd dat alle grote voedingsbedrijven meededen, en dezelfde doelen nastreefden binnen een acceptabele tijdsperiode. In de loop van de tijd zijn de targets vernieuwd en met 10-20% aangescherpt. Het idee was om de doelen net zo vaak aan te scherpen, totdat de maximale zoutinname van de bevolking niet meer boven de 6 gram per dag lag. Publiekscampagnes waren onderdeel van het zoutreductieprogramma. Veel productgroepen hebben in de periode 2001-2011 een 20-40% lager zoutgehalte behaald (25). Dit leidde tot zoutreductie van meer dan 50% in sommige productgroepen en een daling in de zoutinname van gemiddeld anderhalve gram per persoon per dag (26). Dit zou in het VK meer dan 9000 doden voorkomen en anderhalf miljard pond aan zorg- en andere kosten besparen. Deze financiële baten liggen 300 keer hoger dan de kosten van het zoutreductieprogramma (27).

Belangrijke elementen in deze fase van het Britse zoutreductieprogramma waren 1) dat het onder verantwoordelijkheid en regie stond van de FSA en 2) de goede samenwerking met maatschappelijke organisaties en de industrie, waarbij werd aangesloten bij de praktijk. De industrie werd gevraagd aan te geven hoe zoutreductie gerealiseerd kon worden. Conceptmaxima van de FSA werden ter publieke consultatie voorgelegd en daarna aangepast. Ook werden de maxima elke twee jaar geëvalueerd in stakeholder meetings en daarna opnieuw vastgelegd. NGO's werden ook actief betrokken, bijvoorbeeld in expert meetings en om bewustwording bij de bevolking te vergroten. Ook wetenschappelijke monitoring en evaluatie waren een belangrijk onderdeel; zowel voor- als achteraf. Zo werd middels modelberekeningen vooraf geschat wat het effect van mogelijke zoutreductiedoelen op de zoutinname zou zijn en werden tijdens en na afloop verschillende evaluatiestudies gepubliceerd (27, 28).

De tweede fase van het herformuleringsbeleid in het Verenigd Koninkrijk startte in 2010 toen een nieuwe regering aantrad. De verantwoordelijkheid voor productverbetering werd overgebracht naar het Department of Health (DH), dat in 2011 met organisaties in de samenleving een Public Health Responsibility Deal sloot (29). Partijen konden zich conformeren aan bepaalde beloftes ("pledges") om actie te ondernemen in een bepaald veld (voeding, beweging, gezondheid op het werk, alcohol). Specifiek voor de voeding werden in 2014 nieuwe targets vastgesteld voor reductie van zout bij 76 productgroepen die het meeste bijdragen aan de zoutinname; 10% lager dan de targets van 2012. Van

bedrijven die de pledge hebben getekend, werd verwacht dat ze elke inspanning zouden doen die nodig was om hun producten te herformuleren zodanig dat ze binnen de targets zouden vallen. Er was een uitgebreide lijst met details per subgroep opgesteld. Het doel was dat alle producten of verkoopvolumes binnen een bepaalde categorie uiteindelijk aan de targets zou voldoen. De pledge voorzag in het feit dat er mogelijk technische of andere redenen zouden kunnen zijn waardoor de target niet altijd gehaald zou kunnen worden. Daarom mochten bedrijven zeggen dat ze de targets hadden gehaald als 95% van de producten of het verkoopvolume aan de targets voldeden én ze er alles aan hadden gedaan om in de resterende 5% zout maximaal te verlagen. Alle nieuwe producten die op de markt zouden worden gebracht, moesten ook voldoen aan de maximum waardes voor de betreffende productgroep. Bedrijven die zich inschreven, dienden een plan in hoe ze aan de pledge zouden gaan werken en deze plannen werden gepubliceerd op de website. Elk jaar opnieuw moesten partners rapporteren over de voortgang op de website.

Vanuit verschillende kanten kwam kritiek op de aanpak in deze responsibility deal. Een aantal belangrijke organisaties deden niet mee of trok zich terug omdat men vond dat industriebelangen boven volksgezondheidsbelangen werden gesteld (30). De stuurgroep werd bijvoorbeeld gedomineerd door vertegenwoordigers van de industrie. Nadere analyse van de voedingspledges binnen de responsibility deal laat zien dat de pledges vooral gericht waren op informatie en communicatie en minder op structurele veranderingen zoals productverbetering. Ook ontbraken belangrijke onderdelen, die volgens het NOURISHING framework effectief zijn, zoals maatregelen gericht op marketing en op prijs (31). Verder waren pledges gericht op suiker afwezig.

Verder wezen verschillende studies erop dat het in een groot deel van de afspraken om al lopende of geplande initiatieven ging en dat het slechts voor een beperkt deel extra inspanningen betrof (31-33). Wetenschappers gaven ook aan dat hierdoor de gunstige trend in zoutreductie stagneerde. Het belang van een onafhankelijke organisatie die verantwoordelijk zou zijn voor productverbetering, inclusief transparante monitoring werd benadrukt. De onderzoekers deden de aanbeveling om bij dergelijke aanpakken te zorgen voor grote deelname en hoge compliantie, middels incentives en sancties. Verder adviseerden zij om de voortgang van activiteiten en de effecten daarvan beter zichtbaar te maken, om zowel stagnatie te voorkomen en succes te laten zien (naming & shaming). Inmiddels is een nieuwe regering aangetreden en is de overheidswebsite over de Responsibility Deal gesloten.

In het voorjaar van 2017 zijn door Public Health England (PHE) richtlijnen voor suikerreductie gepubliceerd (34). Het doel dat gesteld werd was om de suikerinname met 20% gereduceerd te hebben in 2020. Alle sectoren van de voedingsindustrie werden uitgedaagd om de hoeveelheid suiker in producten te verlagen met 20%, via reductie van het suikergehalte, reductie van het aantal calorieën en/of de portiegrootte, of verschuiving van de verkoop richting suikervrije producten.



PHE stelde destijds een concrete, stapsgewijze aanpak voor, in samenwerking met de industrie en voorzien van een duidelijke timeline en begeleid door onafhankelijke monitoring. In het rapport worden voor alle relevante productgroepen maximale gehalten aan totaal suiker (category specific sales weighted average sugar levels per 100g) en maximale hoeveelheden calorieën en groottes van porties voorgesteld.

De richtlijnen van de PHE zijn opgesteld na een langdurig, uitgebreid en zorgvuldig proces van overleg en afstemming met industrie en NGO's. Doordat in rapporten minutieus verslag wordt gedaan, inclusief de standpunten, reacties en aanpassingen, is dit proces volledig transparant. Op basis van de feedback werd vervolgens gekozen voor een pragmatische aanpak. Hiermee werd naar verwachting de commitment van de industrie, om zich in te zetten om aan de guidelines te voldoen, relatief groot. Een andere maatregel was bijvoorbeeld dat Innovate UK zich ging richten op financiering van productinnovatie. Daarmee zouden bedrijven geholpen kunnen worden bij het herformuleren van hun producten. Speciaal voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) werden maatregelen genomen die voor dit doel behulpzaam zouden kunnen zijn.

In de stakeholder consultatie bleek dat bedrijven sterk instemden met het realiseren van een level playing field. De richtlijnen zouden verplicht moeten zijn voor alle bedrijven. De manier waarop deze verplichting vormgegeven zou moeten worden, verschilde tussen de bedrijven. Sommigen pleitten voor wetgeving, anderen vonden dat targets universeel aangenomen moesten worden door alle sectoren en over alle producten binnen een bepaalde categorie.

In 2016 werd in het VK een frisdranktax aangekondigd. Deze zal in april 2018 in werking treden. De heffing gaat gelden voor frisdrank met toegevoegd suiker terwijl fruitsappen en melkproducten buiten deze maatregel worden gehouden. Er komen twee tarieven, gebaseerd op het totale suikergehalte: 18 pence per liter voor producten met meer dan 5 gram suiker per 100 milliliter en 25 pence voor producten met meer dan 8gr/100ml. Men hoopt hiermee ook een incentive te creëren voor producenten om de samenstelling van hun frisdranken gezonder te maken. De opbrengsten van de heffing worden gebruikt om schoolprogramma's gericht op voeding en beweging te financieren.

#### *Frankrijk*

Ook de Franse overheid heeft sinds 2007 een vrijwillige overeenkomst opgesteld met de levensmiddelen industrie welke is onderverdeeld in verschillende deel akkoorden (charters). Inmiddels zijn 37 van deze charters getekend door de ministeries en de industrieën. De meeste akkoorden zijn met individuele industriële partijen en beschrijven toezeggingen op product niveau een voorbeeld hiervan is de vermindering van de hoeveelheid suiker in een koekje van een bepaalde fabrikant. Daarnaast zijn er een aantal sector afspraken zoals voor ingeblikt fruit en vruchtensappen. Tot slot zijn er afspraken met de retail sector waarbij het naast het verbeteren van de producten, ook gaat om het bewuster maken van leveranciers van het belang van het effect van hun producten op gezondheid, het bewaken van de juiste informatie op het etiket en het beter inrichten van de supermarkt om mensen tot een

gezonde keuze te verleiden. Een positief effect van deze aanpak werd gezien op de meeste producten in de verschillende categorieën (35). Een opmerkelijk resultaat was dat in de categorieën ontbijtgranen en chips, nieuwe producten vaak juist een minder goede voedingswaarde bleken te hebben. Als mogelijke verklaring hiervoor geven de auteurs aan dat fabrikanten alleen die producten herformuleren die al een groot marktaandeel hebben en nieuwe producten vooral nog moeten aanspreken op smaak en niet op mogelijke gezondheidseffecten.

De Franse ministers hebben in 2017 een besluit ondertekend voor het vrijwillig gebruik van een voedingslogo op de verpakking van voedingsmiddelen. Het gaat hier om het Nutri-score systeem waarbij er 5 kleuren worden gebruikt die lopen van van donkergroen (hoge voedingswaarde: lettercode A) tot rood (lagere voedingswaarde: lettercode E). De weergegeven score is gebaseerd op de voedingswaarde per 100 gram en houdt zowel rekening met "negatieve" voedingsstoffen zoals suiker en verzadigd vet als "positieve" voedingsstoffen zoals vezels en eiwitten. De criteria gelden voor alle voedingsmiddelen, en zijn dus niet verschillend per voedingsmiddelengroep. Wel zijn specifieke criteria toegevoegd voor de productgroepen dranken, kaas en vetten, omdat het onderscheidend vermogen tussen verschillende producten binnen deze productgroepen met de oorspronkelijke criteria nog niet groot genoeg was. In verschillende studies is aangetoond dat de score een reële afspiegeling is van de voedingswaarde van individuele producten. Ook is aangetoond dat deze score goed begrepen wordt door de consument en geassocieerd wordt met een betere voedingswaarde van de producten (zie overzicht hiervan in Julia & Hercberg, 2017 (36)). Het is mogelijk dat fabrikanten tot herformulering worden aangezet om zo de meest gunstige kleurcode op hun product te kunnen vermelden, maar tot nu toe hebben nog slechts 3 supermarktketens en 3 fabrikanten zich gecommitteerd aan het logo. Andere spelers in het veld lijken nog terughoudend (37).

#### *Finland*

In Finland is al sinds de jaren 70 aandacht voor het verlagen van de zoutinname. De in Finland gebruikte strategie lijkt succesvol. Tussen eind jaren 70 en 2007 daalde de zoutinname van 13 gram per dag voor mannen en 11 gram per dag voor vrouwen naar ongeveer 9 gram per dag voor mannen en ongeveer 7 gram per dag voor vrouwen (38). Er zijn verschillende ontwikkelingen en maatregelen genomen die aan deze verlaging zullen hebben bijgedragen (39).

Allereerst is er in landelijke en lokale media uitgebreid gepubliceerd over schadelijke gezondheidseffecten van een te hoge zoutinname, en het bestaan van gezondere en smaakvolle alternatieven (zoals kaliumzout). Mogelijk dat de brede media-aandacht voor het onderwerp gestimuleerd is door duidelijke overheidsrichtlijnen die gericht waren op de halvering van de zoutinname. Naast algemene communicatie over gezondheidseffecten van een hoge zoutinname, hebben kranten, radio en tv ook bericht over verschillen in het natriumgehalte tussen verschillende merken van dezelfde producten (vlees, brood, ketchup, etc.). Dit lijkt te hebben bijgedragen aan inzicht onder de Finse bevolking dat vergelijkbare (en even smaakvolle) producten, een heel ander zoutgehalte kunnen hebben. Dit heeft effect gehad op de

verkoopcijfers van deze producten en ervoor gezorgd dat merken gestimuleerd werden het zoutgehalte van hun producten te verlagen.

Daarnaast is wetgeving ingevoerd om consumenten bewust te maken van de (hoge) hoeveelheid zout die zij binnenkrijgen uit voornamelijk bewerkte voedingsmiddelen. In 1993 werd wetgeving ingevoerd door het Ministerie van Handel en Industrie en het Ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid, waarmee het verplicht werd informatie over het zoutgehalte van producten op het etiket te vermelden. Zo werd het verplicht een waarschuwing op het etiket te plaatsen voor producten met een hoog zoutgehalte. Dit was het geval voor brood dat meer dan 1.3% zout bevat, voor worstjes die meer dan 1.8% zout bevatten, kaas dat meer dan 1.4% zout bevat, boter dat meer dan 2% zout bevat en ontbijtgranen en crackers die meer dan 1.7% zout bevatten. Naast de waarschuwing op producten met een hoog zoutgehalte, werd het voor bepaalde productgroepen die veel bijdragen aan de zoutinname ook verplicht om het percentage zout in het product te vermelden. Producten met een laag zoutgehalte (productgroep specifieke maxima in procenten) mochten als gevolg van de wetgeving een logo op het etiket plaatsen dat aangeeft dat het product weinig zout bevat. Hier is echter niet veel gebruik van gemaakt. Sinds de invoering van deze maatregelen is het zoutgehalte in geselecteerde voedingsmiddelen met 20 tot 25% gedaald (17).

Naast deze regelgeving over verplichte etiketinformatie en toegestane logo's vanuit de overheid, zijn er ook twee logo's ontwikkeld door andere partijen. Vanuit het bedrijfsleven is sinds de jaren 80 begonnen met het vervangen van natriumzout door zouten met andere mineralen, zoals kaliumzout. Op producten waarin een deel van het natriumzout is vervangen door de commerciële zoutvervanger "Pansalt" staat veelal het logo van deze op kalium gebaseerde zoutvervanger waaraan consumenten deze producten kunnen herkennen als laag in natrium. Doordat consumenten hebben geleerd dat deze producten gezonder zijn terwijl de smaak door de vervanging niet verslechtert, is dit logo een goede aanprijzing voor dergelijke producten gebleken. Een tweede logo werd in januari 2000 geïntroduceerd: het "Betere Keuze" logo (in de vorm van een hart) van de Finse hartstichting en de Finse diabetesstichting, ondersteund door de Finse overheid. Bedrijven kunnen het recht kopen dit logo op hun producten te gebruiken, als de producten voldoen aan criteria voor het zout- en vetgehalte. Deze criteria zijn productgroep-specifiek, en voor sommige productgroepen wordt ook het suiker- en vezelgehalte in de criteria meegenomen. Veel producten met een gezondere samenstelling hebben zowel het "Pansalt" als het "Betere Keuze" logo. De overheid heeft zowel wetenschappelijke organisaties als de levensmiddelenindustrie en de cateringsector actief bij het zoutreductiebeleid betrokken: in 1997 is er gezamenlijk een statement opgesteld waarin de verschillende partijen het belang van een verlaging van de zoutinname van de bevolking onderschrijven. Mogelijk heeft dit bijgedragen aan de activiteiten van het bedrijfsleven om het zoutgehalte in producten te verlagen en het initiatief om aanvullende logo's te ontwikkelen.

Het is lastig te zeggen welke individuele ontwikkelingen en maatregelen het meest hebben bijgedragen aan de verlaging van de zoutinname in Finland. Wel is duidelijk dat deze brede aanpak, met aandacht voor

publieksvoorlichting en etiketinformatie waarin verschillende stakeholders actief zijn betrokken, in zijn totaliteit succesvol is geweest om de zoutinname te verlagen.

#### *Denemarken*

In Denemarken werd een belasting op verzadigd vet ingevoerd per oktober 2011 (40). De belasting werd geheven op producten met meer dan 2,3 gram vet per 100 gram, waaronder melk, boter, kaas, olie en vlees, maar ook samengestelde producten zoals pizza's. De prijsverhoging bedroeg ruim 2 euro per kilo verzadigd vet. Hoewel niet iedere supermarkt de kosten van de belasting in dezelfde mate doorrekende aan de consument, leidde de invoering van de belasting wel degelijk tot hogere prijzen van de belaste voedingsmiddelen. De belasting op verzadigd vet heeft effect gehad op de verkoop van de belaste voedingsmiddelen. Zo daalde in het eerste halfjaar na invoering van de belasting de verkoop van vetten zoals boter en margarine met 10-15% (41). Een studie (40) op basis van inkoopgegevens van huishoudens in Denemarken in de jaren voorafgaand aan de belasting en ten tijde van de belasting, laat zien dat de maatregel heeft gezorgd voor een daling van 4% in de inname van verzadigd vet.

Het is onbekend of fabrikanten naar aanleiding van de belastingmaatregel het verzadigd vetgehalte in producten hebben verlaagd, om prijsstijgingen als gevolg van de belasting te voorkomen of te beperken. Maar aangezien in de literatuur of door stakeholders, herformulering niet wordt genoemd in relatie tot de Deense belastingmaatregel, is aannemelijk dat herformulering niet of nauwelijks heeft plaatsgevonden. Dat zou kunnen komen doordat light-varianten van belaste producten al beschikbaar waren, of dat de belaste producten moeilijk te herformuleren zijn (zoals boter of bepaalde vleessoorten die nu eenmaal een bepaald vetgehalte hebben) (42). De maatregel was onderdeel van een pakket aan maatregelen met als doel de inkomensbelasting te verlagen. De wet werd ingetrokken per januari 2013, nog voordat de eventuele gezondheidswinst als gevolg van de belasting was geëvalueerd. De maatregel was ruim een jaar van kracht. Als redenen voor intrekking worden vooral economische motieven genoemd. Er waren zorgen dat Denen naar Zweden en Duitsland zouden reizen om goedkoop voedingsmiddelen met een hoog vetgehalte in te kopen, wat ten koste zou gaan van de Deense economie. Een andere zorg was dat de levensmiddelenindustrie als gevolg van de belasting mogelijk een deel van de productie, en daarmee werkgelegenheid, naar het buitenland zou verplaatsen. Daarnaast was er kritiek op de administratieve last die de maatregel voor het bedrijfsleven opleverde (43).

Denemarken heeft ook geëxperimenteerd met stille herformulering gericht op reductie van de calorie inname (44).

#### *Zuid-Afrika*

In Zuid-Afrika is sinds 2013 een wet van kracht waarin het maximale zoutgehalte in 13 productgroepen wettelijk is vastgelegd met stapsgewijze reductie-doelen voor 2016 en 2019 (45). Het tot stand komen van deze wet is voorafgegaan door een intensieve samenwerking tussen beleidsmakers en academici, waarbij wetenschappelijk bewijs voor de impact van de zoutinname op de gezondheidsstatus van Zuid Afrikanen een belangrijke pijler vormde. Voorafgaand aan de wetgeving

werden data over de, specifiek voor Zuid Afrika, te verwachten benefits regelmatig naar buiten gebracht. Momentum werd gehaald uit wereldwijde initiatieven en veel tijd werd besteed aan het begrijpen van de zorgen bij de industrie en het informeren van de media (46). De impact van de maatregel werd vooraf berekend met een model en liet zien dat deze wettelijke maatregelen alleen niet voldoende zouden zijn om de zoutinname in Zuid-Afrika te laten dalen tot het gewenste niveau. De reden hiervoor lag besloten in het relatief hoge zout-gebruik thuis. Massa mediale bewustwordingscampagnes werden ingezet om de wettelijke maatregelen te ondersteunen (47).

### *Chili*

De Chileense overheid heeft in 2016 wetgeving ingevoerd, waarmee een front-of-pack waarschuwingslogo verplicht op bepaalde voedingsmiddelen moet staan (48). Het logo bestaat uit een zwart-wit stopteken, dat verplicht op de verpakking van een voedingsmiddel moet worden geplaatst als het aandeel verzadigd vet, suiker, zout of calorieën per 100 gram boven een vastgestelde norm komt. Het waarschuwingslogo bevat de tekst "Bevat veel ..." en daarnaast de tekst "Ministerie van Gezondheid". Als de hoeveelheid van meer dan één nutriënt in het voedingsmiddel boven het vastgestelde maximum komt, krijgt de verpakking voor ieder nutriënt apart een waarschuwingslogo (maximaal vier). De maximumgehalten van de vier nutriënten zoals geïmplementeerd met de invoering van de wet, werden gedurende 36 maanden na invoering in twee stappen verder verlaagd. Na invoering van de verplichte waarschuwingslogo's, zijn levensmiddelenfabrikanten onmiddellijk gestart met het herformuleren van hun producten. Tussen januari 2015 en maart 2016, zijn naar schatting zo'n 1550 van de 8000 producten aangepast, met als doel het verlagen van het gehalte van minstens één van de vier nutriënten waarvoor een waarschuwingslogo verplicht is. Dat betekent dat de samenstelling van één op de vijf producten gezonder is geworden. De regelgeving wordt door levensmiddelenfabrikanten ook gebruikt om producten met een gezondere samenstelling aan te prijzen. Zo heeft Coca-Cola een campagne gelanceerd met de slogan "Zonder logo's, net zo smaakvol" om nieuwe varianten Sprite en Fanta aan te prijzen (49).

In 2002 ontstond in Chili voor het eerst discussie over overheidsmaatregelen om overgewicht tegen te gaan. Een eerste aanzet tot de huidige wetgeving werd in 2007 geformuleerd. Het duurde dus zo'n 10 jaar voor de uiteindelijke versie van de wet werd ingevoerd. In die periode zijn verschillende stakeholders betrokken bij de totstandkoming van de wettekst, waaronder voedingswetenschappers voor het vaststellen van de nutriëntcriteria. Ook zijn openbare consultaties gehouden waarin academici, industrie en in mindere mate maatschappelijke organisaties hebben gereageerd op de voorgenomen wetgeving. Levensmiddelenfabrikanten hebben vanaf het begin aangegeven tegenstander van de nieuwe wetgeving te zijn en hebben actief tegen invoering van de wet gelobbyd (50). Het zou de vrijheid van expressie schaden, eigen verantwoordelijkheid van de consument onderschatten en het complexe probleem van overgewicht niet oplossen (hiervoor is volgens de industrie educatie nodig), aldus de woordvoerders van deze branche. Maatschappelijke partijen zijn nauwelijks bij het proces betrokken geweest en hadden daardoor ook

slecht inzicht in hoe de wetgeving tot stand is gekomen.

De Chileense levensmiddelenindustrie heeft een aantal specifieke kritiekpunten op de wet geuit. Zo zou het bezwaarlijk zijn dat consumenten de waarschuwingslogo's per 100 gram wellicht moeilijk kunnen vertalen naar een voedingswaarde per portie. Een ander punt van kritiek is dat voor de nutriëntmaxima alleen onderscheid gemaakt wordt tussen vloeibare en vaste voedingsmiddelen en niet tussen productgroepen, terwijl de gemiddelde nutriëntsamenstelling per type voedingsmiddel kan verschillen. Zo is herformulering op basis van de nutriëntcriteria niet voor alle producten mogelijk: als bijvoorbeeld het vetgehalte van chocolade onder het maximumgehalte voor verzadigd vet wordt gebracht, zou het product niet meer aan de criteria voldoen om chocolade genoemd te mogen worden. Gezien de recente invoering van de wetgeving is er op dit moment nog weinig te zeggen over het effect dat de maatregelen zullen hebben op energie-inname of overgewicht. Canada en Israël kijken naar de mogelijkheden voor het implementeren van een logo zoals is Chili.

## Referenties

1. Ocké MC, Toxopeus I, Geurts M, Mengelers M, Temme EHM, Hoeymans N. Wat ligt er op ons bord? Veilig, gezond en duurzaam eten in Nederland. RIVM rapport 2016-0200. Bilthoven: RIVM; 2017.
2. Boer JM, Buurma EM, Hendriksen MAH, van Kranen H, Milder I, Ocké MC, et al. Health aspects of the Dutch diet. Background report to 'What is on our plate? Safe, healthy and sustainable food in the Netherlands.' RIVM rapport 2016-0197. Bilthoven: RIVM; 2017.
3. Brink L, Postma-Smeets A, Stafleu A, Wolvers D. Richtlijnen Schijf van Vijf 2016. Den Haag: Voedingscentrum; 2016.
4. EZ, VWS. Resultaten Voedseltop. Beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brieven/2017/02/23/bijlage-2-bij-kamerbrief-slotverklaring-nationale-voedseltop-26-januari-2017/bijlage-2-bij-kamerbrief-slotverklaring-nationale-voedseltop-26-januari-2017.pdf>. Den Haag: EZ; 2017.
5. Stichting Ik Kies Bewust. Productcriteria Stichting Ik Kies Bewust. Versie 2015, v2.; 2015.
6. Joint WHO/FAO Expert Consultation. Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases. Report of a Joint WHO/FAO Expert Consultation. WHO technical report series ; 916. Geneva; 2003.
7. Roodenburg AJC, Popkin BM, Seidell JC. Development of international criteria for a front of package food labelling system: the International Choices Programme. European Journal of Clinical Nutrition. 2011;65(11):1190-200.
8. Akkoord Verbetering Productsamenstelling zout, verzadigd vet, suiker (calorieën). Den Haag; 23 januari 2014.
9. Milder IEJ, Brants HAM, Toxopeus IB, Westenbrink S, Temme EHM. Vergelijking van zout-, verzadigd vet- en suikergehalten in voedingsmiddelen tussen 2011 en 2016. RIVM Herformuleringsmonitor 2016. RIVM Briefrapport 2017-0011. Bilthoven: RIVM; 2016.
10. Vyth EL, Steenhuis IH, Roodenburg AJ, Brug J, Seidell JC. Front-of-pack nutrition label stimulates healthier product development: a quantitative analysis. The international journal of behavioral nutrition and physical activity. 2010;7:65.
11. WHO. SHAKE. The salt habit. The SHAKE Technical Package for Salt Reduction. 2016.
12. WCRF. NOURISHING framework. I: Improve nutritional quality of the whole food supply.
13. Trusková I, Bezegová D, Horváthová-Trúchla K, Józeffiová E, Kromerová K, Némethová D. Best practices of the Member States in food reformulation. Survey on Member States „trio questionnaire 2016“. Public Health Authority of the Slovak Republic; 2016.
14. WHO. Better food and nutrition in Europe: a progress report monitoring policy implementation in the WHO European Region. 2018.

15. Trieu K, Neal B, Hawkes C, Dunford E, Campbell N, Rodriguez-Fernandez R, et al. Salt Reduction Initiatives around the World –A Systematic Review of Progress towards the Global Target. *PloS one*. 2015;10(7).
16. Hyseni L, Elliot-Green A, Lloyd-Williams F, Kypridemos C, O'Flaherty M, McGill R, et al. Systematic review of dietary salt reduction policies: Evidence for an effectiveness hierarchy? *PloS one*. 2017;12(5):e0177535.
17. Kloss L, Meyer JD, Graeve L, Vetter W. Sodium intake and its reduction by food reformulation in the European Union – A review. *NFS Journal*. 2015;1(June 2015):Pages 9-19.
18. Werkgroep IBO Gezonde leefstijl. IBO Gezonde leefstijl. Eindrapportage van de werkgroep "IBO Gezonde leefstijl". April 2016.
19. Barberio AM, Sumar N, Trieu K, Lorenzetti DL, Tarasuk V, Webster J, et al. Population-level interventions in government jurisdictions for dietary sodium reduction: a Cochrane Review. *International Journal of Epidemiology*. 2017;46(5):1551–63.
20. Bryden A, Petticrew M, Mays N, Eastmure E, Knai C. Voluntary agreements between government and business—A scoping review of the literature with specific reference to the Public Health Responsibility Deal. *Health Policy*. 2013;110:186– 97.
21. WHO. Incentives and disincentives for reducing sugar in manufactured foods An exploratory supply chain analysis.; 2017.
22. Geschat effect van lagere zoutgehalten in voedingsmiddelen op de dagelijkse zoutinname in Nederland. Bilthoven: RIVM; 2018.
23. Geschat effect van lagere suikergehalten in voedingsmiddelen op de dagelijkse suikerinname in Nederland. Bilthoven: RIVM; 2018.
24. FSA. New salt reduction targets published. Beschikbaar via <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120403164005/http://www.food.gov.uk/news/newsarchive/2006/mar/salttargets> 2006.
25. Hannah C Brinsden FJH, Katharine H Jenner, Graham A MacGregor. Surveys of the salt content in UK bread: progress made and further reductions possible. *BMJ Open* 2013;3:e002936 doi:101136/bmjopen-2013-002936. 2013.
26. Sadler K, Nicholson S, Steer T, Gill V, Bates B, Tipping S, et al. National Diet and Nutrition Survey - Assessment of dietary sodium in adults (aged 19 to 64 years) in England, 2011. Department of Health; 2011.
27. He FJ, Brinsden HC, MacGregor GA. Salt reduction in the United Kingdom: a successful experiment in public health. *Journal of Human Hypertension*. 2014;28:345–52.
28. Wyness LA, Buttriss JL, Stanner SA. Reducing the population's sodium intake: the UK Food Standards Agency's salt reduction programme. *Public Health Nutrition*. 2011;15(2):254–61.
29. Department of Health. Public Health Responsibility Deal. F9. Salt reduction 2017. Beschikbaar via <https://responsibilitydeal.dh.gov.uk/pledges/pledge/?pl=49>. 2017.
30. MacGregor GA, He FJ. Food and the responsibility deal: how the salt reduction strategy was derailed. *BMJ*. 2015;350(h1936).



31. Knai C, Petticrew M, Durand MA, Eastmure E, James L, Mehrotra A, et al. Has a public-private partnership resulted in action on healthier diets in England? An analysis of the Public Health Responsibility Deal food pledges. *Food policy*. 2015;54(2015):1-10.
32. Durand MA, Petticrew M, Goulding L, Eastmure E, Knai C, Mays N. An evaluation of the Public Health Responsibility Deal: Informants' experiences and views of the development, implementation and achievements of a pledge-based, public-private partnership to improve population health in England. *Health Policy*. 2015;119(11):1506-14.
33. Knai C, James L, Petticrew M, Eastmure E, Durand MA, Mays N. An evaluation of a public-private partnership to reduce artificial trans fatty acids in England, 2011-16. *European journal of public health*. 2017;27(4):605-8.
34. Public Health England. Sugar Reduction: Achieving the 20%. A technical report outlining progress to date, guidelines for industry, 2015 baseline levels in key foods and next steps.; March 2017.
35. Spiteri M, Soler L-G. Food reformulation and nutritional quality of food consumption: an analysis based on households panel data in France. *European journal of clinical nutrition*. 2018;72(2):228-35.
36. Julia C, Hercberg S. Nutri-Score: evidence of the effectiveness of the French front-of-pack nutrition label. *Ernahrungs Umschau*. 2017;64(12):181-7.
37. Julia C, Hercberg S. Big Food's Opposition to the French Nutri-Score Front-of-Pack Labeling Warrants a Global Reaction. *American Public Health Association*; 2018.
38. Pietinen P, Paturi M, Reinivuo H, Tapanainen H, Valsta L. FINDIET 2007 Survey: energy and nutrient intakes. *Public health nutrition*. 2010;13(6A):920-4.
39. Karppanen H, Mervaala E. Sodium intake and hypertension. *Progress in cardiovascular diseases*. 2006;49(2):59-75.
40. Smed S, Scarborough P, Rayner M, Jensen J. The effects of the Danish saturated fat tax on food and nutrient intake and modelled health outcomes: an econometric and comparative risk assessment evaluation. *European journal of clinical nutrition*. 2016;70(6):681.
41. Jensen J, Smed S. The Danish tax on saturated fat-short run effects on consumption, substitution patterns and consumer prices of fats. *Food Policy*. 2013;42:18-31.
42. The European Competitiveness and Sustainable Industrial Policy Consortium. Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector. *Ecorys*: Rotterdam; 2014.
43. Vallgarda S, Holm L, Jensen JD. The Danish tax on saturated fat: why it did not survive. *Eur J Clin Nutr*. 2015;69(2):223-6.
44. Jensen JD, Sommer I. Reducing calorie sales from supermarkets - 'silent' reformulation of retailer-brand food products. *The international journal of behavioral nutrition and physical activity*. 2017;14(1):104.
45. Department of health. Regulations relating to the reduction of sodium in certain foodstuffs and related matters: amendment. *Government Gazette: South Africa*; 2016.
46. Hofman K, Tollman S. Population health in South Africa: a view from the salt mines. *The Lancet Global Health*. 2013;1(2):e66-e7.

47. Eksteen G. Salt intake in South Africa: a current perspective: guest editorial. *Journal of Endocrinology, Metabolism and Diabetes in South Africa*. 2015;20(1):9-14.
48. Boza S, Guerrero M, Barreda R, Espinoza M. Recent changes in food labelling regulations in Latin America: the cases of Chile and Peru - Working paper no. 04/2017. SECO/WTI Academic Cooperation Project. 2017.
49. Jacobs A. In *Sweeping War on Obesity, Chile Slays Tony the Tiger*. *NY Times*. 07 Feb 2018.
50. Corvalán C, Reyes M, Garmendia M, Uauy R. Structural responses to the obesity and non - communicable diseases epidemic: the Chilean Law of Food Labeling and Advertising. *Obesity Reviews*. 2013;14(S2):79-87.



**RIVM**

*De zorg voor morgen begint vandaag*

