

## Ketenbrede Afspraken

Eindevaluatie van het Akkoord Verbetering Productsamenstelling  
van de Wetenschappelijke Advies Commissie Productverbetering

April 2021

WAC Leden

Dr. Danielle Wolvers

Dr. Ronald Mensink

Dr. Ronald Visschers

WAC Secretariaat

Ir. Caroline Wilson – van den Hooven

## SAMENVATTING

Bij de afsluiting van het Akkoord Verbetering Productsamenstelling concludeert de Wetenschappelijke Adviescommissie dat:

- In de actieve periode van het Akkoord Verbetering Productsamenstelling (AVP) het ambitieniveau van 30 afspraken voor herformulerings-doelstellingen in productcategorieën is geformuleerd, waarvan er 17 door de wetenschappelijke adviescommissie (WAC) zijn beoordeeld.<sup>1</sup>
- De potentiële reductie op basis van deze afspraken voor zout uitkomt op bijna 0,5 gram op een dagelijkse inname van 8,7 gram ( 5,6 % van de dagelijkse inname), voor suiker was de reductie 7,5 gram op een dagelijkse inname van 114 gram (6,5% van de dagelijkse inname).<sup>2</sup> Voor verzadigd vet zijn geen concrete afname cijfers beschikbaar.
- De doelstellingen van het originele AVP uit 2014 voor wat betreft het verminderen van het zoutgehalte van voedingsproducten worden dus voor bijna 20% worden gerealiseerd, indien alle afspraken ook daadwerkelijk geïmplementeerd worden.<sup>3</sup> Voor suiker was geen concrete doelstelling afgesproken in het AVP.
- Van de producten binnen de productcategorieën wordt 20 tot 50% daadwerkelijk gereduceerd, maar binnen productcategorieën worden veel uitzonderingen gemaakt waardoor niet altijd duidelijk is welke producten wel of niet meegenomen zijn in de gemaakte afspraken.
- Het ontbreken van de volumedata<sup>4</sup> grote onnauwkeurigheid in de voorspelling van de effecten met zich meebrengt.
- De werkwijze van de WAC lopende het traject is bijgesteld omdat de voorgelegde afspraken, gemeten naar wetenschappelijke maatstaven, vaak onvoldoende waren uitgewerkt om een goed onderbouwd oordeel te kunnen vellen.
- De WAC een ongevraagd advies heeft uitgebracht in december 2017 waarin aangedrongen werd op ambitieuzere voorstellen, aandacht voor doelgroepen en het sneller maken van plannen voor belangrijke productgroepen.

*De Wetenschappelijke Adviescommissie adviseert om in de toekomst:*

- Door te gaan met het herformuleren van voedingsproducten. Hoewel de originele doelstellingen niet behaald zijn, levert de inspanning wel een concreet resultaat met het in acht nemen van de bijdrage die daarvan te verwachten valt in het grotere geheel.
- Voor vervoliprogramma's doelstellingen af te spreken die wel haalbaar en tegelijkertijd ook uitdagend zijn.

---

<sup>1</sup> <https://www.akkoordverbeteringproductsamenstelling.nl/afspraken-en-resultaten/overzicht-productgroep>

<sup>2</sup> Ter Borg et al. Het geschatte effect van het Akkoord Verbetering Productsamenstelling op de dagelijkse zout- en suikerinname in Nederland. RIVM Briefrapport 2020-0173.

<sup>3</sup> In 2014 was de gemiddelde consumptie circa 8,7g zout pppd. De doelstelling van het akkoord was om dit te reduceren tot 6 gram pppd. Er zijn tot 2020 afspraken gemaakt die neerkomen op een reductie van 0,5 gram. Dit is bijna 20% van de originele reductiedoelstelling van 2,7 gram pppd.

<sup>4</sup> In de huidige werkwijze wordt uitgegaan van gemiddelden per product over de hele categorie. Omdat niet alle producten evenveel geconsumeerd worden geeft dit grote onzekerheid over het beoogde effect. Om meer zekerheid te krijgen zou de reductie op basis van de volumedata bepaald moeten worden.

- Meer afspraken voor productcategorieën parallel te maken, zodat sneller een beter resultaat behaald kan worden.
- Gegevens over de volumes van inname beter beschikbaar te maken, zodat de te bereiken effecten ook nauwkeuriger voorspeld kunnen worden.
- De borging inclusief monitoring op het uitvoeren van de reeds gemaakte uitspraken niet uit het oog te verliezen zodat alle gemaakte afspraken ook werkelijk uitgevoerd worden.
- De borging van en monitoring voor nieuwe afspraken concreter en beter meetbaar te maken.

## TOTAALBEELD

De Wetenschappelijke Adviescommissie (WAC) heeft in totaal 17 herformuleringsafspraken voor verlaging van het verzadigd vet, zout- en/of suikergehalte in productcategorieën beoordeeld die gemaakt zijn in het kader van het Akkoord Verbetering Productsamenstelling (AVP). De eindrapportage van het RIVM over geschatte effecten van deze afspraken<sup>5</sup> laat zien dat hiermee een potentiële reductie van de zoutinname van bijna 5,7% gerealiseerd is. De geschatte potentiële reductie van ingenomen suiker komt uit op 6,5% van de dagelijkse inname. Voor verzadigd vet is de verwachte impact van het AVP kleiner, omdat hierover minder afspraken gemaakt zijn. Belangrijk is dat het bij alle afspraken gaat om een potentiële reductie die nog behaald moet worden. Om deze reductie terug te zien in daadwerkelijke consumptie moeten de plannen ook echt geïmplementeerd worden en moet er verder ook geen verschuiving van gemiddelde consumptiepatronen optreden.

### *Realisatie ten opzichte van plan en ambitie AVP*

De ambitie van het AVP was om een reductie van de consumptie van 30% zout (oftewel circa 2,7 gram) per persoon per dag te realiseren (excl. vleesvervangers). Van deze ambitie is bijna 20% gerealiseerd, hetgeen overeenkomt met 5,7% van de totale dagelijkse zoutinname. Voor suiker was er geen concrete beoogde reductie, maar is de potentiële verlaging in de dagelijkse inname min of meer vergelijkbaar (6,5%). In 2018 heeft het RIVM een inschatting gemaakt van de extra reductie die behaald zou kunnen worden op basis van verbreding van het aantal producten en productgroepen en aanscherping van reductiedoelstellingen<sup>6,7</sup>. De analyse liet zien dat dit nog extra resultaat op zou kunnen leveren, maar deze uitbreidingen zijn nauwelijks geïmplementeerd.

Bij het opstellen van de afspraken vanuit de sector was één van de uitgangspunten dat een geleidelijke, stapsgewijze afname van zout en suikergehaltes in de tijd voor consumenten acceptabel zou zijn. Deze werkwijze is slechts sporadisch uitgewerkt. De afgelopen jaren is wel gebleken dat er structureel meer tijd nodig is om per sector tot afspraken te komen dan in eerste instantie wordt aangenomen. Dikwijls werden de geplande data voor beoordeling van afspraken niet gehaald en uitgesteld. De WAC is van mening dat dit deels te wijten is aan de complexiteit van het proces maar dat ook de inzet van capaciteit vanuit de begeleidende organisaties (FNLI en CBL) om het proces te begeleiden hieraan heeft bijgedragen.

Om de impact van het AVP nog te vergroten is het belangrijk dat de nog te maken afspraken, waaronder nog steeds een aantal belangrijke categorieën, nu zo snel mogelijk afgerond en geëffectueerd worden. Wanneer de laatste afspraken binnen het AVP op korte

---

<sup>5</sup> Ter Borg et al. Het geschatte effect van het Akkoord Verbetering Productsamenstelling op de dagelijkse zout- en suikerinname in Nederland. RIVM Briefrapport 2020-0173.

<sup>6</sup> RIVM. Geschat effect van lagere suikergehaltes in voedingsmiddelen op de dagelijkse suikerinname in Nederland. 2018.

<sup>7</sup> RIVM. Geschat effect van lagere zoutgehalten in voedingsmiddelen op de dagelijkse zoutinname in Nederland. 2018.

termijn gerealiseerd worden, zouden er AVP-afspraken zijn over een aanzienlijk deel van de productcategorieën in het retail-kanaal. De WAC onderstreept het belang van dit resultaat en adviseert om extra organisatorische inspanningen en expertise in te zetten om de laatste afspraken ook te effectueren. Ook adviseert de WAC om in de toekomst meer afspraken parallel te maken en te sturen op aanscherpen én verbreden. Gezien het succes van het maken van vervolgsafspraken bij de zuivel, conserven en frisdrank is er nog veel mogelijk.

De uitwerking van herformuleringsafspraken per categorie is in de loop van de jaren qua uitwerking redelijk geconvergeerd. Toch is het vaak onduidelijk op welk deel van de producten in een specifieke categorie de afspraak nu van toepassing is. De WAC adviseert om dit in de toekomst per afspraak duidelijker en op uniforme wijze vast te stellen. Ook wordt er nog te veel ruimte gemaakt voor uitzonderingen. De WAC adviseert om dit te beperken en eenduidige afspraken te maken over valide argumentatie voor het maken van uitzonderingen. Omdat de huidige vorm waarin de afspraken worden vastgelegd weinig tot geen specifieke technische, fysiologische of sociologische vraagstukken beschrijft, bleek het maar zeer beperkt mogelijk om een wetenschappelijk advies over het ambitieniveau van de afspraken te geven. Wel werd in de voorstellen de verwachte reducties duidelijk beschreven. Omdat deze voor een aantal maatschappelijke partijen zoals de Nierstichting, Hartstichting en de Consumentenbond van belang zijn adviseert de WAC om bij de uitwerking van het Nationaal Preventieakkoord deze partijen te betrekken bij de jaarlijkse evaluatie van het ambitieniveau.

De WAC ziet nog steeds kansen om de impact van het akkoord verder te vergroten. De unieke samenstelling van de ondertekenende partijen van het AVP kan nog beter worden benut. Inspanningen binnen horeca, retail en productie zouden elkaar beter kunnen aanvullen en versterken. Hiervoor is een meer gestructureerde samenwerking nodig. Dit geldt vooral voor categorieën die zowel thuis als buitenshuis geconsumeerd worden zoals pizza's en diverse kant-en-klaar producten. De WAC adviseert om de samenwerking tussen deze partijen zoveel mogelijk te versterken in het kader van het Nationaal Preventie Akkoord. Er kan dan ook breder gekeken worden welke alternatieve strategieën, naast herformulering, bij kunnen dragen aan een gezonder consumptiepatroon. Hierbij kan het gaan om aanpalende maatregelen zoals bijvoorbeeld portiegrootte, verandering van aanbod per locatie, stimuleren van gezond eetgedrag en beprijzen.

### *Internationaal kader*

Binnen de Europese agenda is herformulering van voedingsproducten een speerpunt maar op nationaal niveau zijn er grote verschillen in de aanpak. Verder worden de behaalde resultaten door de landen op zeer uiteenlopende wijze gerapporteerd. Zo rapporteert het Noorse initiatief in de mid-term evaluatie<sup>8</sup> alleen het aantal deelnemers en de mate waarin deze zelf tevreden zijn. Door de Food and Drink Federation in het Verenigd Koninkrijk wordt gerapporteerd dat er in 2020 ten gevolge van de herformuleringsinspanningen sinds 2016 circa 11% minder suiker in een gemiddelde winkelmand zit en circa 14% minder zout<sup>9</sup>. Volgens de RIVM rapportage heeft het AVP in Nederland geresulteerd in een gemiddelde

---

<sup>8</sup> <https://www.fafono.no/zoo-publikasjoner/fafo-notater/item/partnership-for-a-healthier-diet-mid-term-report-2019>

<sup>9</sup> <https://www.fdf.org.uk/fdf/what-we-do/diet-and-health/reformulation-and-portion-size/>

inname reductie van 6,5% suiker en 5,7% zout. Omdat in beide berekeningen verschillende aannames worden gedaan is het lastig om de resultaten direct te vergelijken.

De herformuleringsafspraken per productcategorie binnen het AVP zijn in de uitwerking redelijk geconvergeerd. Typisch behelst de afspraak een reductie van het gemiddelde gehalte in verschillende categorieën van circa 10% zout en 10% suiker bij een looptijd van circa 2 jaar. De samenstelling van producten met de hoogste gehalten aan zout en suiker binnen de categorie worden aangepast door het instellen van een maximum norm. Typisch gaat het dan om tussen de 20 en 50% van het geïnventariseerde aanbod dat een verbetering door moet gaan voeren. Uitzondering hierop zijn de afspraken over frisdranken waarin een bredere aanpak wordt neergelegd.

## OBSERVATIES EN AANBEVELINGEN.

Terugkijkend concludeert de WAC dat het ambitieniveau bij het maken van het AVP erg hoog was. Dit heeft 2 negatieve effecten gehad: de WAC heeft het ambitieniveau in het begin steeds getoetst aan dit kader en daardoor vaak moeten concluderen dat het gestelde ambitieniveau niet gehaald werd. Daarnaast is ook naar buiten toe het beeld ontstaan dat beloftes niet waargemaakt zijn. De WAC adviseert daarom om in de toekomst afspraken te maken die beter aansluiten op haalbare stappen binnen productcategorieën en die ook concreet getoetst kunnen worden. Dit kan tot groter maatschappelijk draagvlak leiden.

Het bereikte resultaat voor zout is bijna 20 procent van de originele doelstelling. De WAC heeft in haar ongevraagd advies 2017 al aangedrongen op voortgang in belangrijke categorieën zoals Pizza's, Chips en zoutjes, Koek, banket zoetwaren en tussendoortjes. Voor suiker ontbraken al langer belangrijke afspraken over zoetwaren en tussendoortjes. Aangezien nog niet alle afspraken zijn geëffectueerd is het mogelijk dat de uitkomst verder achterblijft. Het is daarom noodzakelijk om te blijven borgen dat de afspraken worden uitgevoerd en aan te sturen op vervolgafspraken voor aanscherping en verbreding. Daarnaast kan er gewerkt worden aan een eenduidiger aanpak: heldere afspraken met betrekking tot de samenstelling van de categorieën op productniveau, meer ondersteuning zodat afspraken sneller tot stand kunnen komen, meer expertise, minder uitzonderingen, en op alle consumptiekanalen. De WAC adviseert om deze punten vooral mee te nemen bij de implementatie in het kader van het Nationaal Preventie Akkoord.

De WAC adviseert om de samenwerking tussen de partijen van het akkoord te intensiveren en beter af te stemmen in het kader van het preventieakkoord. Er zijn veel verschillende aanbodkanalen en dat maakt dat voor herformuleringsafspraken meer afstemming noodzakelijk is. Het feit dat deze verschillende kanalen vertegenwoordigd zijn in het AVP biedt nog steeds een unieke kans om deze afstemming op nationaal niveau uit te werken en daarmee voorop te lopen. Verder valt het de WAC op dat de inspanningen van FNLI/CBL wel gekwantificeerd zijn maar die van de KHN en Veneca niet kwantitatief op de website worden gerapporteerd.

De aan de WAC voorgelegde afspraken behelzen in de regel een reductievoorstel van het product-gemiddelde percentage zout/suiker/verzadigd vet voor producten die via supermarkten verkocht worden. Om de impact per herformuleringsafpraak te bepalen is het belangrijk om te realiseren dat deze, uitgedrukt als potentiële verlaging van de inname per categorie, dan bepaald wordt door een zestal factoren:

- \* verlagingsniveau per AVP-afpraak
- \* verkochte volume per product
- \* percentage producten dat valt binnen de afspraak
- \* percentage toegestane uitzonderingen
- \* consumptiepercentage via de retail
- \* verschuiving aankopen binnen of buiten de categorie

Al deze factoren zullen de uiteindelijke kwantitatieve impact beïnvloeden. De WAC heeft adviezen opgesteld met betrekking tot de afzonderlijke factoren op hoofdlijnen.

### *Verlagingsniveau per AVP-afspraken*

De afgesproken procentuele verlaging van de zout- en suikergehaltes van de verschillende afspraken liggen typisch rond de 5-10%. Bij de motivatie voor deze keuze wordt in de regel verwezen naar technologische haalbaarheid en voorkomen van verandering in aankoopgedrag vanwege verandering in smaak. Hierbij ontbreekt vaak een nadere onderbouwing of een plan om op langere termijn deze bezwaren weg te nemen. De WAC adviseert om het ambitieniveau hier te verhogen. Waar niet duidelijk is wat de technologische barrières zijn of hoe deze binnen een redelijke termijn opgelost kunnen worden, zouden concrete plannen voor een langere termijn realisatie en een gezamenlijke aanpak van technologische hordes onderdeel moeten zijn van de afspraak. Hiermee zou ook meer continuïteit in de plannen komen. De WAC hoopt dat de nieuwe afspraken binnen het Nationaal Preventieakkoord dit aspect concreet uitwerken.

### *Verkocht volume per product*

Omdat de aard van de afspraken zich richt op een verlaging van het gemiddelde per productcategorie zit er een intrinsieke onzekerheid in het bepalen van de impact van de afspraken. In de regel wordt afgesproken dat de 20 tot 50% van de producten in een categorie met de hoogste zout/suiker/(verzadigd) vetgehaltes de samenstelling verlagen tot een afgesproken maximum. Op deze wijze kan het gemiddelde gehalte per product in een categorie dalen met het afgesproken percentage. De WAC verwacht dat de gewogen bijdrage van de producten waarvan de samenstelling daadwerkelijk wordt verbeterd in de categorie kan verschillen. Dit kan zowel een positief als een negatief effect zijn. In de regel verwacht de WAC dat dit effect tot een overschatting van de impact leidt omdat verwacht wordt dat de producten met de meest extreme samenstelling niet evenredig veel geconsumeerd worden. Binnen de stuurgroep is regelmatig gesproken over de noodzaak om consumptie volumedata te gebruiken om de plannen te onderbouwen. De WAC adviseert concreet te onderzoeken wat de bruikbaarheid en kosten voor deze informatie zijn en daarbij mee te nemen dat categorieën in de toekomst beter afgestemd kunnen worden op de beschikbare volumedata.

### *Percentage producten dat valt binnen de afspraak*

Een terugkerend punt van zorg van de WAC is de wijze waarop de selectie van producten in de verschillende categorieën tot stand komen. Hierbij wordt uitgegaan van een clustering die vanuit een industrieel perspectief logisch is maar die vanuit consumentkeuze niet altijd logisch hoeft te zijn. Denk bijvoorbeeld aan verschillen tussen A-merken en private label. Ook het onderverdelen in allerlei subgroepen is soms complex, waardoor vaak onvoldoende duidelijk is op welk deel van de producten binnen een categorie de herformuleringsafspraken nu betrekking hebben. De WAC adviseert om per afspraak en per categorie helder aan te geven op welk aandeel van de producten in het schap de afspraken betrekking hebben en dit op uniforme wijze te doen zodat een beter inschatting kan worden gemaakt van de impact op de totale inname uit een categorie.

### *Toegestane uitzonderingen*

Per afspraak worden vaak producten uitgezonderd op basis van verschillende argumenten. Hoewel dit soms logisch lijkt, is het in het algemeen niet gewenst om producten uit te zonderen vanwege een bijzondere samenstelling of omdat het product in een te kleine



subgroep zit. Producten die afwijkend worden gebruikt kunnen beter in een eigen categorie worden ondergebracht. Producten die zijn samengesteld of waar bijzondere toevoegingen aan worden gedaan zouden gewoon binnen de systematiek van de eigen categorie moeten vallen. Ook worden veranderende smaak of kwaliteitsbeleving opgevoerd als argument om producten of subgroepen uit te zonderen. Dit argument wijst echter op achterliggende technologische uitdagingen die misschien een korte-termijn niet mogelijk maken. Juist het formuleren van een aanpak om technologische grenzen weg te nemen en bijvoorbeeld te leren van koplopers in de productcategorieën ontbreekt over het algemeen, maar is wenselijk om in de toekomst stappen te kunnen zetten en zou het ambitieniveau verhogen. Uitzonderingen op basis van internationale afspraken zijn vanuit economisch perspectief begrijpelijk, maar de WAC beveelt aan om in deze gevallen in ieder geval aan te geven welke acties ondernomen worden om deze internationale afspraken in de richting van de nationale ambitie te laten bewegen. De WAC is van mening dat uitzonderingen op basis van beperkingen vanwege internationale productieketens moeten worden beperkt; uitgangspunt moet zijn en blijven om alle producten op de Nederlandse markt aan te pakken.

De WAC adviseert om akkoord-breed vast te stellen wat valide argumenten zijn om producten of delen van productcategorieën i) uit te zonderen van herformuleringsafspraken, ii) er eigen herformuleringsafspraken voor te maken, of iii) op een langere termijn aan de orde te laten komen. Deze argumenten moeten systematisch onderbouwd worden.

#### *Consumptiepercentage via supermarkten*

De herformuleringsafspraken waarop de WAC-evaluatie betrekking heeft, gaan in de regel over het supermarkt aanbod. Dit dekt slechts een deel van de totale voedselconsumptie. Het is dus belangrijk om ook bij de afspraken inzichtelijk te maken wat de verhouding in volume tussen de verschillende consumptiekanalen is. Per categorie kan dit percentage verschillen en voor belangrijke categorieën zoals pizza's en kant en klaar maaltijden zou herformuleren in het supermarktaanbod kunnen leiden tot verschuiving richting andere aanbieders. De WAC adviseert om de doelstellingen in dit soort categorieën beter tussen de verschillende partijen af te stemmen. Het is juist de kracht van dit AVP dat al deze partijen om de tafel zitten en hierop aangesproken kunnen worden.

#### *Aankoopgedrag binnen of buiten de categorie*

Het effect van de verbetering van de productsamenstelling zou zich kunnen vertalen in een verschuiving van het aankoopgedrag binnen of buiten de categorie. Dit kan zowel positief als negatief zijn voor de impact. Potentiële veranderingen in smaak of kwaliteit die leiden tot verandering van koopgedrag zullen er echter altijd zijn. De WAC adviseert dat bij het maken van de afspraken alleen rekening gehouden kan worden met eventuele veranderingen in gedrag wanneer van tevoren een inschatting van de impact hiervan is gemaakt.

Leden en voormalig leden van de WAC (affiliaties ten tijde van lidmaatschap van de WAC)

Dr. Ronald Visschers (TNO;TIFN, vice-voorzitter)

Prof. dr. Ir. Ronald Mensink (UM)

Dr. Danielle Wolvers (Voedingscentrum)

Ir. Caroline Wilson- van den Hooven (RIVM, secretaris)

Prof. dr. ir. Hans van Trijp (WUR), mei 2015 t/m november 2018

Dr. Peter de Kok (NIZO), maart 2014 t/m oktober 2018

Prof. dr. Jantine Schuit (RIVM, voorzitter), maart 2014 t/m augustus 2017

Dr. Charon Zondervan (WUR), november 2014 t/m februari 2017

Dr. Stephan Peters (Voedingscentrum), maart 2014 t/m maart 2015

Prof. dr. ir. Hans Brug (VU), maart 2014 t/m januari 2015