

## Gezond in de bonus

Via supermarkten betere voeding  
stimuleren

Versie 04122024 DEF



Raad ↵  
Volksgezondheid  
& Samenleving

**Gezond in de bonus**

**De Raad voor Volksgezondheid & Samenleving inspireert  
en adviseert over hoe we morgen kunnen leven & zorgen.**

**Samenstelling Raad**

Jet Bussemaker, voorzitter  
Godfried Bogaerts  
Erik Dannenberg  
Joris van Eijck  
Floortje Scheepers  
Pieter Hilhorst  
Hafez Ismaili M'hamdi  
Marleen Kraaij-Dirkzwager  
Ageeth Ouwehand  
Martijn van der Steen  
Stannie Driessen, directeur

**Raad voor Volksgezondheid & Samenleving**

Bezuidenhoutseweg 30  
Postbus 19404  
2500 CK Den Haag  
T +31 (0)70 340 5060  
mail@raadrvs.nl  
www.raadrvs.nl  
X: @raadRVS

**Publicatie 2024-04**

ISBN: 978-90-5732-339-3  
© Raad voor Volksgezondheid en Samenleving  
Den Haag, 2024

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk)  
worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële  
doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen.  
Citatens moeten altijd aangegeven zijn, bij voorkeur als:  
Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2024),  
Titel rapport, RVS-publicatienummer, Den Haag: rvs.  
U kunt deze publicatie ook downloaden via onze  
website → [www.raadrvs.nl](http://www.raadrvs.nl)

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>6</b>
<b>1 De huidige voedselconsumptie bedreigt de volksgezondheid</b>	<b>7</b>
<b>2 Het ongezonde voedselaanbod is overweldigend en onweerstaanbaar</b>	<b>10</b>
<b>3 Het bestaande beleid is ontoereikend</b>	<b>12</b>
<b>4 De supermarkt is de spil van de voedselketen</b>	<b>14</b>
<b>5 Oproep: beloon supermarkten voor gezonde(re) verkoop</b>	<b>16</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>18</b>
<b>Vorbereiding</b>	<b>19</b>
<b>Lijst met geraadpleegde personen</b>	<b>20</b>

# Voorwoord

Eten is een levensvoorwaarde en geeft ons energie. Het is een sociale activiteit en biedt ons contact en binding. Maar eten en drinken, althans ongezond eten en drinken, leiden in toenemende mate tot ziektes en maatschappelijke problemen. Het RIVM rekende recentelijk uit dat in 2050 64 procent van de mensen overgewicht heeft. In 2023 had de helft van de Nederlanders van 18 jaar en ouder overgewicht. Dat is ruim drie keer zo veel als in 1981, het eerste jaar dat dit werd bijgehouden. Overgewicht ontstaat niet alleen door weinig bewegen en te veel eten, maar ook door ongezonde voeding die we overal ongevraagd aangeboden krijgen en die verslavend werkt.

Het is daarom onrealistisch te verwachten dat met leefstijladviezen alleen de trend zich zal keren. Er is meer nodig. Dat betreft in principe de hele keten van voedselproductie –verbouwen, verwerken, verkopen en consumeren. In die keten is er één soort organisatie die een heel groot verschil kan maken: dat is de supermarkt.

We kopen immers allemaal maar liefst twee derde deel van onze voeding in een supermarkt. Echter bestaat het voedselaanbod in de supermarkt veelal uit ongezond eten en drinken. 79% ervan komt niet eens voor in de Schijf van Vijf, de richtlijn voor gezond voedsel van het Voedingscentrum.

“Preventie gaat om gezonde keuzes makkelijker maken”, zei staatssecretaris Karremans onlangs. Daarmee ben ik het volledig eens. Helaas hebben beleidsinitiatieven – diverse preventieakkoorden ten spijt – daaraan nog te weinig concreets kunnen bijdragen. Daarom komen we in dit advies met een stevige oproep: geef supermarktconcerns een financiële prikkel om meer gezond voedsel te verkopen via een wettelijk verankerd bonus-malussysteem. Verkoop je veel gezonde producten dan krijg je een beloning, doe je het tegenovergestelde, dan krijg je een boete. Het idee is simpel, maar de vormgeving vraagt verdere uitwerking, zo zien wij ook, bijvoorbeeld met speciale aandacht voor verschillen tussen supermarkten wat betreft clientèle en regionale spreiding. Omdat we het grootste deel van ons eten bij supermarkten kopen beginnen we daar; zij kunnen als hefboom functioneren voor andere sectoren. Uiteindelijk moeten ook andere fastfoodaanbieders, zoals snackbars, (tank)stations en restaurants en cafés in dit systeem betrokken worden.

We leggen het initiatief bij de overheid en vragen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een commissie in te stellen om de vormgeving uit te werken. Waarbij diverse expertises, zowel financieel, juridisch, gedrag en natuurlijk voedsel, vertegenwoordigd zijn. De experts zullen vast nog op wetten en praktische bezwaren stuiten die in de weg kunnen staan. Maar niets doen is geen optie. We kunnen lijdzaam toezien hoe we met z'n alleen steeds ongezonder worden en vervolgens dure medicijnen nodig hebben om het gewicht te reguleren. Of we kunnen bij het begin beginnen. Inderdaad, door gezonde keuzes makkelijker maken.

Jet Bussemaker

*Voorzitter RVS*

# 1 De huidige voedselconsumptie bedreigt de volksgezondheid

**Veel van wat Nederlanders eten en drinken, is niet gezond. Een ongezond voedingspatroon kan leiden tot ziekte en voortijdige sterfte. Het kost de samenleving bovendien veel geld en menskracht. Dit alles is te voorkomen door consumenten te stimuleren gezonder te eten. Hoe kan de overheid dat het beste doen?**

## Ziekte en sterfte door ongezonde voeding

Ongezonde voeding is na roken de belangrijkste vermijdbare oorzaak van sterfte en verloren gezonde levensjaren. Het RIVM schat dat ongezonde voeding verantwoordelijk is voor 8,1 procent van de ziektelast in Nederland. Het leidt tot ongeveer 13.000 doden per jaar en kost de samenleving ruim 6 miljard euro aan (vermijdbare) zorguitgaven.<sup>1</sup> Volgens deskundigen is dit een zeer zorgelijke ontwikkeling.<sup>2</sup>

Ongezonde voeding verhoogt de kans op het krijgen van bijvoorbeeld hart- en vaatziekten, kanker, nierschade en diabetes. De voeding veroorzaakt (veelal indirect) ziekte via een verhoogde bloeddruk, verhoogd cholesterolgehalte in het bloed, hoge bloedsuikerspiegels en overgewicht. 85 procent van de Nederlanders eet bijvoorbeeld meer zout dan gezond is. Een verlaging voorkomt nierproblemen, die kunnen leiden tot dialyse of transplantatie.<sup>3</sup>

Overgewicht, een belangrijke risicofactor voor hart- en vaatziekten, is een toenemend maatschappelijk probleem. De helft van de Nederlanders heeft overgewicht en bij ongewijzigd beleid zal dit stijgen tot 64 procent in 2050.<sup>4</sup> In 2023 had de helft van de Nederlanders van 18 jaar en ouder overgewicht.<sup>5</sup> 16 procent had ernstig overgewicht.<sup>i</sup> Dat is ruim drie keer zo veel als in 1981, het eerste jaar dat dit werd bijgehouden. In 2014 had 15 procent van de 2- tot 25-jarigen overgewicht. De toename is vooral te zien bij 18- tot 25-jarigen: van 21 procent in 2014 naar 25 procent in 2022.<sup>6</sup>

Op dit moment kampen 1,7 miljoen Nederlanders met een hart- of vaatziekte en elke dag worden ongeveer 640 mensen daarmee opgenomen in het ziekenhuis. Drie miljoen Nederlanders vallen in een risicogroep voor hart- en vaatziekten. Zij slikken levenslang medicatie zoals bloedverduuners en cholesterolremmers. Jaarlijks kost de zorg voor hart- en vaatziekten bijna 7 miljard euro; dat is 14 procent van het totaal beschikbaar zorgbudget.<sup>7</sup> Dit is niet in z'n geheel te wijten aan ongezonde voeding, maar voeding is wel een belangrijke risicofactor naast roken en te weinig bewegen.<sup>ii</sup> De RVS ziet dit alles als een urgent en ernstig probleem.

## Hardnekkig probleem waar we ons niet bij neerleggen

Vanuit haar grondwettelijke taak om de volksgezondheid te bevorderen, voert de overheid beleid om een gezonder voedingspatroon te stimuleren. Dat doet zij voornamelijk via het sluiten van zogenaamde preventieakkoorden met veel betrokken partijen. Gelet op de hiervoor genoemde cijfers<sup>8</sup> moeten we

<sup>i</sup> Van overgewicht is sprake bij een Body Mass Index ofwel BMI gelijk of groter dan 25. Bij een BMI tussen 25 en 30 spreekt men van matig overgewicht en bij een BMI van 30 of meer van ernstig overgewicht of obesitas. De BMI-index geeft aan hoe gezond je lichaamsgewicht is in verhouding tot je lengte. Bij de meeste mensen geeft dit een goede inschatting of het gewicht gezond is. Je BMI is te berekenen door je gewicht in kilo's te delen door het kwadraat van je lichaamslengte in meters. Het interpreteren van het gezondheidsrisico van overgewicht en obesitas hangt af van andere risicofactoren, zoals gestoord nuchter glucosegehalte in het bloed, en aandoeningen zoals diabetes type II. Daarom spreekt de zorgstandaard obesitas ([www.zorginzicht.nl/binaries/content/assets/zorginzicht/kwaliteitsinstrumenten/Zorgstandaard+Obesitas+samenvatting%2C+figuren+en+tabellen+%28versie+1%29.pdf](http://www.zorginzicht.nl/binaries/content/assets/zorginzicht/kwaliteitsinstrumenten/Zorgstandaard+Obesitas+samenvatting%2C+figuren+en+tabellen+%28versie+1%29.pdf)) over het 'gewichtsgelateerd gezondheidsrisico' (GGR). Het GGR wordt bepaald door de BMI in combinatie met de aanwezigheid van risicofactoren en comorbiditeit en geeft aan in welke mate het gezondheidsrisico verhoogd is.

<sup>ii</sup> Ongezonde voeding heeft samen met veel andere factoren effect op de gezondheid van individuen en de volksgezondheid en deze factoren beïnvloeden elkaar ook onderling (overgewicht bevordert veel bewegen niet, hetgeen het effect op de gezondheid versterkt). Op die onderlinge samenhang richt dit advies zich niet.

constateren dat alle bij elkaar opgetelde maatregelen onvoldoende effect hebben. Het probleem van ongezonde voeding met de bijbehorende ziektelast is hardnekkig.<sup>9</sup>

Daar hoeven we ons niet bij neer te leggen. Het is te voorkomen. Daarom heeft de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) zich de volgende centrale vraag gesteld: *wat zijn effectieve (aanvullende) beleidsmaatregelen om mensen te stimuleren gezonder te eten?* Het antwoord op deze vraag is niet gemakkelijk, getuige het aantal al genomen maatregelen. De raad staat eerst stil bij het effect van enkele recente overheidsingrepen. Vervolgens brengt hij een mogelijkheid in beeld die nog nauwelijks is verkend: de supermarkten in stelling brengen om mensen gezonder te laten eten. Dit rapport is een oproep om deze mogelijkheid nader uit te werken.

### **Verskil tussen voeding en voedsel**

De termen voeding en voedsel worden vaak door elkaar gebruikt, maar er is een duidelijk verschil in betekenis. *Voedsel* heeft betrekking op de voedingsmiddelen zoals deze gekweekt en geproduceerd worden. *Voeding* gaat over de consumptie van voedsel, dus wat we eten en de invloed daarvan op de gezondheid. Gezonde voeding zorgt voor een gezonde fysieke en fysiologische conditie.<sup>10</sup>

Begrippen als veiligheid en duurzaamheid<sup>iii</sup> hebben betrekking op voedsel. Veilig voedsel betekent dat er geen micro-organismen of chemische verontreinigingen (zoals restanten van bestrijdingsmiddelen, hormonen of andere stoffen) in voedingsmiddelen voorkomen in hoeveelheden die schadelijk zijn voor de mens.<sup>11</sup> Onveilig voedsel is ongezond, maar een scherpe scheidslijn tussen veilig en gezond voedsel is evenwel moeilijk te trekken. In de toxicologie geldt het adagium: de dosis maakt het vergif. Zo zijn koolhydraten, vetten en zout essentiële bouwstoffen voor het lichaam, maar in te hoge dosis leiden ze tot bijvoorbeeld obesitas en ongezondheid. Wat het complex maakt, is dat deze te hoge dosis veelal niet het gevolg is van één voedselproduct, maar van het totaal aan geconsumeerde producten: het totale voedingspatroon.

Dit alles maakt het ook lastig om een definitie te geven van het begrip 'ongezond voedsel'. Het RIVM noemt in het *Factsheet ongezonde voeding* wel verschillende ongezonde voedselproducten, zoals gezoete dranken, bewerkte producten met toegevoegd zout en suiker, producten met veel verzadigde en/of transvetten en fastfood.<sup>12</sup> Bij gezond voedsel gaat het om voedselproducten die bijdragen aan een goede gezondheid. Te denken valt aan groente en fruit, volkorenproducten, noten en peulvruchten.<sup>13</sup> Als hulpmiddel voor een gevarieerde, gezonde voeding is in 1953 de Schijf van Vijf ontwikkeld, die regelmatig wordt aangepast aan de laatste wetenschappelijk inzichten. De meest recente versie is van 2016. Gezonde voedingsproducten zijn daarin ondergebracht in vijf groepen: 1. Groente en fruit; 2. Oliën en vetten; 3. peulvruchten, noten, vis, ei, vlees en zuivel(alternatieven); 4. Volkorenbrood en graanproducten en aardappelen; 5. Water, thee en koffie.<sup>14</sup>

### **Onbewerkt, bewerkt en ultrabewerkt voedsel**

Over het concept ultrabewerkte voedsel bestaat veel discussie, omdat het lastig is een duidelijke definitie te geven en te bepalen wat er precies onder valt. Het Voedingencentrum beschrijft het als volgt: "Er bestaat een categorie van producten die sterk bewerkt zijn en die per portie meer calorieën, suiker, verzadigd vet en zout bevatten en minder vitamines, mineralen en vezels dan minder bewerkte producten. Dit worden ultrabewerkte producten of ultra-processed foods genoemd. Dat zijn producten uit een fabriek, die gemaakt zijn met additieven, waaronder vaak zout, suiker, vetten, gehydrolyseerd eiwit, gemodificeerd zetmeel en E-nummers. Het is vaak zo bedacht dat we er makkelijk te veel van eten: het is gemaksvuedsel, wordt verkocht in een aantrekkelijke verpakking, is overal te krijgen en slimme marketing zorgt ervoor dat we er al gauw te veel van eten. Denk aan ijs, koekjes, zoete (zuivel)dranken, snoep, chocolade, gebak, kant-en-klare toetjes, pizza, gezoete ontbijtgranen, hartige snacks en chips."<sup>15</sup>

Een voorbeeld maakt het verschil tussen onbewerkt, bewerkt en ultrabewerkt snel duidelijk: mensen kunnen een tomaat zonder verdere bewerking opeten. Dit is onbewerkt voedsel. Als je tomaten vermaalt, het vocht zoveel mogelijk laat verdampen door ze te koken en de resterende puree inblijkt, dan krijg je een blikje tomatenpuree. Dat is een bewerkt product. Je kunt ook alle vocht uit de tomaten verwijderen zodat je tomatenpoeder verkrijgt. Hieraan kun je van alles toevoegen: vet, zout, smaakversterkers, zoals E621 (glutamaat), E631 (natriuminosinaat), E627 (natrium guanylaat) suiker, specerijen zoals peper, knoflook- en

<sup>iii</sup> Op duurzaamheid gaan we in deze publicatie verder niet in.



gemberpoeder, rode bietenpoeder en gistextract.<sup>iv</sup> Dit mengsel is in een zakje te verpakken. Dat is dan tomatensoep in een pakje, dat snel en gemakkelijk te bereiden is. Ultrabewerkt voedsel dus. In de praktijk is er geen scherpe scheidslijn tussen de drie categorieën, maar is er een oelopende lijn in de mate van bewerking: van licht bewerkt tot ultrabewerkt. Over het algemeen hebben sterk bewerkte producten een ongunstige voedingswaarde, maar niet altijd. Zo zijn volkorenbrood uit de supermarkt en halvarine onderdeel van de Schijf van Vijf.<sup>16</sup>

<sup>iv</sup> Gebaseerd op de ingrediëntenlijst van een fabrikant van instant tomatensoep.

## 2 Het ongezonde voedselaanbod is overweldigend en onweerstaanbaar

**Het aanbod van ongezond voedsel in onze samenleving is vele malen groter dan het aanbod van gezond eten. We hebben steeds minder tijd om een gezonde maaltijd te bereiden en fabrikanten en winkeliers spelen daarop in door steeds meer gemaksvuedsel te verkopen. Daar komt bij dat de verkopers ongezonde keuzes continu stimuleren.**

### **We maken geen tijd meer vrij voor voedselbereiding**

Ons voedingspatroon is de afgelopen decennia sterk veranderd als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen. Zo doen we meer in kortere tijd: snelheid is veel meer dan vroeger een kenmerk van onze samenleving. Halverwege de twintigste eeuw werd nog tweeënhalve uur per dag besteed aan het bereiden van eten. Dit getal is drastisch afgenomen.<sup>17</sup> Mensen koken minder vaak.<sup>18</sup> In hun drukke bestaan ontbreekt het niet zelden aan ruimte en rust om vers eten te maken. Daarnaast verandert de manier van eten door veranderingen in onze cultuur en in onze denk- en gedragpatronen. Zo zijn wij het gewoon gaan vinden dat kant-en-klaarmaaltijden, ander gemaksvuedsel en eten van over de hele wereld binnen handbereik zijn. Voedselabrikanten ontwikkelden nieuwe producten om aan de veranderde vraag van consumenten tegemoet te komen.<sup>v</sup>

### **Groenteboer is vervuld voor supermarkt en groot aanbod van fastfood**

Daarnaast is de voedselomgeving ingrijpend veranderd. De groenteboer, slager en kruidenier zijn grotendeels uit het straatbeeld verdwenen. Hun plaats is ingenomen door supermarkten. Ook dit was om het consumenten makkelijk te maken en dat heeft veel mensen erg geholpen. Zij kunnen zo alles op één plek kopen en hoeven zij niet van de ene naar de andere winkel te bewegen met bepakte tassen.

Intussen is in de afgelopen decennia het aantal verkooppunten van fastfood toegenomen. Denk bijvoorbeeld aan treinstations waar reizigers vroeger alleen treinkaartjes konden kopen, maar die inmiddels een uitgebreid assortiment van voedingsproducten aanbieden. Of denk aan de relatief hoge concentratie fastfoodketens langs de weg. En in arme buurten is het ongezond voedselaanbod inmiddels tweemaal zo groot als in welvarende delen van steden.<sup>19</sup>

### **79 procent van het voedsel in de supermarkt buiten Schijf van Vijf**

Een groot deel van ons huidige voedselaanbod is ongezond en bedreigt de volksgezondheid. Zo valt 79 procent van het aanbod in de supermarkt buiten de Schijf van Vijf (de richtlijn voor gezond voedsel).<sup>20</sup> Veel van dit ongezonde aanbod bestaat uit zogeheten ultrabewerkt voedsel. Dat is samengesteld uit voedingsmiddelen die complexe industriële bewerkingsprocessen hebben ondergaan. In Nederland bestaat gemiddeld 29 procent van het dieet uit ultrabewerkt voedsel, inclusief (fris)dranken, dat 61 procent van de dagelijkse energie-inname (totaal aantal calorieën) levert.<sup>21</sup> De samenstelling van het dieet bepaalt hoeveel energie iemand binnenkrijgt. Groente en fruit bevatten relatief weinig calorieën, ultrabewerkte chips, koekjes, frisdranken of kant-en-klaarproducten zoals pastasaus, bevatten veelal veel suiker en vet en daarmee veel calorieën. Ultrabewerkte voedingsmiddelen leveren dus vaak een hoger aantal calorieën per gram dan onbewerkte producten en veroorzaken daarmee een disproportioneel aandeel in de energie-inname.

Ultrabewerkt voedsel en ultrabewerkte dranken bevatten niet alleen veel calorieën (door alle suikers en vetten), maar vaak ook veel zout. Ze bevatten weinig voedingsstoffen. Daarnaast hebben ze meestal een hoge 'dooreetfactor': ze eten gemakkelijk weg en geven niet snel een verzadigingsgevoel. Daardoor is het moeilijk om te stoppen. Dit leidt tot een te hoge calorie-inname met als uiteindelijk gevolg (ernstig) overgewicht.

### **Onze omgeving stimuleert ongezonde keuzes**

Opmerkelijk is dat ruim een derde van de bevolking graag gezonder wil eten. Mensen willen dat vooral om de kans op gezondheidsproblemen of ziekten te verkleinen en om zich fitter te voelen.<sup>22</sup> De leefomgeving van consumenten is echter dusdanig veranderd (veel supermarkten en fastfoodketens dus) dat het voor de

<sup>v</sup> Tegelijkertijd trekken kookprogramma's en filmpjes op tv en sociale media veel kijkers, liggen in boekwinkels stapels kookboeken en steeg de populariteit van barbecues en buitenkeukens sinds corona. Het effect daarvan op het werkelijke kookgedrag van mensen en hun gezondheid is niet bekend.

hand ligt dat mensen kiezen voor overmatige consumptie van voeding met veel calorieën en een lage voedingswaarde.<sup>23</sup>

Wat hierin ook een belangrijke rol speelt is de ontstane 'keuzearchitectuur' die is gericht op ongezonde voeding. De term komt uit de gedragswetenschap en drukt uit dat de manier waarop keuzes worden gepresenteerd aan mensen, hun beslissingen beïnvloedt.<sup>24</sup> Zo kunnen winkeliers de keuzes van consumenten onder andere beïnvloeden met de plaatsing van producten (bijvoorbeeld op ooghoogte of bij de kassa), prijsstrategieën (aanbiedingen) of verpakkingen en marketing (opvallende kleuren, pakkende slogans et cetera). Met andere woorden: de winkelier bepaalt de keuzearchitectuur. In een vrije, concurrerende markt is deze architectuur gericht op zoveel mogelijk producten verkopen tegen een zo hoog mogelijke marge. De Australische hoogleraar Sharon Friel, gespecialiseerd in publieke gezondheid en de complexe interacties tussen politiek, economie, milieu en de gezondheid van mensen, noemt het een 'consumptogeen systeem' dat de drang tot meer, sneller en vaker consumeren voortdurend aanwakkert en aanmoedigt.<sup>25</sup>

### **Omgekeerde nudging**

Bij keuzearchitectuur draait het om beïnvloeding van keuzes waarvan consumenten zich maar beperkt bewust zijn. Consumenten worden geen keuzes opgelegd, maar wel tot bepaalde keuzes verleid. Het past binnen het concept van 'nudging' (subtiele duwtjes geven om bepaalde dingen te doen of juist te laten). Hoewel nudging meestal bedoeld is om mensen aan te sporen tot positieve gedragsverandering zonder hun keuzevrijheid te beperken, doet nudgen in het huidige voedselaanbod juist het omgekeerde. Mensen krijgen een duwtje de verkeerde richting in. Zo worden we met z'n allen steeds opnieuw gestimuleerd om te kiezen voor overconsumptie van ongezond, veelal ultrabewerkt voedsel.

## 3 Het bestaande beleid is ontoereikend

**De overheid stimuleert mensen om gezonder te eten. Dat gebeurt via maatregelen gericht op consumentengedrag. Ook maakt de overheid afspraken met fabrikanten om gezonder voedsel te produceren. Dat is goed en nodig. De effecten ervan zijn echter ontoereikend. Dat terwijl ons voedselaanbod ons elke dag verleidt om ongezonde keuzes te maken.**

Sinds 2018 richt het kabinet zich meer dan voorheen op een gezonder Nederland via beleidsmaatregelen die roken, overgewicht en problematisch alcoholgebruik moeten terugdringen. Hiertoe heeft de overheid met betrokken partijen akkoorden gesloten met daarin concrete ambities.

Het ministerie van VWS – dat de taak heeft om de volksgezondheid te bevorderen – voert het beleid rondom gezonde voeding uit. De akkoorden zijn uitgewerkt in een samenhangend pakket van maatregelen. Een groot en divers aantal maatschappelijke partijen én het bedrijfsleven hebben hiervoor getekend. Op dit moment zet het ministerie met name in op voorlichting aan consumenten, onder andere via subsidiering van het Voedingscentrum, en op vrijwillige afspraken met partijen, zoals fabrikanten, horeca, cateringbedrijven, met name in de zorg- en onderwijssector, en supermarkten.<sup>26,27</sup> In de akkoorden wordt evenwel niet aangegeven wat de sancties zijn op het niet nakomen van de afspraken.

### Overheidsbeleid richt zich op consumenten

Omdat voeding van grote invloed is op de gezondheid, is beleid dat gezonde voeding bevordert ideaal onderdeel van preventiebeleid, dus van het voorkomen van gezondheidsproblemen. Het Nationaal Preventie Akkoord (NPA) en het latere Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) zijn hier goede voorbeelden van. Het NPA bevat doelstellingen voor een gezonder Nederland in 2040. Eén van de doelen van het voedingsbeleid in het NPA is dat Nederlandse consumenten hun eten (beter) gaan afstemmen op de Schijf van Vijf.

Consumentenvoorlichting is een belangrijk middel om preventiedoelstellingen te realiseren. De voorlichting bereikt evenwel kwetsbare groepen vaak niet.<sup>28</sup> Naast extra inzet op communicatie over de Schijf van Vijf met financiële middelen vanuit het NPA is sinds 1 januari 2024 de 'Nutri-Score' ingevoerd. Het is een logo voor voedselkeuze dat een oordeel uitdrukt over de samenstelling van een specifiek voedselproduct vergeleken met andere producten in een productgroep. Het is een relatieve score en een hulpmiddel voor consumenten om producten binnen een productgroep onderling te vergelijken.<sup>29</sup>

Producten met een score A (groen) hebben een betere samenstelling dan producten in dezelfde categorie die een B, C, D of E scoren. Producten met een score E (rood) zijn het minst gezond. Zo heeft binnen de categorie dranken mineraalwater een score A, magere en halfvolle melk een score B, volle melk een score C en een smoothie een score D. Met name de hoeveelheid vet en suiker zorgt voor het verschil.<sup>vi,30</sup>

### Ook afspraken met fabrikanten, maar zonder sancties

Daarnaast streeft de overheid via afspraken met fabrikanten de consumptie van gezondere voeding na. Dat gebeurt via het Nationaal Preventieakkoord (NPA) en ook via de Nationale Aanpak Productverbetering (NAPV, gestart in 2022).<sup>31</sup> Via de NAPV moedigt het ministerie fabrikanten aan om de samenstelling van hun producten te verbeteren. Dat kan bijvoorbeeld door minder zout en/of suiker toe te voegen, de hoeveelheid verzadigd vet te verlagen en de hoeveelheid vezels te verhogen.<sup>32</sup> De latere uitbreiding van het NAPV, het GALA, gaat een stapje verder. In dit akkoord werken gemeenten, GGD'en, zorgverzekeraars en VWS samen aan een gezond en actief leven voor iedereen. In GALA staat dat de overheid bindende afspraken maakt met de industrie over gezondere voedingsmiddelen.<sup>33</sup>

### Effecten van het beleid zijn (nog) niet zichtbaar

Uit onderzoek van het RIVM blijkt dat de doelen van het NPA niet worden gehaald.<sup>34</sup> Zo was het de ambitie om de stijging in overgewicht om te buigen naar een daling. Doel was dat in 2040 niet meer dan 38 procent

<sup>vi</sup> Voor meer informatie zie o.a. de evaluatie van de Nutri-Score door de Gezondheidsraad.

van de volwassenen en niet meer dan 9,1 procent van de kinderen (4 -14 jaar) overgewicht heeft. Volgens berekeningen van het RIVM komen met de huidige afspraken de cijfers uit op 55 procent voor volwassenen en 14 procent voor kinderen. Zonder afspraken zou dat respectievelijk 58 en 15 procent zijn. Het effect van de afspraken lijkt dus vooralsnog gering. Het aantal mensen met overgewicht (nu 50 procent) neemt naar verwachting niet af, maar juist toe. De maatregelen zijn bij elkaar niet voldoende en niet krachtig genoeg, mede door het vrijwillige karakter ervan. Het RIVM geeft aan dat er extra en steviger maatregelen nodig zijn.<sup>35</sup>

Standpunten en belangen tussen partijen blijken soms onoverbrugbaar. De staatssecretaris van VWS schreef in 2022 dat een nieuwe fase nodig is waarin de overheid niet langer streeft naar consensus, maar zich met de betrokken partijen wel blijft inzetten voor de doelen van het NPA. Hij schreef dit naar aanleiding van het stuklopen van het stakeholdersoverleg over terugdringing van problematisch alcoholgebruik.<sup>36</sup>

Fabrikanten zijn een belangrijke schakel in de voedselketen en ook invloedrijk in het besluitvormingsproces. Hier voldoende tegenwicht tegen bieden, zonder inzet van dwingende maatregelen, is voor de overheid en het parlement niet eenvoudig. Daar komt bij dat de samenleving keuzevrijheid belangrijk vindt.<sup>37</sup> Overheidsinterventies die verder gaan dan vrijwillige afspraken (of afspraken die 'bindend' heten maar geen sancties kennen) worden door tegenstanders van verdergaande maatregelen getypeerd als inperking van de keuzevrijheid. Zij willen niet dat de overheid consumenten beperkt.

De hamvraag is echter of ongezond eten wel een volledig vrije keuze is. Volgens de RVS is daar geen sprake van, omdat de voedselomgeving in de basis niet neutraal is. De keuzearchitectuur stuurt het gedrag van consumenten zo sterk richting het ongezonde aanbod, dat kiezen voor gezonde voeding lastig is. Dat geven consumenten die graag gezonder zouden willen eten zelf aan.<sup>38</sup> Je zou kunnen zeggen dat het in stand houden van de huidige voedselomgeving neerkomt op verwaarlozing van huidige en toekomstige generaties. Het is dus zaak om de omgeving zo te veranderen dat het makkelijk, mogelijk en aantrekkelijk wordt om gezonde voedselkeuzes te maken.

#### **Maatregelen die niet zijn genomen of nog niet zijn uitgevoerd**

Er is veel maatschappelijke discussie geweest over andere mogelijkheden om de consumptie van gezonde(re) voeding te stimuleren. Zo is er de vet- en suikertaks: het idee om accijnzen (of een verbruiksbelasting) te heffen op ongezonde grondstoffen. Het gaat dan om een belasting op suikerhoudende dranken zoals gezoete zuivel, limonade en vruchtensap. Ook de RVS heeft in het advies *Een eerlijke kans op een gezond leven* gepleit voor een suikertaks op voedselproducten. Steeds meer bewijs toont aan dat zo'n prijsmaatregel zinvol kan zijn, ook al zal de invoering nog wel met uitdagingen gepaard gaan.<sup>39</sup> Zo is er in de politiek vooralsnog onvoldoende draagvlak voor.<sup>40</sup>

Inmiddels is er in het veld toenemende steun voor een stevigere en kabinetsbrede aanpak waarbij gezondheid centraal staat in alle beleidsdomeinen.<sup>41</sup> De RVS bepleitte in 2023 ook voor deze benadering van *Health in & for all policies*.<sup>42</sup> Van verschillende kanten wordt een heel palet aan maatregelen voorgesteld, van een verlaging van de btw op groente en fruit, gezonde lunches op school, (Europese) regelgeving inzake maximum hoeveelheden suiker, vet en zout in voedingsproducten, een verbod op kinderclame (dit is ook een voornemen van het huidige kabinet) tot het inperken van verkooppunten van ongezond voedsel.

Bij inperking van verkooppunten hebben gemeenten een belangrijke rol. Een aantal van hen wil deze rol wel oppakken. Zo ondersteunen diverse gemeenten de City Deal Gezonde en Duurzame Voedselomgeving, een samenwerkingsverband om zo'n voedselomgeving in steden te creëren.<sup>43</sup> Gemeenten kunnen dit via hun ruimtelijke-orderingsbeleid stimuleren.<sup>vii</sup>

<sup>vii</sup> De Omgevingswet zou gemeenten meer mogelijkheden moeten bieden om zelf keuzes te maken over de inrichting van de leefomgeving. Zij kunnen makkelijker met regelgeving komen om bijvoorbeeld de aanwezigheid van ongezonde voedselopties in de buurt van scholen te beperken en gezonde alternatieven te stimuleren.

## 4 De supermarkt is de spil van de voedselketen

**Een groot deel van het voedselaanbod is ongezond en – door de in hoofdstuk 2 toegelichte keuzearchitectuur – bijna onweerstaanbaar. Beleid om consumenten gezonder te laten kiezen en fabrikanten gezonder te laten produceren, heeft nog te weinig effect. Het kan verder geïntensiveerd worden, maar er is meer nodig. Een belangrijke schakel in de voedselketen is nog niet ingezet in de strijd tegen ongezond eten: de supermarkt. Wat is mogelijk?**

### Dé plek waar mensen hun voedsel kopen

We kopen ongeveer twee derde van onze voeding in de supermarkt.<sup>44</sup> Supermarkten vormen ook een prominent onderdeel van de keuzearchitectuur: hier worden de keuzes van de consument beïnvloed. Supermarkten doen dit actief via reclame, aanbiedingen, de plaats van producten in de schappen en de inrichting van het looppad. Zij beschikken over veel kennis om keuzes van consumenten te sturen. Die kennis gebruiken ze om in de concurrerende markt waarin zij opereren, hun winstmarges te vergroten.

### Supermarkt kan zowel consument als producent beïnvloeden

Supermarkten kunnen niet alleen consumenten beïnvloeden, maar ook producenten. Dat laatste kunnen ze doen doordat ze grootschalig voedingsproducten inkopen.<sup>45</sup> Supermarkten bepalen welke producten – gezond of ongezond – zij afnemen; ze hebben inkoopmacht. Ze zijn dan ook een belangrijke schakel in de voedselketen.

### Hoe is de invloed van supermarkten te benutten?

Wat nu als supermarkten hun expertise meer zouden inzetten om gezonde keuzes te bevorderen? Een aantal supermarkten neemt al maatschappelijke verantwoordelijkheid, maar dat heeft zijn grenzen.<sup>46</sup> Het moet voor hen immers ook profijtelijk zijn. Rendement is noodzakelijk voor de continuïteit van een onderneming. Er zijn diverse mogelijkheden om supermarkten te bewegen om meer gezond voedsel te verkopen. Daarbij kan men kiezen voor niet-financiële of voor financiële prikkels.

### Afspraken om het aanbod ultrabewerkt voedsel te beperken

Supermarkten kunnen – op basis van afspraken – streven naar een inkoop aanbod dat duurzamer en/of gezonder is. Zo sturen zij er bij de eiwittransitie op aan om het aandeel van dierlijke eiwitten in voedingsproducten te verminderen.<sup>47</sup> Zij doen dit in het kader van het overheidsstreven om in 2030 de verhouding tussen eiwit van dierlijke en van plantaardige oorsprong terug te brengen van (respectievelijk) 60/40 naar 50/50. In zijn advies *Gezonde eiwittransitie* beveelt de Gezondheidsraad aan om daarna in te zetten op een verdere verschuiving naar 40/60.<sup>48</sup>

Analoog hieraan zou bijvoorbeeld afgesproken kunnen worden om het aandeel ultrabewerkt voedsel terug te brengen. Of breder: het aandeel ongezonde voeding in het gehele voedselassortiment te verminderen. Vragen hierbij zijn onder andere: wat zijn de gevolgen voor het rendement van de supermarkten? Hoe begrenst je het aandeel ultrabewerkt voedsel? Welk percentage is reëel? Bij eiwit is dit laatste eenvoudiger vast te stellen, omdat het om een eenduidige parameter gaat die afbakening vergemakkelijkt.

### Verantwoordingsverplichting invoeren

Een andere optie om supermarkten te stimuleren om meer gezond voedsel te verkopen, is de invoering van een verantwoordingsverplichting voor verkopers van levensmiddelen. Vergelijk dit met de eis die Europa (via de Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD) aan (grote) bedrijven oplegt om hun impact te rapporteren op 'milieu-, HR- en sociale aspecten'. Supermarkten kunnen verplicht worden om jaarlijks verslag te doen van hun inspanningen om meer gezond voedsel te verkopen.<sup>viii</sup> Gelet op het feit dat de 'bindende' afspraken uit het NPA onvoldoende effectief zijn, mag verwacht worden dat deze mogelijkheid tekort zal schieten. Het gaat hier slechts om een inspanningsverplichting, dus niet om een resultaatsverplichting. Zolang de verkoop van ongezond voedsel winstgevend blijft, is het niet waarschijnlijk dat het aanbod wezenlijk verandert. In de recente Superlijst Gezondheid van onderzoeksbureau Questionmark wordt aangegeven dat ondanks de afspraken in het NPA het merendeel van het aanbod in supermarkten nog steeds ongezond is. Wel geeft het aan dat het bemoedigend is dat bijna alle

<sup>viii</sup> Nu al is er een soort *naming and shaming*, via de Superlijst Gezondheid waarin staat welke supermarkt van gezond de makkelijkste keuze maakt. [www.thequestionmark.org/project/superlist-health-netherlands-2022](http://www.thequestionmark.org/project/superlist-health-netherlands-2022)

supermarkten nu voor het eerst concrete doelen stellen om het aandeel Schijf van Vijf producten in hun verkoop te vergroten.<sup>49</sup>

#### *Financiële prikkel geven*

Uit de literatuur blijkt dat financiële maatregelen het meest effectief zijn om de verkoop en daarmee de consumptie van gezonde(re) voedingsmiddelen te stimuleren.<sup>50,51</sup> Het is mogelijk om supermarkten financieel te belonen als ze meer gezond en minder ongezond voedsel verkopen. Het is ook mogelijk om ze juist te beboeten als ze te veel ongezond voedsel verkopen. Belangrijk hierbij is dat het gaat om de daadwerkelijk *verkochte* producten en niet om het aanbod of assortiment. De winkels beïnvloeden immers met hun keuzearchitectuur welke van de aangeboden producten consumenten daadwerkelijk aanschaffen.

De klassieke publicatie van Gneezy en Rustichini over de effectiviteit van financiële prikkels wordt vaak geciteerd in literatuur. De auteurs onderzochten verschillende vormen van financiële prikkels en stelden dat beloningen en straffen effectief kunnen zijn, maar wel onder specifieke omstandigheden. De effectiviteit van dergelijke prikkels bleek afhankelijk van factoren zoals de hoogte van de beloning en de context.<sup>52</sup>

Op het gebied van duurzaamheid is veel onderzoek verricht naar het effect van financiële beloningen en straffen in de vorm van zogenoemde *feebates* (een samenvoeging van *fees* en *rebate*). Dit zijn combinaties van boetes en kortingen of subsidies om bepaald gedrag te stimuleren of te ontmoedigen. Het gaat dan meestal om het bevorderen van milieuvriendelijker en energiezuiniger keuzes. Deze bonus-malussystemen blijken over het algemeen positief uit te werken.<sup>53,54</sup> Uiteraard bestaan er talloze andere studies naar financiële prikkels, en ook naar *feebates*,

Als supermarkten een beloning krijgen voor hun daadwerkelijk verkochte gezonde productaanbod – en/of als ze een straf krijgen voor verkochte ongezonde producten – dan is dit een prikkel om met hun keuzearchitectuur consumenten te verleiden tot gezondere aankopen. Supermarkten kunnen bijvoorbeeld gezonde producten een prominente plaats in de schappen geven. Het aantrekkelijke van deze mogelijkheid is dat supermarkten hun kennis van consumentengedrag en marketing op deze wijze ook inzetten voor het maatschappelijke doel van meer gezond voedsel verkopen. En dus niet alleen maar (of vooral) om hun omzet en rendement te vergroten.

## 5 Oproep: beloon supermarkten voor gezonde(re) verkoop

**Er is veel beleid om te stimuleren dat we gezonder gaan eten. Het beleid richt zich voornamelijk op voedselproducenten en consumenten, maar het biedt onvoldoende tegenwicht aan het overweldigende en onweerstaanbare aanbod van ongezond voedsel. De RVS vindt de bedreiging voor de volksgezondheid zo ernstig, dat hij een dringende oproep doet aan VWS: intensiveer bestaande initiatieven én geef (samen met andere departementen) supermarkten een financiële prikkel om meer gezond voedsel te verkopen. ‘Gezond’ komt letterlijk in de bonus.**

De huidige voedselomgeving levert continu gezondheidsrisico's op voor consumenten. Daarom is er méér en krachtiger beleid nodig met afdwingbare instrumenten – en snel ook. Eerder heeft de raad voorgesteld om een suikertaks in te voeren. Dat is nog steeds een goed idee. Maar het is een voorstel dat zich richt op één ingrediënt, zoals een btw-verlaging op groente en fruit zich richt op één productgroep. De ondermijning van de volksgezondheid door ongezond voedsel zit hem in het héle voedingspatroon, dus in de optelsom van het aanbod en de daaruit gemaakte keuzes. Daarom bepleit de raad een financiële prikkel voor supermarkten als een extra instrument met een grotere reikwijdte. De supermarkt is niet dé veroorzaker van gezondheidsproblemen, maar is wel de spil in de voedselvoorziening van consumenten en daarom de aangewezen partij voor actie op dit urgente onderwerp.

### **Oproep: geef supermarkten een financiële prikkel om meer gezonde producten te verkopen**

De raad ziet het meeste in een financiële aansporing die past bij de commerciële, competitieve omgeving waarbinnen supermarkten opereren. Die aansporing is: beloon supermarkten die daadwerkelijk meer gezonde producten verkopen en laat de winkels die op dit gebied achterblijven (daarvoor) betalen. Zonder afdwingbare financiële maatregelen is het volgens de RVS niet te verwachten dat betrokken partijen erin slagen publieke gezondheidsdoelen te realiseren. Standpunten van deskundigen sterken de raad in de opvatting dat op dit terrein een sterke rol van de overheid nodig is.<sup>ix</sup>

De meeste mensen kopen hun eten en drinken in de supermarkt en het is de keuzearchitectuur in de winkel die beïnvloedt welke producten mee naar huis gaan. Supermarkten hebben een spilfunctie in de voedselketen en kunnen als unieke hefboom fungeren. Met een financiële prikkel krijgen zij een belangrijke stimulans om de keuzearchitectuur zo in te richten dat deze de consument verleidt tot gezondere aankopen. Supermarkten kunnen bijvoorbeeld gezonde producten een prominente plaats in de schappen geven. Als de voorgestelde prikkel fors genoeg is, kunnen zij er twee groepen mee beïnvloeden: consumenten (om gezondere producten te kiezen) en fabrikanten (om gezondere producten op de markt te brengen).

De kracht van dit instrument is dat supermarkten zowel hun grote kennis over het koopgedrag van mensen, als hun inkoopmacht positief benutten. Supermarkten behouden bovendien de vrijheid om zelf te bepalen hoe zij hun verkoop gezonder maken, de overheid bepaalt dat niet voor hen. De financiële afrekening is gebaseerd op een vergelijking tussen supermarktketens, waardoor zij gestimuleerd worden om de invloed die zij hebben op consumenten en fabrikanten ten goede aan te wenden. Bijkomend voordeel van dit beleid, gericht op de supermarkt(ketens), is dat het in eerste instantie kan worden toegepast op een beperkt aantal partijen, zoals Albert Heijn, Jumbo, Plus, Lidl en Aldi en Superunie, die gezamenlijk meer dan 97 procent van het marktaandeel in Nederland hebben.<sup>55</sup> Zij bevinden zich in het middelpunt van het krachtenveld en hebben veelal een sterke nationale basis.

<sup>ix</sup> Zie eerder (eindnoot 2).



### **Aanbeveling 1: ontwerp een maat voor wat gezond is**

Voor een financiële prikkel die supermarkten stimuleert om gezond voedsel te verkopen, moet er een maat komen voor de gezondheid van de voedselproducten die een supermarkt verkoopt. De RVS stelt voor dat een commissie van deskundigen hierover adviseert. Deze commissie kan zich laten inspireren door goede voorbeelden. Zo presenteerde een supermarkt recent cijfers over de omzet die afkomstig is van de Schijf van Vijf-producten. Een andere supermarkt berekent al de zogeheten Health Living Sales (HLS). Dat geeft weer welk percentage van de totale verkoop bestaat uit eigenmerkproducten met een Nutri-Score A of B. Rapporteren over de verkoop van gezond voedsel gebeurt dus al, alleen niet uniform en het is nog onvoldoende om er een financiële prikkel op te baseren.<sup>56</sup>

### **Aanbeveling 2: werk een wettelijk verankerd bonus-malussysteem zorgvuldig uit**

Beloon supermarkten die veel gezond voedsel verkopen en straf de winkels die (te) veel ongezond voedsel verkopen. Doe dit naar het voorbeeld van *feebates*-systemen die op het terrein van duurzaamheid worden toegepast (zie hoofdstuk 4). De vormgeving en invoering van een dergelijk systeem moet zorgvuldig gebeuren. Er zijn vele vragen die beantwoord moeten worden: hoe hoog moeten de bonus en de malus zijn? Wanneer krijgt een supermarkt een bonus, wanneer een malus? Hoe kunnen de administratieve lasten zo beperkt mogelijk blijven? Hoe kan recht worden gedaan aan de verschillen tussen supermarkten wat betreft clientèle en regionale spreiding? Ook moet gekeken worden naar de fiscale en juridische aspecten. Het systeem moet bijvoorbeeld passen binnen de (Europese) regelgeving. De implementatie is een ander aandachtspunt: liefst wordt het systeem gefaseerd (al lerende) ingevoerd en in tweede instantie uitgebreid tot alle verkopers van voedingsproducten, dus ook fastfood-, horeca- en cateringondernemingen. Er kunnen ook averechtse effecten optreden: welke zijn dat en hoe kunnen ze zoveel mogelijk worden tegengegaan?<sup>x</sup> Wat zijn mogelijke gevolgen voor de portemonnee van de consument? Tot slot is het van belang om duurzaamheid mee te nemen in het systeem. De RVS stelt voor om naast de eerder genoemde in te stellen commissie, een tweede breed samengestelde commissie van deskundigen zich te laten buigen over al deze aspecten. Denk voor de samenstelling aan juristen, economen, fiscalisten, gedragsdeskundigen, retail-experts en deskundigen op het terrein van *feebates* en informatica.

Het idee is te beginnen met de Nederlandse supermarkten. De raad beveelt aan dit bonus-malussysteem voor supermarkten te omarmen en voorloper in Europa te worden. Andere lidstaten kampen immers met vergelijkbare gezondheidsproblemen. Voor Europa ligt hier een kans om de handen ineen te slaan. Nederland zou het nieuwe instrument daarom ook in Europees verband verder moeten brengen.

### **Tot slot**

Om consumenten te stimuleren gezonder te eten en de maatregelen hiertoe tot een succes te maken, zijn alle partijen nodig. Mensen hebben geen baat bij vergroting van de tegenstellingen tussen de overheid, de branche en de consument. Alle betrokken partijen lijken het belang van een gezondere voedselconsumptie in te zien. Zij kunnen hun expertise inzetten om het tij te keren ten gunste van een gezonde toekomst van huidige en toekomstige generaties.

<sup>x</sup> Financiële prikkels voor supermarkten kunnen mensen met een kleine beurs helpen gezonder te eten, maar kunnen ook mensen met lage inkomens duperen wanneer zij ongezond blijven eten.

# Samenvatting

Veel van wat wij eten en drinken, is ongezond. Daarmee verhogen we onze kansen op het krijgen van bijvoorbeeld hart- en vaatziekten, kanker, nierschade en diabetes. De voeding veroorzaakt ziekte via een verhoogde bloeddruk, verhoogd cholesterolgehalte in het bloed, hoge bloedsuikerspiegels en overgewicht. De helft van de Nederlanders heeft overgewicht en bij ongewijzigd beleid zal dit stijgen tot 64 procent in 2050. Ongezonde voeding is na roken de belangrijkste vermijdbare oorzaak van sterfte en verloren gezonde levensjaren. Het kost de samenleving bovendien veel geld en menskracht. Dit probleem neemt eerder toe dan af.

## **Oproep: geef supermarkten een financiële prikkel om meer gezonde producten te verkopen**

De RVS vindt de bedreiging voor de volksgezondheid zo ernstig, dat hij een dringende oproep doet aan het ministerie van VWS: intensiver de bestaande beleidsmaatregelen én geef supermarkten een financiële prikkel om meer gezond voedsel te verkopen. 'Gezond' komt met dat laatste letterlijk in de bonus.

De raad vindt het hoog tijd om een financiële prikkel in te voeren – een afdwingbare maatregel dus, als aanvulling op bestaande instrumenten. Dit omdat het huidige beleid, dat is gestoeld op vrijwilligheid, ontoereikend is. Dit beleid stimuleert nu twee groepen om in actie te komen: consumenten om gezondere keuzes te maken (via voorlichting) en fabrikanten om gezonder voedsel te produceren (via afspraken waar geen sancties op staan). Er zijn diverse signalen dat deze maatregelen te weinig effect hebben. Zo neemt het aantal mensen met overgewicht niet af, maar toe.

Andere, eerder door de RVS geopperde maatregelen zoals een suikertaks of btw-verlaging op groente en fruit, zijn nog steeds een goed idee, maar niet voldoende. Deze maatregelen richten zich op één product of productgroep, maar de ondermijning van de volksgezondheid zit hem in het héle voedingspatroon van consumenten. In de optelsom van door hen gekozen, ongezonde producten.

Die keuzes kunnen we consumenten niet kwalijk nemen. Velen willen graag gezond eten, maar het aanbod van ongezond voedsel is overweldigend en bijna onweerstaanbaar. In de supermarkten gaat het om 79 procent van de aangeboden voedselproducten; vaak zijn die ultrabewerkt. Ook wordt op steeds meer plekken fastfood aangeboden. Winkels verleiden klanten continu om ongezond voedsel te kiezen. Dat doen ze met hun 'keuzearchitectuur', dat wil zeggen: via de presentatie van producten (bijvoorbeeld bij de kassa), prijsstrategieën (aanbiedingen) of opvallende verpakkingen en marketing. De vraag dringt zich op of gezond eten wel zo'n vrije keuze is.

Supermarkten hebben een spilfunctie in de voedselketen. De meeste mensen kopen er hun eten en drinken. De winkels kunnen met hun keuzearchitectuur en hun kennis van consumentengedrag klanten aansporen gezonder te kiezen. Bovendien kunnen supermarkten met hun inkoopmacht ook voedselproducenten stimuleren om gezondere producten te leveren. Het mes snijdt dus aan twee kanten.

## **Aanbevelingen: ontwerp een maat voor gezondheid en werk een bonus-malussysteem uit**

Er moet een maat komen voor de gezondheid van voedselproducten die een winkel verkoopt, om supermarkten een financiële prikkel te kunnen geven. De RVS stelt voor dat een commissie van deskundigen hierover adviseert.

Daarnaast stelt de RVS de vorming van een tweede commissie voor om een wettelijk verankerd bonus-malussysteem voor supermarkten uit te werken. Het gaat om een systeem dat supermarkten beloont die veel gezond voedsel verkopen en supermarkten beboet die (te) veel ongezond voedsel verkopen. Het is raadzaam om deskundigen vanuit diverse disciplines bij deze commissie te betrekken: juristen, economen, fiscalisten, gedragsdeskundigen, retail-experts en deskundigen op het terrein van beloningssystemen en informatica. Gezamenlijk moeten zij namelijk een groot aantal vragen beantwoorden. Voorbeelden zijn: hoe hoog moeten de bonus en de malus zijn? Hoe kunnen de administratieve lasten zo beperkt mogelijk blijven? Hoe past het systeem in de (Europese) regelgeving? Hoe is het op termijn uit te breiden tot fastfood-, horeca- en cateringondernemingen? Zijn er ook averechtse effecten? Wat zijn de gevolgen voor de portemonnee van de consument?

# Vorbereiding

De commissie die dit advies heeft voorbereid bestond uit de raadsleden Pieter Hilhorst (commissievoorzitter) en Godfried Bogaerts en de adviseurs Dorle Kok, Leo Ottes en Antoinette Reerink.

## Lijst met geraadpleegde personen

<b>Manfred Aben</b>	Unilever
<b>Cees Jan Adema</b>	Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie
<b>Letteke Boot</b>	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
<b>Erica Buitenhuis</b>	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
<b>Hans Dagevos</b>	Universiteit Wageningen & Research
<b>Maria van Delft</b>	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
<b>Andrea Evers</b>	Universiteit Leiden
<b>Els de Groene</b>	Unilever
<b>Diena Halbertsma</b>	Diabetes Fonds
<b>Marthe Hesselman</b>	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
<b>Marc Jansen</b>	Centraal Bureau Levensmiddelenhandel
<b>Marloes Kneppers</b>	Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie
<b>Natascha Kooiman</b>	Transitie Coalitie Voedsel
<b>Margaret Ploum</b>	Voedingscentrum
<b>Ilse Roosenbrand</b>	Centraal Bureau Levensmiddelenhandel
<b>Anita Scholte op Reimer</b>	Albert Heijn
<b>Laurens Schoof</b>	Rijksuniversiteit Groningen
<b>Anthony Stigter</b>	VNO-NCW / MKB-Nederland
<b>Rinske Thoëne</b>	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
<b>Suzanne van der Vaart</b>	Jumbo
<b>Maud Vegeling</b>	Transitie Coalitie Voedsel
<b>Liesbeth Velema</b>	Voedingscentrum
<b>Merel Zeilstra</b>	Hartstichting
<b>Marieke van Zoggel</b>	Jumbo

Met deze mensen heeft de RVS gesproken, zij hebben niet hun goedkeuring verleend aan het advies.

- <sup>1</sup> RIVM (2021). *Impactvolle Determinanten: Ongezonde voeding* ([www.rivm.nl/sites/default/files/2021-07/LR\\_012065\\_131709\\_Factsheet%20ongezonde voeding\\_V5.pdf](http://www.rivm.nl/sites/default/files/2021-07/LR_012065_131709_Factsheet%20ongezonde%20voeding_V5.pdf)).
- <sup>2</sup> Gezonder eten stijgt meer in prijs dan ongezonder eten | CBS Op die CBS-cijfers reageerden Ellen van Kleef (expert in consumentengedrag aan de Wageningen Universiteit), Jacob Seidell (hoogleraar Voeding en Gezondheid aan de Vrije Universiteit Amsterdam) en Marnelle Commandeur (hoofd afdeling Voeding en Gezondheid bij het RIVM). Zie: Gezond eten duurder geworden: 'Overheid doet niet genoeg tegen ongezonde aanbiedingen' (nos.nl) En zie ook de oproep van Hagenaars en Mierau in het tijdschrift ESB: 000-000\_MierauHagenaars2.pdf (esb.nu)
- <sup>3</sup> Feiten en fabels over zout - Nierstichting <https://nierstichting.nl/minderen-met-zout/feiten-en-fabels/>
- <sup>4</sup> VTV-2024 | Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2024
- <sup>5</sup> [www.vzinfo.nl/overgewicht/volwassenen](http://www.vzinfo.nl/overgewicht/volwassenen)
- <sup>6</sup> Kwart 18- tot 25-jarigen te zwaar | CBS
- <sup>7</sup> [www.zorginstituutnederland.nl/actueel/nieuws/2023/08/31/zorginstituut-maatschappelijke-agenda-in-strijd-tegen-hart-en-vaatziekten](http://www.zorginstituutnederland.nl/actueel/nieuws/2023/08/31/zorginstituut-maatschappelijke-agenda-in-strijd-tegen-hart-en-vaatziekten)
- <sup>8</sup> [www.rivm.nl/nieuws/impact-nationaal-preventieakkoord-op-roken-overgewicht-en-problematisch-alcoholgebruik-nog-stel-als-overheid-grenzen-aan-verdienmodellen-die-de-volksgezondheid-schaden](http://www.rivm.nl/nieuws/impact-nationaal-preventieakkoord-op-roken-overgewicht-en-problematisch-alcoholgebruik-nog-stel-als-overheid-grenzen-aan-verdienmodellen-die-de-volksgezondheid-schaden) - ESB
- <sup>9</sup> Voedsel en voeding | RIVM
- <sup>10</sup> [www.rivm.nl/voedsel-en-voeding/voedselveiligheid](http://www.rivm.nl/voedsel-en-voeding/voedselveiligheid)
- <sup>11</sup> In de wetenschappelijke literatuur wordt (on)gezonde voeding op verschillende manieren gedefinieerd. [www.rivm.nl/sites/default/files/2021-07/LR\\_012065\\_131709\\_Factsheet%20ongezonde voeding\\_V5.pdf](http://www.rivm.nl/sites/default/files/2021-07/LR_012065_131709_Factsheet%20ongezonde%20voeding_V5.pdf)
- <sup>12</sup> Richtlijnen goede voeding 2015 | Advies | Gezondheidsraad
- <sup>13</sup> [www.voedingscentrum.nl/nl/gezond-eten-met-de-schijf-van-vijf/wat-is-de-schijf-van-vijf.aspx](http://www.voedingscentrum.nl/nl/gezond-eten-met-de-schijf-van-vijf/wat-is-de-schijf-van-vijf.aspx)
- <sup>14</sup> [www.voedingscentrum.nl/nl/service/vraag-en-antwoord/gezonde-voeding-en-voedingsstoffen/is-onbewerkt-zonder-pakjes-zakjes-en-kant-en-klaamaaltijden-altijd-gezonder.aspx](http://www.voedingscentrum.nl/nl/service/vraag-en-antwoord/gezonde-voeding-en-voedingsstoffen/is-onbewerkt-zonder-pakjes-zakjes-en-kant-en-klaamaaltijden-altijd-gezonder.aspx)
- <sup>15</sup> Idem
- <sup>16</sup> Keuken, T. van de (2024). *De mens is een plofkip*. Amsterdam: Thomas Rap, p. 17 ev.
- <sup>17</sup> FSIN-publicaties over trends in de foodsector
- <sup>18</sup> [www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/het-aanbod-van-ongezond-voedsel-nam-de-afgelopen-tien-jaar-toe-en-twee-keer-zo-groot-arme](http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/het-aanbod-van-ongezond-voedsel-nam-de-afgelopen-tien-jaar-toe-en-twee-keer-zo-groot-arme)
- <sup>19</sup> Poelman, M.P. et al. Monitoring van de mate van gezondheid van het aanbod en promoties van supermarkten en out-of-home ketens, Wageningen University & Research, 2021. <https://edepot.wur.nl/555613>
- <sup>20</sup> Vellinga, R.E., Bakel, M. van, Biesbroek, S., Toxopeus, I.B., Valk, E. de, et al. (2022). 'Evaluation of foods, drinks and diets in the Netherlands according to the degree of processing for nutritional quality, environmental impact and food costs.' In: *BMC Public Health*, 22:877. <https://doi.org/10.1186/s12889-022-13282-x>
- <sup>21</sup> 2. (On)gezond eten | CBS
- <sup>22</sup> Involed fysieke omgeving op eetgedrag | Voedingscentrum
- <sup>23</sup> De term keuzearchitectuur (*choice architecture*) werd in 2008 populair door het boek Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness van Richard Thaler en Cass Sunstein.
- <sup>24</sup> Friel, S. (2019). *Climate Change and the People's Health*. Oxford University Press.
- <sup>25</sup> Nationaal Preventieakkoord, Gezonde voeding, p. 39.
- <sup>26</sup> Keuze voor gezonde voeding makkelijker maken | Voeding | Rijksoverheid.nl
- <sup>27</sup> 'S Jongers, T. Belediging Broccoli (2022). Over de ervaringskennis van kwetsbare mensen. Amsterdam: Uitgeverij van Gennep.
- <sup>28</sup> [www.rivm.nl/voedsel-en-voeding/nutri-score](http://www.rivm.nl/voedsel-en-voeding/nutri-score)
- <sup>29</sup> Evaluatie van het algoritme van Nutri-Score, Gezondheidsraad, publicatie 2022/29, 29 november 2022 [https://www.gezondheidsraad.nl/binaries/gezondheidsraad/documenten/adviezen/2022/11/29/advies-evaluatie-van-het-algoritme-van-nutri-score/Advies\\_Evaluatie-van-het-algoritme-van-Nutri-Score.pdf](https://www.gezondheidsraad.nl/binaries/gezondheidsraad/documenten/adviezen/2022/11/29/advies-evaluatie-van-het-algoritme-van-nutri-score/Advies_Evaluatie-van-het-algoritme-van-Nutri-Score.pdf)
- <sup>30</sup> [www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/02/24/nationale-aanpak-productverbetering](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/02/24/nationale-aanpak-productverbetering)
- <sup>31</sup> [www.rivm.nl/voedsel-en-voeding/nationale-aanpak-productverbetering](http://www.rivm.nl/voedsel-en-voeding/nationale-aanpak-productverbetering)
- <sup>32</sup> <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-e8e739b2e77bf92b7bfd78d4569ae4ecbce8dac/pdf> pagina 40
- <sup>33</sup> <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-e8e739b2e77bf92b7bfd78d4569ae4ecbce8dac/pdf>
- <sup>34</sup> [www.rivm.nl/nieuws/impact-nationaal-preventieakkoord-op-roken-overgewicht-en-problematisch-alcoholgebruik](http://www.rivm.nl/nieuws/impact-nationaal-preventieakkoord-op-roken-overgewicht-en-problematisch-alcoholgebruik)
- <sup>35</sup> Kamerbrief stopzetten tafel problematisch alcoholgebruik | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl
- <sup>36</sup> NEA\_48\_WEB.pdf (netspar.nl)
- <sup>37</sup> 2. (On)gezond eten | CBS
- <sup>38</sup> [www.voedingscentrum.nl/nl/service/vraag-en-antwoord/gezonde-voeding-en-voedingsstoffen/wat-zijn-argumenten-voor-een-suikertaks-in-nederland.aspx](http://www.voedingscentrum.nl/nl/service/vraag-en-antwoord/gezonde-voeding-en-voedingsstoffen/wat-zijn-argumenten-voor-een-suikertaks-in-nederland.aspx)
- <sup>39</sup> Een suikertaks in Nederland lijkt effectief, wel uitdagingen - Vrije Universiteit Amsterdam (vu.nl)
- <sup>40</sup> Gezonde bevolking als motor voor welzijn en economie (vno-ncw.nl) en advies 23/07 Gezond opgroeien, wonen en werken (ser.nl)
- <sup>41</sup> Op onze gezondheid - de noodzaak van een sterkere publieke gezondheidszorg | Advies | Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (raadrvs.nl)
- <sup>42</sup> Gezonde en duurzame voedselomgeving - Agendastad
- <sup>43</sup> [www.volksgezondheidtoekomstverkenning.nl/c-vtv/leefomgeving/voedselomgeving](http://www.volksgezondheidtoekomstverkenning.nl/c-vtv/leefomgeving/voedselomgeving)
- <sup>44</sup> [www.distrifood.nl/180754/overzicht-zo-organiseren-formules-gezamenlijk-internationale-inkoop](http://www.distrifood.nl/180754/overzicht-zo-organiseren-formules-gezamenlijk-internationale-inkoop)
- <sup>45</sup> [www.distrifood.nl/181398/schijf-van-vijf-hoe-transparant-zijn-ah-jumbo-plus-dirk-en-lidl](http://www.distrifood.nl/181398/schijf-van-vijf-hoe-transparant-zijn-ah-jumbo-plus-dirk-en-lidl)
- <sup>46</sup> www.duurzaam-ondernemen.nl/supermarkten-publiceren-eerste-gezamenlijke-meting-om-de-eiwittransitie-in kaart-te-brengen/
- <sup>47</sup> [www.gezondheidsraad.nl/onderwerpen/voeding/alle-adviezen-over-voeding/gezonde-eiwittransitie](http://www.gezondheidsraad.nl/onderwerpen/voeding/alle-adviezen-over-voeding/gezonde-eiwittransitie)

<sup>49</sup> <https://www.thequestionmark.org/persbericht-superlijst-gezondheid-2024>

<sup>50</sup> Shekar, M. & Popkin, B. (2020). *Obesity: Health and Economic Consequences of an Impending Global Challenge*. The World Bank.

<sup>51</sup> The Task Force on Fiscal Policy for Health (2019). *Health taxes to save lives: Employing effective excise taxes on tobacco, alcohol, and sugary beverages*. New York: Bloomberg Philanthropies.

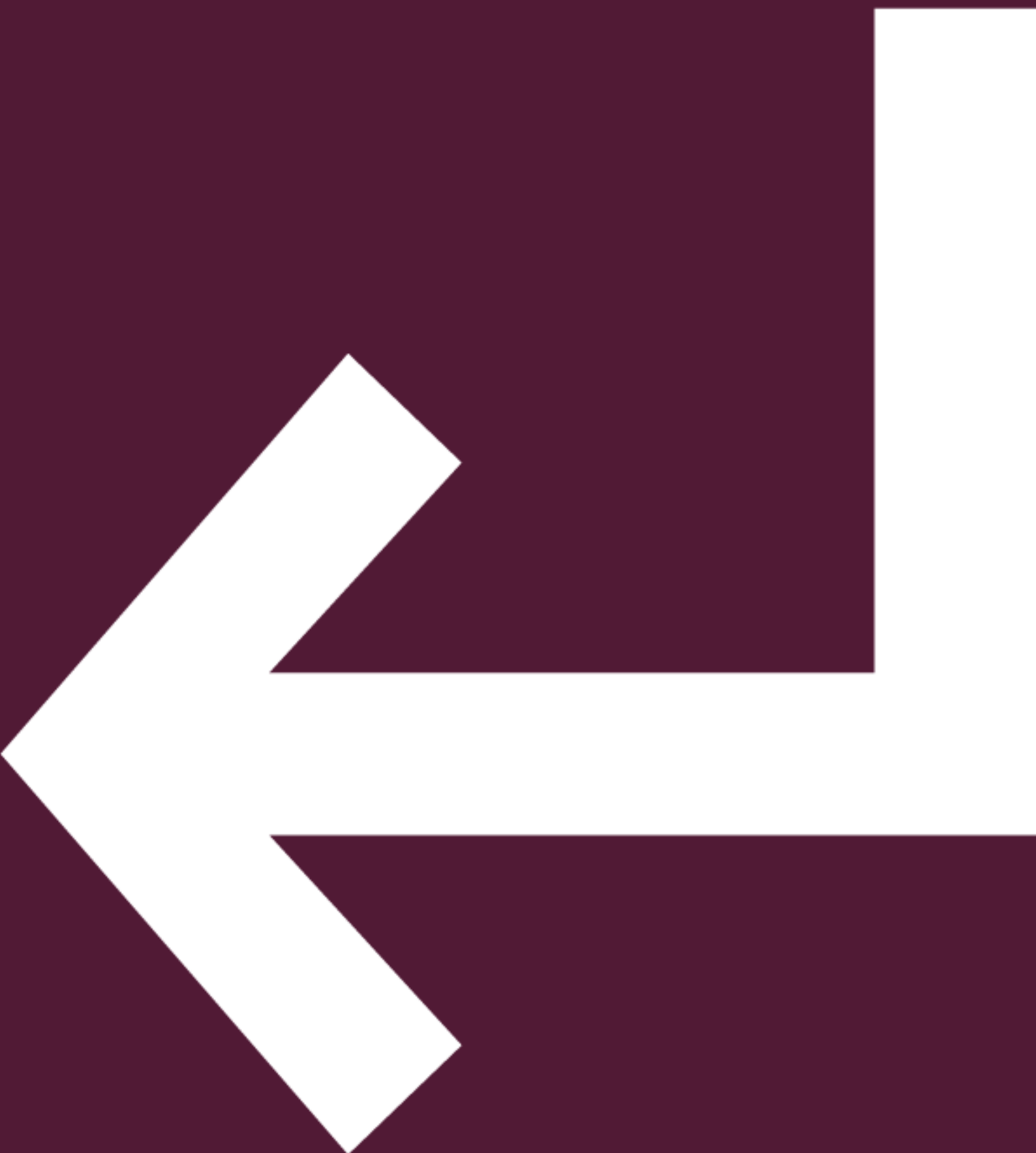
<sup>52</sup> Gneezy, U. & Rustichini, A. (1998). 'Pay Enough or Don't Pay at All.' In: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115, nr. 3, pp. = 791-810. <https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/529037/57.pdf>

<sup>53</sup> [www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421505002776](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421505002776)

<sup>54</sup> <https://theicct.org/magic-of-feebate-programs-jun22/>

<sup>55</sup> [www.foodpersonality.nl/branche-cijfers/branche-cijfers/18357/nielseniq-marktaandeelen-supermarkten-2023](http://www.foodpersonality.nl/branche-cijfers/branche-cijfers/18357/nielseniq-marktaandeelen-supermarkten-2023)

<sup>56</sup> [www.distrfood.nl/181398/schijf-van-vijf-hoe-transparant-zijn-ah-jumbo-plus-dirk-en-lidl](http://www.distrfood.nl/181398/schijf-van-vijf-hoe-transparant-zijn-ah-jumbo-plus-dirk-en-lidl)



Bezuidenhoutseweg 30  
Postbus 19404  
2500 CK Den Haag

[mail@raadrvs.nl](mailto:mail@raadrvs.nl)  
[www.raadrvs.nl](http://www.raadrvs.nl)

**Raad**   
**Volksgezondheid**  
**& Samenleving**

  [@raadRVS](https://twitter.com/raadRVS)