



Een kwalitatieve pilot-tussenevaluatie van herformulering van voedingsmiddelen in Nederland

Inzet, ervaren belemmerende en bevorderende factoren en verbeter suggesties voor herformulering en de Nationale Aanpak Produktverbetering door fabrikanten, supermarkten en brancheorganisaties

Sanne Djojosoeparto, Maartje Poelman, Emely de Vet



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Een kwalitatieve pilot-tussenevaluatie van herformulering van voedingsmiddelen in Nederland

Inzet, ervaren belemmerende en bevorderende factoren en verbeteruggesties voor herformulering en de Nationale Aanpak Produktverbetering door fabrikanten, supermarkten en brancheorganisaties

Sanne Djojosoeparto, Maartje Poelman, Emely de Vet
Leerstoelgroep Consumptie en Gezonde Leefstijl

Met dank aan Zoë van Essen

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen University & Research en gesubsidieerd door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Wageningen University & Research
Wageningen, september 2023

Djojosoeparto, S.K., Poelman, M.P., de Vet, E.W.M.L., 2023. *Een kwalitatieve pilot-tussenevaluatie van herformulering van voedingsmiddelen in Nederland; Inzet, ervaren belemmerende en bevorderende factoren en verbeter suggesties voor herformulering en de Nationale Aanpak Produktverbetering door fabrikanten, supermarkten en brancheorganisaties*. Wageningen, Wageningen University & Research. 40 blz.

Trefwoorden: herformulering; Nationale Aanpak Product Verbetering (NAPV); productverbetering; voedingsmiddelen; pilot-evaluatie; interviews

Dit rapport is gratis te downloaden op <https://doi.org/10.18174/637644>.

© 2023 Wageningen, Stichting Wageningen Research, Wageningen University & Research

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij de auteurs van dit rapport.

Het gebruik van cijfers en/of teksten uit het advies of de deelstudies als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan op voorwaarde van bronvermelding. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan voor niet-commerciële doeleinden en na schriftelijke toestemming van de auteurs. Wij aanvaarden geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

Samenvatting	5
Volledig rapport	9
1 Inleiding	11
2 Methoden	16
3 Resultaten	17
3.1 Huidige inspanningen van fabrikanten en supermarkten in het herformuleren van voedingsmiddelen en de bijdrage van de NAPV	17
3.1.1 Huidige inspanningen met betrekking tot herformulering	17
3.1.2 Herformulering en link met bredere doelstellingen	19
3.1.3 Bijdrage NAPV voor herformulering	19
3.2 Ervaren bevorderende factoren voor herformulering	20
3.2.1 Communicatie en marketing herformulering (via Nutri-Score)	20
3.2.2 Motivatie en samenwerking	20
3.2.3 Technologische ontwikkelingen en productinnovatie	21
3.2.4 Stapsgewijs proces en bijdrage NAPV	21
3.3 Ervaren belemmerende factoren bij de herformulering	22
3.3.1 Technologische aspecten	22
3.3.2 Financiële overwegingen	22
3.3.3 Mogelijk gebrek aan consumentenacceptatie	23
3.3.4 Communicatieaspecten	23
3.3.5 Ontbreken van gelijk speelveld en internationale context	24
3.3.6 Ervaren belemmeringen met betrekking tot de NAPV	25
3.4 Suggesties vanuit bedrijven om ervaren knelpunten bij herformulering weg te nemen	27
3.4.1 Communicatie-uitingen	27
3.4.2 Creëren van een gezamenlijke aanpak en een gelijk speelveld	28
3.4.3 Wijzigen aanpak productverbetering	28
3.4.4 Meer duidelijkheid aanpak en richting vanuit de overheid	28
3.4.5 Incentives voor herformulering	29
3.4.6 Strengere eisen herformulering en rol wetgeving	29
3.4.7 Rol van de EU in herformuleringsbeleid vergroten	30
3.4.8 Inzicht in monitoringstraject	30
3.4.9 Implementeren van andere interventies die gezondheid bevorderen	30
4 Conclusies op basis van deze interviewstudie	31
5 Aanbevelingen voor verder onderzoek naar herformulering	35
Literatuur	37

Samenvatting

De voedselconsumptie van mensen wordt sterk beïnvloed door de voedselomgeving. In de huidige voedselomgeving bestaat het overgrote deel van het aanbod uit sterk bewerkte, vette, zoute en suikerrijke voedingsmiddelen. Deze omgeving moedigt daarmee met name voedselkeuzes aan die niet aansluiten bij een gezond voedingspatroon. Om een voedselomgeving te creëren die gezonde voedselkeuzes stimuleert, zijn structurele, universele (preventieve) maatregelen vanuit de overheid essentieel. Het herformuleren van voedingsmiddelen zodat deze een gezondere samenstelling krijgen, is een van deze structurele maatregelen. Door de Nederlandse overheid is middels het Akkoord Verbetering Productsamenstelling (AVP) tussen 2014 en 2020 ingezet op herformulering. De AVP was medeondertekend door de overheid en hierbinnen zijn gezamenlijke afspraken door de branches gemaakt over herformulering. In 2022 is een nieuw nationaal systeem voor productverbetering, de Nationale Aanpak Productverbetering (NAPV), gestart. Het doel van de NAPV is dat in 2030 per productgroep de helft van de producten tot de beste categorie behoort en maximaal 10 procent tot de slechtste qua hoeveelheid voedingsstoffen. De NAPV bestaat uit verschillende onderdelen om herformulering te stimuleren, namelijk criteria, prikkels en doelstellingen.

Aanleiding en doel van dit onderzoek

Dit rapport is geschreven naar aanleiding van een opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) om tussentijds, door middel van een kwalitatieve pilotstudie, te evalueren welke inspanningen fabrikanten momenteel leveren in het herformuleren van voedingsmiddelen, en te achterhalen hoe de NAPV hieraan bijdraagt. Tevens is achterhaald welke bevorderende en belemmerende factoren fabrikanten en supermarkten ervaren bij de herformulering en hoe ervaren knelpunten volgens hen weggenomen kunnen worden.

Pilot-tussenevaluatie als grondslag voor opgehaalde inzichten

Op basis van semigestructureerde interviews met een selecte groep stakeholders (n=16) werkzaam binnen een selectie (n=12) van fabrikanten, supermarkten en brancheorganisaties zijn inzichten verkregen in de huidige inspanningen van deze fabrikanten en supermarkten in het herformuleren van voedingsmiddelen en hoe de NAPV hieraan bijdraagt. Ook zijn op basis van deze interviews inzichten verkregen in welke bevorderende (wat gaat er al goed) en belemmerende (wat nog niet) factoren deze fabrikanten en supermarkten ervaren bij de herformulering en hun ideeën over hoe knelpunten weggenomen kunnen worden. Omdat dit een pilot-evaluatie betrof, bevat het rapport tevens een advies over de wijze en frequentie van het uitvoeren van verdere tussenevaluaties met betrekking tot de herformulering van voedingsmiddelen. De resultaten van deze studie dragen bij aan het verder verbeteren van het huidige beleid met betrekking tot herformulering van voedingsmiddelen en welke afwegingen gemaakt dienen te worden in de verdere voortzetting van dit beleid.

Inzichten in de huidige inspanningen van bedrijven op het gebied van herformulering en de rol die de NAPV daarbij speelt

Van de geïnterviewde bedrijven hebben de meeste de afgelopen jaren, in meer of mindere mate, ingezet op de herformulering van voedingsmiddelen. Voorbeelden waar fabrikanten en supermarkten door middel van herformulering op hebben ingezet, zijn bijvoorbeeld suikerreductie in frisdranken, suiker verlaagd in crackers, tussendoortjes en ontbijtgranen, zout en verzadigd-vetreductie in chips, verzadigd-vetreductie in vleesvervangers, zoutreductie in soepen, zoutreductie in 48+ kaas, zoutreductie in gerookte zalm en herformulering van kinderproducten, zodat deze meer aansluiten bij de Schijf van Vijf. Voor enkele productgroepen zoals koek en gebak en suikerhoudende zuivel (toetjes) lijkt minder te zijn gebeurd op het gebied van herformulering.

Daarnaast is in dit onderzoek inzicht verkregen in de strategieën over de wijze waarop bedrijven inzetten op herformulering. Voorbeelden hiervan zijn het stellen van interne doelstellingen, het aansluiten bij internationale commitments, richtlijnen of regelgeving, prioriteren van producten en product- en technologische innovatie en experimenten, waarbij veelal gebruik wordt gemaakt van een combinatie van

deze strategieën. Met de inzet op bijvoorbeeld *productinnovatie* kunnen bedrijven direct bij de ontwikkeling van de producten rekening houden met verschillende eisen aan de productsamenstelling, zoals de herformuleringscriteria van de NAPV.

Aangezien dit onderzoek een kwalitatieve pilotstudie betrof en een selecte groep van fabrikanten en supermarkten zijn geïnterviewd, zijn op basis van dit onderzoek 'alleen' op beschrijvende wijze eerste inzichten met betrekking tot de herformuleringsinspanningen geleverd. Aanvullend kwantitatief onderzoek of de RIVM-monitor is noodzakelijk om een volledig beeld te verkrijgen van de daadwerkelijke realisatie met betrekking tot de herformulering van producten.

De NAPV speelt voor veel bedrijven geen leidende rol als het gaat om herformulering. Toch hebben bedrijven aangegeven dat de NAPV wel kan bijdragen aan herformulering. Zo vinden bedrijven dat de NAPV bedrijven kan helpen om maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen bij de preventie van overgewicht, meer structuur kan geven in het herformuleringsproces en bedrijven kan aanzetten tot actie en samenwerking.

Uit deze pilot-tussenevaluatie is gebleken dat bedrijven de volgende bevorderende factoren voor herformulering van voedingsmiddelen ervaren:

- de mogelijkheden om herformulering te communiceren en zichtbaar te maken (bijv. met de Nutri-Score);
- motivatie van betrokken professionals om binnen een bedrijf met herformulering aan de slag te gaan;
- goede samenwerking binnen of tussen bedrijven;
- technologische ontwikkelingen en innovatie; en
- een stapsgewijs proces, zodat consumenten langzaam kunnen wennen aan geherformuleerde producten.

Ervaren belemmerende factoren hebben enerzijds te maken met herformulering in algemene zin, zoals technologische en financiële belemmeringen, en angst voor gebrek aan consumentenacceptatie. Anderzijds zijn deze ervaren belemmerende factoren voor herformulering meer direct gerelateerd aan de NAPV. Dat laatste heeft te maken met een gebrek aan kennis over en bewustzijn van de NAPV onder bedrijven, de vrijblijvendheid van de NAPV en de ervaren moeite in het praktisch uitvoeren van de NAPV, zoals de vertaling van de NAPV-richtlijnen naar werkbare afspraken.

Suggesties van de geïnterviewden voor optimalisatie van herformuleringsbeleid in Nederland

De geïnterviewde stakeholders hebben diverse ideeën over hoe de ervaren knelpunten weggenomen kunnen worden, waarmee volgens hen herformulering of de toepassing van de NAPV geoptimaliseerd kan worden. Deze suggesties hebben betrekking op communicatie-uitingen, het creëren van een gezamenlijke aanpak en van een gelijk speelveld, het wijzigen van de huidige aanpak productverbetering, meer duidelijkheid in de aanpak en richting vanuit de overheid, incentives voor herformulering, strengere eisen en wetgeving, verbeterde monitoring, de rol van de EU in herformuleringsbeleid vergroten en andere maatregelen die gezondheid bevorderen. Echter over de invulling van sommige suggesties verschillen de meningen (bijv. over de rol van de Nutri-Score binnen herformulering of nationale wet- en regelgeving met betrekking tot herformulering).

Over het algemeen blijkt uit deze interviewstudie dat er behoefte is aan een duidelijke strategie ten behoeve van implementatie van de NAPV en daaraan gerelateerde monitoring vanuit de overheid. Ook blijkt uit de interviews dat de rolverdeling in de uitvoering van de NAPV niet altijd helder is. Verschillende bedrijven geven aan meer regie en/of ondersteuning vanuit VWS te verwachten (bijv. duidelijkheid monitoring van de NAPV-resultaten); bereiken en betrekken van *alle* producenten, rangschikking opstellen van productgroepen om mee te beginnen om grootste impact te maken, concrete afspraken met *alle* bedrijven maken, ondersteuning bieden (bijv. mensen aanwijzen met wetenschappelijke technologische expertise of expertise over de Nutri-Score).

Reflectie op suggesties van bedrijven

Deze studie heeft laten zien dat fabrikanten en supermarkten verschillende bevorderende en belemmerende factoren ervaren met betrekking tot herformulering en suggesties hebben om knelpunten die zij ervaren, te overkomen. Wij hebben in het rapport een reflectie opgenomen waarin bevindingen uit deze interviewstudie zijn vergeleken met wetenschappelijke literatuur. Daar kwam onder andere uit naar voren dat volgens de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) herformuleringsprogramma's het succesvolst zijn als deze worden

geleid en gereguleerd door de overheid, mede omdat dit een gelijk speelveld creëert. Daarbij heeft de WHO aangegeven dat de overheid een duidelijk plan moet hebben om verandering op onafhankelijke wijze te monitoren en bedrijven te kunnen houden aan hun verantwoordelijkheid voor het bereiken van bepaalde doelen. Gezien de geïdentificeerde knelpunten in dit onderzoek, waaronder de vrijblijvendheid van de NAPV, kan een gedetailleerder en concreter plan van aanpak meer duidelijkheid geven over de rolverdeling, doelstellingen en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen. Hiervoor zou in de toekomst allereerst een verdiepende verkenning kunnen worden gedaan onder fabrikanten en supermarkten over *hoe* er beter invulling kan worden gegeven aan verschillende geïdentificeerde behoeften en knelpunten om de implementatie van de NAPV te optimaliseren, en bij wie de verantwoordelijkheid moet komen te liggen (bijv. bij VWS, RIVM, branches, bedrijven etc.).

Verder komt naar voren uit wetenschappelijke literatuur dat het naast herformulering belangrijk is om andere universele, structurele preventieve maatregelen die een gezondere voedselomgeving creëren te implementeren (bijv. het vergroten van het aandeel gezonde voedingsmiddelen, het verlagen van prijzen van groenten en fruit of het invoeren van een suikerhoudende drankenbelasting). Een suikerhoudende drankenbelasting is een maatregel die, net als een verplicht front-of-pack (FOP-)label, producenten direct kan aanzetten tot productherformulering. Ook de in deze interviewstudie aangehaalde High in Fat, Sugar or Salt (HFSS) regels zetten deelnemers aan tot productformulering, omdat binnen deze regelgeving voedingsmiddelen met ongezondere nutriëntenprofielen niet meer gepromoot mogen worden.

Aanbevelingen voor verder onderzoek

Concluderend blijkt dat er nog diverse vraagstukken met betrekking tot herformulering en de toepassing van de NAPV liggen vanuit de geïnterviewde deelnemers die mogelijk om nadere verkenning en uitwerking vragen. Daarbij is het belangrijk om naar de rollen, verantwoordelijkheden en taken van zowel de overheid als bedrijven en brancheorganisaties te kijken en hoe deze nader ingevuld kunnen worden in de huidige en toekomstige implementatie van het herformuleringsbeleid en, meer specifiek, de NAPV.

In toekomstige evaluaties is het relevant om verdere inzichten te verkrijgen door een grotere diversiteit aan supermarkten en fabrikanten van verschillende grootte te includeren, en hiermee inzichten in herformulering van meer en diverse productcategorieën te verkrijgen. Daarbij is het ook waardevol dit onderzoek te verbreden en te onderzoeken hoe herformulering toegepast wordt binnen horeca en cateringorganisaties of welke uitdagingen hier worden ervaren. Om inzicht te krijgen in hoe herformulering geoptimaliseerd kan worden, is het ook waardevol om een breder perspectief te hanteren, waarbij ook inzichten van andere stakeholders dan bedrijven worden meegenomen, zoals de overheid, gezondheidsorganisaties, gezondheidsprofessionals en wetenschappers. Daarnaast adviseren wij om dergelijke kwalitatieve tussenevaluaties herhaaldelijk uit te voeren en te gebruiken om de uitkomsten van de beoogde kwantitatieve (monitoring) evaluaties vanuit het RIVM in 2025, 2028 en 2031 te kunnen duiden (bijv. hoe kan verklaard worden dat in de kwantitatieve evaluaties in bepaalde productgroepen juist wel of geen verbetering wordt gevonden in de samenstelling van producten?). Naast deze kwalitatieve evaluaties zijn andere aanvullende onderzoeken op het gebied van herformulering die bijdragen aan de versnelling van productverbetering, zoals evaluaties naar de effecten van herformulering op de voedselconsumptie en gezondheid of een evaluatie van het voedings- en gezondheidsbeleid van bedrijven, aan te bevelen.

Volledig rapport

Aanleiding rapport

De aanleiding voor dit rapport is een opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) om tussentijds, door middel van een kwalitatieve pilotstudie, te evalueren hoe herformulering van voedingsmiddelen, en specifiek de Nationale Aanpak Productverbetering (NAPV), in de praktijk wordt toegepast, welke bevorderende en belemmerende factoren fabrikanten en supermarkten ervaren bij de herformulering en hoe ervaren knelpunten volgens hen weggenomen kunnen worden (zie Box 1). Wij hebben naar aanleiding van deze opdracht semigestructureerde interviews gevoerd met een selectie van fabrikanten, supermarkten en brancheorganisaties. De inzichten verkregen uit deze interviews zijn verwerkt in dit rapport. Het rapport bevat tevens aanbevelingen over het uitvoeren van verdere tussenevaluaties en onderzoek met betrekking tot de herformulering van voedingsmiddelen.

Box 1 Opdrachtoomschrijving

Aanleiding van de opdracht

In 2020 is de Nationale Aanpak Productverbetering (NAPV) gestart en in 2022 zijn de criteria gepubliceerd. Hiermee wil het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) fabrikanten en supermarkten extra aanmoedigen om de samenstelling van hun voedingsmiddelen te verbeteren. Er zijn criteria ontwikkeld om de verbetering stap voor stap te realiseren per nutriënt en over de hele breedte van productgroepen.

Het doel van het Ministerie van VWS met de NAPV is dat in 2030 per productgroep de helft van de producten tot de beste categorie behoort en maximaal 10 procent tot de slechtste qua hoeveelheid voedingsstoffen. Om dit te verwezenlijken, wordt beoogd om eerder overeengekomen verbeteringen te versnellen en uit te breiden naar alle bewerkte voedingsmiddelen.

Vanaf begin 2022 is het plan dat de voedingsindustrie met de NAPV aan de slag gaat. In 2025, 2028 en 2031 geeft het RIVM een update over de voortgang naar aanleiding van kwantitatieve evaluaties. Hierbij wordt gekeken of de samenstelling van voedingsmiddelen daadwerkelijk verbetert. Daarnaast wil VWS tussentijdse kwalitatieve evaluaties uitvoeren om te onderzoeken hoe herformulering in de praktijk wordt toegepast en welke bevorderende en belemmerende factoren fabrikanten en supermarkten ervaren. Deze eerste evaluatie dient tevens als pilotstudie met als doel tot een advies te komen over de wijze en frequentie van het uitvoeren van eventuele toekomstige tussentijdse evaluaties, opdat ze bijdragen aan het verbeteren en optimaliseren van de herformuleringsaanpak.

Doelstellingen van de opdracht

1. het identificeren van de huidige inspanningen die fabrikanten en supermarkten momenteel leveren in het herformuleren van voedingsmiddelen en achterhalen hoe de NAPV hieraan bijdraagt;
2. inzicht verkrijgen in welke bevorderende (wat gaat er al goed?) en belemmerende (wat nog niet?) factoren fabrikanten en supermarkten ervaren bij de herformulering en achterhalen hoe knelpunten volgens fabrikanten weggenomen dienen te worden.

Dit onderzoek is uitgevoerd terwijl er voortdurende ontwikkelingen plaatsvonden binnen VWS. Hierdoor zijn bepaalde suggesties om herformulering te optimaliseren vanuit de deelnemers inmiddels ook geheel of gedeeltelijk behandeld door VWS.

Naar aanleiding van de invoering van Nutri-Score en behoeften van fabrikanten en koepelorganisaties is in juli 2023 een aantal aanpassingen doorgevoerd op de grenswaarden. Ook zijn er nu criteria opgesteld voor het zoutgehalte van kant-en-klaarmaaltijden.

Deze ontwikkelingen waren nog niet bekend ten tijde van het onderzoek. Niettemin presenteren we hier de resultaten zoals ze destijds zijn verzameld van de deelnemers om geen afbreuk te doen aan deze inzichten en dicht bij de opgehaalde data te blijven.

1 Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk geven we eerst een introductie over de prevalentie van overgewicht, obesitas en voedingsgerelateerde ziekten in Nederland, het belang van gezonde voeding, en de invloed van de voedselomgeving op voedselkeuzes. Vervolgens bespreken we het belang van structurele, universele beleidsmaatregelen, zoals herformulering, specifieke afspraken uit het Nationaal Preventieakkoord (NPA) rondom herformulering en de rol die het Akkoord Verbetering Productsamenstelling (AVP) en de Nationale Aanpak Product Verbetering (NAPV) hierbij hebben gespeeld of nog spelen. We eindigen de inleiding met een korte omschrijving van de verschillende hoofdstukken die in dit rapport worden besproken.

Prevalentie van overgewicht, obesitas en voedingsgerelateerde ziekten in Nederland en ongezonde voeding als risicofactor voor het ontstaan hiervan

De afgelopen decennia is het aantal mensen met overgewicht, obesitas en voedingsgerelateerde chronische ziekten in Nederland sterk gestegen (1, 2). Overgewicht en obesitas zijn — na roken — de belangrijkste oorzaken van chronische ziekten zoals hart- en vaatziekten en diabetes type 2 (3). In het Nationaal Preventieakkoord (NPA), dat in 2018 getekend is door meer dan zeventig organisaties, zijn ambities opgenomen om in 2040 het aantal mensen met overgewicht terug te dringen (3).

Een ongezond voedingspatroon is een van de belangrijkste risicofactoren voor het ontstaan van overgewicht, obesitas en voedingsgerelateerde chronische ziekten, zoals hart- en vaatziekten, diabetes type 2 en verschillende soorten kanker (4). Gezonde voeding draagt bij aan de preventie van deze chronische aandoeningen (5). Uit de Voedselconsumptiepeiling 2019-2021 van het RIVM is gebleken dat het voedingspatroon van het grootste deel van de Nederlandse bevolking nog niet in lijn is met de Richtlijnen Goede Voeding van de Gezondheidsraad, ondanks een toegenomen consumptie van plantaardige producten en een vermindering van de consumptie van suikerhoudende dranken (6). Producten die niet in lijn zijn met deze richtlijnen, zoals snacks, suikerhoudende dranken, kant-en-klare gemakproducten of andere sterk bewerkte voedingsmiddelen (bijvoorbeeld gezoete zuivelproducten, ontbijtgranen, en sauzen) bevatten vaak veel calorieën of ongunstige voedingsstoffen zoals zout, toegevoegde suiker en verzadigd vet en relatief weinig essentiële voedingsstoffen (7).

Invloed van de voedselomgeving op voedselkeuzes en het belang van structurele, universele preventieve maatregelen

De voedselconsumptie van mensen is in zeer beperkte mate het gevolg van weloverwogen beredeneerde individuele keuzes, maar wordt sterk beïnvloed door de voedselomgeving (8). De voedselomgeving wordt gekenmerkt door de fysieke (bijv. beschikbaarheid van voedingsmiddelen, kwaliteit, marketing), economische (bijv. voedselprijzen), beleids- (bijv. wet- en regelgeving, akkoorden, convenanten) en de sociaal-culturele context (bijv. normen en waarden) (9). In de afgelopen decennia is het aanbod van sterk bewerkte, vette, zoute en suikerrijke voedingsmiddelen gestegen, voedselmarketing van deze producten is toegenomen en prijzen hiervan zijn lager dan van gezonde voedingsmiddelen (10-13). Dit moedigt met name voedselkeuzes aan die niet aansluiten bij de Richtlijnen Goede Voeding (14).

Om een voedselomgeving te creëren die gezonde voedselkeuzes stimuleert, zijn structurele, universele (preventieve) maatregelen vanuit de overheid nodig (9). Dergelijke maatregelen leiden tot meer gezondheidswinst voor de bevolking als geheel dan een aanpak waarin de eigen verantwoordelijkheid van het individu centraal staat (15). Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn het verlagen van de prijzen van groenten en fruit, het verhogen van de prijzen van ongezonde voedingsmiddelen, een verbod op kindermarketing voor ongezonde voedingsmiddelen en ambitieuze, jaarlijkse doelstellingen voor het verminderen van de hoeveelheid zout, verzadigd vet en toegevoegd suiker in alle productgroepen die een impact hebben op de inname van zout, verzadigd vet en toegevoegde suiker (16, 17). Deze laatste maatregel heeft betrekking op het herformuleren van voedingsmiddelen zodat deze een gezondere productsamenstelling krijgen en is dus een van de structurele maatregelen die kan bijdragen aan het verbeteren van voedselconsumptie (18, 19).

Herformulering van voedingsmiddelen

Herformulering van voedsel is het proces waarbij de verwerking of samenstelling van een voedingsmiddel wordt gewijzigd om het nutriëntenprofiel te verbeteren of om het gehalte aan ongunstige voedingsstoffen die niet bijdragen aan een gezonde voedselconsumptie te verminderen (zoals zout, toegevoegd suiker en verzadigd vet) (19).

De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) beveelt herformulering van voedingsmiddelen aan als een effectieve interventie voor het verbeteren van de voedselconsumptie van de bevolking en de volksgezondheid door het reduceren van het risico op voedingsgerelateerde ziekten (19). De effectiviteit van herformuleringsmaatregelen is aangetoond in verschillende studies. Zo heeft een systematische review van met name modellerende studies en meta-analyse van gerandomiseerde gecontroleerde studies laten zien dat verlaging van suikergehaltes in producten kan leiden tot verminderde suikerconsumptie onder individuen en daarmee kan bijdragen aan het verbeteren van de volksgezondheid door het reduceren van het risico op voedingsgerelateerde chronische ziekten (zoals obesitas en diabetes type 2) (20). Een andere systematische review van modellerende studies vond met name gunstige effecten van zoutreductie voor het verbeteren van de voedselconsumptie en een reductie van onder andere sterfte gerelateerd aan hart- en vaatziekten en het aantal beroertes en hartinfarcten (21). Hoewel alle modellerende studies in deze review positieve effecten vonden voor de reductie van zout, suiker of vet op de voedselconsumptie en/of gezondheid, focusten de meeste van de geïnccludeerde studies op zoutreductie en een beperkt aantal studies op suiker- en vetreductie (21). Bovendien heeft een systematische review laten zien dat geherformuleerde producten geaccepteerd en gekocht werden door consumenten, wat heeft geleid tot een verbeterde inname van voedingsstoffen in 73% van de 59 geïnccludeerde studies (22). Compensatie trad op in sommige studies waar herformulering geen of weinig positieve effecten had op de voedselconsumptie, doordat consumenten bijvoorbeeld zelf zout gingen toevoegen of switchten naar ongezonere varianten (22). Echter, door de variëteit in voedingsstoffen en de scope van herformuleringsinitiatieven was het niet mogelijk compensatie te kwantificeren of de specifieke context waarin compensatie optrad te identificeren (22).

Volgens de WHO heeft herformulering van voedingsmiddelen niet alleen voordelen voor de volksgezondheid en individuen, maar ook voor de industrie (19). Zo kunnen herformuleringsdoelen of grenswaarden gereguleerd door de overheid een gelijk speelveld binnen de levensmiddelenindustrie creëren. Ook kunnen producten met een verbeterd nutriëntenprofiel bedrijven kansen bieden hun merk te verbeteren en zo meer consumenten bereiken die gezondheid belangrijk vinden. Bovendien kunnen belastingen op ongezonde producten worden vermeden door herformulering en hebben geherformuleerde producten mogelijk te maken met minder marketingrestricties en barrières met betrekking tot handel (19).

Wereldwijd hebben 111 landen nationaal beleid, strategieën en plannen met betrekking tot de implementatie van herformulering van voedingsmiddelen (2022) (19). Daarvan hebben 75 verplichte grenswaarden of vrijblijvende herformuleringsdoelen (19). Van deze 75 landen hebben 70 verplichte grenswaarden (21 daarvan hebben ook vrijblijvende doelen), terwijl 5 landen alleen maar vrijblijvende doelen hebben (19). De meeste verplichte grenswaarden zijn gesteld voor industrieel geproduceerd transvet (19). In Europa hebben 10 landen een strategie voor het reduceren van suiker, 18 landen een voor het reduceren van zout, 8 landen een voor de reductie van vet en 9 landen hebben een strategie voor de reductie van transvet (23). In lijn met Nederland zijn er ook in de meeste andere Europese landen vrijblijvende overeenkomsten tussen de overheid en industrie (23). Voor transvet is er op EU-niveau een regeling die stelt dat maximaal 2 gram transvet per 100 gram vet aanwezig mag zijn in voedingsmiddelen (anders dan transvet dat van nature voorkomt in vet van dierlijke oorsprong) (24). Ook is er een EU Directive die toegevoegde suikers in fruitsappen verbiedt (25). Verder zijn er op EU-niveau vooral kaders opgesteld met vrijblijvende doelen/afspraken voor de reductie van zout, toegevoegd suiker en verzadigd vet (26). Een studie naar draagvlak voor 35 verschillende voedingsinterventies in zeven landen liet zien dat het meeste draagvlak bestaat voor beleidsmaatregelen op het gebied van etikettering en herformulering, omdat deze maatregelen door consumenten als minst opgedrongen worden gezien (27).

Nederlands beleid met betrekking tot herformulering

Akkoord Verbetering Productsamenstelling (AVP)

In Nederland is op het herformuleren van voedingsmiddelen van 2014 tot 2020 ingezet middels het Akkoord Verbetering Productsamenstelling (AVP). Het AVP had tot doel om de gehaltes zout, verzadigd vet en calorieën (suiker en (verzadigd) vet) in producten te verminderen, wat moest leiden tot een gezonder productaanbod in winkels, kantines of restaurants. Het AVP was op initiatief van de Nederlandse overheid opgesteld en er is gezamenlijk met diverse partijen (Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL), Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI), Koninklijke Horeca Nederland (KHN) en Vereniging Nederlandse Cateringorganisaties (Veneca)) invulling gegeven aan dit akkoord.

Gedurende de looptijd van het AVP heeft het RIVM meerdere keren het effect van de afspraken over zout en suiker berekend (18). Uit de eindrapportage 2014-2020 blijkt dat fabrikanten kleine stappen hebben gezet om producten minder zout en suiker te laten bevatten, maar dat consumenten er nog steeds (te) veel van binnenkrijgen (18). Het RIVM concludeerde dat meer had kunnen worden bereikt als voor meer producten afspraken gemaakt waren of als de hoeveelheid zout en suiker in de producten verder was verlaagd (18). Met de afspraken is bereikt dat volwassen gemiddeld per dag bijna 0,5 gram minder zout (een snufje) en 7,5 gram minder suiker (circa twee suikerklontjes, 30 calorieën) kunnen binnenkrijgen (18). Mensen krijgen vooral minder zout binnen via brood, vlees, kaas en soep. Voor suiker is vooral vooruitgang geboekt bij frisdranken en, in mindere mate, bij melkproducten. Het effect van de afspraken over verzadigd vet is niet doorgerekend, omdat daarover weinig afspraken zijn gemaakt en vooral voor heel specifieke producten. Deze afspraken hebben volgens het RIVM naar verwachting weinig effect op de hoeveelheid energie uit verzadigd vet in producten (18).

Nationaal Preventieakkoord (NPA)

Gedurende de looptijd van het AVP zijn ook in het NPA afspraken vastgelegd over de verbetering van de productsamenstelling (16). Dit akkoord is o.a. medeondertekend door verschillende partijen waaronder de FNLI, CBL en KHN. In het NPA staat geagendeerd dat:

"Verbetering van productaanbod via het Akkoord Verbetering Productsamenstelling blijft een prioriteit en met dit akkoord gaan we voor een versnelling zorgen. In de supermarkten en bij andere verkooppunten met voedselaanbod zal de huidige lijn voor productverbetering versneld en verbreed worden doorgezet. Er wordt toegewerkt naar een aanbod van alle productgroepen met minder zout en minder kilocalorieën, door inzet op minder suiker, minder (verzadigd) vet en kleinere porties" (3).

Verder is in de NPA overeengekomen dat er tot 2020 aanvullende afspraken worden gemaakt in het AVP om de calorie-inname van producten in productgroepen die een relatief grote bijdrage leveren aan de energie-inname — te weten de suikerhoudende frisdranken, koek en snoep en suikerhoudende zuivelproducten — verder te verlagen (3). Daarbij is opgenomen dat bedrijven ook na 2020 zullen blijven werken aan een verbeterd productaanbod en dat een *nieuw nationaal systeem voor productverbetering* zal worden gepubliceerd dat moet leiden tot een gezonder voedselaanbod in alle kanalen (3).

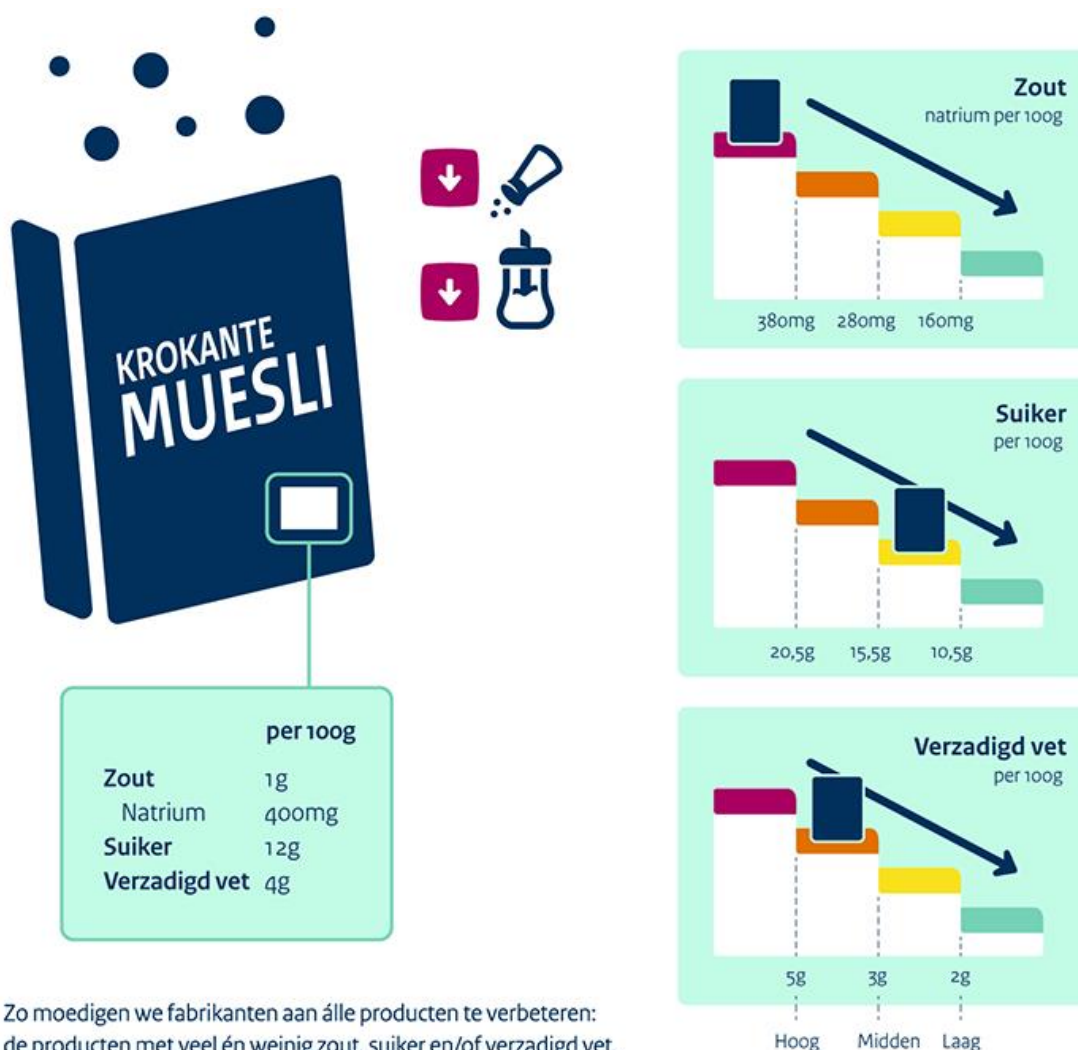
Nationale Aanpak Productverbetering (NAPV)

Dit nieuwe nationale systeem voor productverbetering, de Nationale Aanpak Productverbetering (NAPV), is in 2022 gestart (28).

De NAPV bestaat uit verschillende onderdelen die afzonderlijk van elkaar zijn uitgewerkt en als een systeem functioneren en bestaan uit: criteria voor productgroepen, prikkels om bedrijven te stimuleren tot productverbetering en doelen en monitoring (29). De voorgestelde NAPV is via klankbordbijeenkomsten en internetconsultaties voorgelegd aan stakeholders (29). Aan de hand van onder andere de uitkomsten daarvan is de NAPV door VWS verder uitgewerkt. Daarnaast is als pilot begin 2021 een verkenning gedaan waarbij de NAPV-aanpak productverbetering is getest bij de branches 'soepen' en 'sauzen' (29). In de verkenning is nagegaan hoe de afzonderlijke onderdelen uitpakken, of de aanpak in zijn totaliteit kan werken en waar eventuele verbeterpunten zitten. Er zijn criteria ontwikkeld om de verbeteringen stap voor stap te realiseren per nutriënt en over de hele breedte van productgroepen (15 in totaal, met 89 subgroepen).

Fabrikanten worden aangemoedigd om middels de criteria de samenstelling van bewerkte voedingsmiddelen stap voor stap te verbeteren (28). Dit kan door minder zout en/of suiker toe te voegen en/of de hoeveelheid verzadigd vet te verlagen. Ook kan de hoeveelheid vezels in producten zoals bruinbrood verhoogd worden door meer volkorenmeel te gebruiken. Fabrikanten kunnen stappen maken met zowel producten waarvan de samenstelling nog flink te verbeteren is als producten waarbij deze al gunstiger is. De methode met criteria is bedacht door het RIVM, samen met het Voedingscentrum en de HAS Hogeschool (28). Voor het opstellen van de criteria is gebruikgemaakt van etiketgegevens van bewerkte producten in de Levensmiddelenbank (LEDA), waarin ongeveer 75 procent van de producten die te koop zijn in de Nederlandse supermarkten staat (30).

Producten zijn ingedeeld in productgroepen op basis van o.a. samenstelling/receptuur, productiewijze, houdbaarheid en textuur (28). Voor elk product binnen een productgroep is gekeken naar de hoeveelheid van de drie voedingsstoffen. Deze huidige waarden bepalen per productgroep de drie grenswaarden voor zout, suiker en/of verzadigd vet: laag, midden en hoog. Elke productgroep krijgt zo drie trappen voor verbetering, bestaande uit vier treden. Eén voor zout, één voor suiker en één voor verzadigd vet (behalve als de productgroep bijvoorbeeld maar een kleine bijdrage levert aan de totale hoeveelheid van de voedingsstof die mensen dagelijks binnenkrijgen). Hiermee kunnen fabrikanten de komende jaren stap voor stap werken aan verbetering op meerdere voedingsstoffen. Fabrikanten van producten die nu bijvoorbeeld boven de hoogste grenswaarde zitten voor een bepaalde voedingsstof kunnen eerst toewerken naar de trede onder de hoogste grenswaarde en vervolgens richting de middelste grenswaarde bewegen. Voor een andere voedingsstof kan de laagste grenswaarde al meteen het eerste richtpunt zijn (28). In Figuur 1 is de krokante muesli van een fabrikant als voorbeeld opgenomen.



Figuur 1 Voorbeeld grenswaarden voor voedingsstoffen voor krokante muesli binnen het NAPV, overgenomen van (30).

Het doel van het Ministerie van VWS met de NAPV is dat in 2030 per productgroep de helft van de producten tot de beste categorie behoort en maximaal 10 procent tot de slechtste qua hoeveelheid voedingsstoffen. Om dit te bereiken, wordt beoogd om eerder overeengekomen verbeteringen te versnellen en toe te passen en uit te breiden naar alle bewerkte voedingsmiddelen. Het RIVM volgt de komende jaren de veranderingen in de samenstelling van voedingsmiddelen (28).

Op basis van inzichten uit monitoring inclusief tussentijdse evaluaties wil de overheid publiciteit genereren rond de voortgang en aandacht geven aan voorbeeldpraktijken (31). Verder zet de overheid in op informatievoorziening over de nieuwe aanpak, onder andere door middel van een informatie- en inspiratiecampagne die is gestart in 2022 en tot eind 2023 loopt (32). Andere prikkels die bedrijven kunnen helpen om met herformulering aan de slag te gaan, zijn het maken van gezamenlijke afspraken binnen branches, waarbij de overheid een ondersteunende rol voor de koepel- en brancheorganisaties ziet en stimuleringsmaatregelen te vinden via de subsidie- en financieringswijzer van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (32). Een voedselkeuzelogo zoals Nutri-Score kan ook een prikkel zijn voor bedrijven om de samenstelling van producten te verbeteren (33). Naar aanleiding van de invoering van Nutri-Score en behoeften van fabrikanten en koepelorganisaties is in juli 2023 een aantal aanpassingen doorgevoerd op de grenswaarden die het RIVM begin 2022 publiceerde (34). Ook zijn er nu criteria voor het zoutgehalte van kant-en-klaarmaaltijden.

De overheid werkt in 2023-2024 ook een wetgevingskader uit dat kan worden ingezet, mocht uit monitoring door het RIVM blijken dat voortgang van productverbetering onvoldoende is (35).

Belangrijkste verschillen AVP en NAPV

In het AVP maakten bedrijven onderling afspraken over het verbeteren van de samenstelling van bepaalde voedingsmiddelengroepen. Bij de NAPV heeft de overheid de regie genomen bij de ontwikkeling van de criteria (31). Wel zijn bedrijven, wetenschappers en andere belanghebbenden betrokken geweest bij de NAPV (31). Verder was er bij de AVP sprake van gezamenlijke afspraken ten aanzien van maximale gehalten voor zout, (verzadigd) vet, suiker en/of calorieën, terwijl bij de NAPV productverbetering wordt gestimuleerd door drie grenswaarden (laag, midden, hoog) in alle productgroepen. Niet alleen producten die in de slechtste categorie vallen qua voedingsstoffen, maar ook producten die onder de betere categorieën vallen, dienen te worden verbeterd en kunnen zo verschuiven naar gezondere treden (31). Ook verschilt de categorisering van productgroepen tussen het AVP en de NAPV. Het AVP omvatte relatief veel specifieke (smalle) voedingsmiddelensubgroepen, die voor de NAPV op een hoger niveau zijn gedefinieerd, waardoor de grenswaarden van toepassing zijn op alle voedingsmiddelen binnen deze (brede) voedingsmiddelengroepen (31).

Dit rapport

Op basis van semigestructureerde interviews met stakeholders werkzaam binnen een selectie van fabrikanten, supermarkten en brancheorganisaties bevat dit rapport inzichten met betrekking tot de huidige inspanningen die fabrikanten en supermarkten momenteel leveren in het herformuleren van voedingsmiddelen en biedt informatie over hoe de NAPV hieraan bijdraagt. Ook geeft het rapport op basis van deze interviews inzichten in welke bevorderende (wat gaat er al goed?) en belemmerende (wat nog niet?) factoren fabrikanten en supermarkten ervaren bij de herformulering en suggesties over hoe knelpunten weggenomen kunnen worden. Omdat deze studie een eerste pilot betrof, bevat het rapport tevens een advies over de wijze en frequentie van het uitvoeren van verdere tussenevaluaties met betrekking tot de herformulering van voedingsmiddelen. Deze resultaten dragen bij aan het verder verbeteren van het huidige beleid met betrekking tot herformulering van voedingsmiddelen en welke afwegingen gemaakt dienen te worden in de verdere voortzetting van dit beleid.

In de volgende hoofdstukken bespreken we achtereenvolgens de methoden die we gebruikt hebben in deze kwalitatieve studie (Hoofdstuk 2), de resultaten (Hoofdstuk 3), de conclusies van dit onderzoek (Hoofdstuk 4) en tot slot de aanbevelingen voor kwalitatieve tussenevaluaties en ander vervolgonderzoek (Hoofdstuk 5).

2 Methoden

Studieopzet

In april en mei 2023 zijn online semigestructureerde interviews gehouden met zestien stakeholders over hun ervaringen met herformulering van producten. Voorafgaand aan de studie zijn de deelnemers geïnformeerd over het doel van het onderzoek en is er geïnformeerde toestemming verkregen voor het gebruik van de gegevens en inzichten voor dit onderzoek en de rapportage hiervan.

Stakeholders

Brancheorganisaties, fabrikanten en supermarkten konden meedoen aan dit onderzoek en relevante stakeholders zijn uitgenodigd via e-mail en via een mondelinge oproep tijdens een inspiratiesessie van de NAPV op 9 mei 2023. Zeven bedrijven hebben deze uitnodiging afgeslagen of hebben hier niet op gereageerd. Aan de hand van een kwalitatieve interviewstudie met zestien stakeholders werkzaam binnen een selecte groep van twaalf bedrijven (vier brancheorganisaties, zes fabrikanten en twee supermarkten), hebben we een zo breed mogelijk beeld willen krijgen van de herformulering binnen verschillende productgroepen waarvoor herformuleringscriteria binnen de NAPV door VWS zijn opgesteld. Via VWS en de brancheorganisaties zijn contactgegevens verkregen bij de betrokken bedrijven. Interviews zijn gehouden met verschillende stakeholders, waaronder managers op het gebied van voeding & gezondheid en/of duurzaamheid, managers productontwikkeling, productontwikkelaars, levensmiddelentechnologen en/of adviseurs op het gebied van communicatie of external affairs. In totaal zijn acht interviews gehouden met één stakeholder en vier interviews met twee stakeholders.

Topiclijst voor interviews

De topiclijst voor dit onderzoek is ontwikkeld door de onderzoekers. In de interviews is als eerste ingegaan op de huidige voortgang en de rol van herformulering binnen bedrijven. Daarbij is nagevraagd hoe fabrikanten en supermarkten de NAPV toepassen bij herformulering en waarom de NAPV juist wel of niet stimuleert bij herformulering.

Vervolgens is ingegaan op welke bevorderende en belemmerende factoren ervaren worden door bedrijven in het algemeen, maar ook specifiek met betrekking tot de NAPV. Daarbij zijn onder andere technologische en strategische/procesmatige belemmerende en bevorderende factoren aan bod gekomen en de haalbaarheid van de NAPV. Vervolgens is nagegaan hoe volgens bedrijven ervaren knelpunten binnen herformulering weggenomen kunnen worden en welke suggesties bedrijven hebben voor het verbeteren van productherformulering in de toekomst. Daarbij is onder andere ingegaan op de rol die de overheid daar volgens bedrijven in zou moeten spelen, welke rol is voor weggelegd voor wetgeving en welke aanvullende support nodig is de komende jaren.

Data-analyse

De online afgenomen interviews zijn opgenomen en automatisch getranscribeerd. Ook was er een notulist aanwezig die aantekeningen maakte tijdens de interviews. Op basis van de opnames, aantekeningen en de transcripties is een verslag/samenvatting gemaakt van de interviews door de onderzoekers. Deze samenvattingen zijn vervolgens voorgelegd aan de geïnterviewden en waar gewenst konden correcties worden aangebracht of aanvullingen worden gegeven. Uitwerkingen zijn geanonimiseerd. De data zijn geanalyseerd door middel van een thematische analyse. In de analyse kwamen verschillende thema's naar voren met betrekking tot de huidige inspanningen voor herformulering, de ervaren bevorderende en belemmerende factoren en de verbeter suggesties vanuit bedrijven voor herformulering in de toekomst. De resultaten worden naar aanleiding van deze thema's besproken in het volgende hoofdstuk. Ter illustratie zijn quotes vanuit de samenvattingen opgenomen in dit rapport.

3 Resultaten

In dit hoofdstuk worden de verschillende inzichten besproken die verkregen zijn uit de interviews. Als eerste zal worden ingegaan op de huidige inspanningen met betrekking tot herformulering, dan op de ervaren bevorderende factoren, vervolgens op de ervaren belemmerende factoren en tot slot worden de verbeteruggesties vanuit bedrijven voor herformulering in de toekomst besproken.

3.1 Huidige inspanningen van fabrikanten en supermarkten in het herformuleren van voedingsmiddelen en de bijdrage van de NAPV

In de interviews hebben de stakeholders aangegeven dat bedrijven op verschillende manieren met herformulering bezig zijn. In deze paragraaf bespreken we de variatie in inspanningen, welke factoren bedrijven stimuleren tot herformulering, hoe herformulering onderdeel uitmaakt van een bredere bedrijfsstrategie en welke rol de NAPV speelt voor de herformulering bij bedrijven.

3.1.1 Huidige inspanningen met betrekking tot herformulering

De meeste stakeholders hebben in de interviews aangegeven dat er de afgelopen jaren ingezet is op de herformulering van voedingsmiddelen. Producenten die ook producten ontwikkelen voor andere bedrijven (zoals supermarkten) ervaren dat er vraag is vanuit de private labels voor producten met minder zout of suiker. Voor cateraars zijn er momenteel geen criteria opgesteld binnen de NAPV. Wel wordt er door cateraars gekeken of bepaalde zelfbereide producten voldoen aan de criteria van het Voedingscentrum (gezonde eetomgeving).

Productgroepen waar fabrikanten en supermarkten op hebben ingezet, zijn bijvoorbeeld ontbijtgranen, chips, vleesvervangers, crackers, tussendoortjes, kaas, kinderproducten en vleeswaren (zie enkele concrete voorbeelden in box 1). Voor enkele productgroepen zoals koek en gebak heeft nog nauwelijks tot geen herformulering plaatsgevonden. Volgens een supermarkt heeft herformulering voor deze productgroep minder zin omdat consumenten minder snel zullen vragen om bijvoorbeeld suikervrije varianten van deze producten, dergelijke producten vooral bedoeld zijn om van te genieten (zgn. 'verwenproducten') en omdat ze inherent veel verzadigd vet bevatten. Voor de suikerreductie in zuivel (toetjes) is de herformulering volgens een stakeholder stil komen te liggen in 2019, vanwege de aankondiging van een vernieuwde methodiek voor productherformulering en de opkomst van de Nutri-Score. De industrie wilde deze ontwikkelingen eerst afwachten voordat ze over hun verdere aanpak gaan beslissen.

Naast de herformulering van bestaande producten zetten bedrijven ook in op productinnovatie waarbij direct rekening wordt gehouden met de productsamenstelling. Bedrijven hebben aangegeven dat dit vaak makkelijker is, omdat bij de ontwikkeling van die producten al vanaf het begin rekening kan worden gehouden met verschillende eisen aan de samenstelling van deze producten. Echter, uit de interviews is ook naar voren gekomen dat bedrijven veelal hun eigen aanpak en interne doelen hebben als het gaat om herformulering. Volgens bedrijven is de NAPV hierbij meestal niet leidend, maar bijzaak. Factoren die bedrijven stimuleren tot herformulering zijn bijvoorbeeld dat bedrijven zelf betere/gezondere producten op de markt willen zetten, een toename in de consumentenvraag naar gezondere producten of de Schijf van Vijf.

"Bepaalde overtuiging dat het gaat om gezondheid. De inname van zout is nog steeds te hoog en wij weten dat we daar een behoorlijk aandeel aan leveren met de producten die we maken." (fabrikant)

Box 2 Voorbeelden van producten en strategieën genoemd door de deelnemers in de pilotstudie

Tijdens de interviews is ook een aantal concrete voorbeelden van producten genoemd die zijn geherformuleerd. Daarnaast is inzicht verkregen in de strategieën over de wijze waarop bedrijven inzetten op herformulering. Aanvullend kwantitatief onderzoek of de RIVM-monitor is noodzakelijk om een volledig beeld te verkrijgen van de daadwerkelijke realisatie met betrekking tot de herformulering van producten.

Productvoorbeelden m.b.t herformulering en productinnovatie

- Suikerreductie in frisdranken
- Suiker verlaagd in crackers, tussendoortjes en ontbijtgranen (bijv. in krokante muesli's)
- Elimineren van suiker en zout in conserven
- Kant-en-klaar maaltijden en salades zitten in herformuleringsproces
- Alternatieven voor reguliere chips op de markt gebracht die minder zout en verzadigd vet bevatten (bijv. gebakken in de oven i.p.v. gefrituurd) of die gebaseerd zijn op andere ingrediënten dan aardappel (bijv. peulvruchten of mais).
- Zoutreductie van 48+ kaas
- Zoutreductie in soepen
- Bij koek of gebak wordt er gezocht naar mogelijkheden voor herformulering, ondanks dat wordt aangegeven dat er technologische uitdagingen zijn binnen deze productgroep (i.v.m. functies van vet/suiker in het product)
- Zoutreductie gerookte zalm
- Verzadigd-vetreductie vleesvervangers
- Andere bedrijven geven aan dat de herformulering van vleesvervangers zich in de startfase bevindt

"In 10 jaar tijd [2006-2015 (39)] de mediaan van zout in 48+ kaas met 22% teruggebracht." (branchevereniging)

"Een ijsthee portfolio [van merk X] is middels stapsgewijze reducties geherformuleerd. De hoeveelheid suiker is in de gehele portfolio [van merk X] in 8 jaar (2012-2020) met 41.5% gereduceerd" (fabrikant)

"De gerookte zalm van merk X is met 25% verlaagd in zout. Ondanks deze reductie wordt het product nog steeds zeer gewaardeerd door de consument." (supermarkt)

Strategieën gebruikt bij herformulering

- Interne doelstellingen:
 - *Voorbeeld 1:* Per productcategorie mag bij product-renovatie de samenstelling van het nieuwe product niet 'slechter' zijn dan de huidige receptuur.
 - *Voorbeeld 2:* Voor de herformulering van chips is een roadmap ontwikkeld voor zout en verzadigd-vetreductie. Hierin zijn tien jaar geleden al de eerste stappen gezet op het gebied van sodiumreductie.
 - *Voorbeeld 3:* Interne doelen om de hoeveelheid producten die voldoen aan de bedrijfsnormen voor een gezondere keuze te vergroten.
- Productinnovatie:

Verschillende producenten zetten nieuwe producten op de markt met gunstigere voedingswaarden, aansluitend bij Nutri-Score. Zo worden er bijvoorbeeld nieuwe gezondere tussendoortjes ontwikkeld die van nature veel suikers bevatten waarbij wordt gestreefd om aan te sluiten bij A of B van Nutri-score.
- Internationale commitments, richtlijnen of regelgeving:

Vanuit producenten wordt aangesloten bij internationale commitments, richtlijnen of regelgeving. Voorbeeld zijn het sodium-commitment van de IFBA, de WHO-voedingsrichtlijnen of de HFSS-regelgeving.
- Product-prioritering: Bedrijven prioriteren producten waar mee te beginnen in herformuleren.
 - *Voorbeeld 1:* Herformuleringsmogelijkheden voor kinderproducten worden geprioriteerd door te kijken hoe deze producten dicht bij de Schijf van Vijf kunnen aansluiten (Bijv. ontbijtgranen).
 - *Voorbeeld 2:* Er is een pilot gestart voor de herformulering van vleesvervangers om te kijken hoe vorm kan worden gegeven aan de NAPV. Enerzijds om aan te sluiten bij de eiwittransitie, anderzijds omdat er veel aandacht is voor de ongezonde kant van vleesvervangers.
- Technologische innovatie en experimenten.
 - *Voorbeeld 1:* Natrium vanuit zout en bakpoeder wordt soms vervangen door kalium (waardoor product hartige smaakbeleving behoudt).
 - *Voorbeeld 2:* Verzadigde vetten of palmolie vervangen door andere soorten olie, om zo verzadigde vetten om te zetten naar gezondere, onverzadigde vetten.
 - *Voorbeeld 3:* Er wordt geëxperimenteerd met het vervangen van suikers door bepaalde type plantaardige vezels die de eigenschappen van suiker kunnen opvangen in een product (waardoor suikerreductie de textuur niet aantast).
 - *Voorbeeld 4:* Verrijken van de samenstelling van vleesvervangers met groenten en specerijen, om zo tot nieuwe smaken te komen.

Ook hebben internationale bedrijven aangegeven dat internationale regels, richtlijnen of afspraken (bijv. de High Fat Sugar Salt (HFSS) regelgeving in de UK (36), sodium commitment International Food & Beverages Association (IFBA) (37), WHO-voedingsrichtlijnen (38), EU-pledge) worden gebruikt om de samenstelling van voedingsmiddelen te verbeteren. Deze internationale richtlijnen omvatten bepaalde voorschriften omtrent de samenstelling van producten of afspraken/richtlijnen die fabrikanten beperken om bepaalde ongezonde producten te promoten, wat herformulering kan stimuleren. Sommige bedrijven die vooral huismerken produceren, gaven aan voornamelijk de wensen van supermarkten te volgen betreffende de verbetering van producten. (Zie box 2 voor concrete strategieën die zijn toegepast.) Andere voorbeelden van factoren die bedrijven stimuleren in te zetten op herformulering zijn communicatie-uitingen zoals de Nutri-Score. In de paragraaf over de 'bevorderende factoren voor herformulering' zal hier nader op in worden gegaan.

3.1.2 Herformulering en link met bredere doelstellingen

Herformulering is vaak onderdeel van een bredere bedrijfsstrategie en wordt daarbij gelinkt aan bredere doelstellingen van bedrijven, bijvoorbeeld rondom gezondheid en duurzaamheid. Met betrekking tot gezondheid wordt het bijvoorbeeld gelinkt aan dat bedrijven zelf gezondere producten op de markt willen zetten en richten sommige bedrijven zich naast herformulering bijvoorbeeld ook op activiteiten als het niet promoten van ongezonde producten of bevordering van voedingseducatie. Bij duurzaamheid wordt herformulering soms gekoppeld aan thema's zoals de eiwittransitie, waardoor gefocust wordt op het herformuleren van vleesvervangers of aan de CO₂-uitstoot van bepaalde ingrediënten.

Echter de link met andere doelstellingen kan juist ook leiden tot moeilijke afwegingen bij bedrijven.

"Zo kunnen vleesvervangers minder aantrekkelijk worden als er hoeveelheden suiker en zout worden uitgehaald. Er moet dus soms ook een afweging worden gemaakt tussen het vooropstellen van de eiwittransitie en het aantrekkelijk houden vleesvervangers te kopen of het gezonder maken van producten door herformulering." (brancheorganisatie)

3.1.3 Bijdrage NAPV voor herformulering

Zoals reeds aangegeven, kwam uit de interviews naar voren dat de NAPV voor de meeste bedrijven niet de leidende factor is voor herformulering, maar dat dit eerder een bijzaak is.

"Ons bedrijf focust meer op doelstellingen van de Nutri-Score en non-HFSS. Als deze eenmaal behaald zijn, kan gekeken worden naar de NAPV." (fabrikant)

"Er is wel zicht op hoe de huidige portfolio zich verhoudt tot de Nutri-Score, maar niet tot de tredes van de NAPV. De NAPV is dan ook minder 'top of mind' bij discussies." (fabrikant)

Ook al is de NAPV vaak niet leidend, bedrijven hebben aangegeven dat de NAPV wel kan bijdragen aan herformulering. Zo vinden bedrijven dat de NAPV bedrijven kan helpen om maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen in de preventie van overgewicht, meer structuur kan geven in het herformuleringsproces en bedrijven kan aanzetten tot actie en samenwerking. Ook kan de NAPV, volgens een fabrikant, bedrijven helpen door het stellen van deadlines (grenswaarden en doelen), aangezien herformulering vanuit bedrijven zelf langzaam kan gaan.

Verschillende bedrijven vinden dat de grenswaarden van de NAPV haalbaar zijn. Echter, dit is wel afhankelijk van de productgroep. Zo is het voorbeeld genoemd van een plantaardig alternatief voor bacon, dat al snel veel zout moet bevatten om te lijken op het vleesproduct.

"Hoewel de natriumlevels dus mogelijk buiten de grenswaarden van de NAPV vallen, wordt er wel streng gekeken naar de Nutri-Score van de vleesvervanger." (fabrikant)

Uit de interviews kwam naar voren dat het niet transparant is hoe de inspanning is verdeeld over verschillende fabrikanten en doelgroepen; er is geen zicht op welke bedrijven meedoen met de NAPV en welke bedrijven dit

niet doen. Ook is genoemd dat er bijvoorbeeld weinig zicht is op de bijdrage van lokale supermarkten, winkels of horeca. Dit maakt het volgens bedrijven lastiger om een eerlijk speelveld te creëren.

"Zo kunnen consumenten bij bijvoorbeeld de bakker nog wel koeken halen met ingrediënten als roomboter erin, ondanks dat deze niet bijdragen aan de gezondheid. Als de supermarkt wel herformuleert, ontstaat er een groot gat tussen wat men bij de supermarkt kan kopen en wat men bij de bakker kan kopen. Hierbij komt het eerdergenoemde level playing field in gevaar. Hetzelfde geldt voor pizza's, die ook elders gekocht kunnen worden zonder dat deze geherformuleerd zijn." (supermarkt)

Volgens sommige bedrijven was er met het AVP meer sprake van een gezamenlijke inspanning en gelijk speelveld, omdat verschillende partijen toentertijd met elkaar om tafel zaten om de situatie in te schatten en te kijken wat haalbaar was en transparant was welke bedrijven meededen.

3.2 Ervaren bevorderende factoren voor herformulering

Bedrijven ervaren verschillende bevorderende factoren bij de herformulering van voedingsmiddelen. Deze bevorderende factoren hebben te maken met de communicatie en marketing van herformulering, motivatie en samenwerking, technologische aspecten en innovatie, en een stapsgewijs proces.

3.2.1 Communicatie en marketing herformulering (via Nutri-Score)

Een bevorderende factor voor herformulering is volgens verschillende bedrijven wanneer herformulering gecommuniceerd kan worden naar de consument. De Nutri-Score is in de interviews meerdere malen benoemd als stimulans. Bedrijven hebben aangegeven dat herformulering hiermee zichtbaar gemaakt kan worden en daarmee ook een brug slaat tussen productontwikkeling en marketing.

"De Nutri-Score is heel zichtbaar, de NAPV niet. Het is veel makkelijker om aan commercie uit te leggen dat zij suiker uit hun product moeten halen om een betere Nutri-Score te halen dan om gemaakte afspraken na te komen." (supermarkt)

"Met de komst van Nutri-Score is herformulering opeens interessant geworden voor marketeers omdat verbeteringen zichtbaar kunnen worden gecommuniceerd op de verpakking." (fabrikant)

Naast de Nutri-Score hebben sommige bedrijven ook hun eigen communicatie-uitingen die kunnen stimuleren tot herformulering, zoals een suikerwijzer of vezelmeter.

3.2.2 Motivatie en samenwerking

Volgens verschillende bedrijven kan het helpen wanneer bestuurders of medewerkers van bedrijven intrinsiek gemotiveerd zijn aan de slag te gaan met herformulering en betere producten te ontwikkelen. Samenwerking binnen de organisatie, maar ook met partijen buiten de organisatie, is ook benoemd als een belangrijke factor om knelpunten in herformulering te overkomen en productverbetering te bevorderen.

"Door nauwe samenwerking met experts kunnen de meeste obstakels goed worden getackeld. Ook werkten we samen met leveranciers door te overleggen over nieuwe ontwikkelingen in het ingrediëntenlandschap." (fabrikant)

Met betrekking tot de NAPV hebben bedrijven aangegeven dat samenwerking in het begin moeizaam op gang kwam.

"Ik merkte dat er in het begin weinig animo was om gezamenlijk de eerste stappen te zetten tijdens het eerste liveoverleg over de NAPV op het Ministerie van VWS. Destijds werd er vooral naar excuses gezocht om het niet te hoeven doen. Hoewel ik begrijp dat het voor de een moeilijker is dan de ander, zal toch ergens de eerste stap gezet moeten worden. Hierom zal er meer overleg moeten komen voor de productcategorieën waarbij herformulering moeilijk is." (fabrikant)

Echter, een fabrikant geeft aan het hij nu wel het idee heeft dat ze het met elkaar doen. Deze fabrikant had juist voorheen het gevoel dat zij benadeeld werden, omdat andere eetomgevingen zoals supermarkten niet aan dezelfde eisen moesten voldoen als zij, maar vindt het goed dat dit nu met de NAPV breder wordt aangepakt. Dit kan bevorderend werken voor de inspanningen met betrekking tot herformulering.

3.2.3 Technologische ontwikkelingen en productinnovatie

In de interviews zijn verschillende factoren die betrekking hebben op technologie en innovatie genoemd die kunnen helpen bij het bevorderen van herformulering. Volgens grote bedrijven lopen zij sowieso minder tegen technologische belemmeringen aan, omdat zij mensen in dienst hebben of kunnen inhuren die hierin gespecialiseerd zijn. Ook kunnen zij investeren in nieuwe technologieën om herformulering te faciliteren op technisch niveau.

Verder hebben bedrijven verschillende factoren benoemd, specifiek met betrekking tot het reduceren of vervangen van ingrediënten. Voor zout is bijvoorbeeld genoemd dat het helpt wanneer de zoute smaak afkomstig is van zout aan de oppervlakte en niet in het deeg is verwerkt. Voor suiker is aangegeven dat wanneer een suikervervanger uitsluitend de smaak moet vervangen en niet nog andere functionele vereisten moet vervullen, innovatie makkelijker is. Zo kan suiker bijvoorbeeld ook worden gebruikt om bepaalde ingrediënten aan elkaar te laten plakken (in bijv. cruesli's), waarvoor dan ook naar vervangers moet worden gezocht. Een fabrikant gaf aan dat in sommige producten suiker kan worden vervangen door bepaalde type vezels die de eigenschappen van suiker kunnen opvangen.

Naast herformulering van bestaande producten is volgens verschillende bedrijven productinnovatie een goede manier om producten op de markt te zetten die gelijk voldoen aan bepaalde eisen met betrekking tot productsamenstelling.

"Bij een nieuw product begin je vanaf scratch en hoef je niet te voldoen aan bepaalde Verwachtingen van de consument, terwijl dit bij renovatie wel moet." (fabrikant)

Echter, een andere fabrikant heeft aangegeven dat er niet alleen wordt gefocust op de ontwikkeling van nieuwe producten, omdat zij ook kijken naar verkoopvolume.

"Bestaande producten worden namelijk vaak in grotere aantallen verkocht dan nieuwe producten. Hierdoor is het interessanter om bestaande producten te herformuleren in plaats van alleen te richten op de ontwikkeling van nieuwe producten." (fabrikant)

3.2.4 Stapsgewijs proces en bijdrage NAPV

Meerdere bedrijven hebben aangegeven dat een stapsgewijs proces bevorderend kan werken voor herformulering. Dit om ervoor te zorgen dat consumenten langzaam kunnen wennen aan de geherformuleerde producten en de producten blijven kopen.

"Door te ingrijpende veranderingen kan de omzet dalen, waardoor uiteindelijk het effect afneemt, wat voorkomen moet worden." (fabrikant)

Een fabrikant benoemt dat hij het daarom ook goed vindt dat de NAPV een aantal jaren de tijd geeft om naar doelen toe te werken, wat het in kleine stappen herformuleren bevordert en de consument de tijd geeft te wennen. Ook is aangegeven dat het trede-systeem van de NAPV kan helpen om inzicht te krijgen voor fabrikanten waar producten zich bevinden.

Echter, sommige bedrijven zouden graag meer tredes (bijv. vijf) zien in plaats van de huidige drie om kleinere stappen beter te kunnen meten.

Verder geeft een fabrikant aan de mogelijkheid tot zelfregulering positief te vinden.

"Partijen worden door elkaar aangesproken op hun verantwoordelijkheid, zodat ze kunnen laten zien dat zelfregulering werkt." (fabrikant)

3.3 Ervaren belemmerende factoren bij de herformulering

Bedrijven ervaren verschillende barrières bij de herformulering van voedingsmiddelen. Enerzijds hebben deze ervaren belemmerende factoren te maken met herformulering in algemene zin, zoals technologische aspecten, financiële overwegingen, een gebrek aan consumentenacceptatie of communicatieaspecten. Anderzijds zijn er ervaren belemmerende factoren genoemd die meer direct gerelateerd zijn aan de NAPV, zoals gebrek aan kennis en bewustzijn over de NAPV onder bedrijven en ervaren moeite met de praktische uitvoerbaarheid hiervan. Tot slot wordt het ontbreken van een gelijk speelveld onder bedrijven ervaren als een algemene barrière, maar ook specifiek in relatie tot de NAPV. Daarbij hangen sommige van deze belemmerende factoren dus direct samen met ingrediënten en bezwaren op productniveau (technisch en financieel), terwijl andere factoren daar meer los van staan en breder zijn (gelijk speelveld, gebrek aan consumentenacceptatie).

3.3.1 Technologische aspecten

Technologische aspecten zijn door veel bedrijven genoemd als een belangrijke belemmerende factor bij de herformulering van voedingsmiddelen. Zo kan herformulering implicaties hebben voor het productieproces, de productstructuur, de houdbaarheid van producten en de smaak. Zo werd als voorbeeld genoemd dat vleesproducten met minder vet en zout een gunstigere omgeving zijn voor de groei van micro-organismen en pathogenen, hetgeen invloed kan hebben op de houdbaarheid en voedselveiligheid. Een ander voorbeeld dat is genoemd, is het gebruik van zout in het productieproces om bepaalde soorten chips op te laten zwellen zodat dit de juiste structuur krijgt. Wel is aangegeven dat voor bepaalde productgroepen de technologische belemmeringen groter zijn dan voor andere productgroepen. Zo werd meerdere malen genoemd dat in de productgroep 'koek en gebak' weinig speelruimte is voor het wijzigen van de receptuur. Andere voorbeelden van producten die genoemd werden waarbij herformulering technisch lastiger is, zijn vleesvervangers (met kaas) of zoet broodbeleg:

"Wel kent het behouden van smaak enkele uitdagingen. Hoewel het inperken van verzadigd vet vrijwel geen probleem vormt voor onze vleesvervangers, is zout vervangen nog altijd lastig. Dit omdat er simpelweg geen vervanger voor zout bestaat. Wel wordt er gewerkt aan de samenstelling van de producten, die tegenwoordig vaak verrijkt worden met groenten... [fabrikant] voorspelt dat in de toekomst meer focus komt te liggen op het verwerken van specerijen en groenten in plant-based voeding." (fabrikant)

"Sommige producten bevatten gewoon suiker, in chocoladepasta bijvoorbeeld moet een hoop suiker om volume te maken, anders houd je weinig over." (brancheorganisatie)

Ook noemt een fabrikant dat zijzelf kennis en expertise in huis hebben of kunnen inhuren om onderzoek te doen naar nieuwe receptuur, maar dat kleinere bedrijven waarschijnlijk eerder tegen technologische belemmeringen en een gebrek aan kennis aan kunnen lopen. Uit de interviews is dan ook naar voren gekomen dat rekening houden met technologische aspecten een belangrijke voorwaarde is voor herformulering en dat per product gekeken moet worden hoever kan worden gegaan in het reduceren van bepaalde voedingsstoffen, opdat de smaak, structuur en houdbaarheid van een product nog redelijk hetzelfde blijven. Wat betreft de houdbaarheid zien supermarkten het liefst dat deze zo lang mogelijk is, terwijl dit moeilijk te realiseren is in combinatie met herformulering, aldus een fabrikant.

3.3.2 Financiële overwegingen

Verschillende bedrijven benoemden dat herformulering kan leiden tot hogere kosten. Zo kan het vervangen van voedingsstoffen een hogere prijs met zich meebrengen. Als voorbeeld is genoemd de vervanging van zout door kruiden, waarbij kruiden duurder zijn dan zout.

Naast de kosten van grondstoffen heeft een fabrikant ook aangegeven dat er budget beschikbaar moet zijn voor het herformuleringsproces, bijvoorbeeld voor laboratoriumonderzoek, productontwikkeling en het testen van verbeteringen. Bij het ontwikkelen van nieuwe producten vallen de kosten volgens meerdere fabrikanten wel mee, omdat dan gelijk bepaalde grenswaardes meegenomen kunnen worden. Bedrijven hebben aangegeven dat als herformulering hogere kosten met zich meebrengt, supermarkten dit door kunnen

rekenen in de prijzen, wat zij ook meestal doen, en herformulering dus impact kan hebben op de verkoop aan consumenten.

"Door herformulering kunnen de kosten van een product hoger worden. Tijdens stage-gate vergaderingen wordt beoordeeld of men bepaalde ontwikkelingen door wil zetten of moet stoppen. Hierbij worden de kosten van renovatie/innovatie vergeleken met de kosten van huidige producten... Mocht herformulering uiteindelijk hogere kosten met zich meebrengen, kunnen supermarkten ervoor kiezen deze hogere prijzen ook door te rekenen in de supermarktprijzen." (fabrikant)

3.3.3 Mogelijk gebrek aan consumentenacceptatie

Een (mogelijk) gebrek aan acceptatie van geherformuleerde producten bij consumenten wordt door bedrijven als een belangrijke belemmerende factor gezien.

"Bij onze soep werd een te grote stap gezet in het verlagen van het zoutgehalte van producten. Na veel klachten te hebben gekregen, hebben we de verandering teruggedraaid, waarna het proces van de vermindering van zout een stuk langzamer werd opgepakt." (fabrikant)

In meerdere gesprekken komt naar voren dat het voldoen aan de smaak van de consument een belangrijke rol speelt, waardoor een stapsgewijs proces vaak de voorkeur heeft.

"Het is erg belangrijk dat producten net zo lekker blijven voor de consument ondanks herformuleringen. Dit zorgt ervoor dat er vaak maar kleine stappen worden gezet in het verlagen van bepaalde voedingsstoffen." (brancheorganisatie)

Meerdere bedrijven hebben aangegeven dat wanneer consumenten producten niet meer lekker vinden, dit kan leiden tot een verschuiving in consumptie, waarbij consumenten overstappen naar andere, ongezonere producten of zelf bijvoorbeeld zout gaan toevoegen aan producten. Echter, een bedrijf zegt ook:

"De consument merkt weinig van herformulering als deze goed wordt uitgevoerd. Opmerkingen vanuit de consument horen erbij en kunnen vaak ook positief zijn." (fabrikant)

Ook kwam uit de gesprekken naar voren dat bedrijven met het oog op consumentenacceptatie voor sommige producten meer mogelijkheden zien voor herformulering dan voor andere producten. Zo zou de consument volgens een fabrikant bijvoorbeeld eerder openstaan voor herformulering van tussendoortjes dan voor producten als koek en gebak, die meer als verwenproducten worden gezien.

3.3.4 Communicatieaspecten

Sommige bedrijven gaven ook aan dat door de beperkte communicatiemogelijkheden over productverbeteringen herformulering onzichtbaar is, wat invloed kan hebben op (het gebrek aan) acceptatie door consumenten. Met de huidige EU-regelgeving mogen kleine stappen in herformulering niet worden gecommuniceerd naar de consument en mag dit pas bij een reductie van minimaal 30% van een bepaalde voedingsstof. Volgens een fabrikant is dit belemmerend, omdat consumenten mee moeten worden genomen in het proces en verkopen te hard kunnen dalen wanneer deze niet gecommuniceerd mogen worden. Ook maakt dit herformulering minder interessant vanuit het oogpunt van marketingdoeleinden volgens een fabrikant. Echter, een brancheorganisatie zei juist:

"Communicatie kan averechts werken. Dit omdat consumenten minder zout of minder suiker vaker associëren met 'minder lekker' dan met 'minder ongezond'. Hierdoor bestaat de kans dat zij overlopen. Het is daarom misschien beter om de herformuleringen achter de schermen uit te voeren." (brancheorganisatie)

Ook werd benoemd (door een brancheorganisatie) dat de impact van claims op consumentengedrag kan verschillen per voedingsstof. Zo kan een consument 'minder zout' associëren met minder smaak, terwijl 'minder suiker' juist sneller gezien kan worden als een goede verandering. Dit hangt volgens een fabrikant ook weer af van de consument; voor de een is smaak belangrijker en voor de ander gezondheid.

Zoals eerder aangegeven in paragraaf 3.2.1, kan herformulering met de komst van de Nutri-Score volgens bedrijven zichtbaar gemaakt worden en daarmee stimulerend werken. Hoewel de meeste bedrijven enthousiast zijn over de Nutri-Score, zijn er ook fabrikanten kritisch. Zo vraagt een fabrikant zich af of consumenten de Nutri-Score zullen begrijpen omdat deze meet per productgroep. Daarbij is ook aangegeven dat de Nutri-Score niet in lijn is met de huidige NAPV en de Schijf van Vijf¹. Ook heeft een aantal fabrikanten aangegeven dat producten met Nutri-Score soms onterecht een hoge of lage score krijgen.

Zo werd aangegeven dat het gebruik van noten, zaden en pitten tot een lagere score kan leiden omdat deze relatief veel vetten bevatten of dat een lagere score het resultaat kan zijn van dat er wordt berekend per 100g in plaats van portiegrootte. Daarentegen kunnen producten volgens een fabrikant ook onterecht hoog scoren als ze veel vezels, maar ook veel zout bevatten (bijv. vleesvervangers).

3.3.5 Ontbreken van gelijk speelveld en internationale context

In de interviews is naar voren gekomen dat het ontbreken van een gelijk speelveld ('level playing field') een ervaren belemmerende factor is bij bedrijven voor herformulering.

"Het risico op ongelijke omstandigheden houdt mensen momenteel vaak tegen om de eerste stap te zetten. Zo willen bedrijven niet dat zij verkopen mislopen omdat zij hun producten geherformuleerd hebben en de concurrent niet." (fabrikant)

Volgens een brancheorganisatie nemen sommige bedrijven hierdoor een afwachtende rol in en haken ze pas aan wanneer het goed werkt bij anderen. Hierbij kan ook nog het onderscheid tussen grote en kleine producenten een rol spelen, vanwege de verschillende impact die zij kunnen maken met hun verkoopaantallen.

"Ons bedrijf is niet te vergelijken met Unilever of HAK. Wij zien onszelf eerder als een Robin Hood die eerst de rest afwacht. Wel kunnen wij snel schakelen bij ontwikkelingen." (fabrikant)

Daarbij is ook de Europese of internationale context volgens verschillende bedrijven een knelpunt. Aangegeven is dat grotere, internationale bedrijven ook te maken kunnen hebben met andere, nationale richtlijnen. Het kan voor zulke bedrijven lastig zijn om met verschillende (nationale) richtlijnen rekening te houden.

"Wereldwijd zijn er erg veel verschillende modellen voor herformulering. Er wordt dus per model gekeken naar de sterke en zwakke punten. Hier valt ook de NAPV onder. In de praktijk is het intern opgezette Nutrient Profiling Model echter leidend. Er kan namelijk niet met alle verschillende richtlijnen per land rekening worden gehouden." (fabrikant)

Volgens een brancheorganisatie kan er ook een vorm van oneerlijke concurrentie ontstaan wanneer buitenlandse producten die niet geherformuleerd zijn, naast de Nederlandse geherformuleerde producten in het schap komen te liggen. Beleid in andere landen kan er volgens een brancheorganisatie ook voor zorgen dat mensen die langs de grenzen wonen, hun producten in buurlanden gaan kopen waar andere regels gelden en producten te koop zijn die niet geherformuleerd zijn.

"Aangezien wij produceren voor verschillende landen hebben wij ook te maken met verschillende normen voor voedingsstoffen per land (...) in Duitsland liggen de normen voor zout veel hoger dan in Nederland en in de UK liggen de normen weer lager. Daarom is het in Duitsland relatief makkelijk. Dit leidt wel duidelijk tot verschillende smaken van producten. Een Engelse soep met een Engels zoutgehalte zou het niet goed doen op de Duitse markt." (fabrikant)

¹ Naar aanleiding van de invoering van Nutri-Score en behoeften van fabrikanten en koepelorganisaties is in juli 2023 een aantal aanpassingen doorgevoerd op de grenswaarden. Ook zijn er nu criteria opgesteld voor het zoutgehalte van kant-en-klaarmaaltijden.

3.3.6 Ervaren belemmeringen met betrekking tot de NAPV

Specifiek met betrekking tot de NAPV zijn ook verschillende belemmeringen in de interviews naar voren gebracht die fabrikanten en supermarkten ervaren. Enerzijds heeft dat te maken met gebrek aan kennis over en bewustzijn van de NAPV onder bedrijven en anderzijds met de vrijblijvendheid en ervaren moeite met de praktische uitvoerbaarheid van de NAPV.

Gebrek aan kennis over en bewustzijn met betrekking tot de NAPV

De geïnterviewden geven aan dat er verschillen lijken te zijn tussen bedrijven in de mate waarin zij zich bewust zijn van de NAPV-aanpak en de productcriteria. Supermarkten hebben aangegeven dat verschillende fabrikanten hiermee achterlopen op supermarkten. Ook hebben zij benoemd dat zij tijd kwijt zijn aan het uitleggen van de NAPV aan fabrikanten.

"Veel producenten zijn niet goed op de hoogte van wat de NAPV inhoudt, en moeten dus eerst geïnformeerd worden door ons. Tijdens het AVP was dit anders, en waren producenten meer betrokken bij het hele proces." (supermarkt)

Volgens een brancheorganisatie is de huidige aanpak bij hun eigen organisatie ook weggezakt en is het verband tussen de NAPV, de Nutri-Score en richtlijnen van het Voedingscentrum nog niet duidelijk voor hen. Volgens supermarkten is het ook niet duidelijk hoe de monitoring van de NAPV plaats gaat vinden. Een supermarkt vraagt zich bijvoorbeeld af of er wordt gemeten over de hele markt of dat er onderscheid zal worden gemaakt tussen bedrijven. Een andere supermarkt vraagt zich af of gemeten zal worden op verkoopvolume of per Stock Keeping Unit (SKU). Een stakeholder heeft aangegeven dat je dit gebrek aan kennis en bewustzijn onder bedrijven ook terugziet in dat VWS moeite heeft om sprekers te vinden voor de inspiratiesessies over de NAPV die zij organiseert, wat laat zien dat niet iedereen enthousiast is om te vertellen over voorbeelden uit de praktijk (mogelijk omdat die er niet zijn). Een andere stakeholder bevestigt dit beeld en vertelde dat zij het aanbod om op bijeenkomsten het goede voorbeeld te geven, hebben afgeslagen. Deze stakeholder is van mening dat er beter 'uitvoeringssessies' (bijv. praktische ondersteuning of support in de toepassing van de NAPV i.p.v. inzicht in goede voorbeelden) in plaats van inspiratiesessies kunnen worden georganiseerd, omdat zij niet meer verder kunnen met de methodiek van de NAPV welke volgens deze stakeholder meer een methode is om te monitoren dan een aanpak.

Volgens verschillende bedrijven heeft er ten tijde van de ontwikkeling van het nieuwe systeem geen overleg plaatsgevonden met de industrie en is het niet helder hoe de inbreng vanuit de industrie is meegenomen in de ontwikkeling van de NAPV.

"[Je kan het vergelijken met] een trein die door is blijven rijden ondanks alle vragen en onduidelijkheden. 'Dit is het en doe het er maar mee', is hoe het overkwam." (supermarkt)

"Toen er consultaties kwamen, was het systeem eigenlijk al klaar. Er is nooit antwoord gegeven op de vragen/feedback van de industrie over de aanpak en er is dan ook weinig gebeurd met de feedback van de industrie." (supermarkt)

Andere fabrikanten geven aan wel het gevoel gehad te hebben (gehad) dat er geluisterd werd in de ontwikkelingsfase en dat deze ruimte er nog steeds is:

"Wij hebben nagedacht over wat men kon doen met soepen, samen met [fabrikant]. Hoewel dit niet per se in samenwerking was met het Ministerie van VWS, hebben wij op die manier wel in de voorfase van de NAPV nagedacht en impact gehad tijdens de ontwikkelingsfase van de normen. Wij hebben wel het idee dat nu meer gezamenlijk aangepakt wordt, dat er geluisterd wordt en dat er wat mee gedaan wordt, meer dan voorheen." (fabrikant)

"De ruimte om feedback te geven aan de overheid wordt zeer op prijs gesteld. Zo kunnen bedrijven bijvoorbeeld hun grenzen aangeven als het aankomt op technische haalbaarheid. Hierdoor kan er worden samengewerkt om inzichten te delen. Dit gebeurt nu in groepsessies met het Ministerie van VWS en verschillende branche- en handelsorganisaties." (fabrikant)

Vrijblijvendheid en ongelijk speelveld NAPV

Verder is uit de interviews de vrijblijvendheid van de NAPV als een belemmerende factor naar voren gekomen, omdat hierdoor niet ieder bedrijf bezig is met herformulering. Ook is het voor bedrijven niet transparant wie er wel en wie er niet meedoet met de NAPV, waardoor het lastig is om een eerlijk speelveld te creëren.

"We vragen ons af hoe ervoor kan worden gezorgd dat zo veel mogelijk partijen meedoen, zoals ook het midden- en kleinbedrijf. Nederland beschikt ook over veel kleine private labels (huismerken). Deze zitten vaak niet aan tafel bij de grotere partijen, waardoor het nog moeilijker is om ze mee te trekken in de herformuleringstransitie." (fabrikant)

Volgens een brancheorganisatie zijn met de NAPV juist de grote partijen uitgeschakeld die veel impact kunnen maken, omdat ze niet weten wat ze met de NAPV moeten vanwege gebrek aan overleg met de industrie ten tijde van de ontwikkeling van de NAPV, en focust de NAPV zich nu vooral op de kleinere partijen. Bovendien heeft een brancheorganisatie aangegeven dat er geen eigenaarschap wordt ervaren bij de NAPV, terwijl brancheorganisaties zich bij het AVP juist wel verantwoordelijk voelden voor het realiseren van resultaten.

"Ten eerste waren wij ten tijde van het AVP zelf verantwoordelijk voor het realiseren van de resultaten. Met de NAPV is echter niemand 'eigenaar' van het realiseren van de resultaten, waardoor er onduidelijkheid ontstaat. Wij zijn, evenals brancheorganisatie [X], niet de uitvoeringsinstantie van de NAPV, terwijl wij dit wel waren bij het AVP." (brancheorganisatie)

Belemmerende factoren met betrekking tot de praktische uitvoerbaarheid van de NAPV

Wat betreft de praktische uitvoerbaarheid van de NAPV zijn er ook diverse belemmerende factoren naar voren gebracht in de interviews. Volgens een supermarkt is het erg tijdsintensief om de richtlijnen van de NAPV te vertalen naar werkbare afspraken voor zowel de supermarkt zelf als leveranciers, mede ook omdat veel producenten niet goed op de hoogte zijn van wat de NAPV inhoudt. Ook geeft deze stakeholder aan dat een beloofde impact-analyse (opgesteld door het RIVM en CBL) om inzichtelijk te maken met welke productgroepen het beste zou kunnen worden begonnen er niet is gekomen.

"We zijn veel tijd kwijt aan het opzetten van een aanpak rondom herformulering. Zo moeten bijvoorbeeld categorieën worden afgebakend, producten worden 'gemapped' en doelstellingen worden gezet." (supermarkt)

Verschillende bedrijven hebben aangegeven dat de huidige categorisering van de NAPV onvoldoende is uitgewerkt of lastig toepasbaar is in de praktijk. Een voorbeeld dat daarbij is aangehaald, zijn de vleesvervangers, waarbij bijvoorbeeld geen onderscheid is gemaakt tussen vleesvervangers voor op brood en vleesvervangers als onderdeel van een samengestelde (warme) maaltijd. Een ander voorbeeld is de plantaardige room die in de huidige aanpak onder de plantaardige dranken valt. Een andere ervaren belemmering door verschillende geïnterviewden is dat de productindeling van het AVP niet een-op-een door te vertalen is naar de NAPV. Dit omdat de in de NAPV gekozen methodiek bredere, op een hoger niveau gedefinieerde productsubgroepen heeft dan het AVP (29). Een supermarkt noemt als voorbeeld melkproducten die bij de NAPV in twee categorieën worden onderverdeeld (1. Zuiveldranken, yoghurt, kwark en vla en 2. Pudding, mousse en desserts), terwijl deze producten bij het AVP in vijf categorieën werden onderverdeeld. Echter, een bedrijf vindt de huidige categorisering juist fijn, waarbij producten niet op één hoop worden gegooid en gekeken wordt naar verschillende productgroepen.

Tot slot zijn voor sommige bedrijven (het toepassen van) de grenswaarden van de NAPV een ervaren belemmering:

"Iedereen heeft moeite met de grenswaarden. Vaak worden deze dan ook vertaald naar eigen doelstellingen met maximale waarden om deze inzichtelijk te maken voor betrokken partijen." (supermarkt)

Volgens deze supermarkt werkte het bij het AVP juist goed dat afspraken reeds waren gebaseerd op maximale waarden. Een brancheorganisatie vindt de grenswaarden te breed, waardoor er te grote stappen moeten worden gezet om te verbeteren.

Een andere belemmerende factor van de NAPV is volgens verschillende bedrijven dat de portiegroottes niet worden meegenomen om te kunnen verbeteren of in een betere trede te komen en dat de doelen voor voedingsstoffen nu per 100 gram worden opgesteld. Dit wordt overigens ook ervaren als een belemmering van de Nutri-Score.

"Dit is een verkeerde trigger, aangezien gezondere producten in grotere porties ook nog steeds ongezond kunnen zijn. Zo is het een samenhang van productsamenstelling, portiegrootte en frequentie van consumptie. Een kleinere versie ijs op de markt brengen is ook een voorbeeld van gezondere keuze ten opzichte van het originele ijsje." (fabrikant).

3.4 Suggesties vanuit bedrijven om ervaren knelpunten bij herformulering weg te nemen

De geïnterviewde stakeholders hebben diverse ideeën over hoe de ervaren knelpunten weggenomen kunnen worden, waarmee volgens hen herformulering of de toepassing van de NAPV geoptimaliseerd kan worden. Dit betreft communicatie-uitingen, een gezamenlijke aanpak en het creëren van een gelijk speelveld, wijzigen van de huidige aanpak productverbetering, meer duidelijkheid in de aanpak en richting vanuit de overheid, het gesprek met elkaar aangaan, andere incentives vanuit de overheid, strengere eisen en wetgeving, betere monitoring, rol van de EU, gewoon beginnen en andere maatregelen die gezondheid bevorderen. Omdat deze suggesties vanuit bedrijven zelf komen, kunnen deze verschillen van de aanbevelingen vanuit gezondheidsorganisaties (19). De suggesties voor het wegnemen van knelpunten vanuit bedrijven worden hieronder per thema besproken.

3.4.1 Communicatie-uitingen

Meerdere bedrijven vinden dat logo's of communicatie-uitingen kunnen helpen om herformulering inzichtelijk te maken en duidelijkheid aan de consument te geven. Met de Nutri-Score en het meer gelijktrekken van de NAPV normen en de Nutri-Score waar het RIVM aan werkt, worden volgens bedrijven al goede stappen gezet². Echter, hoewel de meeste bedrijven positief zijn over de Nutri-Score, is niet iedereen dat. Een fabrikant stelt een alternatieve communicatie-uiting voor, zoals het ontwikkelen van een herformuleringsclaim door de overheid die al bij een lager reductiepercentage en voor korte duur (bijv. een jaar) mag worden aangebracht op de verpakking.

"Dit zou zowel vanuit de EU als vanuit de nationale overheid mogelijk kunnen worden gemaakt. Bijvoorbeeld een NAPV-logo, dat producten in lijn met de herformuleringsaanpak kenbaar kan maken. Naast een claim kan er op de verpakking ook worden verwezen naar meer informatie over herformulering online." (fabrikant)

Een brancheorganisatie noemt als voorbeeld de claim 'dit product is geherformuleerd', alhoewel ook wordt aangegeven dat het teveel kan worden voor de consument in combinatie met andere claims en logo's.

Verscheidende bedrijven vinden met betrekking tot communicatie-uitingen dat het van belang is dat zulke initiatieven door iedereen moeten worden toegepast. Dit om bijvoorbeeld te voorkomen dat producten met een Nutri-Score 'E' komen te liggen naast producten die net zo ongezond zijn, maar geen Nutri-Score hebben op de verpakking.

² Naar aanleiding van de invoering van Nutri-Score en behoeften van fabrikanten en koepelorganisaties is in juli 2023 een aantal aanpassingen doorgevoerd op de grenswaarden. Ook zijn er nu criteria opgesteld voor het zoutgehalte van kant-en-klaarmaaltijden.

3.4.2 Creëren van een gezamenlijke aanpak en een gelijk speelveld

Het creëren van een gezamenlijke aanpak komt in meerdere interviews naar voren als suggestie om herformulering te bevorderen. Hiermee kan de vrijblijvendheid van de NAPV ook worden aangepakt en voorkomen worden dat sommige bedrijven wel meedoen en andere bedrijven niet.

"Ik zie graag dat ook andere voedselomgevingen [zoals horeca] meedoen aan de NAPV. Dit om te voorkomen dat consumenten andere plekken gaan opzoeken om toch aan minder gezonde producten te kunnen blijven komen." (supermarkt)

Het creëren van een gelijk speelveld wordt nog als moeilijk gezien, maar kan volgens verschillende bedrijven wel tot stand komen door meer en intensiever met elkaar samen te werken. Op dit moment zoeken verschillende fabrikanten en supermarkten (al dan niet via brancheorganisaties) zelf de samenwerking met elkaar op. De retail is volgens een fabrikant een heel grote speler, omdat via supermarkten veel consumenten worden bereikt. De overheid zou volgens een fabrikant ook een rol kunnen spelen in het creëren van een gelijk speelveld door het gesprek aan te gaan met bedrijven en daarin afspraken te maken om volgende stappen te bereiken. Om buitenlandse bedrijven die producten afzetten op de Nederlandse markt te stimuleren tot herformulering, zou het publiceren van de NAPV in het Engels volgens een supermarkt kunnen helpen.

3.4.3 Wijzigen aanpak productverbetering

De geïnterviewden hebben verschillende suggesties gedaan voor het wijzigen van de huidige aanpak productverbetering. Zo hebben meerdere bedrijven aanbevolen om het verkleinen van portiegroottes mee te laten tellen bij herformulering. Een voorbeeld die hierbij genoemd is, is de gevulde koek:

"Wanneer de receptuur daarvan wordt aangepast, wordt hij minder verkocht, maar als de grootte verkleind wordt, krijgt de consument toch minder calorieën binnen." (fabrikant)

Ook hebben meerdere bedrijven aanbevolen om te kijken naar verkoopvolume in plaats van productaantallen.

"Het huidige systeem maakt het nu mogelijk om een product dat een fabrikant het minst verkoopt te verbeteren, en het bestverkopende product hetzelfde te laten. Hiermee wordt het paard achter de wagen gespannen." (fabrikant)

Door producten te verbeteren die het meest verkocht worden, kan de grootste impact worden gemaakt.

Tot slot zouden enkele bedrijven liever teruggaan naar de aanpak van het AVP, waarin met bovengrenzen werd gewerkt in plaats van tredes. Echter, volgens een andere stakeholder zijn niet alle knelpunten in één keer te overkomen en moeten bedrijven gewoon beginnen met de NAPV.

"Supermarkten en producenten moeten beseffen dat er geen silver bullet is voor alle problemen. Hierom moeten uiteindelijk knopen worden doorgehakt, zelfs als partijen het niet eens kunnen worden. Het is niet onmogelijk om de grenswaarden te halen." (brancheorganisatie)

3.4.4 Meer duidelijkheid aanpak en richting vanuit de overheid

Uit de verschillende interviews is naar voren gekomen dat de overheid een rol kan spelen bij het stimuleren van herformulering in de toekomst. Voor de wijze waarop de overheid dit kan doen, verschillen de suggesties. Verschillende bedrijven hebben behoefte aan meer duidelijkheid over de aanpak en aan meer richting vanuit de overheid.

"De overheid speelt nu een hulp-rol, maar de rode draad ontbreekt. [Ik] zou liever meer tussentijdse deadlines zien vanuit de overheid. Nu zijn verschillende organisaties bezig met verschillende dingen, wat ik liever in meer harmonie zie." (brancheorganisatie)

Door bedrijven is benoemd dat de overheid een rangschikking van productgroepen zou kunnen maken waarmee bedrijven moeten starten, omdat het Ministerie van VWS meer zicht heeft op de impact van productgroepen op inname. Ook met de komst van het nieuwe Nutri-Score-algoritme zou een impactanalyse kunnen worden gemaakt, om te beoordelen met welke productgroepen moet worden gestart.

Verder heeft een supermarkt aangegeven dat ze graag een vertaling zien van de grenswaarden van de NAPV (trede) naar concrete, werkbare afspraken zoals die met het AVP ook waren gemaakt op maximale waarden (in plaats van bandbreedtes).

"Ik kan moeilijk tegen de soepleverancier zeggen: voor suiker moet je naar trede 2 en voor verzadigd vet graag naar trede 1 en voor zout naar trede 4. Dat snapt hij niet." (supermarkt)

Ook is gesuggereerd dat het fijn zou zijn als het Ministerie van VWS mensen aanwijst die weten hoe de Nutri-Score in elkaar steekt of als bedrijven toegang kunnen krijgen tot wetenschappelijke technologische expertise, zodat meegedacht kan worden over oplossingen.

Verder vinden bedrijven dat het belangrijk is dat de informatie vanuit de overheid goed beschikbaar is. Ook is er behoefte vanuit een brancheorganisatie aan wat vaker een aantal grotere bijeenkomsten per jaar, zodat men van elkaar op de hoogte is wat er speelt. Met elkaar in gesprek gaan en blijven wordt door verschillende bedrijven als belangrijk benoemd, onder andere om te overleggen over criteria die niet haalbaar zijn en eventuele oplossingen hiervoor. Een fabrikant waardeert de huidige ruimte om feedback te geven aan de overheid in groepssessies met het Ministerie van VWS en via branche- en handelsorganisaties. Echter, een supermarkt ziet hier nog ruimte voor verbetering en komt terug op het punt van de ogenschijnlijk onverwerkte feedback van de branche op de NAPV-plannen tijdens de ontwikkelfase.

"Erkenning vanuit de overheid over feedback vanuit de branche zou helpen om het [ervaren barrières door bedrijven] op de kaart te zetten. Dit huidige interview draagt daar ook aan bij." (supermarkt)

3.4.5 Incentives voor herformulering

Het invoeren van incentives, zoals het invoeren van een stimuleringsregeling om investeringen in technologie te bevorderen of beloningen voor bedrijven die al geherformuleerd hebben, kunnen volgens geïnterviewden ook bijdragen aan herformulering. Dit soort incentives zijn ook opgenomen in een toolbox met incentives die Schuttelaar & Partners [2019] hebben ontwikkeld (30). Volgens een fabrikant zijn andere goede voorbeelden van incentives in deze toolbox: overheidscampagnes voor het vergroten van consumentenvertrouwen in suikervervangers etc., schapkaarten om herformulering te communiceren en prijsmaatregelen om prijsverschillen tussen nutriënten en alternatieve ingrediënten (bijv. kaliumchloride en zout, stevia en suiker) te verkleinen. Over 'naming en shaming' is de fabrikant echter minder enthousiast.

3.4.6 Strengere eisen herformulering en rol wetgeving

Over het verplichten van herformulering verschillen de meningen van de geïnterviewden. Enkele bedrijven zijn van mening dat er strengere eisen zouden moeten komen om te zorgen dat bedrijven producten verbeteren.

"Ik weet wel dat er soms een spanningsveld is van bedrijven die vaak vragen om zelfregulering, maar er moeten wel daadwerkelijk stappen worden gezet. Als je de hele industrie bekijkt, kan het soms erg langzaam gaan. Hierom is het belangrijk dat er wel hardere eisen, deadlines zijn en daar kan de NAPV bij helpen." (fabrikant)

"Om te voorkomen dat er wordt ingezet op manieren om grenswaarden slim te ontwijken, moeten er strikte regels komen. Anders gaat het herformuleringsproces te lang duren en ben je in 2050 nog niet klaar." (brancheorganisatie)

Dezelfde brancheorganisatie heeft ook aangegeven:

"Aangezien economische belangen vaak beter werken dan menselijke belangen, is het dus wenselijk daar meer beleid in te introduceren." (brancheorganisatie)

Echter, verschillende bedrijven zijn geen voorstander van regulering of wetgeving. Volgens een fabrikant gaan partijen met de hakken in het zand staan wanneer er wetgeving wordt ingevoerd. Dit laat zien dat er dus een verdeeld beeld is over de rol van wetgeving en deze worsteling wordt mooi geïllustreerd door een fabrikant:

"Het is een beetje dubbel. Aan de ene kant kunnen harde wetten motiveren/activeren om toe te werken naar doelstellingen, maar ik zie ook het gevaar dat de industrie het gevoel kan krijgen dat de overheid niet ziet waar zij tegenaan lopen." (fabrikant)

3.4.7 Rol van de EU in herformuleringsbeleid vergroten

Wet- en regelgeving zou volgens een fabrikant kunnen werken op nationaal niveau, maar is voor multinationals niet ideaal, omdat zij dan te maken krijgen met verschillende regels van verschillende landen. Ook zou dit volgens een brancheorganisatie het realiseren van een gelijk speelveld kunnen bemoeilijken:

"Dit komt voornamelijk omdat veel producten op de Nederlandse markt uit het buitenland komen en zich dus mogelijk niet of in mindere mate hoeven te houden aan deze regels." (brancheorganisatie)

Het herformuleringsbeleid zou dan ook volgens verschillende bedrijven op Europese schaal moeten worden uitgerold, omdat enkel Nederlands beleid onvoldoende is voor multinationals en omdat producenten in het huidige systeem een beroep kunnen doen op de discrepantie tussen nationaal en Europese/internationale beleid. Volgens een fabrikant zou herformulering daarom beter kunnen worden vastgelegd in wetgeving op Europees niveau dan op nationaal niveau. Echter, andere bedrijven twijfelen of de EU hiervoor regelgeving moet opstellen, omdat dit op EU-niveau te langzaam zou gaan en omdat de EU op het gebied van herformulering op veel weerstand zou kunnen stuiten. Daarnaast is aangegeven dat ook veel producten op de Nederlandse markt van buiten Europa, zoals Amerika, komen, zodat deze producenten dus nog steeds de regelgeving kunnen omzeilen.

3.4.8 Inzicht in monitoringstraject

Verder is naar voren gekomen dat er behoefte is aan meer inzicht in het monitoringstraject, met daarbij meer tussentijdse evaluaties en structuur. Bedrijven weten nu niet hoe hun voortgang zich verhoudt tot de voortgang van andere bedrijven. Het aanleveren van een overzicht met waar producten van bedrijven staan, zou helpen, bijvoorbeeld door het Voedingscentrum op basis van de Levensmiddelendatabank (LEDA).

"Men is al wel bezig een soortgelijk overzicht aan te leveren, maar dit is vaak complex; zo zijn sommige retailers niet opgenomen in de LEDA." (supermarkt)

Bij de monitoring is het volgens een fabrikant van belang dat er wordt gemeten over een periode waarin ook daadwerkelijk resultaten te verwachten zijn. Ook wordt aanbevolen door een fabrikant dat de overheid effectiviteitsstudies uitvoert om te onderzoeken welke impact herformulering van verschillende productgroepen heeft.

3.4.9 Implementeren van andere interventies die gezondheid bevorderen

Naast herformulering hebben enkele fabrikanten ook aangegeven dat het zou helpen wanneer andere interventies worden geïmplementeerd.

"Met alleen herformulering wordt het probleem van overgewicht niet opgelost. Herformulering zou onderdeel moeten zijn van ruimer beleid dat meer gericht is op gezonde leefstijl in het algemeen, in plaats van in te zoomen op de samenstelling van voedsel." (brancheorganisatie)

Enkele bedrijven vinden dat additionele maatregelen zoals voorlichting of voedseleducatie nuttig zouden kunnen zijn om kinderen en mensen meer bewust te maken van het belang van gezonde voeding of om ze bij te brengen hoe een etiket te lezen.

4 Conclusies op basis van deze interviewstudie

Deze kwalitatieve studie onder stakeholders (n=16) werkzaam bij een selecte groep (n=12) van fabrikanten, supermarkten en brancheorganisaties brengt de huidige inspanningen met betrekking tot herformuleren van voedingsmiddelen aan het licht en laat zien welke rol de NAPV hierin speelt. Tevens zijn de ervaren bevorderende (wat gaat er al goed?) en belemmerende (wat kan beter?) factoren achterhaald alsmede de ervaren oplossingen vanuit de geïnterviewden voor deze barrières.

Conclusies op basis van interviews met bedrijven

Geconcludeerd kan worden dat de meeste bedrijven de afgelopen jaren in meer of mindere mate hebben ingezet op de herformulering van voedingsmiddelen. Echter, in sommige productgroepen (zoals als koek en gebak en zuivel (toetjes)) lijkt minder gebeurd te zijn op het terrein van herformulering. Ook verschilt de wijze waarop bedrijven bezig zijn met herformulering en hanteren zij veelal een eigen aanpak en interne doelen in plaats van de NAPV. Er zijn verschillende factoren die bedrijven stimuleren om producten te verbeteren, zoals de eigen wens om gezondere producten op de markt te willen zetten, de vraag vanuit consumenten, de Schijf van Vijf en/of communicatie-uitingen zoals de Nutri-Score. De NAPV speelt voor veel bedrijven geen leidende rol, maar kan volgens een geïnterviewde wel structuur geven en aanzetten tot actie en samenwerking. Internationale bedrijven geven aan eigen of internationale richtlijnen of regels (bijv. HFSS regelgeving (36)) te gebruiken.

Bedrijven ervaren verschillende bevorderende factoren bij de herformulering van voedingsmiddelen. Deze hebben te maken met de mogelijkheden om herformulering te communiceren en zichtbaar te maken (bijv. met de Nutri-Score), motivatie binnen het bedrijf (bijv. medewerkers, bestuurders) om met herformulering aan de slag te gaan, samenwerking binnen of tussen bedrijven, technologische ontwikkelingen en innovatie, en een stapsgewijs proces zodat consumenten langzaam kunnen wennen aan geherformuleerde producten.

Naast de bevorderende factoren ervaren bedrijven ook belemmeringen met betrekking tot herformulering. Deze hebben enerzijds te maken met herformulering in algemene zin, zoals technologische belemmeringen (bijv. implicaties voor structuur, houdbaarheid, productieproces), financiële belemmeringen (hogere kosten) en angst voor gebrek aan consumentenacceptatie. Anderzijds zijn deze belemmerende factoren meer direct gerelateerd aan de NAPV. Zo kan geconcludeerd worden dat er onder verschillende partijen een gebrek aan kennis en bewustzijn is over de NAPV. Daarbij wordt ervaren dat de NAPV praktisch moeilijk uitvoerbaar is, mede omdat het veel tijd kost de richtlijnen van de NAPV te vertalen naar werkbare afspraken, waaronder het vaststellen van doelstellingen en het afbakenen van productcategorieën. Het ontbreken van een gelijk speelveld tussen levensmiddelenbedrijven, supermarkten of andere lokale winkels (bijv. bakker) wordt ervaren als een algemene barrière, maar ook specifiek in relatie tot de NAPV. Zo doen bedrijven in meer of mindere mate mee met de NAPV en is voor verschillende bedrijven niet transparant wie er wel en niet meedoen.

Suggesties vanuit bedrijven ter verbetering herformuleringsbeleid

Bedrijven dragen zelf vele mogelijkheden voor verbetering aan voor herformuleringsbeleid en om de door hun ervaren knelpunten weg te nemen. Deze suggesties hebben betrekking op communicatie-uitingen, het creëren van een gezamenlijke aanpak en van een gelijk speelveld, wijzigen van de huidige aanpak productverbetering, meer duidelijkheid in de aanpak en richting vanuit de overheid, incentives voor herformulering, strengere eisen en wetgeving, verbeterde monitoring, de rol van de EU in herformuleringsbeleid vergroten en andere maatregelen die gezondheid bevorderen. Echter over de invulling van sommige suggesties verschillen de meningen. Hoewel bedrijven vinden dat logo's of communicatie-uitingen kunnen helpen om herformulering inzichtelijk te maken en duidelijkheid aan de consument te geven, is het ene bedrijf positief over het gebruik van de Nutri-Score, terwijl een ander bedrijf liever een alternatieve communicatie-uiting ziet. Ook over het verplicht stellen van herformulering zijn de meningen verdeeld: waar een enkel bedrijf vindt dat er strengere eisen zouden moeten komen, zijn de meeste bedrijven hier geen voorstander van. Tevens ontbreekt overeenstemming tussen de stakeholders of de EU hier een grotere rol in zou moeten spelen. Echter op andere terreinen lijken bedrijven meer eensgezind, zoals hun behoefte aan een

gezamenlijke aanpak van herformulering en meer onderlinge gesprekken, het creëren van een gelijk speelveld en meer duidelijkheid over de aanpak en richting vanuit de overheid.

Reflectie op basis van bevindingen interviewstudie en suggesties van bedrijven

Deze studie heeft laten zien dat fabrikanten en supermarkten verschillende bevorderende en belemmerende factoren ervaren met betrekking tot herformulering en suggesties doen om knelpunten die zij ervaren, te overkomen. In deze paragraaf hebben wij als onderzoekers een reflectie geschreven op basis van de bevindingen van deze interviewstudie en de suggesties vanuit de deelnemers, gebaseerd op inzichten vanuit wetenschappelijke onderzoeken en literatuur.

Deze interviewstudie heeft laten zien dat bedrijven technologische aspecten als een belemmerende factor ervaren voor herformulering (bijv. implicaties voor structuur, houdbaarheid, productieproces). Dit is lijn met literatuur, waarin ook is aangegeven dat bepaalde nutriënten in voedingsmiddelen een technische functie vervullen, waardoor alternatieve strategieën nodig kunnen zijn die deze functie vervangen (41, 42). Zo kan het reduceren van suiker of zout impact hebben op de voedselveiligheid doordat deze nutriënten water vasthouden, wat de beschikbare hoeveelheid water voor de groei van micro- organismen (inclusief bacteriën) vermindert (19, 43, 44). Voedselveiligheid moet daarom ook een kernelement zijn wanneer naar herformulering van voedingsmiddelen wordt gekeken, maar moet volgens de WHO niet beschouwd worden als een obstakel voor herformulering (19).

Dat herformulering door het gebruik van alternatieve ingrediënten hogere kosten met zich mee kan brengen, zien we ook terug in literatuur (42, 45, 46). Echter, dit hangt af van het type product, het bedrijf en de technieken die worden gebruikt (46). Studies hebben ook laten zien dat herformulering van voedingsmiddelen juist gedaan kan worden om kosten te verlagen en winst te maximaliseren vanwege de toename in media-aandacht en consumentenvraag naar gezondere producten (46). Het gebruik van bepaalde gezondheidsclaims kan ook nieuwe mogelijkheden op de markt openen (46).

Hoewel een gebrek aan consumentenacceptatie door bedrijven als een belemmerende factor wordt gezien, laat een systematische review zien dat in de 27 studies waarin consumentenacceptatie was geadresseerd, geherformuleerde producten over het algemeen geaccepteerd werden (22). Acceptatie is daarbij gemeten door te kijken naar de aankoop/verkoop van producten voor en na herformulering (22). Compensatie (overconsumptie of een verandering in voedingspatronen door te switchen naar niet-geherformuleerde producten) had geen invloed op de positieve effecten van herformulering; 73% van de studies liet een positief effect zien op verbeterde voedselconsumptie (22). Ook geeft een studie aan dat wanneer herformulering over een breed spectrum van productgroepen en producten plaatsvindt, het risico dat consumenten switchen, verkleind wordt en ervoor zorgt dat herformulering leidt tot positieve effecten voor de gehele bevolking (47).

Een van de suggesties van bedrijven is de mogelijkheid om herformulering te communiceren en zichtbaar te maken. Verschillende studies hebben inderdaad laten zien dat etikettering van producten (zowel middels verplichte informatie als vrijwillige front-of- pack (FOP) labels) bedrijven stimuleren tot herformulering (47, 48). Echter, bewijs is niet eenduidig en sommige studies laten zien dat dit ook averechts kan werken (wanneer producten gezonder lijken, kunnen consumenten hier meer van gaan eten) (47). Hoewel studies over het algemeen een positief effect laten zien van FOP-labels voor herformulering, kunnen deze effecten beperkt zijn wanneer beleid vrijwillig is en bedrijven niet verplicht zijn om de labels op verpakkingen aan te brengen (48). Een verplicht FOP-label zou kunnen bijdragen aan een versnelling van de herformulering van producten (48).

Het belang van het collectief toepassen van een FOP-label is ook in deze interviewstudie aangegeven door verschillende bedrijven. Dit is in lijn met een van de adviezen van de Gezondheidsraad, die heeft aangegeven dat het voor de effectiviteit van een voedselkeuzelogo van belang is dat het logo op alle producten staat en dat een dergelijk logo idealiter verplicht is (wat op Europees niveau moet gebeuren) (49). Per 1 januari 2024 wordt het voedselkeuzelogo Nutri-Score in Nederland ingevoerd (33). Naar aanleiding van de invoering van Nutri-Score en behoeften van fabrikanten en koepelorganisaties is in juli 2023 een aantal aanpassingen doorgevoerd op de grenswaarden. Ook zijn er nu criteria opgesteld voor het zoutgehalte van

kant-en-klaarmaaltijden (28). Er wordt nog verkend hoe de Nutri-Score in de toekomst beter kan aansluiten bij de Nederlandse voedingsrichtlijnen (Schijf van Vijf) (33).

Een andere suggestie die door bedrijven is gedaan in deze interviewstudie, is het creëren van een gezamenlijke aanpak en gelijk speelveld. Deze suggestie is in lijn met een review van Gressier et al. (2021), waarin wordt aanbevolen dat interventies op het gebied van herformulering een groot bereik moeten hebben over en binnen verschillende productcategorieën, zodat consumenten niet kunnen switchen naar vergelijkbare, ongezonder producten (22). Ook de suggestie door bedrijven in deze studie dat andere voedselomgevingen dan supermarkten moeten worden meegenomen, zoals out-of-home settings, komt overeen met de literatuur (22). Volgens de WHO is het van groot belang dat zo veel mogelijk verschillende sectoren van de voedingsindustrie (bijv. supermarkten, producenten, restaurants, afhaal- en bezorgrestaurants) worden meegenomen om te voorkomen dat herformulering in bepaalde voedselproducten teniet wordt gedaan door een toename van verkoop in andere producten (19). En ook in onze Food-EPI-studie naar overheidsbeleid met betrekking tot de voedselomgeving is door voedings- en gezondheidsexperts aanbevolen om herformuleringsdoelen te stellen voor maaltijden verkocht door cateraars en quick-serviceresaurants (17, 50).

Voor de aanpak van productverbetering is in deze interviewstudie aanbevolen om portiegrootte mee te nemen. Het verkleinen van portiegroottes en verpakkingen om de energie-inname en daarmee het risico op overgewicht en obesitas te reduceren, is ook een aanbeveling van de WHO (19). Hoewel het verkleinen van portiegroottes een belangrijke strategie is om de energie-inname van de bevolking te verlagen (22), valt dit niet onder de definitie van herformulering waarbij het nutriëntenprofiel wordt verbeterd of het gehalte aan ongunstige voedingsstoffen die niet bijdragen aan een gezonde voedselconsumptie wordt verminderd (19). Volgens literatuur kunnen deze twee soorten beleidsinterventies naast elkaar worden gebruikt om de voedselconsumptie van de bevolking te verbeteren (19, 22).

Bedrijven hebben in deze interviewstudie verder aangegeven dat er behoefte is aan een duidelijke aanpak, richting en betere monitoring vanuit de overheid. Ook geven de geïnterviewden aan dat de rolverdeling in de uitvoering van de NAPV niet altijd helder is. Verschillende bedrijven geven aan meer regie en/of ondersteuning vanuit VWS te verwachten. Bijvoorbeeld op de vraag wat bedrijven zou kunnen helpen in het wegnemen van de ervaren knelpunten werden verschillende factoren benoemd, zoals duidelijkheid monitoring van de NAPV-resultaten, bereiken en betrekken *alle* producenten, rangschikking opstellen van productgroepen om mee te beginnen om grootste impact te maken, concrete afspraken met *alle* bedrijven maken, ondersteuning bieden (bijv. mensen aanwijzen met wetenschappelijke technologische expertise of expertise over de Nutri-Score). Tegelijkertijd is het Nationaal Preventieakkoord ondertekend door verschillende partijen om met dit thema aan de slag te gaan en geeft VWS aan dat hier ook een rol ligt bij de branches om hiermee aan de slag te gaan, omdat zij dicht bij de praktijk zitten en concrete maatwerkafspraken kunnen maken, aansluitend bij de kaders en criteria binnen de NAPV (29, 51, 52, 53). Uit deze tussentijdse pilotevaluatie blijkt dat bedrijven aangeven dat er nog openstaande vraagstukken zijn over het proces en regie van uitvoering van de NAPV met betrekking tot: 1) rolverdeling, 2) welke concrete doel- en taakstellingen zijn belegd bij de betrokken partijen en 3) welke partij welke verantwoordelijkheid heeft in het proces, de informatievoorziening en praktische ondersteuning binnen de NAPV.

De WHO heeft aangegeven dat herformuleringsprogramma's het succesvolst zijn als deze worden geleid door de overheid (19). Daarbij moet de overheid een duidelijk plan hebben om verandering op onafhankelijke wijze te monitoren en bedrijven te kunnen houden aan hun verantwoordelijkheid voor het bereiken van bepaalde grenswaarden of doelen (19, 47). Gezien de geïdentificeerde knelpunten in dit onderzoek, waaronder de vrijblijvendheid van de NAPV, kan een gedetailleerder en concreter plan van aanpak meer duidelijkheid geven over de rolverdeling, doelstellingen en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen. Hiervoor zou in de toekomst allereerst een verdiepende verkenning kunnen worden gedaan *hoe* er beter invulling kan worden gegeven aan verschillende geïdentificeerde behoeften en knelpunten om de implementatie van de NAPV te optimaliseren en bij wie de verantwoordelijkheid moet komen te liggen (bijv. bij VWS, RIVM, branches, bedrijven etc.). Voor de omgang en samenwerking met bedrijven moeten echter duidelijke regels worden opgesteld, opdat besluiten gedurende het proces zijn gebaseerd op wat het beste is voor de volksgezondheid (19). Elke omgangsvorm met de voedselindustrie moet volledig transparant zijn (19).

De bedrijven in deze studie verschilden van mening over of er strengere eisen en wet- en regelgeving op het gebied van herformulering zou moeten worden geïmplementeerd.

Herformuleringsstrategieën met zowel verplichte als vrijwillige doelen in verschillende landen laten zien dat ze effect kunnen hebben (19). Echter, de WHO beveelt landen aan verplicht beleid in te voeren, omdat wet- en regelgeving of strenge eisen vaak effectiever zijn, ook omdat dit een gelijk speelveld creëert (19). Bovendien kunnen vrijwillige maatregelen leiden tot kleinere verbeteringen (47). Om ervoor te zorgen dat vrijwillige maatregelen effectief zijn, is het belangrijk dat de overheid een sterke leiderschapsrol op zich neemt, er een sterke institutionele basis is, dreigt met regelgeving en op robuuste wijze monitort en resultaten publiceert (19). Ook in het Food-EPI-onderzoek is aanbevolen om effectieve incentives te implementeren, zodat bedrijven kunnen worden gehouden aan de doelstellingen in de NAPV (17, 50). Daarbij is, net als door enkele bedrijven in dit onderzoek, door experts verwezen naar de door Schuttelaar en Partners geïdentificeerde incentives en te onderzoeken welke daarvan het effectiefst zijn in het nakomen van de doelstellingen in de NAPV (40). Eveneens is in het coalitieakkoord opgenomen dat er bindende afspraken met voedingsmiddelenproducenten zullen worden gemaakt over productverbetering (54).

Naar de vraag of de EU een grotere rol zou moeten spelen in het herformuleringsbeleid en opstellen van eventuele wet- en regelgeving zou nader (juridisch) onderzoek kunnen worden gedaan. Daarbij is het interessant te achterhalen hoe de EU of de Nederlandse overheid zelf kan zorgen voor een gelijk speelveld, waarbij zowel Nederlandse als buitenlandse producenten zich moeten houden aan dezelfde regels. In de huidige 'Farm to Fork'-strategie van de EU is over herformulering 'alleen' opgenomen dat de Commissie op zoek zal gaan naar commitments van bedrijven om ervoor te zorgen dat zij producten herformuleren in lijn met voedingsrichtlijnen (55). In het EU Food-EPI-onderzoek is aanbevolen door voedings- en gezondheidsexperts dat de EU verplichte, ambitieuze, alomvattende en tijdsgebonden herformuleringsdoelen opstelt voor alle productcategorieën en voor alle maaltijden in quick-servicereaurants verkocht in EU-lidstaten (56).

Zoals ook aangegeven in deze interviewstudie door bedrijven moet herformuleringsbeleid onderdeel zijn van een breder beleid gericht op het bevorderen van een gezonde leefstijl en gezonde voedselconsumptie onder de gehele bevolking. Hoewel bedrijven in deze studie hiervoor met name het belang van voorlichting en voedseleducatie benadrukten, hebben studies laten zien dat dergelijke maatregelen gericht op de individuele verantwoordelijkheid van mensen minder effectief zijn dan universele, structurele preventieve maatregelen die een gezondere voedselomgeving creëren (15, 57). Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn het verlagen van de prijzen van groenten en fruit, het verhogen van de prijzen van ongezonde voedingsmiddelen (bijv. een suikerhoudende drankenbelasting), het verbieden van reclame voor ongezonde voedingsmiddelen gericht op kinderen, het vergroten van het aandeel gezonde voedingsmiddelen en het verlagen van het aandeel ongezonde voedingsmiddelen in het productaanbod (17). Een suikerhoudende drankenbelasting is een maatregel die, net als een verplicht FOP-label, producenten direct kan aanzetten tot productherformulering (19). Ook in de door de deelnemers aangehaalde HFSS-regelgeving zet aan tot productformulering, omdat binnen deze regelgeving voedingsmiddelen met ongezondere nutriëntenprofielen niet meer gepromoot mogen worden (36).

5 Aanbevelingen voor verder onderzoek naar herformulering

Deze studie betrof een eerste pilot om huidige inspanningen en ervaringen m.b.t. herformulering te identificeren en te achterhalen hoe de NAPV hieraan bijdraagt. Ook zijn inzichten te verkrijgen in de bevorderende en belemmerende factoren die worden ervaren bij herformulering en hoe deze volgens fabrikanten weggenomen kunnen worden. Omdat het een pilotstudie betrof, hebben wij een selecte groep van supermarkten, fabrikanten en brancheorganisaties gesproken.

Concluderend blijkt uit deze pilotstudie dat er nog diverse vraagstukken liggen vanuit de geïnterviewde deelnemers die mogelijk om nadere verkenning en uitwerking vragen. Daarbij is het belangrijk om naar de rollen en verantwoordelijkheden van zowel de overheid als bedrijven en brancheorganisaties te kijken en hoe deze nader ingevuld kunnen worden in de huidige en toekomstige implementatie van het herformuleringsbeleid.

In toekomstige evaluaties is het belangrijk en interessant om de groep geïnterviewden te verbreden en verdere inzichten te verkrijgen van andere supermarkten en fabrikanten van verschillende grootte en een meer diverse groep productcategorieën. Daarbij zou het ook waardevol zijn dit onderzoek te verbreden naar andere food-services, zoals horeca en cateringorganisaties. Dit kan waardevol zijn, omdat hiermee inzichten kunnen worden verkregen van herformulering bij verschillende typen bedrijven (bijv. nationaal vs. internationaal, klein vs. groot), in verschillende settings (bijv. supermarkten en restaurants) en in verschillende productgroepen en maaltijden. Om inzicht te krijgen in hoe herformulering geoptimaliseerd kan worden, is het ook waardevol om in de toekomst interviews te houden onder andere stakeholders dan bedrijven, zoals de overheid, gezondheidsorganisaties, gezondheidsprofessionals en wetenschappers.

Daarnaast adviseren wij om dergelijke kwalitatieve tussenevaluaties herhaaldelijk uit te voeren en te gebruiken om de uitkomsten van de kwantitatieve evaluaties uitgevoerd door het RIVM te kunnen duiden (bijv. hoe kan verklaard worden dat in de kwantitatieve evaluaties in bepaalde productgroepen juist wel of geen verbetering wordt gevonden in de samenstelling van producten?). Idealiter worden de (tussentijdse) kwalitatieve evaluaties dan uitgevoerd in navolging op de kwantitatieve evaluaties (dus in 2025, 2028 en 2031). Deze kwantitatieve evaluaties kunnen inzicht geven in herformulering van de desbetreffende productgroepen, maar kunnen ook gebruikt worden om een meer specifiek beeld te krijgen van alle geherformuleerde producten verkocht in Nederland. Uiteindelijk kan door middel van deze verschillende evaluaties en de koppeling van de kwantitatieve en kwalitatieve evaluaties ook meer grip worden gekregen op de onderliggende bevorderende en belemmerende factoren over het gehele traject van herformulering. Deze evaluaties kunnen daarmee bijdragen aan het verder verbeteren van het beleid met betrekking tot herformulering van voedingsmiddelen en uiteindelijk aan de verbetering van producten.

Tevens kunnen er tussentijdse procesevaluaties van de NAPV bijdragen aan het begrijpen van de processen, activiteiten, interacties en andere factoren die invloed hebben gehad op de implementatie, uitvoer en verloop van het beleidsprogramma en de mate waarin het beleid zoals initieel beoogd is, wordt geïmplementeerd en of iedereen voldoende wordt bereikt. Deze pilotstudie geeft ook eerste beknopte inzichten in de factoren die de implementatie van de NAPV in de weg zitten. Voorbeelden van vragen die geëvalueerd kunnen worden aan de hand van een procesevaluatie zijn vragen zoals omschreven door het Loket Gezond Leven (58):

- Het verloop van de uitvoering: ging het zoals gepland, waren de uitvoerders in staat het beleid uit te voeren?
- Bereik van de doelgroep: heeft u hen bereikt en zo nee, waarom niet en zo ja, waardoor is het wel goed gelukt?
- Succes- en faalfactoren volgens de uitvoerders en de deelnemers. Wat heeft u gedaan om het beleid op basis van deze feedback aan te passen?
- Belangrijke randvoorwaarden voor de uitvoering van het beleid. Denk aan draagvlak, middelen en besluitvorming.
- Contextuele kenmerken die van invloed waren op de uitvoering. Bijvoorbeeld de fysieke omgeving, beslotenheid en samenstelling van de buurt.

Naast deze kwalitatieve evaluaties kunnen andere aanvullende onderzoeken op het gebied van herformulering bijdragen aan de versnelling van productverbetering. Hierbij kan worden gedacht aan evaluaties naar de effecten van herformulering op de voedselconsumptie en gezondheid en onderzoeken naar de effectiviteit van herformulering in combinatie met aanvullende beleidsmaatregelen (bijv. de invoering van de Nutri-Score of een suikerhoudende drankenbelasting). Dergelijke wetenschappelijke inzichten over de effecten van herformulering en aanvullende beleidsmaatregelen kunnen het belang hiervan onder diverse stakeholders (bijv. beleidsmakers, politici, voedingsindustrie) vergroten en beleid waar nodig bijsturen, waardoor sneller meer stappen op het gebied van herformulering kunnen worden gezet.

Literatuur

1. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Nederland in cijfers. Hoeveel volwassenen hebben overgewicht? 2022. Beschikbaar van: <https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2022/hoeveel-volwassenen-hebben-overgewicht/>. Bezocht: Juni 2023.
2. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Overgewicht. Leeftijd en geslacht volwassenen. VZinfo; 2022. Beschikbaar van: <https://www.vzinfo.nl/overgewicht/leeftijd-geslacht#:~:text=In%201990%20had%20%C3%A9%C3%A9n%20op,%3B%205%20kg%2Fm2>. Bezocht: Juni 2023.
3. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Nationaal Preventieakkoord. 2018.
4. World Health Organization (WHO) Obesity and overweight. 2021. Beschikbaar van: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>. Bezocht: Juni 2023.
5. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Voeding. Oorzaken en gevolgen. VZinfo; 2023. Beschikbaar van: <https://www.vzinfo.nl/voeding/oorzaken-en-gevolgen>. Bezocht: Juni 2023.
6. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Voedselconsumptiepeiling 2019-2021. 2023. Beschikbaar van: <https://www.rivm.nl/voedselconsumptiepeiling>. Bezocht: Juni 2023.
7. Voedingscentrum. Richtlijnen Schijf van Vijf. Den Haag 2020.
8. Poelman MP, de Vet EWML. Gezond en duurzaam kiezen in een andere voedselomgeving. In: Candel JC, de Zwarte I, editors. Tien miljard monden: Prometheus Amsterdam; 2021.
9. Swinburn B, Sacks G, Vandevijvere S, Kumanyika S, Lobstein T, Neal B, et al. INFORMAS (International Network for Food and Obesity/non-communicable diseases Research, Monitoring and Action Support): overview and key principles. *Obes Rev.* 2013;14 Suppl 1:1-12.
10. Monteiro CA, Moubarac JC, Cannon G, Ng SW, Popkin B. Ultra-processed products are becoming dominant in the global food system. *Obes Rev.* 2013;14 Suppl 2:21-8.
11. Zobel EH, Hansen TW, Rossing P, von Scholten BJ. Global Changes in Food Supply and the Obesity Epidemic. *Curr Obes Rep.* 2016;5(4):449-55.
12. Gupta S, Hawk T, Aggarwal A, Drewnowski A. Characterizing Ultra-Processed Foods by Energy Density, Nutrient Density, and Cost. *Front Nutr.* 2019;6:70.
13. Hoenink JC, Waterlander W, Vandevijvere S, Beulens JWJ, Mackenbach JD. The cost of healthy versus current diets in the Netherlands for households with a low, middle and high education. *SSM Popul Health.* 2022;20:101296.
14. Gezondheidsraad. Richtlijnen Goede Voeding. 2015.
15. Rose GA, Khaw KT, & Marmot MG. Rose's strategy of preventive medicine: the complete original text: Oxford University Press; 2008.
16. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Inventarisatie aanvullende maatregelen Nationaal Preventieakkoord. Mogelijke vervolgstappen richting de ambities voor 2040. Den Haag 2021.
17. Djojosoeparto SK, Kamphuis CBM, Vandevijvere S, Poelman MP. How can National Government Policies Improve Food Environments in the Netherlands? *Int J Public Health.* 2022;67:1604115.
18. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Het geschatte effect van het Akkoord Verbetering Productsamenstelling op de dagelijkse zout- en suikerinname in Nederland. Eindrapportage 2014-2020. 2021.
19. World Health Organization (WHO). Reformulation of food and beverage products for healthier diets: policy brief. 2022.
20. Hashem KM, He FJ, MacGregor GA. Effects of product reformulation on sugar intake and health-a systematic review and meta-analysis. *Nutr Rev.* 2019;77(3):181-96.
21. Federici C, Detzel P, Petracca F, Dainelli L, Fattore G. The impact of food reformulation on nutrient intakes and health, a systematic review of modelling studies. *BMC Nutr.* 2019;5:2.
22. Gressier M, Swinburn B, Frost G, Segal AB, Sassi F. What is the impact of food reformulation on individuals' behaviour, nutrient intakes and health status? A systematic review of empirical evidence. *Obes Rev.* 2021;22(2):e13139.

-
23. Kleis LD, Schulte EA, Buyken AE. Reformulation across Europe. An overview on planned and implemented strategies in European countries other than Germany – part 1. *Ernährungs Umschau*. 2020;67:190-9.
 24. European Commission. COMMISSION REGULATION (EU) 2019/649 of 24 April 2019 amending annex III to regulation (EC) no 1925/2006 of the European Parliament and of the Council as regards trans-fat, other than trans-fat naturally occurring in fat of animal origin. *OJ L*. 2019;110:17-20.
 25. European Commission. Directive 2012/12/EU of the European Parliament and the Council of 19 April 2012 amending Council Directive 2001/112/EC relating to fruit juices and certain similar products intended for human consumption. *OJ L*. 2012;115:1-11.
 26. Djojosoeparto SK, Kamphuis CBM, Vandevijvere S, Harrington JM and Poelman MP for the JPI-HDHL Policy Evaluation Network. The Healthy Food Environment Policy Index (Food-EPI): European Union. An overview of EU-level policies influencing food environments in EU Member States. Utrecht: Utrecht University; 2020.
 27. Pettigrew S, Booth L, Dunford E, Scapin T, Webster J, Wu J, et al. An examination of public support for 35 nutrition interventions across seven countries. *Eur J Clin Nutr*. 2023;77(2):235-45.
 28. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Nationale Aanpak Productverbetering (NAPV) 2022. Beschikbaar van: <https://www.rivm.nl/voedsel-en-voeding/nationale-aanpak-productverbetering>. Bezocht: Juni 2023.
 29. Mathijssen A, Schouten B. Verkenning Nationale aanpak productverbetering 2021 bij soepen en sauzen. 2021.
 30. Rijksoverheid. Minder zout, verzadigd vet en suiker in voeding. Beschikbaar van: [https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voeding/gezonde-voeding/minder-zout-verzadigd-vet-en-suiker-in-voeding#:~:text=De%20Nationale%20Aanpak%20Productverbetering%20\(NAPV,als%20ze%20deze%20producten%20kiezen](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voeding/gezonde-voeding/minder-zout-verzadigd-vet-en-suiker-in-voeding#:~:text=De%20Nationale%20Aanpak%20Productverbetering%20(NAPV,als%20ze%20deze%20producten%20kiezen). Bezocht: Augustus 2023.
 31. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Vragen en antwoorden Nationale Aanpak Productverbetering. Eindversie. juli 2022.
 32. Levensmiddelenkrant. Interview Staatssecretaris van Ooijen: "de balans is zoek". Beschikbaar van: <https://www.levensmiddelenkrant.nl/interview-staatssecretaris-van-ooijen---e2-80-98de-balans-is-duidelijk-zoek-e2-80-99>. Bezocht: Augustus 2023.
 33. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Nutri-Score; 2023. Beschikbaar van: <https://www.rivm.nl/voedsel-en-voeding/nutri-score>. Bezocht: juni 2023.
 34. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Criteria NAPV. Beschikbaar van: <https://www.rivm.nl/voedsel-en-voeding/nationale-aanpak-productverbetering/criteria-napv>. Bezocht: Augustus 2023.
 35. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Stand van zaken moties en toezeggingen zomerreces 2023. 30 juni 2023. Beschikbaar van: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport/documenten/publicaties/2023/06/30/stand-van-zaken-moties-en-toezeggingen-zomerreces-2023>. Bezocht: Augustus 2023.
 36. UK government. Restricting promotions of products high in fat, sugar or salt by location and by volume price: implementation guidance. Beschikbaar van: <https://www.gov.uk/government/publications/restricting-promotions-of-products-high-in-fat-sugar-or-salt-by-location-and-by-volume-price/restricting-promotions-of-products-high-in-fat-sugar-or-salt-by-location-and-by-volume-price-implementation-guidance>. Bezocht: Augustus 2023.
 37. International Food and Beverage Alliance (IFBA). IFBA Global Sodium Reduction Commitment. Beschikbaar van: <https://ifballiance.org/publications/ifba-global-sodium-reduction-commitment/>. Bezocht: Augustus 2023.
 38. Dötsch-Klerk M, Kovacs EMR, Hegde U, Eilander A, Willems JI. Improving the Nutrient Quality of Foods and Beverages Using Product Specific Standards for Nutrients to Limit Will Substantially Reduce Mean Population Intakes of Energy, Sodium, Saturated Fat and Sugars towards WHO Guidelines. *Nutrients*. 2022 Oct 14;14(20):4289.
 39. Peters S, Wolfs P. Minder zout in kaas dankzij zoutreductie. *Voeding Magazine* 1; 2016.
 40. Schuttelaar en partners. Toolbox prikkels voor productverbetering. Den Haag 2019.
 41. Buttriss J. Food reformulation: The challenges to the food industry. *Proceedings of the Nutrition Society*. 2013;72:61-9.

-
42. S. Grasso NPB, J.G. Lyng, F. Lalor, F.J. Monahan. Healthy processed meat products – Regulatory, reformulation and consumer challenges. *Trends Food Sci Tech.* 2014;39(1):4-17.
 43. Lehmann U, Charles V, Vlassopoulos A, Masset G, & Spieldenner J. Nutrient profiling for product reformulation: Public health impact and benefits for the consumer. *Proceedings of the Nutrition Society.* 2017;76:255-64.
 44. Wang NX, Skeaff S, Cameron C et al. Sodium in the New Zealand diet: proposed voluntary food reformulation targets will not meet the WHO goal of a 30% reduction in total sodium intake. *Eur J Nutr.* 2022;61:3067–76.
 45. Muth MK, Karns SA, Mancino L, Todd JE. How Much Can Product Reformulation Improve Diet Quality in Households with Children and Adolescents? *Nutrients.* 2019;11(3).
 46. Onyeaka H, Nwaiwu O, Obileke K, Miri T, Al-Sharify ZT. Global nutritional challenges of reformulated food: A review. *Food Sci Nutr.* 2023;11(6):2483-99.
 47. Gressier M, Sassi F, Frost G. Healthy Foods and Healthy Diets. How Government Policies Can Steer Food Reformulation. *Nutrients.* 2020;12(7).
 48. Roberto CA, Ng SW, Ganderats-Fuentes M, Hammond D, Barquera S, Jauregui A, et al. The Influence of Front-of-Package Nutrition Labeling on Consumer Behavior and Product Reformulation. *Annu Rev Nutr.* 2021;41:529-50.
 49. Gezondheidsraad. Evaluatie van het algoritme van Nutri-Score. Den Haag: Gezondheidsraad; 2022.
 50. Djojosoeparto SK, Kamphuis CBM, Vandevijvere S en Poelman MP, namens het JPI- HDHL Policy Evaluation Network. The Healthy Food Environment Policy Index (Food- EPI): Nederland. Een beoordeling van rijksoverheidsbeleid met betrekking tot de voedselomgeving in Nederland en beleidsaanbevelingen voor het creëren van een gezonde voedselomgeving. Utrecht: Universiteit Utrecht; 2021.
 51. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Rapportage Verkenning uitvoeringsorganisatie NAPV Nieuwe Aanpak Product Verbetering. 2021.
 52. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Kamerbrief Preventieaanpak leefstijl met focus op overgewicht en voeding. 9 december 2022. Beschikbaar van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/12/09/kamerbrief-over-preventieaanpak-leefstijl-met-focus-op-overgewicht-en-voeding>. Bezocht: Augustus 2023.
 53. Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 32 793, nr. 575. Preventief Gezondheidsbeleid. 4 november 2021. Beschikbaar van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32793-575.pdf>. Bezocht: Augustus 2023.
 54. Kabinetsformatie. Coalitieakkoord 2021 – 2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. 15 December 2021.
 55. European Commission. Farm to Fork Strategy. For a fair, healthy and environmentally-friendly food system. 2020.
 56. Djojosoeparto SK, Kamphuis CBM, Vandevijvere S, Murrin C, Stanley I, Romaniuk P, et al. Strength of EU-level food environment policies and priority recommendations to create healthy food environments. *Eur J Public Health.* 2022;32(3):504-11.
 57. Swinburn B, Kraak V, Rutter H, Vandevijvere S, Lobstein T, Sacks G, et al. Strengthening of accountability systems to create healthy food environments and reduce global obesity. *Lancet.* 2015;385(9986):2534-45.
 58. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Loket gezond leven. Procesevaluatie erkenningstraject. Beschikbaar op: <https://www.loketgezondleven.nl/advies-ondersteuning/interventie-eigenaren/werkwijze-erkenning-aanvragen/procesevaluatie#:~:text=Wat%20is%20een%20procesevaluatie%3F,tegenviel%20of%20niet%20gelukt%20is>. Bezocht: Augustus 2023.

Correspondentie adres voor dit rapport:

Wageningen University & Research
Postbus 8130
6700 EW Wageningen
T 0317 48 23 72
wur.eu/chl

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.600 medewerkers (6.700 fte) en 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Lerende-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Correspondentie adres voor dit rapport:
Postbus 8130
6700 EW Wageningen
T 0317 48 23 72
wur.eu/chl

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.600 medewerkers (6.700 fte) en 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.
