



Gemeentelijk instrumentarium voor een gezonde voedselomgeving

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Voorwoord	4
1. Inleiding	5
City Deal voedsel op de stedelijke agenda	5
De invloed van leefstijl en de voedselomgeving	5
Doel van dit onderzoek	6
De impact van COVID-19	6
Verantwoording	6
2. Probleemanalyse	8
De verleidingen en gevolgen van ongezonde voeding	8
Overgewicht en obesitas in cijfers	8
Definitie voedselomgeving	10
Obesogene voedselomgeving	10
De veranderende voedselomgeving in kaart gebracht	11
Aanwijzingen dat het probleem het grootst is in lage SES-wijken	13
Relatie tussen de voedselomgeving en voedselkeuzes	14
Impact van goede voornemens en voorlichting beperkt	14
3. Wijziging van het beleid	16
Historisch perspectief	16
Nationaal Preventieakkoord	17
Aanvullende maatregelen aangekondigd	17
Landelijke nota gezondheidsbeleid	18
Wat vinden Nederlanders van de voedselomgeving?	18
Wat beïnvloedt consumentenacceptatie van ingrijpen door de overheid?	18
Nederlandse opinieonderzoeken	19
4. Wet- en regelgeving voor een gezonde leefomgeving	20
Preventie als onderdeel van het recht op gezondheid	20
Nationale wetgeving op het gebied van preventie	21
Gemeentewet	21
Wet publieke gezondheid	21
Europese Dienstenrichtlijn	22
Nationale wetgeving	23
Wet ruimtelijke ordening	23
Besluit ruimtelijke ordening	24
Crisis- en herstelwet (Chw)	24
Omgevingswet	24
Warenwet	29
UvA: Gezonde voedselomgeving plicht van de gemeente	29
5. Gemeentelijke sturingsinstrumenten	31
Beleid	31
Horeca- en terrassenbeleid	31
Detailhandelsbeleid en branchering	32
Reclamebeleid	34
Verordeningen en vergunningen	34

Vergunningen.....	36
Gronduitgifte door de gemeente: erfpacht of verkoop	37
Subsidie	38
Inkoopbeleid	39
Overeenkomsten (zoals huurcontract)	41
Aanbestedingscriteria grondontwikkeling.....	42
UvA: conclusies mogelijkheden onder huidig recht	42
UvA: Gemeentelijke instrumenten onder de Omgevingswet.....	43
6. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	44
Ingrijpen op de voedselomgeving is noodzakelijk.....	44
Gemeentelijke verantwoordelijkheid	44
Gemeentelijke sturingsinstrumenten zijn beperkt.....	44
Conclusies en aanbevelingen.....	45
7. Achtergrondinformatie	47
8. Bijlage: Voorbeelden organisaties, programma en projecten die gezonde leefstijl bevorderen	48
9. Bijlage: Internationale voorbeelden van sturing	49
Hot food take away	49
Andere voorbeelden van verbod op ongezonde producten in en rondom de school	49
Maatregelen gericht op de prijs van voedsel.....	49
10. Bijlage: Reclamecode voor Voedingsmiddelen	51

Voorwoord

Het is onze ambitie dat iedereen een gelijke kans heeft om gezond op te groeien en gezond oud te worden. Een gezond voedingspatroon en een gezond gewicht zijn daarbij heel belangrijk. Het aantal volwassen en kinderen met overgewicht neemt echter toe. Als deze lijn doorzet dan heeft over 20 jaar 62% van de Nederlandse volwassenen overgewicht. Mensen met overgewicht hebben een grotere kans op aandoeningen als diabetes en hart- en vaatziekten en zijn ook extra kwetsbaar voor een ernstig verloop van corona.

Als gemeenten hebben wij onze wettelijke en financiële mogelijkheden de afgelopen jaren maximaal benut. Zo zijn op tal van plekken de eisen aangescherpt voor vergunningen voor gesubsidieerde activiteiten en sportevenementen voor onder meer kinderen. En is er geïnvesteerd in onder meer gezonde school- en sportkantines, een gezonder en ook duurzamer aanbod in ziekenhuizen en in wijken en op locaties waar veel kinderen komen.

Dit is niet genoeg om de trend om te buigen. Het RIVM stelt dat extra ingrepen nodig zijn om de doelen uit het Nationaal Preventieakkoord te halen. De onderliggende redenen zijn complex en niet met één maatregel op te lossen. De invloed van de voedselomgeving wordt steeds vaker genoemd als één van de oorzaken voor het ontstaan van overgewicht. We zien in onze steden dat het aanbod van ongezond voedsel sterk is toegenomen. Vooral in wijken waar veel mensen met een lage sociaaleconomische status wonen, zoals in Rotterdam waar het ongezonde aanbod met 57% is toegenomen terwijl het stedelijk gemiddelde 37% is. Een dikmakende omgeving is geen gezonde omgeving om in op te groeien en duurzaam in te leven. Daar willen we wat aan doen.

Als werkgroep van de *City Deal Voedsel op de Stedelijke Agenda* hebben we in kaart gebracht welke mogelijkheden het huidige (en toekomstige) gemeentelijke instrumentarium biedt. Hierbij hebben we ons laten adviseren door gezondheids- en gedragswetenschappers en juristen. Want ingrijpen op de leefomgeving vanuit het motief volksgezondheid is niet nieuw, maar ingrijpen op basis van de relatie tussen omgeving, voedselkeuzes en overgewicht wel.

De conclusie van dit onderzoek is dat gemeenten wel een verantwoordelijkheid hebben om te zorgen voor een gezonde voedselomgeving, maar dat de bevoegdheden hiervoor ontbreken. Daarom gaan wij in gesprek met kabinet en het Rijk over de uitdagingen die gemeenten ervaren bij het inrichten van een gezondere voedselomgeving en over een verruiming van de bevoegdheden om de voedselomgeving te reguleren. En welke inspanningen dit van het Rijk en gemeenten vraagt, zodat deze gezamenlijke inspanningen leiden tot een omgeving waarin mensen makkelijk gezonde en duurzame keuzes kunnen maken en een gezond leven kunnen leiden.

Eelco Eerenberg, wethouder Volksgezondheid, Utrecht
Leon Meijer, wethouder Integrale Voedselaanpak, Ede
Simone Kukenheim, wethouder Jeugd(zorg), Amsterdam
Sven de Langen, wethouder Volksgezondheid, Rotterdam

1. Inleiding

Voedsel is een essentieel onderdeel van ons leven. Tegelijk veroorzaakt de manier waarop we omgaan met voedsel maatschappelijke problemen, zowel voor de volksgezondheid als voor het milieu. De productie en consumptie van voedsel heeft een enorme impact op het klimaat en dierenwelzijn en vormt een bedreiging voor de biodiversiteit. De overmatige en ongezonde voedselconsumptie leidt tot een toename van gezondheidsschade door overgewicht en obesitas en andere leefstijl gerelateerde ziekten, zoals diabetes, hart- en vaatziekten en verschillende soorten kanker. Bovendien zijn mensen met overgewicht extra kwetsbaar voor een ernstig verloop van corona.

Sinds de jaren tachtig is overgewicht onder volwassenen in Nederland verdubbeld, met als resultaat dat nu de helft van alle volwassenen te zwaar is¹. De onderliggende redenen zijn complex en niet met één maatregel op te lossen. Het aanbod van ongezond voedsel neemt sterk toe, met name in wijken waar veel mensen met een lage sociaaleconomische status wonen (uit Rotterdams onderzoek blijkt dat het aanbod in deze wijken in 15 jaar is toegenomen met 57%). Het RIVM stelt dat de doelen uit het Nationaal Preventieakkoord zonder ingrijpen niet gehaald worden. Als deze lijn doorzet dan heeft over 20 jaar 62% van de Nederlandse volwassenen overgewicht.

City Deal voedsel op de stedelijke agenda

In reactie op het Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) advies *Naar een voedselbeleid* heeft het kabinet in oktober 2015 haar voedselagenda voor veilig, gezond en duurzaam voedsel uitgebracht. Hierin heeft het kabinet beschreven hoe er integraal gewerkt wordt aan de belangrijkste vraagstukken van het voedselbeleid². In 2017 is de City Deal 'Voedsel op de stedelijke agenda' gesloten.³ Een City Deal heeft als doel innovatie aan te jagen bij grote stedelijke veranderopgaven en maatschappelijke vraagstukken. De partijen uit de City Deal Voedsel hebben in de afgelopen jaren kennis opgedaan om de rol van steden op het gebied van voedselbeleid te versterken.

Het Rijk heeft in de *Landelijke nota gezondheidsbeleid* geadviseerd om te verkennen hoe gemeenten effectief in kunnen spelen op een overmatig aanbod van ongezonde voeding rondom scholen en in winkelstraten.⁴ Een werkgroep van de City Deal Voedsel heeft de mogelijkheden voor gemeenten om te sturen op een gezondere voedselomgeving verkend en de resultaten zijn gebundeld in dit rapport.

In dit rapport richten we ons op de mogelijkheden om de voedselomgeving gezonder te maken vanuit de gedachte dat een gezond eetpatroon in grote lijnen ook duurzaam is.⁵ Het eten van meer groenten en fruit, een groter aandeel eiwitten op plantaardige basis en lagere eiwitinname is duurzaam én gezond.⁶ Specifieke instrumenten voor gemeenten om het voedselsysteem duurzamer te maken worden in dit rapport niet behandeld omdat deze elders al zijn beschreven.⁷

De invloed van leefstijl en de voedselomgeving

Het gezondheidsbeleid van de overheid is er vooral op gericht geweest om gezond gedrag te stimuleren, bijvoorbeeld met gemeentelijk programma's als gezond gewicht jeugd, De Gezonde Schoolkantine en Gezonde School. De meeste mensen willen wel gezond eten, maar kunnen toch geen weerstand bieden aan hamburgers, frites met mayonaise, pizza's, stroopwafels en chocola. Er zijn veel factoren betrokken bij ongezond eten. Er is de afgelopen jaren steeds meer aandacht voor de rol van de voedselomgeving op wat wij eten. Wetenschappers, maar ook organisaties zoals de WHO en de VN wijzen al een aantal

¹ RIVM, [Volksgezondheidszorg.info/overgewicht](https://volksgezondheidszorg.info/overgewicht).

² WRR, *Naar een voedselbeleid* (2014) en Kamerstukken II, *Kamerbrief* 2015- DGAN-ANK / 16173166.

³ Zie: <https://agendastad.nl/citydeal/voedsel/>

⁴ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Gezondheid breed op de agenda. Landelijke nota gezondheidsbeleid 2020-2024* (2020).

⁵ Gezondheidsraad, *Richtlijnen gezonde voeding ecologisch belicht* (2011).

⁶ Klimaatakkoord (Den Haag, 28 juni 2019).

⁷ Zie Planbureau voor de Leefomgeving, *Dagelijkse kost. Hoe overheden, bedrijven en consumenten kunnen bijdragen aan een duurzaam voedselsysteem* (2019) en *Voedselconsumptie veranderen. Bouwstenen voor beleid om verduurzaming van eetpatronen te stimuleren* (2020).

jaren de veranderde voedselomgeving aan als één van de belangrijkste oorzaken van de huidige obesitasproblematiek⁸. Uit onderzoek in opdracht van de gemeente Rotterdam blijkt dat er vooral een toename van ongezond aanbod is in de wijken waar mensen met een lage sociaaleconomische status wonen.⁹ Het aanbod van fastfood is tussen 2004 en 2018 met 57% gestegen, tegenover 5% groei in wijken waar veel mensen wonen met een hoge sociaaleconomische status.¹⁰ We vermoeden dat dit ook voor andere steden geldt.

Sturen op de voedselomgeving betekent in haar uiterste consequentie ook ingrijpen op de fysieke omgeving. Dit kan alleen als sluitstuk van een integrale aanpak omdat de overheid hiermee de keuzevrijheid van het individu beperkt.

Doel van dit onderzoek

Het onderzoek richt zich op de vraag hoe gemeenten kunnen sturen op het creëren van een gezonde voedselomgeving via beleid en regelgeving en hoe zij deze ingrepen kunnen onderbouwen. We kijken daarbij naar mogelijkheden in de bestaande situatie én naar mogelijkheden bij nieuwe vergunninguitgifte, gebiedsontwikkeling- en transformatie. In het onderzoek betrekken we al het instrumentarium dat een gemeente tot haar beschikking heeft, maar het onderzoek moet aanvullend zijn op informatie die al bij gemeenten bekend is, bijvoorbeeld over projecten voor gezonde sport- en schoolkantines. Informatie en overzicht over de mogelijkheden via ruimtelijke ordening is echter nog niet beschikbaar en daarom is de centrale vraagstelling daarop gericht.

Het rapport behandelt de oorzaken en gevolgen van ongezonde keuzes in een ongezonde voedselomgeving, wat de kaders zijn en de mogelijkheden die het gemeentelijk instrumentarium biedt om hier iets aan te doen. We beginnen in hoofdstuk 2 met de probleemanalyse en in hoofdstuk 3 beschrijven we wat het beleid is geweest om overgewicht terug te dringen. Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 4 het wettelijk kader waarbinnen gemeenten moeten opereren. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de mogelijkheden per instrument. Het rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen en een aantal bijlagen met achtergrondinformatie en verdere toelichting.

De impact van COVID-19

Dit onderzoek heeft een directe relatie met de coronacrisis: volksgezondheid én het economisch belang van ondernemers die voedsel aanbieden. Mensen met zeer ernstig overgewicht hebben een groter risico op een ernstig beloop van COVID-19, zo moeten zij vaker op de IC behandeld worden.¹¹ Tegelijkertijd worden veel (horeca)ondernemers hard geraakt door de economische gevolgen van de crisis. Voor ondernemers is het in deze omstandigheden nog moeilijker om te kiezen voor een gezond voedselaanbod omdat gezonde en versbereide producten over het algemeen een hogere kostprijs hebben.¹²

Verantwoording

Dit rapport is opgesteld door beleidsmedewerkers gezondheid en gezonde leefomgeving van de gemeenten Amsterdam, Ede, Rotterdam en Utrecht. Er is gebruik gemaakt van het werk van vele anderen om een beeld van de mogelijkheden te schetsen en er zijn zo veel mogelijk verwijzingen naar de brondocumenten opgenomen. De inzichten over de invloed van de fysieke omgeving op menselijk gedrag zijn geleverd door onderzoekers van de Erasmus Universiteit. Juristen van de Universiteit van Amsterdam adviseren ons over de juridische reikwijdte van het instrumentarium en de conclusies zijn in de betreffende hoofdstukken verwerkt¹³.

⁸ Zie: <http://www.agora-magazine.nl/wp-content/uploads/2016/10/2016-3-Poelman.pdf>

⁹ Heatmap Amsterdam, nog geen openbaar document.

¹⁰ Mölenberg, F.J.M., Beenackers M.A., Mackenbach J.D., Burdorf A., van Lenthe F.J. (2019) *Is Rotterdam een fastfoodparadijs? De voedselomgeving van 2004 tot 2018*. Rotterdam: Erasmus MC.

¹¹ RIVM, [Risicogroepen en COVID-19](#) en Hartstichting, [Overgewicht en corona](#).

¹² CBS, [Gezonder eten stijgt meer in prijs dan ongezonder eten](#).

¹³ Universiteit van Amsterdam, Juridisch instrumentarium voor een gezonde voedselomgeving in de stad (december 2020) ISBN: 9789090342023.

Na oplevering van de conceptversie zijn experts uit verschillende vakgebieden gevraagd om een oordeel te geven over de inhoud van het rapport. Daarnaast hebben wij hen gevraagd tot welke conclusies en aanbevelingen onze bevindingen zouden kunnen leiden. In het colofon zijn de namen van de experts opgenomen. Overigens verschijnen er regelmatig wetenschappelijke inzichten of beleidsaanbevelingen die relevant zijn en invloed hebben op de conclusies in dit rapport. We beschouwen dit document dan ook als een dynamisch geheel waarvan de inzichten aangepast kunnen worden op basis van nieuwe informatie.

2. Probleemanalyse

Voedselkeuzes en -gewoontes worden door veel verschillende factoren bepaald: individuele voorkeur, prijs, sociale en culturele aspecten spelen natuurlijk een rol, maar ook het aanbod in en de inrichting van de voedselomgeving. In dit hoofdstuk kijken we naar de relatie tussen voedselkeuzes, de voedselomgeving en de gevolgen voor de volksgezondheid.

De verleidingen en gevolgen van ongezonde voeding

Uit een in 2015 gepubliceerd onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu blijkt dat slechts een kwart van de bevolking de richtlijnen voor gezonde voeding haalt.¹⁴ Een gezond eetpatroon bestaat uit veel groente, fruit, volkoren graanproducten, bonen, olie, noten, kraanwater, een beperkt aandeel vlees, zuivel en af en toe een snacks of frisdrank. Bewerkt en kant-en-klaar voedsel bevat over het algemeen te veel suiker, zout en verzadigd vet en mist belangrijke voedingsstoffen, zoals vitamines, mineralen en vezels.¹⁵

Waarom eten we dan toch ongezond? Er zijn verschillende verklaringen voor dit gedrag, zoals de behoefte om voldoende calorieën binnen te krijgen voor tijden dat er gebrek aan voedsel is¹⁶. In de huidige voedselomgeving worden de keuzes echter ook beïnvloed door voedselaanbieders- en producenten door onder andere productsamenstelling¹⁷, reclame, aanbiedingen¹⁸ en nudging.^{19,20}

Een ongezond voedingspatroon heeft grote gevolgen voor de volksgezondheid en is geassocieerd met een hoger risico op overgewicht, obesitas, diabetes mellitus, hart- en vaatziekte en verschillende soorten kanker. Overgewicht is een van de belangrijkste oorzaken van het ontstaan van ziekten als gevolg van leefstijl en deze conditie is verantwoordelijk voor ruim 10% van de incidentie van chronisch hartfalen, 15% van de gevallen van hart- en vaatziekten en 40% van de gevallen van diabetes mellitus type II.²¹ Daarnaast hebben overgewicht en obesitas een negatieve invloed op de mentale gezondheid en ervaren mensen met overgewicht en obesitas hun gezondheid als significant slechter dan mensen met een gezond gewicht. Overgewicht en obesitas hebben ook economische gevolgen. Het aantal ongezonde levensjaren (doorgebracht met ziekte en beperkingen) als gevolg van overgewicht vergroot de maatschappelijke kosten. Deze kosten zijn deels toe te schrijven aan de gezondheidszorg, maar bestaan vooral uit secundaire kosten door arbeidsongeschiktheid en ziekteverzuim²². De coronacrisis heeft bovendien op indringende wijze duidelijk gemaakt dat kwetsbare patiënten, zoals mensen met zeer ernstig overgewicht, een hoger risico hebben om ernstige klachten door het coronavirus te krijgen.²³

Overgewicht en obesitas in cijfers

Sinds de jaren tachtig is overgewicht onder volwassenen in Nederland verdubbeld, met als resultaat dat nu de helft van alle volwassenen te zwaar is²⁴. Als de doelen uit het Nationaal Preventieakkoord niet gehaald worden dan heeft over 20 jaar 62% van de Nederlandse volwassenen overgewicht.

¹⁴ CBS, [Nederland eet onvoldoende groenten, fruit en vis](#).

¹⁵ Voedingcentrum: [schijf van vijf](#).

¹⁶ Havermans, R., [Ongezond eten verslavend?](#) Maastricht UMC+/ Universiteit Maastricht.

¹⁷ Baker P, Machado P, Santos T, et al. Ultra-processed foods and the nutrition transition: Global, regional and national trends, food systems transformations and political economy drivers. *Obes Rev.* 2020 Dec;21(12):e13126. doi: 10.1111/obr.13126. Epub 2020 Aug 6. PMID: 32761763

¹⁸ An R. Effectiveness of subsidies in promoting healthy food purchases and consumption: A review of field experiments. *Public Health Nutr.* 2013;16:1215–1228. doi: 10.1017/S1368980012004715.

¹⁹ Cameron A.J., Charlton E., Ngan W.W., Sacks G. A Systematic Review of the Effectiveness of Supermarket-Based Interventions Involving Product, Promotion, or Place on the Healthiness of Consumer Purchases. *Curr. Nutr. Rep.* 2016;5:129–138. doi: 10.1007/s13668-016-0172-8

²⁰ Velema E, Vyth E.L., Hoekstra T, Steenhuis I.H.M. Nudging and social marketing techniques encourage employees to make healthier food choices: a randomized controlled trial in 30 worksite cafeterias in The Netherlands, *The American Journal of Clinical Nutrition*, Volume 107, Issue 2, February 2018, Pages 236–246, <https://doi.org/10.1093/ajcn/nqx045>

²¹ RIVM (2018) 'Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018. Een gezond vooruitzicht'

²² RIVM (2018) 'Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018. Een gezond vooruitzicht'

²³ <https://www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/risicogroepen>

²⁴ RIVM, [Volksgezondheidszorg.info/overgewicht](#).

Van de kinderen van 4 tot en met 17 jaar oud had 13,2% in 2019 overgewicht, waarvan 2,1% obesitas. Overgewicht komt wat vaker voor bij 12- tot 17-jarigen dan bij jongere kinderen van 4-11 jaar²⁵. Laagopgeleiden hebben vaker overgewicht dan hoogopgeleiden. Zo heeft 27,8% van de 45- tot 65-jarige laagopgeleide vrouwen obesitas en 10,7% van de hoogopgeleide vrouwen in dezelfde leeftijdscategorie²⁶.

Rotterdam

In vergelijking met Nederland als geheel, zijn er in Rotterdam meer kinderen met overgewicht en obesitas, en meer volwassenen met obesitas. 20% van de 4- tot 11-jarigen heeft overgewicht en 5% heeft obesitas. Onder volwassenen neemt vooral het percentage obesitas toe: van 15% in 2008 naar 17% in 2016. Het RIVM voorspelt landelijk een verdere stijging van het overgewicht naar 62% in 2040. De verwachting is dat zonder extra maatregelen het aantal Rotterdammers met overgewicht de komende jaren zal toenemen.

De verschillen tussen buurten zijn groot. Zowel als het gaat om overgewicht (in Kralingen 25%, in Bloemhof 65% van de volwassenen in 2016), als ook in levensverwachting (die kan wel 8 jaar verschillen) én in gezonde levensverwachting (tot 15 jaar).²⁷

Amsterdam

Het aandeel kinderen van 4-11 jaar met overgewicht of obesitas is circa 20%. Van de volwassenen in Amsterdam is 40% te zwaar, zo'n 255.000 inwoners. Bij 12% is sprake van obesitas. Deze cijfers zijn sinds 2008 niet of nauwelijks veranderd²⁸. Overgewicht en obesitas komen onder volwassenen in Amsterdam minder vaak voor dan elders in Nederland²⁹. Het cijfer is ook lager dan het gemiddelde van de vier grote steden. Dat komt vooral doordat er in Amsterdam veel jongvolwassenen en hoogopgeleiden wonen, groepen waarin overgewicht minder vaak voorkomt. Overgewicht is een risicofactor voor het ontwikkelen van chronische aandoeningen. Zo lijdt 20% van de inwoners met obesitas aan diabetes, terwijl dat geldt voor 6% van alle volwassen Amsterdammers³⁰.

Risicogroepen voor overgewicht zijn: 45-plussers, laagopgeleiden, inwoners met een laag inkomen of zonder betaald werk en inwoners van niet-westerse herkomst. Ook gescheiden of verweeduwd Amsterdammers zijn vaker te zwaar. Tussen stadsdelen zien we grote verschillen in overgewicht. Positief is dat de helft van de Amsterdammers met overgewicht wil afvallen. Een tiende wil daarbij hulp.

Utrecht

Over het algemeen is het beeld van overgewicht en obesitas gunstiger in vergelijking met andere grote steden. Utrecht heeft een relatief groeiende, jonge bevolking met steeds meer hoogopgeleiden. Het percentage kinderen met overgewicht is al enige jaren stabiel. Al op jonge leeftijd zien we vaker overgewicht bij kinderen met lager opgeleide ouders en met een Marokkaanse of Turkse migratieachtergrond. 27% van de vmbo-leerlingen uit klas twee heeft overgewicht, onder havo/vwo-leerlingen is dit 8%. Leerlingen in het speciaal (basis)onderwijs zijn vaker te zwaar. We zien vaker overgewicht bij Utrechtse volwassenen met kinderen: 37% van de Utrechtse volwassenen die samenwonen met een partner en kind(eren) heeft overgewicht, onder alleenstaande ouders is dit 41%. Ook bij volwassenen zien we vaker overgewicht bij lager opgeleiden en volwassenen met een andere etnische achtergrond. Overgewicht bij jeugd en volwassenen komt vaker voor in wijken waar mensen met een lage SES wonen.³¹

²⁵ <https://www.volksgezondheidszorg.info/onderwerp/overgewicht/cijfers-context/huidige-situatie>

²⁶ Volksgezondheid en zorg. Cijfers van Centraal Bureau voor de Statistiek (2017). Beschikbaar

via: <https://www.volksgezondheidszorg.info/onderwerp/overgewicht/cijfers-context/huidige-situatie#bronverantwoording>

²⁷ GGD Rotterdam-Rijnmond <https://gezondheidinkaart.nl/> (2016)

²⁸ <https://www.amsterdam.nl/sociaal domein/blijven-wij-gezond/programma/#h7e74b63c-ofcc-4ca1-ab60-19cb84bc45c4>

²⁹ <https://www.volksgezondheidszorg.info/onderwerp/overgewicht/regionaal-internationaal/regionaal#node-overgewicht-ggd-regio>

³⁰ https://www.ggdgezondheidsbeeld.nl/wp-content/uploads/2018/02/gib_amsterdam_volwassenen_in_amsterdam_2016.pdf

³¹ Cijfers zijn afkomstig uit de volksgezondheidsmonitor <https://www.volksgezondheidsmonitor.nl/>

Ede

Het percentage mensen met overgewicht en obesitas blijkt toe te nemen naarmate mensen ouder worden. In 2018 heeft 8% van de 3-jarigen (ernstig) overgewicht, van de 13- tot 14-jarigen 15%³², 41% van alle volwassenen (19 tot 65 jaar) en 56% van alle 65-plussers.³³ Verder is er op jonge leeftijd al een duidelijk verschil te zien tussen jongeren met een lagere en hogere SES. Zo heeft 18% van de 10-tot 11-jarigen met een lage SES (ernstig) overgewicht en 10% van de kinderen met een hoge SES in dezelfde leeftijdscategorie.³⁴ Dit verschil in percentages is ook te zien bij volwassenen en 65-plussers met een lagere en hogere opleiding. Van de 19- tot 65-jarige mensen met een lage opleiding heeft 24% obesitas, bij de hoogopgeleiden ligt dit percentage op 4%. Voor de 65-plussers is het verschil in obesitas respectievelijk 28% en 9%.³⁵

Definitie voedselomgeving

Wat verstaan we onder de voedselomgeving? Er is niet één manier om de voedselomgeving te definiëren en te meten. Er bestaan verschillende definities voor een (on)gezonde voedselomgeving die vanuit verschillende perspectieven en voor verschillende doeleinden zijn geformuleerd. Een zeer uitgebreide en complete beschrijving van de voedselomgeving is het INFORMAS model door Swinburn et al. (2013).³⁶ Echter, is deze omvangrijke definitie niet altijd even praktisch voor lokaal beleid. In dit rapport hanteren wij de definitie van de fysieke voedselomgeving van het Planbureau van de Leefomgeving: "het aantal plaatsen waar voedsel te koop is en het assortiment waar mensen uit kunnen kiezen, en uit de manier waarop voedsel wordt aangeboden, zoals verpakkingen, plaats in het schap en de prijs van voedsel"³⁷. Vanuit de verantwoordelijkheid van gemeenten voor ruimtelijk beleid, voegen we hieraan toe: de locatie en de spreiding van winkels en horeca en de uitstraling van deze winkels en horeca in de straat.

Obesogene voedselomgeving

De voedselomgeving is in de afgelopen tientallen jaren enorm veranderd. We noemen dit de obesogene voedselomgeving: een omgeving die mensen stimuleert om te veel te eten en daarnaast te weinig te bewegen.³⁸ De obesogene voedselomgeving is ontstaan door de volgende trends³⁹:

1. Toename van het aandeel bewerkte producten en voedingsmiddelen
Steeds meer voedingsmiddelen zijn bewerkt (niet vers) en bevatten veel suiker, vet en zout en geen of weinig voedingsstoffen. Ongezonde voedingsmiddelen zijn producten waarvan het aannemelijk is dat zij bij overmatige consumptie bijdragen aan overgewicht en daarmee kunnen leiden tot gezondheidsschade bij de consument.⁴⁰
2. Groei beschikbaarheid en toegankelijkheid voedsel
Het aanbod van (calorierijk) voedsel is de afgelopen jaren enorm toegenomen. Voedsel is makkelijker verkrijgbaar en bereikbaar. Het gaat hier onder andere om de toename in de dichtheid van het aantal punten waar eten te koop is; voedsel is vrijwel overal aanwezig en op die manier nodigt de omgeving op ieder moment uit (te veel) te eten. Ook lage prijzen, variatie en de veelheid van keuzemogelijkheden met betrekking tot ongezonde voeding spelen een rol.

³²Integrale Jeugd rapportage 2018 Ede

https://www.vggm.nl/ufc/file2/hqgm_internet_sites/klaplo/25f7f8b34d5604577a65f5e7fc216229/pu/2019_Integrale_Jeugd_rapportage_-_regio_Gelderland-Midden.pdf

³³ De cijfers van volwassenen en 65-plussers zijn afkomstig uit de Gezondheidsmonitor 2016. Naar verwachting worden deze cijfers in 2021 geactualiseerd.

³⁴ Integrale Jeugd rapportage 2018 Ede

https://www.vggm.nl/ufc/file2/hqgm_internet_sites/klaplo/25f7f8b34d5604577a65f5e7fc216229/pu/2019_Integrale_Jeugd_rapportage_-_regio_Gelderland-Midden.pdf

³⁵ De cijfers van volwassenen en 65-plussers zijn afkomstig uit de Gezondheidsmonitor 2016. Naar verwachting worden deze cijfers in 2021 geactualiseerd.

³⁶ INFORMAS (International Network for Food and Obesity/non-communicable diseases Research, Monitoring and Action Support): overview and key principles (2013) <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/24074206/>

³⁷ <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/PBL-2019-dagelijks-kost-bijdragen-aan-duurzaam-voedselsysteem-2638.pdf>, pag 77

³⁸ <https://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/invloed-omgeving-op-eetgedrag.aspx>

³⁹ <https://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/invloed-omgeving-op-eetgedrag.aspx>

⁴⁰ Aanbevolen dagelijkse hoeveelheid (ADH) voedingsstof: <https://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/aanbevolen-dagelijks-hoeveelheid-adh.aspx>

Blootstelling aan voedsel kan het verlangen om iets te eten oproepen bij consumenten. Hun verlangen om grotere hoeveelheden te eten kan worden aangewakkerd en ook de daadwerkelijke hoeveelheid die zij eten kan groter worden. Makkelijk te verkrijgen voedsel kan worden ervaren als moeilijker om te weerstaan.

3. Grotere porties
Porties zijn in de loop der tijd groter geworden. Portiegrootte is een sterke beïnvloedende factor in de omgeving die energie-inname beïnvloedt. Consumenten weten niet meer goed wat een 'normale' portie is. Dit komt onder andere doordat grote porties de standaard zijn geworden. De porties die buiten de deur worden gegeten, zijn bovendien veel groter dan de aanbevelingen voor een gezonde portie.
4. Marketing
Prijsmarketingstrategieën die worden ingezet, zijn onder andere voordeelverpakkingen en acties als 2 voor de prijs van 1. Uit onderzoek van Questionmark blijkt dat 80% van de aanbiedingen in supermarkten ongezonde producten betreft.⁴¹ Consumenten kiezen eerder een verpakking waarvan zij het meeste profiteren, ook al waren ze niet van plan de aanbieding te kopen.⁴² De digitalisering van de huidige samenleving heeft geleid tot grote uitdagingen op het gebied van gezondheid en voedselomgeving, waaronder een toenemende belangstelling voor een uitgebreide toepassing van digitale voedselmarketing.⁴³ Ongezonde digitale voedselmarketing is een risicofactor voor een ongezond voedingspatroon en overgewicht. Met name de toename in de blootstelling aan ongezonde voedselreclame via tv, social media, YouTube, Netflix en games onder kinderen en jongeren (in combinatie met een algemene toename van de schermtijd onder kinderen en jongeren) is een zorgwekkende ontwikkeling.^{44,45} Daarnaast blijkt dat consumenten misleid worden door de informatie en afbeeldingen op de verpakkingen. Zo blijkt uit onderzoek van Unicef dat bijna driekwart van de kinderproducten in supermarkten niet in een gezond voedingspatroon past, maar dat ouders er vanuit gaan dat producten voor speciaal voor jonge kinderen ook echt gezond zijn.⁴⁶

De veranderende voedselomgeving in kaart gebracht

Diverse onderzoeken laten zien dat het totale voedselaanbod de afgelopen jaren is gestegen, dat er veranderingen zijn opgetreden in soorten voedselaanbieders en dat het aanbod van gezond voedsel enorm achterblijft ten opzichte van het ongezonde. Zie kader voor een onderzoek naar de voedselomgeving rond middelbare scholen in Nederland.

Onderzoek: voedselaanbod rondom scholen

Locatus heeft in 2019 onderzoek gedaan naar het voedselaanbod rondom scholen (vo- en mbo- scholen) in Nederland. Er is gekeken naar vijf soorten voedselaanbieders: fastfood, lunchrooms, restaurants, supermarkten en vers-aanbieders. Volgens de analyse van data tussen 2004 en 2019 is het totaal aantal voedselaanbieders in Nederland in de afgelopen 15 jaar met ruim 80.000 aanbieders toegenomen. De sterkste groei is te zien bij de lunchrooms, dit aantal is tussen 2004-2019 bijna verdubbeld. Het voedselaanbod op 5 minuten loopafstand van vo- en mbo-scholen is marginaal toegenomen. In 2004 had 66% van de scholen een voedselaanbieder binnen 5 minuten loopafstand en in 2019 was dit 67%. Dit houdt echter ook in dat 2/3 van de scholen 1 of meer voedselaanbieders binnen bereik heeft. Daarbinnen heeft 50% van alle scholen minimaal één fastfood aanbieder. Dit getal is gelijk gebleven ten opzichte van 2004. Daarnaast zien we een grote verschuiving binnen het soort voedselaanbieder rondom scholen. Zo is het aantal lunchrooms gestegen (+12%) en is er een flinke daling (-10%) van het aantal vers-aanbieders binnen 5 minuten loopafstand van scholen.

⁴¹ 'De verleiding naar (on)gezond' https://www.unicef.nl/files/UNI_Onderzoeksrapport_De verleiding naar ongezond.pdf

⁴² <https://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/involed-omgeving-op-eetgedrag.aspx>

⁴³ Granheim SI, Opheim E, Terragni L, et al Mapping the digital food environment: a scoping review protocol BMJ Open 2020;10:e036241. doi: 10.1136/bmjopen-2019-036241

⁴⁴ Boyland et al 2020 <https://www.karger.com/Article/FullText/506413>

⁴⁵ <https://www.stopkindermarketing.nl/images/downloads/PositionPaperAlliantieStopKindermarketingOngezondeVoeding.pdf>

⁴⁶ Unicef, [De verleiding naar \(on\)gezond](#) (pag. 15).

Het MBO heeft van de onderzochte onderwijstypes de meeste scholen met een voedselaanbod binnen 5 minuten loopafstand. Scholen in wijken met een laag inkomen hebben vaker een voedselaanbod binnen bereik van 5 minuten dan scholen gevestigd in een wijk met een hoog inkomen. Tot slot is er een opvallend verschil in het aantal voedselaanbieders binnen 5 minuten loopafstand van een school tussen stedelijke gebieden en niet-stedelijke gebieden. Bij G4-gemeenten hebben 9 van de 10 (90%) scholen voedselaanbod binnen bereik, terwijl dat er buiten de G4 en G40 3 van de 5 (63%) zijn.⁴⁷

Onderzoek: Is Rotterdam een fastfoodparadijs?

In Rotterdam wordt onder de noemer de '(ham)burgeroorlog' discussie gevoerd over de wenselijkheid van de groei van het aanbod fastfood in de stad. De afdeling Maatschappelijke Gezondheidszorg van het Erasmus MC onderzocht in de academische werkplaats CEPHIR in opdracht van gemeente Rotterdam, de ontwikkelingen in de Rotterdamse voedselomgeving van de afgelopen 15 jaar. Daarbij is gebruik gemaakt van data van Locatus over het aantal en type horeca en detailhandel en van gegevens van het CBS over de Sociaal Economische Status (SES) van buurten in Rotterdam.

Geconcludeerd kan worden dat de Rotterdamse voedselomgeving sterk aan verandering onderhevig is. Het totale aanbod is met ruim 400 nieuwe vestigingen met een kwart gestegen, het aantal fastfoodlocaties nam met 37% toe en het aantal vers-aanbieders nam in diezelfde periode met 38% af. De grootste groei maakten de lunchrooms door: +60% per 5 jaar. Ook heeft een verschuiving plaatsgevonden in het aandeel van categorieën voedselaanbieders: dat van vers-aanbieders is gehalveerd, dat van de lunchrooms is verdubbeld. Het aandeel van restaurants, fastfood locaties en supermarkten is licht gestegen.

De verschillen in aanbod tussen buurten met een hoge, midden en lage SES nemen toe. Het totale aanbod steeg in wijken met een lage SES-score met 31% en daalde met 18% in buurten met een hoge SES-score. Het aantal fastfoodlocaties steeg met 57% in wijken met een lage SES-score tegenover 5% in wijken met een hoge SES. Voor supermarkten was dit respectievelijk +80% en -37%. Het vers-aanbod nam juist het hardst af in wijken met een hoge SES; -62% tegenover -28% in wijken met een lage SES. Het aantal lunchrooms steeg vooral in wijken met een midden-score (+185%) en hoge score (+160%). De onderzoekers concluderen dat vooral de toename in fastfoodlocaties, met name in buurten met een lagere en gemiddelde sociale score, een negatieve impact heeft op de volksgezondheid.⁴⁸

Heatmap Amsterdam

De heatmap Amsterdam is gebaseerd op alle voedselaanbieders in Amsterdam die op 1 januari 2017 stonden ingeschreven bij de Kamer van Koophandel (KvK). Deze data is verrijkt op basis van Arraplus 2018, het bestand horecavergunningen, de functiekaart van Amsterdam en Locatus retaildata. De conclusies zijn:

- Het aanbod van gezond voedsel blijft enorm achter ten opzichte van het ongezonde.
- De schoolomgeving is gemiddeld genomen erg ongezond, maar vaak niet significant ongezonder dan plekken waar geen scholen zijn.
- Er zijn grote verschillen in voedseldruk binnen stadsdelen, wijken en buurten.
- De schaal waarop voedselaanbieders zijn geplot (van -5 heel erg ongezond tot +5 heel erg gezond) is ontwikkeld op basis van de Delphi methode ('best educated guess' van experts uit de wetenschap en voedingsindustrie).
- Voedseldruk is in de huidige vorm niet geschikt om binnen een (type) voedselaanbieder verandering te meten. De voedselscore (-5 t/m +5) is vastgesteld per type voedselaanbieder en het aanbod dat zij 'over het algemeen' hebben, dus bijvoorbeeld de gemiddelde snackbar of de gemiddelde lunchroom. Dit zegt derhalve niets over het daadwerkelijke aanbod van een specifieke, lokale voedselaanbieder en de veranderingen die zij mogelijk ondergaan. De

⁴⁷ Voor een volledig overzicht verwijzen we naar het onderzoeksrapport [Voedselaanbod rondom scholen](#) van Locatus, uitgevoerd in opdracht van JOGG. *Publicatie van factsheet per 1 april door JOGG.*

⁴⁸ Rotterdam een fastfoodparadijs? https://www.cephir.nl/onderzoek/Rotterdam-voedselomgeving_Rapport_CEPHIR_WEB.pdf

Heatmap is daarmee heel bruikbaar voor een *algemene* overview van het voedselaanbod in de stad of buurt en een benchmark tussen steden en gebieden.

Aanwijzingen dat het probleem het grootst is in lage SES-wijken

Overgewicht en obesitas (en daarmee samenhangende aandoeningen, zoals diabetes type 2⁴⁹, hart- en vaatziekten⁵⁰ en kanker) zijn ongelijk over de bevolking verdeeld en komen vooral voor in buurten waar veel mensen wonen met een lagere sociaaleconomische status (SES)^{51,52,53,54,55}. In deze buurten is de aanwezigheid van fastfoodlocaties en lunchrooms het grootst en scholen in deze buurten hebben vaker een ongezond voedselaanbod binnen bereik van 5 minuten lopen, zoals blijkt uit bovenstaande onderzoeken van Locatus (voedselaanbod rondom scholen) en Cephir Rotterdam (Is Rotterdam een fastfoodparadijs?). Ook een deel van het gezonde voedselaanbod dat online te bestellen is, blijkt in tegenstelling tot de Amsterdamse buurten met een hoge SES, niet toegankelijk in alle buurten met een lage SES⁵⁶. Er zijn in meerdere onderzoeken aanwijzingen gevonden voor een causaal en positief verband tussen de nabijheid en zichtbaarheid van voedsel op de consumptie.^{57,58}

Echter, er wordt door onder andere de onderzoekers van Cephir Rotterdam geconstateerd dat op basis van het type onderzoek dat gebruikt wordt voor onderzoek naar de voedselomgeving (gezien de opzet) er geen uitspraken kunnen worden gedaan over de aard en richting van het verband tussen de voedselomgeving en de ontwikkeling van bijvoorbeeld overgewicht en obesitas^{59,60,61,62}. In deze onderzoeken worden groepen mensen over de tijd met elkaar vergeleken, om een uitspraak te kunnen doen over oorzaak en gevolg dienen individuen over de tijd gevolgd te worden. Gezien de hoge kosten die hiermee gepaard gaan en de tijd die het kost, wordt deze onderzoeksmethodiek vaak niet gekozen. Een alternatieve verklaring is bijvoorbeeld denkbaar: mogelijk is in buurten met veel inwoners met overgewicht, de vraag naar ongezond voedsel groter. Door marktwerking vestigen zich daar dan ook meer locaties met een ongezond aanbod. Desalniettemin stellen de onderzoekers dat er maatregelen nodig zijn die zich richten op het beperken van het ongezonde voedselaanbod en die bijdragen aan een verschuiving van een ongezonder naar een gezonder voedselaanbod in de stad en zo het terugdringen van sociaaleconomische gezondheidsverschillen.

⁴⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek. *Gezondheid en zorggebruik: diabetes naar onderwijsniveau*. Statline 2018. Beschikbaar via: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83005NED/table?dl=F25F>

⁵⁰ Vintges et al. (2015). [Etnische en sociaaleconomische verschillen bij hart- en vaatziekten](#). Tijdschrift over praktijkgerichte farmacotherapie

⁵¹ Ruiz M, Goldblatt P, Morrison J et al. Impact of Low Maternal Education on Early Childhood Overweight and Obesity in Europe. *Paediatr Perinat Epidemiol*. 2016. 30(3):274-84

⁵² Volksgezondheid en zorg. *Cijfers van Centraal Bureau voor de Statistiek* (2017). Beschikbaar

via: <https://www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/overgewicht/cijfers-context/huidige-situatie#bronverantwoording>

⁵³ 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(S2): 21-8.

⁵⁴ Swinburn BA, Sacks G, Hall KD, et al. The global obesity pandemic: shaped by global drivers and local environments. *The Lancet* 2011; 378(9793): 804-14.

⁵⁵ Fleischhacker SE, Evenson KR, Rodriguez DA, Ammerman AS. A systematic review of fast food access studies. *Obes Rev* 2011; 12(5): e460-e71.

⁵⁶ Poelman, M, L. Thornton, S. Zenk. A cross-sectional comparison of meal delivery options in three international cities. *European Journal of Clinical Nutrition* (2020) 74:1465-1473

⁵⁷ Guy's and St. Thomas Charity. *Bite size: Breaking down the challenge of inner-city childhood obesity*

⁵⁸ Wansink, B., et al. (2006). [The office candy dish: Proximity's influence on estimated and actual consumption](#). *International Journal of Obesity*.

⁵⁹ Caspi CE, Sorensen G, Subramanian SV, Kawachi I. The local food environment and diet: A systematic review. *Health & place* 2012; 18(5): 1172-87.

⁶⁰ Engler-Stringer R, Le H, Gerrard A, Muhajarine N. The community and consumer food environment and children's diet: a systematic review. *BMC Public Health* 2014; 14: 522-.

⁶¹ Cobb LK, Appel LJ, Franco M, Jones-Smith JC, Nur A, Anderson CAM. The relationship of the local food environment with obesity: A systematic review of methods, study quality and results. *Obesity* (Silver Spring, Md) 2015; 23(7): 1331-44.

⁶² Osei-Assibey G, Dick S, Macdiarmid J, et al. The influence of the food environment on overweight and obesity in young children: a systematic review. *BMJ Open* 2012; 2(6): e001538.

Relatie tussen de voedselomgeving en voedselkeuzes

Er zijn wel aanwijzingen dat er een verband tussen aanbod en gedrag is voor met name volwassenen met een lage SES. Het verband is sterker als de verandering in de omgeving substantieel is, zoals van geen aanbod naar aanbod. Als er al aanbod in de wijk is en daar komt nog een aanbieder bij dan heeft dit minder impact. Er is nader onderzoek naar het verband tussen de voedselomgeving en de voedselkeuzes nodig. Binnenkort zal bijvoorbeeld een onderzoek van de Erasmus Universiteit worden gepubliceerd waarin op basis van Generation'R-data antwoord wordt gegeven op de vraag wat de relatie is tussen veranderingen in het fastfoodaanbod en BMI en vetmassa en of er een verschil is tussen kinderen van hoog versus laag opgeleide moeders.

Impact van goede voornemens en voorlichting beperkt

De traditionele methode om overgewicht aan te pakken is voornamelijk gericht op voorlichting en educatie, waarbij de nadruk op het individu ligt. Er zijn aanwijzingen dat juist dit soort aanpakken leidt tot een vergroting van sociaal economische gezondheidsverschillen omdat deze aanpak juist werkt voor mensen met een hogere SES, en in mindere mate voor mensen met een lagere SES^{63,64}. Er wordt gedacht dat de juiste kennis automatisch leidt tot de juiste daden (weten leidt tot doen) en zelfcontrole onbeperkt is. Echter, er bestaat een 'kloof' tussen intentie en uitvoering van gedrag (weten is nog geen doen) en ons vermogen tot zelfcontrole is begrensd.⁶⁵ Dit geldt bovendien in nog sterkere mate voor mensen in armoede.

Uit onderzoek blijkt dat armoede effect heeft op het denken en het maken van keuzes^{66,67}. Mensen die onvoldoende geld hebben om rond te komen hebben vaak het gevoel weinig controle te hebben over belangrijke uitkomsten in hun leven (externe locus of control). Armoede maakt mensen gericht op de korte termijn, maakt het moeilijker om wilskracht uit te oefenen en gaat vaak gepaard met een zware mentale belasting doordat veelvuldig ingewikkelde keuzes gemaakt moeten worden. Dit "vreet" cognitieve capaciteit, of mentale bandbreedte. Bovendien werken stress en slecht slapen de behoefte aan ongezonde voeding in de hand.

Daarnaast speelt nog een ander principe. De aankopen die mensen in armoede of met een krappe beurs doen, worden grotendeels bepaald door de aanbiedingen die ze onder ogen krijgen via de krant, apps van voedselaanbieders (supermarkten, fastfoodaanbieders, take-away etc.) en folders. In Groot-Brittannië is een verband gevonden tussen de dagelijkse worsteling, bijvoorbeeld vanwege ploegendiensten, het onderhouden van meerdere banen en de behoefte aan een snelle of gemakkelijke maaltijden⁶⁸. Bovendien is ongezonde voeding afgelopen jaren goedkoper geworden, daar waar gezonde voeding in prijs is toegenomen⁶⁹.

Door al de bovengenoemde factoren ontstaat er een nauwelijks te doorbreken vicieuze cirkel waardoor de achterstand die mensen hebben groter wordt⁷⁰. Om de gezondheidsverschillen te verkleinen, is het essentieel om maatregelen te nemen die vooral een effect onder de lagere sociaaleconomische groepen hebben ("proportioneel universalisme"). Mensen informeren over gezond gedrag is daarin wel degelijk belangrijk, maar door de kloof tussen goede voornemens en uitvoering is het niet altijd even effectief als strategie voor het stimuleren van gezond gedrag. Ons gedrag wordt tenslotte in hoge mate gestuurd door omgevingsprikkelels en de keuzes die we maken zijn veelal niet rationeel en bewust. Een integrale

⁶³ McGill R, et al. Are interventions to promote healthy eating equally effective for all? Systematic review of socioeconomic inequalities in impact. BMC Public Health. 2015 May 2;15:457.

⁶⁴ Ball K. Traversing myths and mountains: addressing socioeconomic inequities in the promotion of nutrition and physical activity behaviours. Int J Behav Nutr Phys Act. 2015 Nov 14;12:142.

⁶⁵ <https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen/Rog7-Weten-is-nog-geen-doen.pdf>

⁶⁶ Shafir E. Decisions in poverty contexts. Curr Opin Psychol. 2017 Dec;18:131-136. doi: 10.1016/j.copsyc.2017.08.026. Epub 2017 Aug 24. PMID: 28923664. Review.

⁶⁷ Haushofer J, Fehr E. Science. On the psychology of poverty 2014 May 23;344(6186):862-7. doi: 10.1126/science.1232491.

⁶⁸ Guy's and St. Thomas Charity. Families and Food: How the environment influences what families eat

⁶⁹ Position paper: Voedselconsumptie vanuit gedragsperspectief. Dr. Maartje Poelman*, Dr. Carlijn Kamphuis en Prof. Frank van Lenthe

⁷⁰ <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2020-03/Dossier-Wat-werkt-bij-aanpak-armoede-schulden-2020.pdf>

Gewijzigde veldcode

aanpak die zich richt op zowel de fysieke omgeving (de beschikbaarheid, prijs en toegankelijkheid van voedsel), de sociale omgeving (via cultureel bepaalde normen en voedselroutines) als individueel gedrag door gerichte communicatie, lijkt de meest kansrijke manier om gedrag en gezondheid van populaties succesvol te beïnvloeden^{73,72,73,74}. En om die omgeving in positieve zin te beïnvloeden, zijn steviger maatregelen nodig. Uit onderzoek blijkt daar ook maatschappelijk draagvlak voor te bestaan.⁷⁵

⁷³ Swinburn BA, Sacks G, Hall KD, McPherson K, Finegood DT, Moodie ML, et al. Obesity 1 The global obesity pandemic: shaped by global drivers and local environments. *Lancet*. 2011;378(9793):804-14.

⁷² Sniehotta FF, Araujo-Soares V, Brown J, Kelly MP, Michie S, West R. Complex systems and individual-level approaches to population health: a false dichotomy? *Lancet Public Health*. 2017;2(9):e396-e7.

⁷³ Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018: Een gezond vooruitzicht, pag. 32 <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2018-0030.pdf>

⁷⁴ Een gezondere voedselomgeving door een gezonder voedselaanbod. *Diagnose Voeding en Gezondheid* 2018 <https://www.economicboardutrecht.nl/uploads/media/5a8d4f54e1b7d/dvg-een-gezondere-voedselomgeving-door-een-gezonder-voedselaanbod.pdf>

⁷⁵ <https://www.loketgezondleven.nl/gezondheidsthema/bevorderen-van-gezond-gedrag-hoe-doet-u-dat>

3. Wijziging van het beleid

In dit hoofdstuk gaan we in op de achtergrond van het effect van het gezondheidsbeleid van de afgelopen decennia en de huidige stand van zaken in het beleid om gezondheidsschade door leefstijl te voorkomen. We maken daarbij gebruik van de policy brief *Van verschil naar potentieel. Een realistisch perspectief op de sociaaleconomische gezondheidsverschillen* van de Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid (WRR), het *Nationaal Preventieakkoord* en de *Landelijke nota gezondheidsbeleid*.⁷⁶ In het kader van dit rapport zijn de volgende conclusies en aanbevelingen relevant:

Historisch perspectief

Nederland heeft zich in 1985 in grote lijnen gecommitteerd aan de ambitie van de WHO om de gezondheidsverschillen met 25% te hebben gereduceerd in het jaar 2000. Sindsdien hebben de achtereenvolgende kabinetten volop aandacht geschonken aan preventie om de sociaaleconomische gezondheidsverschillen te verkleinen. Inmiddels is het 35 jaar later en weten we dat de groepen met een lage SES flinke stappen hebben gezet, maar desondanks de gezondheidsverschillen met de hoogste SES-groepen niet minder zijn geworden.

In de afgelopen decennia zijn verschillende accenten gelegd. De commissies Ginjaar en Albeda adviseerden reeds eind vorige eeuw dat gezondheidsverschillen in een brede context moeten worden aangepakt, maar de focus van de kabinetten is vooral gericht geweest op leefstijl, met een nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de burger. De overheid was zich er wel terdege van bewust dat zij verantwoordelijk is voor het toegankelijk maken van gezonde keuzes. Daarom ook is de samenhang van gedrag met de sociale en fysieke omgeving na 2008 focus van het beleid geweest.

Alle betrokken partijen van overheid, verenigingen, kinderopvang, jongerenwerk tot scholen werken samen met gezinnen om kinderen een omgeving te bieden waarin zij gezond kunnen opgroeien. Zij doen dat op allerlei mogelijke manieren in alle leeftijdsfasen van een kind, zoals via de Ouder- en kindteams en het programma Gezonde Schoolkantine van het Voedingscentrum. Omwille van de leesbaarheid verwijzen we naar een site met een overzicht van de belangrijkste maatregelen.⁷⁷ Daarnaast zijn er ook veel partijen actief om bewegen en sporten te promoten en te zorgen dat alle kinderen hieraan mee kunnen doen. En in toenemende mate is er ook aandacht voor een gezonde leefomgeving en gezond aanbod voor volwassenen bij zorg- en welzijnsinstellingen, sport- en recreatie en op de werkplek. Bijlage 8 bevat voorbeelden van organisaties, projecten en programma's voor het bevorderen van een gezonde leefstijl van alle doelgroepen en gezonde voedselomgeving.

In 2014 werd het Akkoord Verbetering Productsamenstelling gesloten⁷⁸. Hierin waren aanbieders van producten dus producenten en retail (FNLI en CBL), maar ook horeca en catering (KHN en Veneca) medeondertekenaar met de afspraken over een verlaging van zout, suiker (verzadigd)vet in het productaanbod. Het RIVM heeft bepaald dat het effectiviteit van het Akkoord maar zeer gering (snuffje zout en 1 klontje suiker) was⁷⁹. Het is dus de vraag hoeveel effect er te verwachten is van de afspraken over zelfregulering in het Nationaal Preventieakkoord.

Het beleid met betrekking tot het terugdringen van overgewicht is volgens de WRR tot nu toe nog niet zo succesvol. Daarom pleit de raad in haar policy brief voor het centraal stellen van gezondheidspotentieel in plaats van het terugdringen gezondheidsverschillen in het preventiebeleid. De WRR adviseert om ondersteuning van individuele gezinnen te combineren met collectieve maatregelen omdat er van universeel beleid meer effect verwacht mag worden dan van individuele

⁷⁶ WRR, *Van verschil naar potentieel* (2018).

⁷⁷ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overgewicht/overgewicht-terugdringen>. In 2021 wordt een rapport gepubliceerd met een heel uitgebreid overzicht van alle maatregelen door S. Djojosoeparto MSc, PhD Researcher Evaluation of policies influencing food environments, Universiteit Utrecht.

⁷⁸ <https://www.akkoordverbeteringproductsamenstelling.nl/>

⁷⁹ <https://www.akkoordverbeteringproductsamenstelling.nl/sites/default/files/2019-12/191212%20-%20RIVM%20impactschatting%20akkoord%20overbetering%20productssamenstelling.pdf>

leefstijlinterventies onder groepen met een lage SES. Het zou moeten leiden tot een samenhangende aanpak van: het normaliseren van gezond gedrag in een omgeving die juist aanzet tot ongezond gedrag, het extra belasten van suiker ('suikertaks'), het aanbrengen van veranderingen in de fysieke omgeving van wijken of scholen, het verlagen van prijzen van gezonde voeding en geven van voorlichting.⁸⁰ De vraag is echter welke combinatie van maatregelen tot een daling van overgewicht en gezondheidsschade leidt?

Nationaal Preventieakkoord

Met het Nationaal Preventieakkoord wil het ministerie van VWS samen met een groot aantal partijen bijdragen aan een gezonder Nederland. Het Nationaal Preventieakkoord legt de focus op drie thema's die verantwoordelijk zijn voor een groot deel van de ziektelast: roken, problematisch alcoholgebruik en overgewicht. De ambitie is om de verwachte trends in de gunstige richting om te buigen, zodat er in 2040 minder mensen roken, problematisch alcohol gebruiken en overgewicht hebben. Het akkoord bevat doelstellingen en acties waarmee de akkoordpartijen de ambities van het akkoord waar willen maken.

De partijen spreken de ambitie uit om de percentages van jeugdigen en volwassenen met overgewicht en obesitas te laten dalen naar het niveau van 1995. Dit is ambitieus, gezien de huidige stijgende trend. Maar als we niets doen, laat de trend zien dat over 22 jaar 62% van de volwassen Nederlanders zou kunnen kampen met overgewicht.⁸¹

- Een daling van het percentage jeugdigen met overgewicht van 13,5% naar 9,1% of lager en een daling van het percentage jeugdigen met obesitas van 2,8% naar 2,3% of lager in 2040.
- Een daling van het percentage volwassenen met overgewicht van 48,7% naar 38% of lager en een daling van het percentage volwassenen met obesitas 14,5% naar 7,1% of lager in 2040.

De uitvoering van het Nationaal Preventieakkoord sluit aan op het preventiebeleid van de afgelopen jaren. De partijen willen mensen te verleiden en makkelijke keuzes bieden, maar ook reguleren door middel van regelgeving om de benodigde stappen te maken.⁸² De VNG heeft zich geëngageerd aan de bovengenoemde afspraken en daarom werken de gemeenten die dit rapport hebben opgesteld aan een aanpak die aan deze doelstellingen kan voldoen.

Aanvullende maatregelen aangekondigd

Het RIVM heeft in november 2018 een quickscan uitgevoerd naar de mogelijke impact van het Nationaal Preventieakkoord⁸³. Bij de beoordeling gebruikten zij een interventieladder om de potentiële gezondheidswinst van de voorgenomen maatregelen te beoordelen⁸⁴. Uit een doorrekening van de tot nu toe genomen maatregelen blijkt dat de stijging van overgewicht afgezwakt kan worden, maar niet omgebogen in een daling. Bij jeugdigen, waar een minder sterke stijging wordt verwacht, is een stabilisatie en mogelijk lichte daling van het huidige gewicht wel realiseerbaar.

Om alle ambities te halen, zijn dus extra maatregelen nodig. De werkgroep van het RIVM concludeerde dat er nog andere potentieel effectieve maatregelen zijn die de minister in zou kunnen zetten, zoals wettelijke eisen voor de samenstelling van voedingsproducten, beperking van het aanbod aan ongezonde producten, veranderen van de omgeving, variëren van prijzen van gezonde en ongezonde producten en gerichte programma's of persoonlijke begeleiding met aandacht voor voeding en bewegen.

⁸⁰ WRR, *Van verschil naar potentieel* (2018) pag. 34

⁸¹ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/convenanten/2018/11/23/nationaal-preventieakkoord/nationaal-preventieakkoord.pdf>

⁸² Nationaal Preventieakkoord (pag. 7).

⁸³ RIVM, *Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord* (2018).

⁸⁴ RIVM, Quickscan (pag. 3).

In de voortgangsbrief aan de Tweede Kamer over het Nationaal Preventieakkoord heeft de minister aangegeven samen met de partijen te willen zoeken naar wat effectief is. Als goed signaal noemt hij in dat kader dat minister Ollongren in de Kamerbrief over de nationale omgevingsvisie (NOVI)⁸⁵. In de brief benadrukt Ollongren dat COVID-19 duidelijk heeft gemaakt dat gezondheidsbevordering en preventie ook in onze leefomgeving nadrukkelijk de aandacht moet hebben en dat de definitieve NOVI op dit punt waar nodig zal worden aangescherpt.⁸⁶

Landelijke nota gezondheidsbeleid

In mei 2020 heeft de minister van Volksgezondheid, welzijn en sport de nieuwe Landelijke nota gezondheidsbeleid 'Gezondheid breed op de agenda' gepresenteerd. Hierin worden de prioriteiten op het gebied van publieke gezondheid in de komende jaren beschreven. Gezondheid in de fysieke en sociale omgeving is hier voor het eerst als één van de vier prioriteiten opgenomen. In de nota wordt de relatie gelegd tussen een gezonde fysieke leefomgeving en ruimtelijke ordening. Het ministerie roept gemeenten op om gezondheid mee te wegen bij ruimtelijke ontwikkelingen en te experimenteren met een gezond voedselaanbod en rookvrije gebieden via het stelsel van ruimtelijke ordening. Daarbij is van belang dat de mens als gebruiker van de fysieke leefomgeving en als onderdeel van de sociale leefomgeving centraal komt te staan.⁸⁷

Wat vinden Nederlanders van de voedselomgeving?

In de tekst hiervoor gingen we in op de achtergrond van het effect van het gezondheidsbeleid van de afgelopen decennia en de huidige stand van zaken in het gezondheidsbeleid. Bij het formuleren van nieuw beleid is het van belang om ook de publieke opinie mee te wegen. Wat vinden Nederlanders van het voedselaanbod in hun omgeving, hoe belangrijk is een gezond en duurzaam aanbod? En wie zou daarin welke rol moeten vervullen? Mag de overheid ingrijpen en zo ja tot op welk niveau? Een eerste aanzet voor de beantwoording van deze vragen kunnen we geven door enerzijds te kijken naar de literatuur: wat is van invloed op de consumentenacceptatie van overheidsingrijpen? En anderzijds in te zoomen op relevante onderzoeken die in Nederland zijn uitgevoerd.

Wat beïnvloedt consumentenacceptatie van ingrijpen door de overheid?

Acceptatie van een overheidsinterventie om gedrag te veranderen, is groter voor minder ingrijpende interventies, zoals het verstrekken van informatie (bijvoorbeeld calorievoorlichting), dan voor meer ingrijpende interventies, zoals het beperken van keuzemogelijkheden en het verhogen van de prijs^{88,89,90}. Echter, zijn er ook factoren die de acceptatie van een interventie onder inwoners doet toenemen, zoals de: ervaren eerlijkheid van interventies, ervaren effectiviteit en rechtvaardigheid van de interventie⁹¹. Als een belastingmaatregel de consument aanspreekt, zoals de verbetering van de volksgezondheid, draagt dit ook bij aan de acceptatie⁹². Verder speelt de mate van vertrouwen in degene die de interventie uitvoert ook een rol. Nudges geïmplementeerd door experts en industrie (marketing), in tegenstelling tot beleidsmakers, werden meer goedgekeurd⁹³. Tenslotte spelen algemene opvattingen een rol, zoals opvattingen over het obesitas probleem⁹⁴. Als iemand de verantwoordelijkheid voor obesitas buiten het

⁸⁵ Kamerstukken II [Regie en keuzes in het nationaal omgevingsbeleid](#), 2020-0000198857 (pag. 2).

⁸⁶ Kamerstukken II, [Voortgangsbrief Nationaal Preventieakkoord](#) (pag. 21).

⁸⁷ VWS, [Landelijke nota gezondheidsbeleid 2020-2024](#) (p. 6) en <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=d8fd8057-7ea5-4efb-9320-0023c0a961c0&title=Landelijke%20Nota%20Gezondheidsbeleid%20%28LNG%29%202020-2024.docx>

⁸⁸ [Gedragverandering en gezondheidseffecten door prijsveranderingen van voedingsmiddelen](#) (2017)

⁸⁹ [Consumer acceptance of intervention strategies for healthy food choices](#) (2016)

⁹⁰ Evers, C., et al., Citizen approval of nudging interventions promoting healthy eating: the role of intrusiveness and trustworthiness. BMC Public Health, 2018. 18(1): p. 1182

⁹¹ [Consumer acceptance of intervention strategies for healthy food choices](#) (2016)

⁹² [Gedragverandering en gezondheidseffecten door prijsveranderingen van voedingsmiddelen](#) (2017)

⁹³ Evers, C., et al., Citizen approval of nudging interventions promoting healthy eating: the role of intrusiveness and trustworthiness. BMC Public Health, 2018. 18(1): p. 1182

⁹⁴ [Consumer acceptance of intervention strategies for healthy food choices](#) (2016)

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

individu en zichzelf legt, zal hij ingrijpende interventies eerder accepteren dan als hij de schuld bij het individu zelf legt⁹⁵.

Nederlandse opinieonderzoeken

Hieronder worden drie onderzoeken beschreven waaruit blijkt dat er eerste aanwijzingen zijn voor een zekere mate van draagvlak onder de Nederlandse bevolking voor het reguleren door de overheid. Er is echter grootschaliger onderzoek nodig om deze eerste aanwijzingen te kunnen bewijzen. Enerzijds gezien methodologische beperkingen (zoals een kleine en niet representatieve steekproef) en anderzijds gezien de invloed van COVID-19 die het belang van een gezonde leefstijl onderstreept wat mogelijk invloed kan hebben op de uitkomsten van een dergelijk draagvlakonderzoek.

Onderzoek naar publieke opinie over extra belasting op suikerhoudende dranken

Uit de studie van Eykelenboom et al. (2020) blijkt dat een meerderheid van de Nederlanders (55%) voor een suikertaks is, zolang de opbrengsten hiervan naar de gezondheidszorg gaan. Dat blijkt uit een opinieonderzoek onder een representatieve steekproef van 500 Nederlandse volwassenen. Uit het onderzoek blijkt verder dat 70% van de ondervraagden overgewicht een probleem vindt, en meer dan 80% denkt dat de suikerhoudende dranken bijdragen aan het ontstaan van overgewicht. Ruim de helft gelooft dan ook dat extra belasting op suikerhoudende dranken zal helpen bij het verbeteren van de volksgezondheid. Dat kan bijvoorbeeld door een vermindering in de verkoop van frisdranken of een verlaging van de hoeveelheid suiker in suikerhoudende dranken door frisdrankproducenten.⁹⁶

Onderzoek naar de mening van Amsterdamse bewoners over de voedselomgeving

Bewoners van Amsterdam (N=510)⁹⁷ zijn gevraagd naar hun mening met betrekking tot de (on)gezonde voedselomgeving in de woonomgeving, in en rondom middelbare scholen en de noodzaak/wenselijkheid tot het al dan niet ingrijpen van de overheid en/of gemeente daarop.

- Een meerderheid (69%) is van mening dat een minder ongezond voedselaanbod in de woonomgeving helpt om gezondere keuzes te maken.
- Wat betreft het aanbod fastfood en ongezonde snacks in de directe omgeving van middelbare scholen, vindt de meerderheid dat deze enigszins of volledig beperkt zou moeten worden (64%). Van degenen die het hiermee eens zijn (N=371), is 60% van mening dat de gemeente, dan wel landelijke overheid, regels zou moeten stellen om het aanbod te verminderen.
- Maar liefst 84% vindt dat het aanbod fastfood en ongezonde snacks op middelbare scholen beperkt zou moeten worden. Van deze groep (N=450) vindt bijna twee derde (ruim 60%) dat de gemeente of de landelijke overheid regels zou moeten stellen om het ongezonde aanbod op middelbare scholen te verminderen.

Over het algemeen kan gesteld worden dat vrouwen, jongvolwassenen (18 t/m 34 jaar), hoogopgeleiden en degenen met kinderen op het voortgezet onderwijs vaker van mening zijn dat er sprake is van een ongezonde voedselomgeving, dat een beperking op fastfood en ongezonde snacks noodzakelijk is en dat de (lokale of landelijke) overheid hiervoor regels zou moeten stellen.

Onderzoek naar consumentenacceptatie: de rol van waargenomen effectiviteit en eerlijkheid

Uit een onderzoek van GfK onder 1173 Nederlanders blijkt dat er een grotere acceptatie is van minder ingrijpende interventies (bijv. productetikettering). Daarnaast werd ontdekt dat percepties van persoonlijke en maatschappelijke effectiviteit en rechtvaardigheid een positieve invloed hebben op acceptatie van interventies voor caloriearme snackkeuzes⁹⁸.

⁹⁵ Chambers SA & Traill, WB. What the UK public believes causes obesity, and what they want to do about it: A cross-sectional study. *Journal of Public Health Policy*. 2011.

⁹⁶ Eykelenboom M, van Stralen M, Olthof R.M., Renders C.R., Steenhuis I. H. M. Public acceptability of a sugar-sweetened beverage tax and its associated factors in the Netherlands. *Cambridge University Press* June 2020.

⁹⁷ De onderzoekspopulatie in deze steekproef is niet representatief voor de bevolking van Amsterdam: de groep hoogopgeleiden was oververtegenwoordigd.

⁹⁸ Consumer Acceptance of Population-Level Intervention Strategies for Healthy Food Choices: The Role of Perceived Effectiveness and Perceived Fairness (2015) <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4586565/pdf/nutrients-07-05370.pdf>

Met opmaak: Nederlands (standaard)

Gewijzigde veldcode

4. Wet- en regelgeving voor een gezonde leefomgeving

In het vorige hoofdstuk hebben gekeken naar de ontwikkeling in nationale beleid voor de preventie van overgewicht. In dit stuk beschrijven we de wettelijke kaders voor een gezonde leefomgeving. We kijken daarbij zowel naar de plichten van de overheid op het gebied van preventie als naar de (inter)nationale kaders voor ruimtelijke ordening. Juristen van de Universiteit Amsterdam onderzoeken in onze opdracht de reikwijdte en mogelijkheden van de huidige wet- en regelgeving.

Preventie als onderdeel van het recht op gezondheid

Preventie is een taak van de overheid, maar hoe ver gaat deze plicht eigenlijk? Uiteindelijk bepaalt elk individu zelf wat hij of zij eet. In hoeverre is consumptie een individuele verantwoordelijkheid? Mag de overheid überhaupt sturen op de voedselomgeving? Dit zijn vragen die we in dit hoofdstuk willen onderzoeken. De centrale vraag is: welke plichten heeft de overheid om gezondheidsschade door ongezonde voeding en overgewicht te voorkomen? Preventie van overgewicht en gezondheidsrecht lijken op het eerste gezicht weinig met elkaar te maken te hebben. Wie echter wat dieper in het onderwerp duikt, komt erachter dat er wel degelijk raakvlakken zijn. Het recht op gezondheid gaat namelijk niet alleen over gezondheidszorg, maar ook over de condities voor een gezond leven. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van relevante wetgeving en beleid op basis waarvan ingrijpen in de (voedsel)omgeving gerechtvaardigd kan worden.

Gezondheidsrecht en verdragen

- Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (VN)
- Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (VN)
- Internationaal verdrag inzake de Rechten van het Kind (VN)
- Algemene aanbeveling bij artikel 12 IVESCR (VN)
- Europees sociaal handvest (EU)
- De Nederlandse Grondwet
- Wet Publieke Gezondheid (art. 1,2C en D, 13–2D en 16)

Het recht op gezondheid werd voor het eerst als fundamenteel recht benoemd in de preambule van het Statuut van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) in 1946. Dit recht wordt in latere internationale verdragen nader uitgewerkt, zoals de Universele verklaring van de rechten van de mens uit 1948 en Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR). Het recht op gezondheid is het recht van ieder mens op het hoogst haalbare niveau van gezondheid. De verwezenlijking van het recht op gezondheid is primair een taak van de overheid. Het gaat daarbij niet alleen om het waarborgen van toegang tot gezondheidszorg, maar ook om het scheppen van de juiste condities die nodig zijn voor gezondheid.⁹⁹

Op 20 november 1989 hebben de Verenigde Naties het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind aangenomen. In dit Kinderrechtenverdrag staan 54 artikelen met afspraken over de rechten van kinderen en jongeren tot 18 jaar. Alle staten die ondertekenen, erkennen het recht van het kind op het genot van de grootst mogelijke mate van gezondheid. De staten zullen onder andere preventieve gezondheidszorg ontwikkelen om dit recht te verwezenlijken. Nederland heeft het verdrag in 1995 ondertekend. Elk land moet ervoor zorgen dat alle wetten en regels zo worden aangepast dat zij voldoen aan de eisen die het verdrag stelt.¹⁰⁰

In 2000 heeft het VN-comité inzake economische, sociale en culturele rechten een Algemene Aanbeveling bij artikel 12 van het IVESCR uitgebracht. In dit document wordt een uitgebreide toelichting

⁹⁹ N. van Veen, *Preventie van overgewicht: dik in orde? Onderzoek naar de mogelijkheden om preventie van overgewicht juridisch beter te borgen* (Erasmus Universiteit Rotterdam, 2018) en <https://guussschrijvers.nl/argumenten-voor-wetgeving-overgewicht-voorkomen/>.

¹⁰⁰ <https://www.kinderrechten.nl/kinderrechten-vw/artikel-24-gezondheid/>

gegeven op wat onder het recht op gezondheid wordt verstaan. Hoewel de Algemene Aanbeveling juridisch gezien niet bindend is, wordt het algemeen aanvaard als een gezaghebbende uitleg van het recht op gezondheid.¹⁰¹ Het comité heeft zich uitgesproken over de reikwijdte van het recht op gezondheid, namelijk dat dit recht zowel gezondheidszorg als de onderliggende condities die nodig zijn voor gezondheid omvat. In het IVESCR zijn de overheidsverplichtingen opgenomen voor het verwezenlijken van het recht op gezondheid. Met betrekking tot de condities is bepaald dat de lidstaten voortdurend stappen moeten nemen om het hoogst haalbare niveau van gezondheid voor haar burgers te realiseren.¹⁰² Dit houdt onder meer in dat de overheid het recht op gezondheid respecteert, beschermt en verwezenlijkt.

Preventie is onlosmakelijk verbonden met het recht op gezondheid. Het houdt aan de ene kant bescherming tegen ziekten en onderliggende determinanten in en aan de andere kant is het gericht op het bevorderen van gezondheid en gezonde omstandigheden. Preventie richt zich dus in belangrijke mate op het scheppen van de juiste condities die nodig zijn voor een goede gezondheid en om ziekte te voorkomen.¹⁰³ Het investeren in het verbeteren van de leef- en werkomstandigheden hoort daarbij.¹⁰⁴

Nationale wetgeving op het gebied van preventie

De internationale verdragen zijn in Nederland vertaald in de grondwettelijke verplichting art. 22 om de volksgezondheid te bevorderen.

Gemeentewet

De Gemeentewet geeft het wettelijk kader van de gemeentelijke organisatie. De Gemeentewet ziet toe op de inrichting en samenstelling van het gemeentebestuur en geeft gemeenten de bevoegdheid om gemeentelijke verordeningen vast te stellen. Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam dient uit te wijzen welke juridische mogelijkheden de gemeente heeft om via regelgeving (verordeningen op basis van de Gemeentewet) een gezonde voedselomgeving te realiseren. Daarnaast zal blijken welke grenzen hieraan worden gesteld door de Gemeentewet.

Wet publieke gezondheid

Deze bepaling is onder andere uitgewerkt in de Wet publieke gezondheid (Wpg), die zich richt op maatregelen ter bescherming en bevordering van de gezondheid van de bevolking, waaronder het voorkomen van ziekten.¹⁰⁵

In de Wpg is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders (verder: college) zorgt voor het bewaken van gezondheidsaspecten in bestuurlijke beslissingen en voor de uitvoering van preventieprogramma's, met inbegrip van programma's voor de gezondheidsbevordering.¹⁰⁶ Daarnaast legt zij binnen twee jaar na openbaarmaking van de landelijke nota een gemeentelijk gezondheidsbeleid voor aan de gemeenteraad.¹⁰⁷ Het gemeentelijk gezondheidsbeleid moet gebaseerd zijn op de landelijke speerpunten.

De Wpg verplicht het college om advies te vragen aan de GGD over besluiten die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de publieke gezondheidszorg. Het begrip publieke gezondheidszorg wordt breed uitgelegd en ook de bescherming tegen geluid kan hieronder vallen. Naast 'geluid' zijn er bij de GGD nog vele andere onderwerpen waarover wordt geadviseerd in het kader van gezondheid in het ruimtelijk spoor, zoals bijvoorbeeld scholen of kinderdagverblijven langs infrastructuur, plaats en inrichting van schoolpleinen. Daarnaast kan dit een wettelijke grondslag zijn om het aspect gezondheid in een

¹⁰¹ B. Toebes, *Schets van het internationale gezondheidsrecht* (Tijdschrift voor gezondheidsrecht 2016, afl. 8, p.513-526).

¹⁰² VN, CESCR 2000, par 31 (General Comment no 14).

¹⁰³ Van Veen, p 13.

¹⁰⁴ Art. 12 lid 2 onderdeel b IVESCR; United Nations. CESCR 2000, par. 15 (General Comment no. 14).

¹⁰⁵ WPG, art. 1. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0024705/2019-07-01>

¹⁰⁶ In het Besluit PG is nader toegelicht wat de genoemde taak in ieder geval omvat, te weten: het in stand houden van een structuur voor de samenwerking tussen instellingen die taken vervullen op het gebied van gezondheidsbevordering (artikel 2.2).

¹⁰⁷ WPG, art. 13 lid 2 onderdeel d. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0024705/2019-07-01>

Gewijzigde veldcode

omgevingsplan neer te leggen, aangezien het college de gezondheid moet bewaken op het terrein van de fysieke leefomgeving in bestuurlijke beslissingen.

Wet publieke gezondheid

Artikel 1: Definitie publieke gezondheidszorg: de gezondheidsbeschermende en gezondheidsbevorderende maatregelen voor de bevolking of specifieke groepen daaruit, waaronder begrepen het voorkómen en het vroegtijdig opsporen van ziekten.

Artikel 2, Lid 2: Ter uitvoering van de in het eerste lid bedoelde taak draagt het college van burgemeester en wethouders in ieder geval zorg voor:

c. het bewaken van gezondheidsaspecten in bestuurlijke beslissingen.

Europese Dienstenrichtlijn

Gemeenten voeren beleid over de vestiging van detailhandel dat doorwerkt in ruimtelijke voorschriften. Zo kunnen ruimtelijke voorschriften de mogelijkheden van dienstverrichters beperken om zich te vestigen en/of hun activiteiten te verrichten. Daarmee ontstaat spanning tussen de ruimtelijke ordening en de op Europees niveau vastgestelde regels inzake het vrij verkeer van diensten en/of de vrijheid van vestiging, meer in het bijzonder de normen van de Dienstenrichtlijn. De essentie van de Dienstenrichtlijn is vooral het waarborgen van een vrij verkeer van diensten tussen de Europese Lidstaten en vrije vestiging van diensten van de ene in de andere lidstaat. De dienstenactiviteiten waar de richtlijn betrekking op heeft, vormen een diverse en voortdurend veranderende verzameling van activiteiten die zowel zakelijke diensten als consumentendiensten betreffen, zoals detailhandel en horeca.¹⁰⁸

Beperkingen van deze diensten zijn in beginsel verboden, maar kunnen gerechtvaardigd zijn, mits gemotiveerd wordt dat is voldaan aan de in artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn opgenomen voorwaarden.¹⁰⁹ Deze voorwaarden zijn:

- het verbod van discriminatie. De eisen mogen geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit of statutaire vestigingsplaats;
- de voorwaarde van evenredigheid. De eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken, ze mogen niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken en het doel kan niet met minder vergaande beperkingen bereikt worden;
- de voorwaarde van noodzakelijkheid. De eisen moeten gerechtvaardigd zijn vanwege dwingende redenen van algemeen belang.

De dwingende reden van algemeen belang zijn in elk geval 'volksgezondheid, de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu'¹¹⁰. Verder volgt uit de rechtspraak dat het ook gaat om: behoud en bevorderen van aantrekkelijkheid, leefbaarheid, mix aan winkels, voorkomen of tegengaan van monocultuur van winkels en voorzieningen¹¹¹.

Ten aanzien van Europees recht, waaronder de Dienstenrichtlijn, zijn we wachtend op het advies van de Universiteit van Amsterdam die onderzoekt in hoeverre internationale en Europese regels, waaronder de Dienstenrichtlijn, in algemene zin de nationale bevoegdheden beperken om regels te stellen op het gebied van de gezonde voedselomgeving. Daarnaast zal onderzocht worden welke grenzen Europees recht (met name de Dienstenrichtlijn) stelt aan juridische mogelijkheden om een gezonde voedselomgeving via ruimtelijke ordening of regelgeving te realiseren.

¹⁰⁸ Handreiking Dienstenrichtlijn en ruimtelijke ordening, https://retailand.nl/app/uploads/2019/10/Handreiking_Dienstenrichtlijn-en-Ruimtelijke-ordening_oktober2019.pdf

¹⁰⁹ Hof van Justitie van de Europese Unie, tussenuitspraak van 13 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:75).

¹¹⁰ Dienstenrichtlijn, artikel 4, aanhef en onder 8.

¹¹¹ Handreiking Dienstenrichtlijn en ruimtelijke ordening, pagina 21 en 22 en Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2569.

Nationale wetgeving

Hieronder worden de relevante passages uit nationale wetgeving en beleid weergegeven. Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam zal nog extra informatie opleveren over de verantwoordelijkheden en verplichtingen voor de gemeente ten aanzien van het realiseren van een gezonde voedselomgeving.

Wet ruimtelijke ordening

Op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) moeten zowel regels over de toelaatbaarheid van detailhandelsvestigingen op grond van de branche waartoe zij behoren en/of het assortiment dat wordt aangeboden, als regels die eisen stellen aan de detailhandelsvestiging zelf (oppervlaktecriteria), worden gebaseerd op een uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening relevant onderscheid. Of het voedselaanbod binnen een (horeca)inrichting wel of niet gezond is, heeft op zichzelf geen ruimtelijke component en is daarmee niet ruimtelijk relevant. Aspecten die niet ruimtelijk relevant zijn, kunnen in principe niet worden geregeld met een bestemmingsplan. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan wordt de voorgenomen ontwikkeling niet getoetst aan het aspect gezonde voeding omdat hiervoor een wettelijke grondslag ontbreekt. Zo gelden er geen normen waaraan voedsel met betrekking tot een gezonde voedselomgeving zou moeten voldoen.

Het vereiste van een goede ruimtelijke ordening is vastgelegd in Wro, artikel 3.1, lid 1, maar in de redactie van de desbetreffende bepaling kan wel een verruiming van de reikwijdte worden gezien. Het gaat om de belangen van een goede leefomgeving en een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Op allerlei andere terreinen is in elk geval het borgen van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ruimtelijk relevant geacht en voldoende grond voor het stellen van tot voor kort in het bestemmingsplan ongebruikelijke regels. Uit de jurisprudentie blijkt dat regels aanvaardbaar zijn geworden waarvan lange tijd juist werd gevonden dat deze ruimtelijke relevantie ontbeerden en daarom niet in het bestemmingsplan thuishoorden. In de meeste gevallen betreft dit regels waarbij de gehanteerde (wettelijke) norm op zich niet ruimtelijk relevant is, maar deze ruimtelijk relevant is gemaakt door er een ruimtelijk element aan toe te voegen, bijvoorbeeld een afstand waarbinnen vanwege die norm een beperking geldt. Denk aan een geluidsnorm die is vertaald naar een contour rond een bedrijf, waarbinnen geen nieuwe woningen zijn toegestaan.

De Wro biedt mogelijkheden om te sturen op het moment dat functies (of bestemmingen) elkaar kunnen beïnvloeden, zoals bijvoorbeeld scholen en fastfoodrestaurants. Er kunnen regels worden gesteld die al gauw passen binnen het wettelijke kader (een goede ruimtelijke ordening of onder de Omgevingswet een goede leefomgeving). De kanttekening daarbij is dat bij bestaande situaties en bestaande rechten deze niet zomaar kunnen worden "wegbestemd"¹²². Bij een gebiedstransformatie kun je regelen dat er geen horeca in een straal van x meter rond een school mag komen, maar een zelfde bepaling in bestaand stedelijk gebied is lastiger.

Verder kan een bestemmingsplan regels bevatten die het mogelijk maken om ongewenste ontwikkelingen voor de leefomgeving en het leefmilieu, zoals verloedering en overlast, tegen te gaan. Dit door bijvoorbeeld het aantal belwinkels of bepaalde soorten horecagelegenheden in de binnenstad te beperken en ruimte te bieden aan andere, wel gewenste ontwikkelingen. Daarnaast is nog de mogelijkheid opgenomen om in het bestemmingsplan voorschriften op te nemen gericht op de bescherming van de leefbaarheid en het leefmilieu.¹²³ Het willen weren van een dreigende of tegengaan van een verdere achteruitgang kan op zichzelf reeds worden gezien als een overweging van ruimtelijke kwaliteit, die branchering kan rechtvaardigen.

¹²² Met het wegbestemmen geeft de gemeente aan om binnen de planperiode (10 jaar) actief de nieuwe bestemming te willen effectueren, desnoods door aankoop van de onroerende zaak in kwestie. Er moet dus geld beschikbaar zijn voor de uitvoering van het nieuwe bestemmingsplan. Wegbestemmen van een bestaande functie is doorgaans geen reële optie vanwege de hoge kosten..

¹²³ Staatsblad 2008 145, p. 32 en 33.

Besluit ruimtelijke ordening

Het valt niet in te zien waarom deze ruimere reikwijdte ook niet betrekking heeft op het nader kunnen reguleren van detailhandel, voor zover de ruimtelijke context er maar is. Deze gedachte wordt versterkt doordat in het huidige Besluit ruimtelijke ordening (Bro) expliciet is bepaald dat het bestemmingsplan ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening regels kan bevatten met betrekking tot branches van detailhandel en horeca.¹¹⁴ De bepaling is opgenomen omdat gemeenten de mogelijkheid dienen te hebben om in een bestemmingsplan de vestiging van bepaalde branches van detailhandel te beperken of uit te sluiten. Beperkingen moeten worden gemotiveerd vanuit overwegingen van ruimtelijke kwaliteit en kunnen niet louter zijn gegrond op argumenten van concurrentiebeperking.¹¹⁵

In het huidige stelsel kunnen dus al regels worden gesteld die bijdragen aan een gezonde voedselomgeving. Denk hierbij aan het uitsluiten van nieuwe functies met een ongezonder voedselaanbod binnen een bepaalde afstand rond een school. Bij een nieuwe gebiedsontwikkeling kan bij de inrichting van het gebied rekening worden gehouden met een gezonde voedselomgeving. Bijvoorbeeld door rond de belangrijkste looproute het aantal horecafuncties te beperken of eisen te stellen aan het maximaal aantal horecagelegenheden direct naast elkaar. Bij bestaande functies zijn de mogelijkheden beperkt, doordat aan het wegbestemmen van een functie met een ongezonder voedselaanbod, vaak hoge kosten voor de gemeente zijn verbonden.

Crisis- en herstelwet (Chw)

De Crisis- en herstelwet (Chw) werd in 2010 in het leven geroepen om de crisis te bestrijden. De wet zorgt voor een snellere uitvoering van ruimtelijke plannen en stimuleert vernieuwende en duurzame projecten. Experimenteren in de geest van de Omgevingswet werd geleidelijk een belangrijk motief voor de Chw-projecten. Een voorbeeld is het 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte'. Dit kan over veel meer onderwerpen gaan dan een bestemmingsplan onder reguliere wetgeving. De CHW werkt met tranches waarbinnen projecten en experimenten kunnen worden aangemeld. De looptijd van de Chw is verlengd tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet, maar de mogelijkheid voor aanmeldingen zal al eerder worden beëindigd. Uiteindelijk zal de Chw in de Omgevingswet opgaan.

Omgevingswet

Per 1 januari 2022 zal de Omgevingswet (Ow) de Wro en andere wet- en regelgeving vervangen. De wet staat voor een goede balans tussen het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om met overzichtelijkere regels de leefomgeving meer in samenhang in te richten. Het belang van gezondheid in het omgevingsbeleid blijkt uit één van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet: het bereiken en in standhouden van een veilige en gezonde leefomgeving (OW artikel 1.3). Dit betekent niet dat gezondheid boven alles gesteld wordt: het gaat erom de juiste balans te vinden tussen bescherming van de gezondheid en het benutten van de fysieke leefomgeving; tussen bescherming van leefomgeving en het benutten ervan.¹¹⁶

Om dit doel te kunnen bereiken, biedt de wet een aantal instrumenten aan. Deze instrumenten worden toegepast in de ruimtelijke afweging. Hierdoor heeft het bevoegd gezag een sturende rol op de omgevingsinvloeden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan luchtkwaliteit. Deze omgevingsinvloeden zijn geborgd middels normstelling, zoals: omgevingswaarden, instructieregels en algemene regels.

Er bestaan gevallen waarin normstelling geen toereikend instrument is, omdat bijvoorbeeld de invloed niet normatief is. Denk aan ruimte om te bewegen en het groen in de fysieke leefomgeving. In deze gevallen kan de Ow in samenhang met de Wet publieke gezondheid (Wpg) van belang zijn. In art. 2, lid 2, onder c van de Wpg is namelijk bepaald dat het lokaal bestuur, de gezondheid moet bewaken op het terrein van de fysieke leefomgeving in bestuurlijke beslissingen. Dit kan een wettelijke grondslag zijn om het aspect gezondheid in een omgevingsplan neer te leggen.

¹¹⁴ Besluit ruimtelijke ordening, artikel 3.2.1, lid 2, onder b.

¹¹⁵ Staatsblad 2008 145, p. 32 en 33.

¹¹⁶ Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving, Nota van toelichting (2017).

Definitie fysieke leefomgeving

Het begrip fysieke leefomgeving bepaalt tot waar de Omgevingswet geldt. Wanneer er geen sprake is van fysieke leefomgeving, dan is de Omgevingswet niet van toepassing. Een afgebakende definitie van de fysieke leefomgeving is er niet. Voor het rijk is in de wet precies bepaald voor welke activiteiten uit de fysieke leefomgeving rijksregels mogen worden gehanteerd.¹¹⁷ Gemeenten, provincies en waterschappen zijn echter veel vrijer om te bepalen welke activiteiten onder de fysieke leefomgeving vallen.

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) adviseert overheden om sterker in te zetten op gezondheidsbevordering via het omgevingsbeleid om gezondheidswinst te bereiken¹¹⁸. Het kabinet heeft in haar reactie op het adviesrapport van de Rli positief gereageerd¹¹⁹. Het omgevingsbeleid en het omgevingsrecht helpen om de gezonde leefomgeving te beschermen, en kunnen inderdaad ook bijdragen aan gezondheidsbevordering. In de kabinetsreactie worden daarnaast een aantal kansen gezien om met het instrumentarium van de Omgevingswet gezondheidsbevorderende maatregelen te nemen.

De activiteiten bepalen ook wanneer de wet geldt

Niet alleen de fysieke leefomgeving bepaalt wanneer de wet geldt, maar ook de activiteiten die in deze wet staan. Zo kan de gemeente regels stellen over bijvoorbeeld het plaatsen van voertuigen, rolcontainers of glasbakken. Bij activiteiten die specifiek samenhangen met een gezonde voedselomgeving kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het stellen van regels voor mobiele verkooppunten van voedsel.

De Ow biedt gemeenten de mogelijkheid om (fysieke) veiligheid expliciet en vroegtijdig te betrekken bij ruimtelijke planvorming en besluiten. Bijvoorbeeld:

- Rekening houden met gezondheid bij de toedeling van functies (art. 2.1);
- Vergunningen weigeren vanwege ernstige gezondheidsrisico's (art. 5.32).

Of er in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet nu ook andere typen regels mogen worden voorgeschreven die betrekking hebben op de aard van het aangeboden voedsel, is niet direct op te maken uit de huidige stukken van de Omgevingswet zelf, maar met de Omgevingswet zal sprake zijn van een ruimere reikwijdte dan onder de Wro. De functionaliteit van het omgevingsplan wordt (anders dan het bestemmingsplan) niet begrensd door 'het belang van een goede ruimtelijke ordening'. De reikwijdte wordt bepaald door de doelstellingen van de wet: de wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.¹²⁰

Het gaat straks om een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, en dat motief is breder, zodat het omgevingsplan een bredere reikwijdte heeft en meer onderwerpen regelt dan voorheen het bestemmingsplan.¹²¹ De verruimde reikwijdte heeft betrekking op het doel met het oog waarop een middel wordt voorgesteld. Daarnaast zal de omgevingswet ook ander instrumentarium bieden om dat doel te bereiken.

Het is de vraag of de verruimde reikwijdte van de Omgevingswet meer ruimte geeft voor branchering met als doel het realiseren van een gezonde voedselomgeving en het bestrijden van overgewicht en obesitas. Denk bijvoorbeeld aan het opnemen van een maximaal percentage van aanbieders van ongezonde voeding in een gebied ten opzichte van het totale voedselaanbod in dat gebied. Of bij een

¹¹⁷ Zie de artikelen 4.3 en 5.1 van de Omgevingswet.

¹¹⁸ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, De stad als gezonde habitat: Gezondheidswinst door omgevingsbeleid (2018).

¹¹⁹ Brief Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 33 118, nr. 117 (25 april 2019)

¹²⁰ OW, artikel 1.3

¹²¹ NVT bij ontwerp Omgevingsbesluit, 1 juli 2016, par. 3.2.1.

nieuwe gebiedsontwikkeling voorschrijven dat, binnen functies met een voor iedereen toegankelijk voedselaanbod, dit aanbod alleen uit gezond voedsel mag bestaan.

In het vervolg op dit onderzoek willen we de relatie tussen aanbod van calorierijk voedsel in lage SES wijken, de voedselkeuzes van bewoners en overgewicht gebruiken als motief om normering van de voedselomgeving te onderbouwen. Er is echter nog geen ervaring of jurisprudentie om op grond van een dergelijke argumentatie daadwerkelijk in te grijpen met het ruimtelijke instrumentarium.

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een – verplicht door de gemeenteraad op te stellen – integrale visie met strategische hoofdkeuzes van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Het is een politiek-bestuurlijk beleidsdocument dat alleen de gemeenteraad zelf bindt bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. De omgevingsvisie biedt het beleidsmatige kader voor het andere gemeentelijke instrument; het omgevingsplan. Gemaakte keuzen in de visie sturen de in het omgevingsplan neer te leggen regels in meer of mindere mate afhankelijk van hoe globaal of gedetailleerd het beleid in de visie is. Ook biedt deze visie de samenhangende beleidsmatige basis voor inzet van juridische, financiële of andere instrumenten (convenanten, marketing, subsidiëring, handhaving, voorlichting etc.), om de in de visie vastgelegde beleidsdoelen na te streven. Deze kunnen ook verder worden uitgewerkt in een omgevingsprogramma.

Het is verstandig om ambities over een gezonde voedselomgeving op te nemen in de omgevingsvisie. Met name als je de intentie hebt om daarover ook regels op te nemen in het omgevingsplan. De juridische basis voor deze regels in een omgevingsplan is sterker als deze herleid kan worden uit de beleidsdoelen van de visie. De Omgevingswet zelf kent immers geen bepalingen waardoor er sowieso al regels over een gezonde voedselomgeving in een omgevingsplan moeten worden opgenomen.

Hieronder wordt een voorbeeld uit Utrecht gegeven van de omgevingsvisie in het Beurskwartier, het stationsgebied in Utrecht¹²² en een voorbeeld van de Visie Food in Ede.¹²³

Voorbeeld paragraaf over gezond voedsel in Omgevingsvisie Beurskwartier Utrecht

Gezond eten: aantrekkelijk en gemakkelijk

Er is een overvloed aan gezond eten. Mensen eten en drinken graag bij de lokale eetgelegenheden of koken zelf lokaal geproduceerde of regionale producten. Er is volop keus uit makkelijk en gezond eten. Fastfood is er ook, maar gezond is hierbij de norm. De restaurantkas aan het Merwedekanaal is een trekpleister voor toeristen, bezoekers en bewoners. Hier is te zien hoe groenafval en reststromen wordt gebruikt voor het kweken van gezonde biologische groenten en fruit. In kantoor kantines lukt de presentatie gezonde keuzes uit en zijn water en fruit vanzelfsprekend beschikbaar. Op weg naar station of werk start de dag met een gezond Ontbijtje To Go, en aan het eind van de dag met een gezonde Maaltijd To Go.

¹²² <https://omgevingsvisie.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/zz-omgevingsvisie/gebiedsbeleid/beurskwartier-en-lombokplein/2018-02-omgevingsvisie-beurskwartier-lombokplein.pdf> Pagina 114

¹²³ <https://www.voedselbijgeiderseregemeenten.nl/file.php/397/VisieFood%21%20Ede.pdf>

Voorbeeld Visie Food gemeente Ede

In gemeente Ede is op 9 juni 2015 de 'Visie Food' vastgesteld. In deze visie wordt beschreven hoe voedsel leidt tot een verdere versterking van de economische en sociaal-maatschappelijke kracht van Ede. Er wordt samengewerkt met verschillende partners zoals kennisinstellingen, bedrijfsleven, scholen, lokale producenten. Het voedselbeleid van gemeente Ede heeft als hoofddoel: gezond en duurzaam voedsel voor iedereen. Innovatie en duurzaamheid zijn centrale begrippen als het gaat om de ontwikkeling van de voedselsector en het totale voedselsysteem. Het beleid is er verder op gericht de (onbewuste) keuze voor gezonde voeding zo makkelijk mogelijk te maken. In Ede vinden we het belangrijk dat voeding bijdraagt aan de gezondheid en het welzijn van iedereen. Een gezonde voedselkeuze kan alleen gerealiseerd worden door een benadering van het voedselsysteem als een geheel. Gezonde en duurzame voeding wordt in navolging van de Visie Food een centraal thema in de Omgevingsvisie voor gemeente Ede.

Omgevingsprogramma

Om de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving te bereiken, kunnen overheden een programma opstellen met maatregelen. In het omgevingsprogramma staan maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zoals beleidsregels, financiële instrumenten, communicatie, convenanten en de uitvoering van projecten. Een programma is niet afdwingbaar, maar kan burgers en bedrijven wel stimuleren om die dingen te doen die helpen om de doelstellingen te halen.

Ook nu zijn er al veel beleidsdocumenten vastgesteld die qua inhoud te kwalificeren zijn als een vrijwillig programma, zoals sectoraal beleid (horecabeleid) of gebiedsgericht beleid (stedenbouwkundige plannen). Het is ook mogelijk om een (zelfbindend) programma met maatregelen voor een gezonde voedselomgeving op te stellen.

Omgevingsplan

Het omgevingsplan van de gemeente bevat de regels voor de fysieke leefomgeving op gemeentelijk niveau. Elke gemeente stelt één omgevingsplan op waarin alle gemeentelijke regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. Het omgevingsplan geeft invulling aan de maatschappelijke opgaven uit de gemeentelijke omgevingsvisie. Er is geen wettelijke eis dit te doen maar het is wel verstandig.

In het omgevingsplan worden regels gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Deze regels kunnen dus onder andere worden gesteld voor activiteiten. De introductie van het omgevingsplan betekent ook dat bepaalde 'functies' en regels die voorheen bij of krachtens verordening (o.a. in de Algemene Plaatselijke Verordening) geregeld waren en regels over de fysieke leefomgeving die bij of krachtens verordening gesteld waren, straks in het omgevingsplan geregeld kunnen of zelfs moeten worden.

De gemeenteraad moet uiterlijk in 2029 een omgevingsplan hebben vastgesteld. Tot het vaststellen van een omgevingsplan geldt er overgangsrecht (o.a. huidige bestemmingsplannen en zogenaamde bruidsschat).

Gezondheid in het omgevingsplan

Door het amendement-Smaling is nog eens extra benadrukt dat gezondheid moet worden meegenomen in de omgevingsplannen: bij de toedeling van functies aan locaties moet in ieder geval rekening worden gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid (Nota van Toelichting Bkl, 2017). In omgevingsplannen is het dus verplicht rekening te houden met gezondheidsbescherming. Gezondheidsbevordering kan ook deel uitmaken van het omgevingsplan, maar is niet voorgeschreven.

Omgevingswaarden

In de Omgevingswet wordt het nieuwe begrip 'omgevingswaarde' geïntroduceerd. Dat zijn normen voor de kwaliteit die een gemeente, provincie of Rijk voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving wil bereiken. Decentrale overheden mogen eigen of aanvullende omgevingswaarden vaststellen. Dat biedt ruimte voor lokale of regionale eigen ambities voor de gezonde leefomgeving. Gemeenten mogen alleen omgevingswaarden opstellen op terreinen waar het Rijk of provincie geen omgevingswaarden hebben vastgesteld. Dit wordt de 'vrije regelruimte' genoemd.

Het opstellen van omgevingswaarden is geen lichtvaardige stap. Er zitten relatief zware verplichtingen aan vast. Als een overheid een omgevingswaarde vaststelt, moet die de waarde vervolgens ook monitoren. Bovendien moet bij een dreigende overschrijding een programma opgesteld worden om het aan te pakken. De verplichtingen rondom omgevingswaarden dwingen gemeenten goed na te denken over de zaken waar ze daadwerkelijk invloed op hebben. Kan het beoogde doel niet op een andere manier bereikt worden? Dat geldt in het bijzonder als er geen objectieve waarde te bepalen is die gemonitord kan worden.

Naar aanleiding van de motie Veldman-Çegerek (Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr. 58) over eisen aan decentrale omgevingswaarden is geregeld dat omgevingswaarden die door een gemeente worden vastgesteld berusten op onderzoek door een onafhankelijke deskundige. Naar aanleiding van de motie Veldman (Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr. 57) is geregeld dat bij het stellen van lokale omgevingswaarden een integrale afweging, met daarbij ook de economische effecten, zoals effecten op het vestigingsklimaat, werkgelegenheid en bereikbaarheid, moet worden gemaakt. Deze eisen gelden niet voor verplichte omgevingswaarden.

Experimenteeruimte

Op dit moment is er geen ruimte om middels een experiment, fastfoodketens planologisch te verbieden ten behoeve van de volksgezondheid. Experimenteeruimte met als doel het tegengaan van een obesogene omgeving zou interessant zijn omdat hiermee meer inzicht kan worden gekregen in de relatie tussen de omgeving, het gedrag van consumenten en het effect op het gewicht van de bewoners.

De Nationale Omgevingsvisie

Het ontwerp voor de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) schetst het duurzaam perspectief voor de ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland tot 2050. Eind april 2020 werd de Kamerbrief 'Regie en keuzes in het nationale omgevingsbeleid (NOVI)' verstuurd met aanvullende richtinggevende keuzes.¹²⁴ Hierin staat dat *"het coronavirus heeft ons op indringende wijze duidelijk gemaakt dat gezondheidsbevordering en preventie ook in onze leefomgeving nadrukkelijk onze zorg moet hebben. De mogelijkheden daarvoor zijn reeds in de ontwerp-NOVI onderkend, dit zal in de definitieve NOVI waar nodig worden aangescherpt."* De brief gaat verder niet inhoudelijk in op deze aanscherping.

Op 11 september 2020 is de definitieve versie van de NOVI gepubliceerd. In de begeleidende brief heeft minister Ollongren aangegeven dat COVID-19 duidelijk heeft gemaakt dat gezondheidsbevordering en preventie ook in onze leefomgeving nadrukkelijk de aandacht moet hebben en dat de definitieve NOVI op dit punt waar nodig zal worden aangescherpt.

NOVI hoofdstuk 3: Nationale belangen en opgaven in de fysieke leefomgeving

Onder de toelichting van het nationale belang 'Waarborgen en bevorderen van een gezonde en veilige fysieke leefomgeving' wordt een gezonde voedselomgeving expliciet genoemd¹²⁵: *"Om de risico's op overgewicht te verminderen is het van belang dat het aanbod van voedsel op verschillende plekken (bijvoorbeeld in de buurt van scholen) gezonder wordt. Zo kan de leefomgeving bijdragen aan vermindering van overgewicht, verlaging van de bloeddruk en meer mentale gezondheid. De leefomgeving kan een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van het gezondheidspotentieel van kwetsbare groepen"*.

¹²⁴<https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/novi-stukken+publicaties/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1710407>

¹²⁵ <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/novi-stukken+publicaties/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1760380> pagina 50

NOVI hoofdstuk 4: Richting geven op prioriteiten

Eén van de vier prioriteiten is het borgen van de kwaliteit, veiligheid en gezondheid in de steden en regio's. Daarbij wordt weer onderscheid gemaakt tussen gezondheidsbevordering en –bescherming. Ook in dit onderdeel wordt expliciet ingegaan op een gezonde voedselomgeving¹²⁶. *“De leefomgeving kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verleden tot een gezondere leefstijl (bewegen, ontspannen, rookvrije gebieden en een gezond voedingsaanbod) en het vergroten van het gezondheidspotentieel van kwetsbare groepen (in het bijzonder ouderen en mensen met een lage sociaaleconomische status). Gezondheidsbevordering via de leefomgeving wordt dan ook met voorrang toegepast in wijken en buurten met gezondheidsachterstanden. Dit vraagt om een sterkere wederkerige samenwerking tussen het ruimtelijk domein en het sociale gezondheidsdomein. Die samenwerking is nog niet vanzelfsprekend. Om kennis te ontwikkelen en te delen en te komen tot een samenhangende aanpak over de grenzen van de beleidsterreinen en de vele betrokken organisaties heen start het Rijk samen met onder meer de GGD'en en de gemeenten een programma Gezonde Leefomgeving. Inhoudelijk richt dit programma zich op gezondheidsbevordering fysiek en sociaal (bewegen, sporten, spelen, ontmoeten, sociale cohesie, gezond voedselaanbod, mentale druk, gezond ouder worden, toegankelijkheid) en fysieke gezondheidsbescherming.”*

Warenwet

De Warenwet bevat alle regels om de Nederlandse voedselveiligheid te waarborgen. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) ziet toe op de naleving van de regels uit de Warenwet. De Warenwet is een krachtig instrument om mee te sturen, het kan invloed uitoefenen op het daadwerkelijk verbeteren en daarmee gezonder maken van producten. Middels een gezamenlijke reactie op de Internetconsultatie 'Nieuwe aanpak productverbetering'¹²⁷ dringen de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag en Ede er bij het Rijk op aan om de overheid een regulerende rol te laten pakken op het gebied van productverbetering en daarbij extra aandacht te hebben voor de meest kwetsbare groepen. In de Warenwet zijn een aantal wettelijke normeringen opgenomen voor een aantal producten, zoals het zoutgehalte in brood (Warenwetbesluit Meel en brood paragraaf 2, artikel 3)¹²⁸ en het vetgehalte bij magere en halfvolle zuivelproducten (Warenwetbesluit Zuivel paragraaf 6, artikel 17).¹²⁹ In deze reactie wordt daarom geadviseerd om te onderzoeken of het mogelijk is om de Warenwet voor meer (dagelijkse) producten toe te passen en/of de huidige bepalingen kunnen worden aangescherpt, uitgebreid of verfijnd. De uitkomsten van de Internetconsultatie zullen in het najaar 2020 gepresenteerd worden. Verder zal uit het onderzoek van de Universiteit van Amsterdam moeten blijken of de Warenwet juridisch kan bijdragen aan het beperken van ongezond voedingsaanbod in het belang van de volksgezondheid.

UvA: Gezonde voedselomgeving plicht van de gemeente

In haar onderzoek naar de concludeert de UvA dat de overheid op grond van internationale, Europese en nationale grondrechten de verantwoordelijkheid heeft om de gezondheid van haar burgers te beschermen. Nu overgewicht en obesitas gelinkt zijn aan ernstige gezondheidsrisico's, is het voorkomen hiervan van belang voor de bescherming van het recht op gezondheid dat iedere burger toekomt. Dit betekent dat de overheid zich actief moet inzetten om overgewicht en obesitas te voorkomen en beperken. Hieruit vloeit voort dat de overheid de taak heeft te voorzien in een goede en constante voedselvoorziening die bijdraagt aan de bevordering en bescherming van de volksgezondheid. De overheid moet dus zorgen voor een gezonde voedselomgeving. De gemeente heeft hier, gezien haar

¹²⁶ <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/novi-stukken+publicaties/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1760380> pagina 122. NOVI onder 'Beleidskeuze 3.5 We richten de leefomgeving zo in dat deze een actieve, gezonde leefstijl en maatschappelijke participatie bevordert en we verbeteren de luchtkwaliteit, zodat in 2030 wordt voldaan aan de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie.'

¹²⁷ <https://www.internetconsultatie.nl/productverbetering>

¹²⁸ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0009669/2020-07-01>

¹²⁹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006982/2016-12-22>

taken op het gebied van gezondheidspreventie en jeugdgezondheidszorg, een belangrijke verantwoordelijkheid in.¹³⁰

¹³⁰ UvA, juridisch instrumentarium, pag. 18.

5. Gemeentelijke sturingsinstrumenten

In dit hoofdstuk kijken we naar de verschillende instrumenten die een gemeente tot haar beschikking heeft en de mate waarin deze kunnen worden aangewend om te sturen op de inrichting van de voedselomgeving. Per instrument worden de mogelijkheden en eventuele voorbeelden beschreven. We gaan achtereenvolgens in op **beleid** (horeca-, detailhandel, ambulante handel, inkoopbeleid en gezondheidsbeleid), **de borging in ruimtelijk instrumentarium**: verordeningen, bestemmingsplan, gebiedsplan of omgevingsplan, vergunningstelsels en gronduitgifte) en in **subsidie- en inkoopkaders**.

De Universiteit Amsterdam heeft in onze opdracht onderzoek gedaan naar de juridische reikwijdte en mogelijkheden van het gemeentelijk instrumentarium. De conclusies zijn aan het eind van dit hoofdstuk opgenomen. Het eerste deel van het hoofdstuk geeft inzicht in de beleidsmatige mogelijkheden en de conclusies van de UvA geven de juridische beperking van het gemeentelijk instrumentarium aan.

Beleid

Het beïnvloeden van de voedselomgeving begint met het formuleren en vaststellen van beleid. Naast het volksgezondheidsbeleid kan beleid ten aanzien van een gezonde en duurzame voedselomgeving een plek krijgen in: horecabeleid, detailhandelbeleid omgevingsvisie en visie of beleid gericht op de ambulante handel of standplaatsenbeleid. Dit beleid kan worden geconcretiseerd en verankerd in verordeningen, bestemmingsplannen en omgevingsplannen of gebieds(horeca)plannen. In beginsel geldt dat de gemeente geen specifiek vestigingsbeleid mag voeren, ook niet ten aanzien van standplaatsen. Dat heeft te maken met de Dienstenrichtlijn. Lidstaten mogen geen barrières opwerpen die het leveren van diensten en de interne markt verstoren.

Horeca- en terrassenbeleid

Het horecabeleid is bepalend voor een flink aandeel van het voedselaanbod in de voedselomgeving. Met horecabeleid kun je bijvoorbeeld sturen op meer diversiteit, wat een indirecte vorm van sturen op een gezondere voedselomgeving is. Horecabeleid biedt via de Algemene plaatselijke verordening (APV) kaders voor de openbare orde en veiligheid en kan ruimtelijke kaders bieden voor de ontwikkeling van horeca en voor de kwaliteit van woon- en leefklimaat. In horecabeleid kunnen verschillende typen horeca onderscheiden worden. De manier waarop de horeca-indeling is vormgegeven is bepalend voor de mate waarin sturing mogelijk is. Een strakkere indeling geeft meer mogelijkheden tot sturing, maar staat op gespannen voet met de wens om ruimte te bieden aan nieuwe ontwikkelingen zoals blurring (ondersteunende horeca in winkels en horeca met ondersteunende winkelfuncties). Ook is er minder flexibiliteit die juist met het oog op de economische ontwikkelingen nodig kan zijn. De indeling is gebaseerd op aspecten die betrekking hebben op de functie zelf, zoals ruimte voor afhalen en verblijven, eettafels en ruimte voor activiteiten en evenementen, en op effecten op de omgeving zoals de grootte, ruimtelijke uitstraling, terrasmogelijkheden, verkeer en parkeren en mogelijke overlast (geluid, licht, veiligheid). De indeling gaat doorgaans niet over de aard van het geboden voedsel en meer specifiek of het gebodene gezond of ongezond is. Uitzondering hierop is het wel of geen alcohol schenken als dit onderdeel van de horeca-indeling is. Dit vloeit echter voort uit de verplichtingen die de landelijke Drank- en Horecawet stelt. In het horecabeleid zouden wel doelstellingen vanuit het motief gezondheid opgenomen kunnen worden, bijvoorbeeld een afstandscriterium ten opzichte van voortgezet onderwijs.

Horecabeleid wordt vervolgens geborgd in vergunningstelsels (horeca- en terrasvergunningen, evenementenvergunningen) en verordeningen (APV, subsidie- en evenementenverordeningen). In (horeca) gebiedsplannen kunnen, in het geval van een heldere indeling, grenzen worden gesteld aan het aantal vestigingen binnen een bepaalde categorie (bijvoorbeeld categorie snackbar). Met deze instrumenten kan de gemeente sturing geven door regels te maken, vergunningen wel of niet te verlenen en via verordeningen de horecafunctie te stimuleren of te beperken. Zie Verordeningen en Subsidies.

Voorbeeld: Utrechtse horecabeleid

Het Utrechtse [horecabeleid](#) is vastgelegd in het [Ontwikkelingskader Horeca Utrecht 2018](#). Met dit kader geeft de gemeente meer ruimte aan horeca in de stad (met name buiten het centrum in de wijken) en aan gemengde functies (blurring). De gemeente houdt grip op nieuwe ontwikkelingen via het verlenen van een omgevingsvergunning bij het beoordelen van individuele aanvragen van ondernemers.

Het Ontwikkelingskader Horeca is het afwegingskader voor vergunningverlening voor aanvragen die passen binnen het bestemmingsplan. De afwegingen worden gemaakt op basis van ruimtelijk relevante criteria zoals omvang, ruimtelijke uitstraling, bereikbaarheid en parkeerdruk. Er worden verschillende categorieën horeca onderscheiden en voor alle categorieën zijn hinderprofielen opgesteld: van lichte horeca waar waren verstrekt worden conform de Winkeltijdenwet waar weinig hinder verwacht wordt, tot grootschalige zware horeca met mogelijkheid voor muziek en dans waar grote hinder verwacht wordt. Voor verschillende gebieden in de stad zijn verschillende horecaprofielen opgesteld en wordt aangegeven waar welke categorieën horeca zijn toegestaan.

Voorbeeld: Utrechtse pilot horecavernieuwing

De Pilot Nieuwe Horecaverunningen 2020 in de Kanaalstraat en Damstraat geeft inzicht in het proces om tot een gezamenlijke visie te komen in een wijk met concrete doelstellingen op de ontwikkeling van de horeca. Bij het maken van een buurtvisie voor de Kanaalstraat en de Damstraat kwam de wens naar boven om andersoortige horeca aan te trekken en tegelijkertijd het multiculturele karakter en de aantrekkingskracht voor klanten van binnen en buiten de stad te behouden. Hieruit is een pilot ontstaan om drie vernieuwende horecagelegenheden aan te trekken door een tijdelijke exploitatievergunning voor een pilotperiode van 5 jaar. De vergunningaanvragen worden mede beoordeeld op aanvullende criteria voor onderscheidende factoren van het concept zoals de uitstraling, een langer verblijf van gasten en een terras. Als er een urgentie gevoeld wordt, is het mogelijk om aanvullende eisen te stellen boven op de normale criteria. In dit geval is de urgentie de aantrekkelijkheid en diversiteit van het horeca aanbod. De aanvullende eisen zijn expliciet gecommuniceerd in een pilotsetting.

Voorbeelden stadsdeel Nieuw-West Amsterdam: Horecastop en voorbeeld participatie

Horecastop: In december 2017 heeft het dagelijks bestuur van stadsdeel Nieuw-West in Amsterdam het besluit genomen om tijdelijk geen nieuwe horeca toe te staan. Vervolgens heeft het stadsdeel een toetsingskader opgesteld waar nieuwe aanvragen voor horeca rondom Plein '40-'45 na de horecastop aan kunnen worden getoetst. Het gaat daarbij uitsluitend om de aanvragen voor omgevingsvergunningen voor het afwijken van een bestemmingsplan, op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Dat betekent dat het toetsingskader niet van toepassing is op bestaande gevallen en dat het juridische kader met betrekking tot dergelijke omgevingsvergunningen in acht moet worden genomen. Concreet houdt dit bijvoorbeeld in dat het niet mogelijk is om in dit toetsingskader criteria op te nemen ten aanzien van het voedselaanbod of assortiment dat een horecazaak aanbiedt.¹³¹ Een dergelijk besluit geeft wel de mogelijkheid om het totaal aandeel horeca te bevroren en daarmee op termijn de verhouding tussen gezond en ongezond aanbod te beïnvloeden.

Voorbeeld participatie: Stadsdeel Nieuw-West en woningcorporatie Eigen Haard hebben buurtbewoners mee laten beslissen over de invulling van een nieuwe horecazaak. Van de ruim zeventig ingezonden ideeën won een ondernemer die een bistro heeft geopend waar alleen met lokale leveranciers wordt gewerkt. Met de visboer van de markt, groente en fruit vanuit de Tuinen van West, de bakker en de slagerijen uit de buurt.¹³²

Detailhandelsbeleid en branchering

Met detailhandelsbeleid kan een gemeente bepalen hoeveel en waar winkels nodig zijn, zowel in de bestaande winkelgebieden als in nieuwbouwggebieden. Het geeft aan waar een gemeente wil meewerken aan een omgevingsvergunning voor het vernieuwen, uitbreiden of verbouwen van winkels. Het beleid wordt als kader gebruikt voor het maken of actualiseren van bestemmingsplannen. In dit

¹³¹ Gemeente Amsterdam, [Toetsingskader horeca Plein '40-'45 e.o.](#) (2018).

¹³² <https://www.parool.nl/amsterdam/op-plein-40-45-moet-je-weer-een-wijntje-kunnen-drinken-baozedbg/>

onderzoeken kijken we naar de mogelijkheden om via detailhandelsbeleid te sturen op een divers aanbod in winkelgebieden en om bepaalde branchebeperkingen in een bestemmingsplan op te nemen. De achterliggende gedachte is dat door het toestaan van bepaalde vormen van detailhandel en het uitsluiten van andere vormen, gestuurd kan worden op het tegengaan van monofunctionaliteit en de nadelige gevolgen voor de gezondheid die dat met zich meebrengt.

De verruiming voor wat betreft brancheringsmogelijkheden is in de loop der tijd ontstaan, en zit in twee aspecten: enerzijds is in de wetgeving op enig moment expliciet opgenomen dat branchering met het oog op bepaalde doelen is toegestaan, en anderzijds is er in wetgeving en jurisprudentie een ruimere interpretatie waarneembaar met betrekking tot het begrip van goede ruimtelijke ordening. Overigens is in de rechtspraak nog niet uitgekristalliseerd wanneer mag worden gebrancheerd en hoe ver branchering mag gaan. Mogelijk is dit ook een reden dat veelal terughoudend wordt geadviseerd over de mogelijkheden.¹³³

Het bestemmingsplan kan regels bevatten over branches van detailhandel en horeca wanneer die noodzakelijk zijn voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. De effecten van het woon- en leefklimaat op het gedrag van mensen is tot nu toe geen grond om branchering te onderbouwen. Hiervoor is het onder andere nodig om een causaal verband tussen de gekozen oplossing (branchering) en het probleem (overeten) aannemelijk te maken.

De ruimte voor brancheregulering heeft geen betrekking op het gedetailleerd vaststellen van het toegestane assortiment.¹³⁴ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State komt tot deze uitleg omdat uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening als zodanig niet van belang is welke specifieke goederen verkocht worden wanneer deze binnen de toegestane branche vallen. Wanneer de verkoop van een specifiek assortiment echter wel rechtstreeks valt te koppelen aan een bepaalde mate van aantasting van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, dan is er wellicht toch ook ruimte voor assortimentsbeperking.

Voorbeeld: Beschermen stedelijk leefmilieu en winkeldiversiteit middels bestemmingsplan
Amsterdam heeft in 2018 een bestemmingsplan vastgesteld dat voldoet aan de criteria van de Dienstenrichtlijn en dat tot doel heeft om de winkeldiversiteit in het Centrum niet verder te laten afnemen. In dit bestemmingsplan is o.a. bepaald dat nieuwe 'eetwinkels' die eten verkopen dat wordt meegegeven om direct te consumeren en 'mengformules' bij winkels met een voedselwarenessortiment niet zijn toegestaan. Eetwinkels hebben vaak een eenzijdig assortiment dat voornamelijk bestaat uit niet-versbereide producten al dan niet met een hoog suiker- en/of vetgehalte. Deze producten zijn gericht op passanten en recreanten, die weinig tijd in de winkel spenderen, waardoor sprake is van weinig tot geen klantenbinding. Onder deze categorie vallen onder andere winkels waar in hoofdzaak ijs wordt verkocht, maar ook winkels waar het aanbod hoofdzakelijk bestaat uit onder andere donuts, wafels voorzien van een zoete topping, macarons, gevulde croissants, belegde broodjes e.d.¹³⁵

Verskillende pandeigenaren en bedrijven zoals Amsterdam Cheese Company en Tours en Tickets gingen tegen het aangescherpte bestemmingsplan in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De winkeleigenaren redeneerden dat de gemeente om verschillende redenen in strijd handelde met de Europese Dienstenrichtlijn. Maar naar het oordeel van de Raad van State heeft de gemeenteraad zich 'in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat sprake is van een monocultuur aan winkels en voorzieningen' in het centrumgebied, en heeft de gemeenteraad het wenen van nieuwe toeristische winkels 'noodzakelijk mogen achten met het oog op de belangen van de mensen die wonen

¹³³ Gemeente Amsterdam *Sturen op een divers winkelgebied* (2017) pag 29.

¹³⁴ ABRvS 19 februari 2013, zaaknr. 201302826/1/R1.

¹³⁵ Gemeente Amsterdam, *Bestemmingsplan winkeldiversiteit Centrum*, zie: https://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/transform/NL.IMRO.0363.A1801PBPSTD-VG01/pt_NL.IMRO.0363.A1801PBPSTD-VG01.xml#NL.IMRO.PT.s294

en/of werken in Amsterdam'. Daarnaast slagen ook de bezwaren over discriminatie en waardevermindering van panden niet.¹³⁶

Reclamebeleid

Met reclamebeleid kan een gemeente de regels vaststellen over de wijze waarop er in de buitenruimte reclame gemaakt mag worden. De regels zijn vaak opgenomen in de APV, in de welstandsnota of in een aparte beleidsnota. Door het opnemen van regels over kindermarketing (zie voorbeeld Amsterdam) kan op kinderen gerichte marketing van ongezonde voedingsmiddelen worden tegengaan.

De Alliantie Stop Kindermarketing ongezonde voeding, een breed samenwerkingsverband van wetenschappers, maatschappelijke, consumenten- en gezondheidsorganisaties, zet zich in voor het recht om op te groeien in een gezonde omgeving zonder marketing voor voedingsmiddelen die geen positief effect hebben op de gezondheid¹³⁷. Zij dringen aan op de volgende maatregelen:

- Marketing gericht op kinderen mag uitsluitend voor voedingsmiddelen die binnen de basisproducten vallen van de richtlijnen van de Schijf van Vijf¹³⁸.
- De definitie van reclame conform artikel 1 van de Nederlands Reclame Code wordt onverkort gehanteerd.¹³⁹
- Het instellen van een hogere leeftijdsgrens.

Sinds 1 februari 2019 is er een nieuwe Reclamecode voor Voedingsmiddelen (RVV) ingesteld.¹⁴⁰ Hierin is afgesproken dat kinderidolen gericht op kinderen tot en met 6 jaar verboden zijn in reclame, point of sale materiaal en verpakkingen. Kinderreclame voor voedingsmiddelen op point of sale materiaal en verpakkingen zijn wel toegestaan. Reclame en kinderidolen gericht op kinderen van 7 tot en met 12 jaar die voldoen aan voedingskundige criteria opgesteld door de industrie zelf, zijn wel toegestaan. Reclame voor voedingsmiddelen op scholen voor primair onderwijs en verblijven en opvang is verboden in de RVV. Er is nog steeds veel kritiek op de huidige RVV, bijvoorbeeld vanuit het Voedingscentrum.¹⁴¹ Zo zouden voedingskundige criteria opgesteld door de industrie vervangen moeten worden door de Richtlijnen van de Schijf van Vijf en de leeftijdsgrens verhoogd moeten worden naar 16 jaar. Zie bijlage 10 voor meer informatie over de RVV.

Voorbeeld: Reclamebeleid Amsterdam

De gemeente Amsterdam heeft in het stedelijk kader buitenreclame en in het contract voor reclame in de metrostations een paragraaf over kindermarketing opgenomen. Hierin zijn aanvullende regels en afspraken opgenomen om ervoor te zorgen dat er voor kinderen t/m 17 jaar alleen reclame voor voedingsmiddelen uit de Schijf van Vijf wordt toegestaan.¹⁴²

Verordeningen en vergunningen

Zodra de Omgevingswet per 1 januari 2022 in werking treedt, zullen onderstaande genoemde verordeningen en vergunningstelsels worden opgenomen in het omgevingsplan.

Een verordening is een op gemeentelijk niveau vastgesteld algemeen verbindend voorschrift. Er zijn verschillende gemeenten die in de algemene plaatselijke verordening (APV) regels hebben opgenomen om delen van de voedselomgeving te reguleren en er zijn ook gemeenten met een aparte marktverordening en verordening voor staanplaatsen. Deze bieden ook mogelijkheden om te sturen op het aanbod. Hoewel verschillende gemeenten in de APV regels hebben opgenomen om delen van de voedselomgeving te reguleren, biedt de APV weinig tot geen mogelijkheden tot sturing vanuit andere overwegingen dan openbare orde en veiligheid. De APV valt, als het gaat om zaken die uitsluitend raken

¹³⁶ RvS, 15 april 2020, 201807155/1/R1.

¹³⁷ <https://www.stopkindermarketing.nl/images/downloads/PositionPaperAlliantieStopKindermarketingOngezondeVoeding.pdf>

¹³⁸ [https://www.voedingscentrum.nl/Assets/Uploads/voedingscentrum/Documents/Professionals/Schijf%20van%20Vijf/Richtlijnen%20Sc](https://www.voedingscentrum.nl/Assets/Uploads/voedingscentrum/Documents/Professionals/Schijf%20van%20Vijf/Richtlijnen%20Schijf%20van%20Vijf.pdf)

¹³⁹ <https://www.reclamecode.nl/nrc/>

¹⁴⁰ <https://www.reclamecode.nl/nrc/rvv2019/>

¹⁴¹ <https://www.voedingscentrum.nl/nl/pers/standpunten/standpunt-kindermarketing.aspx>

¹⁴² <https://www.amsterdam.nl/sociaaldomein/blijven-wij-gezond/wat-kan-jij-doen-als-stop-kindermarketing-ongezonde-voeding/>

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

aan openbare orde en veiligheid, onder de bevoegdheid van de burgemeester. Gezondheid is slechts een motief wanneer er sprake is van direct en aantoonbaar gevaar voor de volksgezondheid, bijvoorbeeld door de uitstoot van gevaarlijke stoffen, de verkoop van giftige stoffen of het risico dat bij een calamiteit hoge concentraties gevaarlijke stoffen vrijkomen. Wanneer het standplaatsenbeleid wordt ondergebracht in een verordening op de ambulante handel, zoals in Rotterdam wordt voorbereid, verandert de scope van de grondslag en is er (beperkt) ook sturing mogelijk op basis van andere motieven. Als standplaatsen worden vastgelegd en gemaximeerd in het bestemmingsplan dan ontstaat een schaarse vergunning en kunnen bijvoorbeeld meer punten worden toegekend aan standplaatsen met een vers, gezond aanbod. Het college kan sturen op het aanleggen van standplaatsvrije gebieden, maar wanneer dit via de APV gebeurt, dan geldt dat in principe voor iedere standplaats, ongeacht de verkoopwaar. De reden hiervoor is dat in de APV de overwegingen om gebieden standplaatsvrij te maken gelegen zijn in openbare orde, de brand- en verkeersveiligheid, de verkeerstoeegang en de ruimtelijke overlast. Ook onder een verordening ambulante handel zal in het standplaatsenbeleid moeten voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Voorbeeld: Verordening ambulante handel (Rotterdam)

Het standplaatsenbeleid is in Rotterdam tot nu toe opgenomen in de APV. Dit biedt echter, zoals hierboven aangegeven (volgens Rotterdamse juristen), onvoldoende mogelijkheden om te sturen op andere gronden dan openbare orde en veiligheid. De APV valt onder de bevoegdheid van de burgemeester. Gezondheid is slechts een motief wanneer er sprake is van direct en aantoonbaar gevaar voor de volksgezondheid. Rotterdam herzielt op dit moment *de visie* op de ambulante handel. Een gezond, gevarieerd aanbod, het stimuleren van ondernemerschap en een aantrekkelijk, levendige stad gaan daarbij hand in hand. Juist door vernieuwende, innovatieve en gezondere concepten voorrang te geven boven "meer van hetzelfde" en ongezond aanbod. Hiertoe dient een stelsel van selectiecriteria te worden voorbereid en is de intentie om het standplaatsenbeleid te borgen in een verordening ambulante handel.

Voorbeeld: Evenementen (Utrecht)

Stimuleren tot gezonde keuzes door gezond aanbod van eten en drinken en gezonde reclame-uitingen is als secundaire voorwaarde o.v.v. Gezond Stedelijk Leven in de **Beleidsregel Evenementenfonds Utrecht** opgenomen.¹⁴³ Deze beleidsregel geldt vanaf 2019. Bij de eerste aanvraag ronde is deze secundaire voorwaarde nog niet gebruikt.

Gemeente Utrecht heeft de ambitie dat alle **evenementen** in 2022 **duurzaam georganiseerd** worden. In de Evenementen subsidie verordening is duurzaamheid een primaire voorwaarde. Het bureau Green Events begeleidt sportverenigingen en andere evenement organisatoren die hun evenement duurzamer willen organiseren. Er is hierbij ook aandacht voor duurzame winst op voeding.

Voorbeeld: Staanplaatsen (Zwolle en Groningen)

In Zwolle is in het standplaatsenbeleid 2012 een toetsingskader bepaald voor de standplaatsenlocaties. In artikel 1.6 is de volgende eis opgenomen: "Binnen een afstand van **honderd meter** (hemelsbreed) van een school mogen geen standplaatsen met etenswaren staan". In de APV van Zwolle, waar het standplaatsenbeleid uit voortvloeit, wordt vermeld dat een vergunning of ontheffing kan worden geweigerd in onder andere het belang van de volksgezondheid (APV Zwolle, artikel 1.8).¹⁴⁴ Deze weigering in het belang van de volksgezondheid is in overeenstemming met de APV van Groningen (APV Groningen, artikel 1.10, sub 3). Verder zijn op basis van de APV Groningen verkoopmiddelen die gefrituurde producten verkopen **in een straal van 250 meter** rond scholen niet toegestaan.¹⁴⁵

¹⁴³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2018-279252.pdf>

¹⁴⁴ <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/images/Zwolle/ig98c6.pdf>

¹⁴⁵ [http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Actueel/Groningen%62o\(Gr\)/440429.html](http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Actueel/Groningen%62o(Gr)/440429.html)

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

Belastingverordening

Wij zien geen mogelijkheden om ongezonde voeding te belasten vanuit de gemeente want het Rijk gaat over BTW en accijns en we mogen als gemeenten geen 'eigen/nieuwe' belastingen bedenken of invoeren, maar zijn beperkt tot de belastingen die zijn opgenomen in de Gemeentewet.

Het hanteren van een hoger tarief voor ondernemers die in ongezonde voeding handelen (bijvoorbeeld hogere OZB) is wettelijk niet toegestaan, een hoger tarief precario voor dergelijke zaken is evenmin houdbaar.

Vergunningen

Een vergunning of een ontheffing is een officiële, noodzakelijke toestemming van de overheid om een bepaalde activiteit uit te voeren. De wet kan bepalen dat iets verboden is met de mogelijkheid om een ontheffing van dat verbod te krijgen, zoals met een drank- en horecaverunning. De mogelijkheden om te sturen op de voedselomgeving via een vergunning zijn zeer beperkt. Op grond van de Dienstenrichtlijn mogen lidstaten geen barrières opwerpen die het leveren van diensten en de interne markt verstoren. Een vergunningstelsel is zo'n beperking en wordt alleen toegestaan als er een dwingende reden van algemeen belang is.

Juridisch is er geen grond om vergunningen te verlenen of weigeren op grond van het aanbod van gezond of duurzaam voedsel. Een vergunning weigeren gebeurt wel op grond van andere ruimtelijke argumenten, zoals ongewenste verkeersdruk.

Het is wel mogelijk om een vergunning voor het schenken van alcohol te weigeren als deze niet past in de betreffende horecacategorie die op basis van het bestemmingsplan is toegestaan. Om af te wijken van het bestemmingsplan moet een omgevingsvergunning aangevraagd worden. Bij de beoordeling hiervan toetst de gemeente of de vergunning geen afbreuk doet aan een goede ruimtelijke ordening.

Venten

Bij verkopen van goederen aan huis of op straat, zonder vaste plaats (venten) is er geen dwingende reden van algemeen belang om dit met een vergunningstelsel te ordenen. Er is eigenlijk bijna nooit sprake van overlast en geen noodzaak tot beoordeling van de activiteit vooraf. Dat wordt alleen gerechtvaardigd als er een onwenselijke onomkeerbare aantasting zou plaatsvinden, wat bij venten niet aan de orde is. In Nederland kennen we een voorwaardelijk verbod: "het is verboden te venten als... daar door de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt". De gemeente kan wel gebieden en tijden aanwijzen waar venten verboden is, maar ze mag geen absoluut verbod opleggen. Bij dat besluit kan ze ook bepalen dat dit geldt voor een groep van producten en niet voor andere categorieën. De APV spreekt van productcategorieën of categorieën van diensten. Dat impliceert dat het om een groep van gelijkwaardige producten gaat (voedsel) en niet om specifieke producten (snacks). Er kan dus geen onderscheid worden gemaakt tussen gezond en ongezond voedselaanbod. Ook is het mogelijk een algemene regel vast te stellen waar venters zich aan moeten houden, zoals het niet venten bij scholen tijdens de pauze (zie voorbeeld Rotterdam).

Voorbeeld: Utrechtse straathandel en ventvergunningen

In Utrecht is geregeld dat er nabij scholen geen voedsel verkocht mag worden door straathandelaren. De regels voor straathandel staan in artikel 5.12 en 5.13 in de APV Utrecht.¹⁴⁶ In deze artikelen zijn geen regels opgenomen over straathandel nabij scholen. In de ventvergunning die aan straathandelaren verleend wordt staat volgende voorwaarde: "Binnen een afstand van 200 meter van schoolgebouwen mogen gedurende de pauzes en 15 minuten voor of na de lessen, geen producten van welke aard dan ook, op of aan de openbare weg te koop aangeboden of verkocht worden."

¹⁴⁶ [http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Historie/Utrecht%20\(Utr\)/318782/CVDR318782_12.html](http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Historie/Utrecht%20(Utr)/318782/CVDR318782_12.html)

Voorbeeld: Weren van venten via aanwijsbesluit Rotterdam

Op basis van de APV van Rotterdam (APV Rotterdam, artikel 5:15 lid 3) kan het college via een aanwijsbesluit een zogenaamde "algemene regel" opnemen zoals het niet onder pauzetime venten bij scholen.¹⁴⁷ Dit kan ook in zijn geheel verboden worden rondom een bepaalde afstand van scholen. Andere mogelijkheden van het weren van venten via een aanwijsbesluit zijn: Venten is niet toegestaan binnen een afstand van (...) meter van: 1) evenementen en de door het college aangewezen marktplaatsen, 2) openbare gebouwen, zoals scholen, ziekenhuizen en kerken, 3) betaald voetbalorganisatie (club eerste/eredivisie) voorafgaand aan, tijdens en na afloop van thuiswedstrijden en 4) venten is in het geheel niet toegestaan op bepaalde locaties.

Mogelijkheden van een vergunningsstelsel detailhandel

Als er een wens is tot een bepaalde mate of vorm van branchering, kan het wenselijk zijn voorafgaand aan vestiging te toetsen of een specifieke onderneming passend is. Een voorafgaande toets vraagt om een systeem waarbij voorafgaand aan vestiging vergunning moet worden aangevraagd. Zowel onder de huidige Wet ruimtelijke ordening als straks onder de Omgevingswet is het denkbaar op enige wijze een vergunningstelsel in het bestemmingsplan (straks omgevingsplan) in te bouwen. De wijze waarop een vergunningstelsel kan worden vormgegeven zal naar verwachting verschillen. Dit geldt mogelijk ook voor de mate waarin brancheregulering kan plaatsvinden.¹⁴⁸

Verkooppunten of staanplaatsen

Een gemeente kan beleid vaststellen om de toewijzing van vergunningen voor verkooppunten of staanplaatsen te reguleren in het geval er maar een beperkt aantal plekken wordt vrijgegeven. Verschillende gemeenten experimenteren met het stellen van eisen aan het aanbod in de vergunningsuitgifte en bij het opstellen van gunningscriteria in het geval van selectie bij meerdere geschikte kandidaten.¹⁴⁹

Voorbeeld: Verkooppunten openbare ruimte Amsterdam

In het ruimtelijk-economisch kader voor verkooppunten in de openbare ruimte (staanplaatsen) van de gemeente Amsterdam worden bij het toestaan van verkoopactiviteiten in de openbare ruimte ook algemene aspecten betrokken waarvoor rijk en gemeente beleid en regels hebben vastgesteld. Dit betreft in elk geval de aspecten veiligheid, welstand, duurzaamheid, vervuiling en gezondheid. De gemeente werkt er aan om de bevolking meer gezonde keuzes te laten maken, met name bij de aankoop van eten, drinken en genotsmiddelen. Omdat verkooppunten in de openbare ruimte laagdrempelig zijn, is het uitgangspunt dat daar geen alcoholhoudende dranken, tabaksproducten of overige genotsmiddelen mogen worden verkocht.¹⁵⁰ Het streven is om nabij scholen en andere plekken waar veel kinderen en jongeren komen, ongezond voedsel te weren en het aanbod van gezond voedsel te bevorderen. Hiervoor worden vergunningseisen opgesteld van producten die verplicht zijn (zoals het aanbieden van (kraan)water) en verboden zijn (zoals suikerhoudende dranken van meer dan 4 kcal per 100 ml).

Gronduitgifte door de gemeente: erfpacht of verkoop

Het gemeentelijk grondinstrumentarium kan op de volgende manieren bijdragen aan het bevrozen of zelfs terugbrengen van het aantal locaties waar ongezond aanbod /fastfood wordt verkocht.

1. De gemeente kan weigeren om grond uit te geven aan horecabedrijven met een ongezond aanbod zoals fastfood bedrijven.

¹⁴⁷ http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Rotterdam/CVDR373493/CVDR373493_4.html

¹⁴⁸ Sturen op een divers winkelgebied, p. 39.

¹⁴⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2018-204306.html>

¹⁵⁰ Het is op basis van de Drank- en Horecawet niet toegestaan om alcohol aanbieden vanuit staanplaatsen, behalve in een evenementensetting.

Deze maatregel kan eenvoudig worden genomen, maar zal in de praktijk weinig gebruikt kunnen worden als slechts sporadisch grond wordt uitgegeven aan zelfstandige horecagelegenheden. De meeste horecafuncties maken deel uit van een groter geheel, zoals winkelcentra.

2. De gemeente kan weigeren toestemming te verlenen voor het doorverkopen van een recht van erfpacht of grond te verhuren of te verpachten, tenzij het om een woning gaat. Het weigeren van een dergelijke toestemming mag alleen op redelijke gronden. Hieraan ten grondslag moet tenminste vastgesteld gemeentelijk beleid liggen.
3. De gemeente kan weigeren toestemming te verlenen voor het doorverkopen van grond die zij eerder in eigendom heeft geleverd, tenzij het om een woning gaat.

Bij punt 2 en 3 geldt dat bij bestaande uitgiftes meestal als bestemming "horeca" zal zijn opgenomen. Er is meestal geen branchering van de horeca in bovenstaande zin opgenomen zodat een weigering van de toestemming wegens de branche fastfoodrestaurant (of grillroom) niet redelijk zal zijn indien dit niet in de akte van erfpacht/eigendom is bepaald. Een dergelijke branchering kan dan alleen nog via het bestemmingsplan geregeld worden.

4. De gemeente kan weigeren om een tijdelijk erfpachtcontract, waarvan de tijdsduur verloopt, te verlengen. In beginsel is er sprake van nieuwe ronde nieuwe kansen. De gemeente is vrij om nieuwe voorwaarden van de erfpacht overeen te komen. Een beperkte duur is ook bedoeld om eventuele herontwikkeling mogelijk te maken. Bij een her uitgifte aan dezelfde erfpachter/verlenging is die vrijheid meer beperkt, de gemeente zal rekening moeten houden met de belangen van de zittende erfpachter. Wanneer er reeds een fastfoodrestaurant gevestigd is en de gemeente wil die functie niet meer voortzetten op die locatie, zal de erfpacht als geëindigd moeten worden beschouwd en zal de gemeente -afhankelijk van de erfpachtvoorwaarden - de opstal moeten vergoeden, tenzij de zittende erfpachter kan instemmen met de bestemming horeca -niet zijnde fastfoodrestaurant.
5. De gemeente kan een recht van erfpacht ontbinden als de erfpachter de grond anders gebruikt dan bij de levering van de grond is overeengekomen.
6. De gemeente kan de rechter 25 jaar na aanvang van een recht erfpacht verzoeken het recht te wijzigen of te beëindigen op grond van onvoorziene omstandigheden. Die onvoorziene omstandigheden moeten van dien aard zijn dat in redelijkheid en billijkheid van partijen een ongewijzigde voortzetting van het recht niet kan worden geveerd.

Als de gemeente van de onder 2 tot en met 6 genoemde mogelijkheden gebruik zou willen maken zal zij de erfpachter (of de eigenaar) meestal wel een forse schadevergoeding moeten betalen.

Als de gemeente grondeigenaar is, is er de mogelijkheid om in de af te sluiten huurovereenkomst aanvullende eisen aan het voedselaanbod te stellen.

Voorbeeld: Mogelijkheden duur erfpacht inkorten (Rotterdam)

Een vraag uit de Rotterdamse Raad naar de mogelijkheden om de duur van erfpacht in te korten wanneer de gemeente een contract afsluit met horeca-inrichtingen die ongezonder voedsel aanbieden, is als volgt behandeld: "Grond wordt niet meer zoals voorheen voor de duur van 100 jaar in erfpacht afgegeven (eeuwigdurend). In de praktijk wordt grond onder kiosken voor een periode van 25 of 50 jaar in erfpacht uitgegeven. Bij de lengte van de termijn, 25 of 50 jaar, wordt vooral ook gekeken naar de periode die redelijkerwijs nodig is om de investeringen terug te verdienen en een redelijk rendement te maken."

Subsidie

Een subsidie is een tijdelijke bijdrage ten behoeve van een activiteit waarvan het economische belang niet direct voor de hand ligt. Er zijn verschillende manieren waarop met subsidie invloed uitgeoefend kan worden op het voedingsaanbod:

1. Subsidievoorwaarden: Er zijn verschillende subsidies waarin voorwaarden voor gezonde voeding zouden kunnen worden opgenomen, zoals bij subsidies voor sport (m.b.t. voedselaanbod in de

sportkantine), cultuur (horeca-aanbod), bewonersinitiatieven, (sport)evenementen en festivals (voorbeeld Amsterdam).

2. Aanbod van gezond voedsel kan gestimuleerd worden door een extra subsidiebedrag bovenop de al bestaande subsidie of door ontmoediging van ongezonde voeding door een korting of het niet verstrekken van de subsidie.
3. Subsidies aanwenden voor specifieke projecten gericht op gezonde voeding in de omgeving, zoals de subsidieregeling Food (voorbeeld Ede).

Het verstrekken van subsidie is de enige manier waarop de gemeente financiële prikkels kan inzetten om te sturen op een gezonder voedselaanbod. Het is als instrument anders dan de hiervoor besproken instrumenten uit het gemeentelijke arsenaal, omdat het vooral een middel is waarmee een positieve impuls kan worden gegeven aan verandering. Het past daarom vooral in de strategie van verleiden en verbinden. Het is een kostbaar instrument en kan slechts indirect bijdragen aan het terugdringen van ongezond aanbod. Wanneer het instrument ook wordt gebruikt in andere beleidsdomeinen (bv aan maatschappelijke instellingen, sportaccommodaties en evenementen) om voorwaarden te stellen aan het voedselaanbod, kan dit echter een effectieve maatregel zijn die geen extra kosten met zich mee brengt.

Voorbeeld: Subsidieregeling sociale en maatschappelijke basisvoorzieningen (Amsterdam)

Particulieren en organisaties kunnen subsidie aanvragen voor activiteiten in de sociale basis die gericht zijn op het vergroten van de samenredzaamheid en zelfredzaamheid van Amsterdammers. In de bijbehorende subsidieregeling is een aanvullende verplichting opgenomen voor activiteiten met jeugdigen: tijdens deze activiteiten wordt geen ongezond eten en drinken aangeboden, niet gerookt, geen alcohol geschonken en geen reclame gemaakt voor ongezonde producten.⁵⁵¹

Voorbeeld: Subsidieregeling Food (Ede)

Gemeente Ede kent een "subsidieregeling Food" voor activiteiten die bijdragen aan het behalen van doelstellingen uit het programma Food in Ede. De subsidie kan worden verstrekt voor activiteiten die uitgevoerd worden in de gemeente Ede, die ten goede komen aan de inwoners of bedrijven van de gemeente Ede en die vallen onder één van de drie categorieën: 1) Gezonde mensen, 2) Gezonde voedselomgeving of 3) Duurzame voedselconsumptie.⁵⁵²

Inkoopbeleid

Gemeenten kopen allerlei producten, diensten en werken in. Gemeenten kunnen eigen inkoopbeleid maken binnen de kaders van de Aanbestedingswet, en daarnaast aansluiting zoeken bij de overheidsambities zoals verwoord in het [Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen](#). In dit Manifest is gezondheid niet als doel opgenomen en biedt daarmee geen helpend kader om gezondheid als doel op te nemen in het lokale inkoopbeleid en als input voor de uitwerking van gezond inkoopbeleid. Gemeenten kunnen met name invloed uitoefenen op het voedsel- en drankaanbod in de eigen organisatie via de aanbesteding van de catering.

De Rijksoverheid heeft een MVI (Maatschappelijk Verantwoord Inkopen)-criteriatool⁵⁵³ ontwikkeld voor de inkoop van de catering. Gezondheid is één van de overkoepelende thema's waarvoor criteria zijn opgesteld die kunnen dienen voor de uitwerking van gezond(er) inkoopbeleid:

1. Gezonder aanbod en uitstraling. De inschrijver heeft schriftelijk in beleid vastgelegd dat hij zorgt voor een gezond aanbod en een gezonde uitstraling (tot zover zijn invloed reikt) in eetgelegenheden. Dit geldt voor zowel het restaurant als bij banqueting (vergaderlunches). Hierbij wordt gebruik gemaakt van de Richtlijnen Gezondere Kantines, onderdeel van de

⁵⁵¹ http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Historie/Amsterdam/625484/CVDR625484_1.html

⁵⁵² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2019-32250.html>

⁵⁵³ <https://www.mvicriteria.nl/>

Richtlijn Eetomgevingen¹⁵⁴, van het Voedingscentrum.¹⁵⁵ De inkooporganisatie kan kiezen voor criteria op drie verschillende ambitieniveaus: 1) 60% betere keuzes (ambitieniveau: basis), 2) 80% betere keuzes (ambitieniveau: significant) en 3) 80% betere keuzes en 100% gezonde uitstraling (ambitieniveau: ambitieus).¹⁵⁶

2. Aanbieden gratis kraanwater voor de gasten (ambitieniveau: basis): In de eetgelegenheid wordt voor de gasten gratis kraanwater aangeboden. Een bestelling voor een lunch, vergaderservice of banquetingservice dient standaard te worden aangevuld met karaffen kraanwater.
3. Plan van Aanpak uitstraling eetgelegenheid en voldoen aan eis gezonder aanbod en uitstraling (ambitieniveau: basis): De opdrachtnemer schrijft binnen een half jaar na gunning een plan van aanpak ten aanzien van de uitstraling van de eetgelegenheid, waarin de uitstralingseisen van de Richtlijnen Gezondere Kantines herkenbaar zijn verwerkt. Het voldoen aan de eis wat betreft gezonder aanbod en uitstraling wordt gedurende de contractperiode jaarlijks aangetoond.
4. Een veganistische en een vegetarische optie in het standaardmenu zijn verplicht en staan als eerste in de banqueting map (ambitieniveau: significant).
5. Naarmate het standaardmenu een lager gehalte dierlijke eiwitten heeft wordt dit hoger gewaardeerd (ambitieniveau: significant).

Naast de eigen catering kunnen criteria voor gezond voedselaanbod ook meegenomen worden bij de inkoop van diensten zoals de maatschappelijke opvang van dak- en thuislozen en kinderopvang.

Voorbeeld: catering proces Utrecht

Utrecht vertaalt haar ambitie voor *Gezond Stedelijk Leven voor Iedereen* ook naar het eten en drinken voor medewerkers in de gemeentelijke organisatie. De lopende aanbesteding van de catering, een concurrentiegerichte dialoog, biedt hiervoor een mooie kans. Zo zijn de volgende stappen ondernomen in het aanbestedingsproces:

1. *Gezondheid* is nieuw toegevoegd aan de relevante kernthema's voor de toekomstige catering (de andere kernthema's zijn *Duurzaamheid* en *Inclusiviteit* (= social return en sociaal ondernemen)). Het uitgangspunt van de gemeente is ten alle tijden lekker en uitnodigend.
2. Het expertteam van inhoudelijke adviseurs op de kernthema's is aangevuld met een adviseur gezondheid om invulling aan dit thema te geven en bij te dragen aan het proces. Voor de invulling van het thema Gezondheid is gekozen om aan te sluiten bij het hoogste ambitieniveau (80% betere keuzes en 100% gezonde uitstraling) van de landelijke MVI-criteria. Daarnaast zijn de doelstellingen: gratis kraanwater voor de gasten, positioneer het gezonde eten en drinken aantrekkelijk (verleiden) en toegankelijk (waaronder betaalbaar) en gezond eten en drinken blijven innoveren op aanbod en uitstraling.
3. Uiteindelijk wordt er een top drie van partijen gekozen waarmee dialoogsessies gevoerd worden over de invulling van de aanbesteding (dialoogsessies voor *Samen, Inclusiviteit, Duurzaamheid* en *Gezondheid* i.r.t. de uitgangspunten).
4. Op basis van deze gesprekken worden de aanbestedingsdocumenten vastgesteld. De drie partijen doen een inschrijving waaruit de cateraar wordt geselecteerd die voor een periode van maximaal 10 jaar de catering voor de gemeente gaat verzorgen. Gedurende deze periode blijven gemeente en cateraar met elkaar in gesprek over het realiseren van de ambities en doelen op *Inclusiviteit, Duurzaamheid* en *Gezondheid* in relatie tot *Lekker* en *Uitnodigend*. De inhoudelijk expert blijft actief betrokken bij de invulling op aanbod, presentatie en innovatie van gezonde catering.

Voorbeeld: catering proces Rotterdam

In Rotterdam is bij de keuze voor een nieuwe cateraar in het gunningsproces rekening gehouden met MVI-beleid in brede zin. Hierin zijn de thema's, duurzaamheid, gezondheid, social return on investment,

¹⁵⁴ <https://www.voedingscentrum.nl/professionals/gezonde-eetomgeving/de-richtlijn-gezondere-eetomgevingen.aspx>. De Richtlijn Eetomgevingen zelf biedt ook meer strategieën wat betreft portiegrootte en prijsmaatregelen. Er zijn geen vastomlijnde niveaus. Hoe groter aanbod gezond en hoe meer strategieën worden toegepast hoe beter.

¹⁵⁵ <https://www.voedingscentrum.nl/professionals/productaanbod-en-levensmiddelendatabank/horeca-catering-en-kantines/richtlijnen-gezondere-kantines.aspx>

¹⁵⁶ <https://www.mvicriteria.nl/webtool?type=other&query=catering#GEZONDE%20VOEDING/other/////nl>

inclusiviteit, dierenwelzijn en circulariteit als kwalitatieve gunningscriteria opgenomen. In deze gunningscriteria beschrijft de inschrijver zijn visie en hoe hij aan de doelstellingen gaat voldoen. In dit geval: hoe stapsgewijs wordt toegewerkt naar een gezonder aanbod conform de richtlijnen van het Voedingscentrum. Voor de catering op het stadhuis en banqueting (als visitekaartje van de Gemeente Rotterdam) is de vegetarische keuze de standaardkeuze. Opgeteld tellen de MVI-aspecten, waaronder gezondheid, op tot zo'n 40% van de waardering.

Voorbeeld: catering proces Ede

In Ede wordt gestuurd op een afwisselend gezond voedselaanbod met streekproducten in de gemeentelijke organisatie. Dit wordt gepromoot met berichtjes en peilingen op intranet. In het bedrijfsrestaurant is het mogelijk gezonde avondmaaltijden voor thuis in te kopen. In het algemene inkoopbeleid is opgenomen dat leveranciers die op het gebied van gezonde voeding inspanningen verrichten hun kans vergroten uitgenodigd te worden deel te nemen aan een aanbestedingstraject evenals hun kans op de gunning van een opdracht. Daar waar van toepassing worden gunningscriteria op het gebied van duurzame gezonde voeding opgenomen en een hoge wegingsfactor toegekend.

Voorbeeld: aanbesteding catering Amsterdam

De gemeente Amsterdam heeft in 2020 de 'raamovereenkomst cateringdienstverlening' opnieuw aanbesteed. In dat contract is geregeld welke cateraar de lunches, feesten en partijen van de gemeente mag verzorgen. In de aanbesteding is een norm voor vegetarisch eten en drinken opgenomen.

Overeenkomsten (zoals huurcontract)

Als een gemeente een overeenkomst, zoals een huurcontract, sluit dan kunnen hierin aanvullende eisen worden opgenomen. Bij nieuwe overeenkomsten zoals huurcontracten kan de gemeente dwingende eisen stellen voor gezond horeca aanbod. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van de Richtlijnen Gezondere Kantines¹⁵⁷ voor het geval van schoolkantines en MVI-inkoopcriteria. In alle andere gevallen kan de Richtlijn Eetomgevingen¹⁵⁸ toegepast worden. Bij bestaande overeenkomsten kan dit enkel als dringend wenselijk worden aangegeven. Een beleidskader voor gezonde horeca in gemeentelijke accommodaties helpt/is voorwaarde. In het Nationaal Preventieakkoord is afgesproken dat 2.500 sportverenigingen in 2020 aan de slag zijn met een gezonder aanbod in sportkantines. De NOC*NSF en de sportbonden zetten coaches in die verenigingen begeleiden bij het implementeren van alcoholbeleid en gezonde sportkantine (middels de Richtlijn Eetomgevingen¹⁵⁹). Gemeenten die horeca- of kantineruimten verhuren kunnen zich hierbij aansluiten.

Voorbeeld: beleidskader horeca in sporthallen en zwembaden (Amsterdam)

Voor het assortiment in de sportaccommodaties is het uitgangspunt dat minimaal het predicaat Zilver (conform de richtlijnen van Team:Fit) gehaald moet worden. Dit betekent:

- Bied in elke productgroep minimaal 1 betere/gezondere keuze aan;
- Maak een betere/gezondere keuze zichtbaar: betere opties krijgen een prominente plaats, bijvoorbeeld fruit in de buurt van de kassa;
- Stimuleer het drinken van water. In elke accommodatie is een zichtbaar, toegankelijk en gratis watertappunt;
- In de horeca wordt groenten en/of fruit aangeboden;
- Het zichtbare aandeel van gezondere producten is in de meerderheid (60%);

¹⁵⁷ <https://www.voedingscentrum.nl/professionals/gezonde-eetomgeving/richtlijnen-gezondere-kantines.aspx>

¹⁵⁸ <https://www.voedingscentrum.nl/professionals/gezonde-eetomgeving.aspx>

¹⁵⁹ <https://www.voedingscentrum.nl/professionals/gezonde-eetomgeving.aspx>

- De aankleding van de kantine verleidt tot een betere/gezondere keuze. In dit geval betekent dit aan, in en om het verkooppunt geen zichtbare communicatie plaatsvindt van merken die worden geassocieerd met ongezonde producten.

Voor de actieve horeca in bestaande accommodaties wordt dit traject daar waar mogelijk ingevoerd (en gestimuleerd). Voor de nieuwbouwlocaties is dit beleid uitgangspunt. Bij bestaande overeenkomsten kan dit enkel als dringend wenselijk worden aangegeven. Bij nieuwe overeenkomsten kan dit dwingend worden opgelegd in de huurovereenkomst.

Aanbestedingscriteria grondontwikkeling

Er zijn ook commerciële partijen die zich inzetten om bij te dragen aan een gezonde leefomgeving. In het verband van dit onderzoek noemen wij het WELL Building Standard™, een classificatiesysteem dat in verschillende landen gebruikt wordt.¹⁶⁰ In het classificatiesysteem zijn eisen over voedselaanbod opgenomen. Gebouwen die voldoen aan de criteria dragen door hun inrichting bij aan betere keuzes en het verbeteren van onze gezondheid en ons welzijn. Je zou een WELL-certificaat op kunnen nemen in de aanbestedingseisen bij grondontwikkeling. Concrete ervaringen met dit certificaat zijn ons niet bekend.

UvA: conclusies mogelijkheden onder huidig recht

Uit het onderzoek blijkt dat het gemeentelijk instrumentarium niet de mogelijkheid biedt om het aanbod van ongezond voedsel in (delen van) een gemeente te weren uitsluitend vanwege de schadelijke effecten van consumptie van dat voedsel op de volksgezondheid.

De Wet publieke gezondheid biedt geen expliciete grondslag voor het stellen van nadere regels door het gemeentebestuur met betrekking tot het aanbieden van ongezonde voedselwaren op bepaalde locaties in de gemeenten.

Wel is het zowel mogelijk om aanbod van ongezond voedsel via het instrument van het bestemmingsplan tegen te gaan als daar ruimtelijk relevante argumenten aan ten grondslag liggen. Concreet betekent dit dat een specifieke detailhandels- of horeca-activiteit (zoals een snackbar) in een bestemmingsplan kan worden tegenhouden, als zij specifieke gevolgen heeft voor leef- en woonklimaat (of andere ruimtelijke effecten) in de omgeving die een andere specifieke detailhandels- of horeca-activiteit niet zou hebben. Dat is bijvoorbeeld het geval als de snackbar, mede door het publiek dat er op af komt, een belasting op het woon- en leefklimaat te weeg brengt – hinder, geluidsoverlast, afval – die door een ander type activiteit, bijvoorbeeld een hotel, niet zou worden veroorzaakt.

Bij straathandel, venten en markthandel worden eveneens vaak ongezonde voedselwaren aangeboden. Weigeringsgronden voor een standplaats- of ventvergunning die we in gemeentelijke autonome verordeningen aantreffen zijn gronden als het belang van de openbare orde, het voorkomen of beperken van overlast, de veiligheid van het verkeer, orde verstoring gedrag van de ondernemer of strijd met het bestemmingsplan. Als dergelijke gronden aan de orde zijn, kan een vergunning worden geweigerd. Als (volks)gezondheid als grond voor weigering van een standplaatsvergunning in een gemeentelijke verordening is opgenomen kan de vergunning worden geweigerd vanwege locatiegebonden gezondheidseffecten van exploitatie van de standplaats – overlast, afval en dergelijke –, maar niet enkel vanwege de gezondheidseffecten van consumptie van de waren die vanaf de standplaats worden verhandeld.

Verder zouden ook een horecaexploitatievergunning die in een gemeentelijke verordening verplicht kan zijn gesteld voor een horecabedrijf worden geweigerd als de weigeringsgronden zich voordoen. Weigeringsgronden voor een horecaexploitatievergunning die in gemeentelijke autonome verordeningen worden aangetroffen zijn gronden als het op ontoelaatbare wijze nadelig beïnvloeden van de openbare orde, veiligheid of de woon- en leefsituatie in de omgeving van het horecabedrijf door

¹⁶⁰ <https://www.wellcertified.com/>

de aanwezigheid van dit bedrijf, strijd met het bestemmingsplan of slecht levensgedrag van de leidinggevende.

Indien ongezonde voedselwaren op genoemde gronden worden geweerd, dient dit tevens in overeenstemming te zijn met meer specifieke of hogere regelgeving, waaronder begrepen de Dienstenrichtlijn.¹⁶¹

UvA: Gemeentelijke instrumenten onder de Omgevingswet

Het gemeentelijk instrumentarium onder de Omgevingswet biedt evenmin de mogelijkheid om het aanbod van ongezond voedsel in (delen van) een gemeente te weren uitsluitend vanwege de schadelijke effecten van consumptie van dat voedsel op de volksgezondheid. Het Omgevingsplan biedt wel mogelijkheden om het aanbod van ongezond voedsel tegen te gaan als daar argumenten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving aan ten grondslag liggen. Dit ligt in lijn met de huidige mogelijkheden onder het bestemmingsplan.

De instrumenten onder de Gemeentewet en de Wet publieke gezondheid wijzigen niet, en ook onder de Omgevingswet dient het weren van ongezonde voedselwaren in overeenstemming te zijn met meer specifieke en/of hogere regelgeving, waaronder begrepen de Dienstenrichtlijn.¹⁶²

¹⁶¹ UvA, Juridisch instrumentarium, pag. 59-60.

¹⁶² UvA, Juridisch instrumentarium, pag. 60.

6. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

In dit rapport hebben we antwoord gegeven op de vraag hoe gemeenten kunnen sturen op het creëren van een gezonde voedselomgeving via beleid en regelgeving en hoe zij deze ingrepen kunnen onderbouwen.

Ingrijpen op de voedselomgeving is noodzakelijk

De huidige voedselomgeving stelt mensen continu bloot aan ongezonde verleidingen. Het is moeilijk om deze te weerstaan omdat voedselkeuzes voornamelijk bepaald worden door onbewuste reacties op omgevingsprikkels. Vooral in de wijken waar mensen met een gezondheidsachterstand wonen, wordt steeds minder gezond voedsel aangeboden. Gedragsverandering is kansloos in een ongezonde omgeving. Als we de stijging van overgewicht en obesitas willen ombuigen, is ingrijpen in de voedselomgeving noodzakelijk. De COVID-19 epidemie onderstreept de urgentie van een gezonde leefstijl.

De opstellers van dit rapport willen dat de overvloed aan ongezond aanbod ingedamd wordt via prijsmaatregelen, normering en regulering. Dergelijke maatregelen beïnvloeden de keuzemogelijkheid en het gedrag van het individu. Het van belang om bij de keuze voor interventies de mate van acceptatie onder de Nederlandse bevolking mee te wegen. We weten dat er voor minder ingrijpende interventies, bijvoorbeeld verstrekken van informatie meer steun is dan voor meer ingrijpende interventies, zoals het beperken van keuzemogelijkheden en het verhogen van de prijs. Desalniettemin lijkt een zekere mate van draagvlak te zijn voor regulatie van de voedselomgeving door de overheid.

Gemeentelijke verantwoordelijkheid

Vershillende (inter)nationale wet- en regelgeving is relevant bij het inrichten van een gezonde voedselomgeving. Op basis van internationale, Europese en nationale grondrechten, zoals het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) heeft de overheid de verantwoordelijkheid om een gezonde voedselomgeving te garanderen. Gemeenten hebben op basis van de Wet publieke gezondheid en de Jeugdwet de verantwoordelijkheid om maatregelen te formuleren om gezondheidsbedreigingen, zoals overgewicht en obesitas, terug te dringen. De (inter)nationale wet- en regelgeving doet echter geen uitspraken over welk instrumentarium hiervoor gebruikt kan of moet worden.

Gemeentelijke sturingsinstrumenten zijn beperkt

Het bereiken van een divers en gezond voedselaanbod begint bij het vastleggen van ambities en doelen in beleid, zoals voor horeca- en terrassen, detailhandel, ambulante handel, staanplaatsen, (buiten)reclame, nota volksgezondheid, Omgevingsvisie en gebiedsontwikkeling. Voor de realisatie van deze doelen zijn de volgende instrumenten beschikbaar:

- Bestemmingsplan: regulering van de voedselomgeving via het bestemmingsplan (branchering) is alleen mogelijk op grond van ruimtelijke argumenten, bijvoorbeeld verwachte overlast van verkeer, afval of geur. Bij een vaststelling van een (nieuw) bestemmingsplan kan met het verdelen van functies wel een minimale afstand tussen een bijvoorbeeld een school en voedselaanbieders worden gecreëerd. Daarnaast worden de toegestane functies met het bestemmingsplan vastgelegd, hiermee kan bijvoorbeeld het maximum aantal aanbieders per horeca-categorie worden bepaald.
- Algemene Plaatselijke Verordening (APV): verschillende voedselgerelateerde activiteiten kunnen (en worden) gereguleerd via de APV, zoals bijvoorbeeld venten en horeca. De APV heeft betrekking op openbare orde en veiligheid en gezondheid is geen grond om een vergunning te weigeren, tenzij er sprake is van een direct gevaar voor de volksgezondheid.
- Overige verordeningen: er zijn verschillende voorbeelden waarbij voedselgerelateerde activiteiten worden gereguleerd via een verordening. Hierin kunnen bepalingen worden opgenomen die een bijdrage leveren aan een gezonde voedselomgeving:

- Eisen kindermarketing: op basis van de huidige Reclamecode voor Voedingsmiddelen (RVV) zijn verschillende vormen van kindermarketing toegestaan. De Alliantie Stop Kindermarketing pleit voor het verhogen van de leeftijdsgrens en voor het gebruik van de richtlijnen uit de Schijf van Vijf, in plaats van de voedingskundige criteria die zijn opgesteld door de industrie zelf. Deze uitgangspunten kunnen worden vertaald in verordeningen. Zo kunnen bijvoorbeeld in een subsidieverordening en de uitvoering ervan (bijvoorbeeld subsidieverstrekking aan een evenement) eisen over kindermarketing worden opgenomen.
- In een standplaatsen verordening of verordening ambulante handel kan de meeste ruimte worden gevonden om aanvullende eisen neer te leggen, hoewel een aantal steden dit ook via de APV heeft geregeld. Denk aan afstandscriteria rondom scholen. Daarnaast kan via een algemene maatregel worden vastgelegd dat venten onder schooltijd (of pauzetijd) in de buurt van scholen is verboden.
- Gunningscriteria: in het geval van schaarse vergunningen, bijvoorbeeld van standplaatsen kunnen gunningscriteria worden opgesteld op basis waarvan de selectie kan worden gebaseerd, zoals over de uitstraling (kindermarketing) en het type aanbod (koffietruck of fastfood).
- Grondbeleid: sturen op de diversiteit van het aanbod via de uitgifte van grond (in de vorm van verkoop, huur of erfpacht) is in theorie mogelijk, maar in de praktijk zal dit nauwelijks haalbaar zijn of tot impact leiden, wanneer er al sprake is van bestaande contracten, doordat deze over het algemeen (zeer) langlopend zijn en bij het doorbreken van het contract een afkoopsom zal moeten worden betaald. Daarnaast wordt er over het algemeen sporadisch grond uitgegeven aan horecaondernemingen en zijn gemeenten maar beperkt eigenaar van de grond binnen hun grenzen.
- Subsidie: zijn vooral een middel om ondernemers tot het gewenste aanbod te verleiden. De werking wordt versterkt als in andere domeinen, zoals accommodatiebeleid, voorwaarden aan het voedselaanbod worden gesteld.
- Inkoopbeleid: in het gemeentelijk inkoopbeleid kunnen eisen worden gesteld aan het voedselaanbod voor eigen medewerkers en voor bepaalde groepen gebruikers van diensten zoals kinderopvang en maatschappelijke opvang van dak- en thuislozen.

Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de grondwet en internationale regelgeving hebben gemeenten een verantwoordelijkheid om te zorgen voor een veilige en gezonde voedselomgeving. Uit dit rapport en het onderzoek van de UvA blijkt dat het gemeentelijk instrumentarium niet de mogelijkheid biedt om het aanbod van ongezond voedsel in (delen van) een gemeente te weren uitsluitend vanwege de schadelijke effecten van consumptie van dat voedsel op de volksgezondheid.

De huidige wetgeving en de Omgevingswet bieden alleen grondslag voor regulering op basis van ruimtelijk relevante argumenten, zoals geluidshinder, geur- of andere overlast. Als een onderneming op basis van deze gronden wordt geweerd, moet het besluit in overeenstemming zijn met de eisen uit hogere wetgeving, zoals de Europese Dienstenrichtlijn. Dit betekent dat beperkingen kunnen worden opgelegd, mits het besluit geen onderscheid tussen ondernemingen maakt en zowel noodzakelijk als evenredig is. Dit maakt gebiedsgewijze regulatie op basis van het aanbod praktisch onmogelijk. De nieuwe Omgevingswet geeft een verbreding van het begrip leefomgeving, maar biedt evenmin de mogelijkheid om het aanbod van ongezond voedsel te weren, zolang er geen argumenten aan ten grondslag liggen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. De invloed van de voedselomgeving op de gezondheid is een aspect dat niet door de Omgevingswet wordt geregeld.

De Rijksoverheid schrijft in meerdere documenten (zoals in de landelijke nota gezondheidsbeleid) dat gemeenten "ruime mogelijkheden hebben om gezondheidsbevordering en -bescherming mee te wegen bij ruimtelijke ontwikkelingen". Dit onderzoek toont aan dat dit niet voor de voedselomgeving geldt.

De geconstateerde knelpunten moeten worden opgelost zodat gemeenten de mogelijkheden krijgen om voor een gezonde voedselvoorziening te zorgen. Op basis van onze bevindingen komen wij tot de volgende aanbevelingen:

- Verruiming van de definitiebepalingen in de Omgevingswet, waaronder de definitie van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving (OW art. 1.2) als basis voor regulering van de voedselomgeving vanuit uitsluitend het oogpunt van volksgezondheid.
- Toevoegen van de voedselomgeving als beschermd belang in de Warenwet waardoor een overaanbod van bepaald voedsel kan worden gereguleerd. Er kan een uitzondering worden geformuleerd voor gemeenten om het voedselaanbod te reguleren op basis van nader te ontwikkelen meetinstrumenten.
- Gebruik maken van de experimenteerruimte in de NOVI om het verband tussen de inrichting van de voedselomgeving, het gedrag van consumenten en het effect op het gewicht van de bewoners uit te werken naar inrichtingsprincipes en –regels.

7. Achtergrondinformatie

- <https://www.gezondeleefomgeving.nl/> (RIVM i.s.m. RWS, GGDGHOR Nederland en het Programma AandeslagmetdeOmgevingswet)
- RIVM, Loket gezond leven: [gezonde leefomgeving](#).
- RIVM, [Gezonde leefomgeving, gezonde mensen](#), RIVM Briefrapport 2016-0172.
- RIVM, [Voedingsomgeving VO en MBO](#) (2016)
- ZonmW, [Gezonde wijk en Omgeving](#)
- Pharos, Platform 31, [Inspiratie- en Werkboek Gezondheid en Ruimte](#) (2018)
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur: [De stad als gezonde habitat](#) (2018)
- Planbureau voor de Leefomgeving: [Balans van de Leefomgeving](#) (2020)
- Fast Advies, [Gezonde-Leefomgeving en gemeentelijke coalitieakkoorden 2018-2022](#), (2019)
- Provincie Zuid-Holland, [Verkenning gezonde leefomgeving](#). Beschermen & bevorderen van de gezonde leefomgeving.
- Gemeente Amsterdam, [Detailhandelsbeleid 2018-2022](#). Sterke winkelgebieden in een groeiende stad.
- Gemeente Amsterdam, [Sturen op een divers winkelgebied](#). Bevindingen bestuursopdracht Diversiteit winkel- en voorzieningenaanbod (2017).
- Gemeente Utrecht, Advies werklijn Gezond gedrag Living Lab Utrecht 2016 (<https://www.slimmeengezondestad.nl/Pilotsteden/Utrecht/werklijn+ontwerp+en+inrichting+gedrag/default.aspx>)
- Gemeente Ede, Visie Food!: In uitvoering 2015 – 2020
- Is Rotterdam een fastfoodparadijs? CEPHIR De voedselomgeving van 2004 tot 2018 https://www.cephir.nl/onderzoek/Rotterdam-voedselomgeving_Rapport_CEPHIR_WEB.pdf

8. Bijlage: Voorbeelden organisaties, programma en projecten die gezonde leefstijl bevorderen

Hieronder bevindt zich een lijst van organisaties, projecten en programma's voor het bevorderen van een gezonde leefstijl van alle doelgroepen of gezonde voedselomgeving. Deze lijst is niet uitputtend.

- **Landelijke organisatie:** [Voedingscentrum \(Richtlijn Eetomgevingen, Gezonde Schoolkantine\)](#), [Nederlands Jeugdinstituut](#).
- **Landelijke programma's:** [Gezond in de Stad, Alles is Gezondheid, JOGG](#).
- **Aanpakken/programma's gericht op omgevingen:** [Gezonde Kinderopvang, Gezonde School, Gezonde Schoolkantine, Jong Leren Eten, Gezonde Sportkantine](#) (Team:Fit) en Gezonder voedingsaanbod in gemeentehuizen¹⁶³.
- **Regionale/lokale organisaties:** Centrum voor Jeugd en Gezin, Jeugdgezondheidszorg, [Groeigids](#), Ouder- en Kindteams, Buurt- en jongerenwerk, Wijkteam/wijkwerk, [WFC Experience](#), [Gezondhuizen \(Ede\)](#).
- **Samenwerkingsverbanden / akkoorden:** [Green Deal Duurzame Zorg, Akkoord Verbetering Productsamenstelling, Akkoord Gezonde Voeding op Scholen, Convenant Gezonde Sportevenementen, Alliantie Stop kindermarketing ongezonde voeding, Alliantie Voeding in de Zorg, Restaurants van Morgen](#) (zie hieronder).
- **Maatschappelijke initiatieven:** [Rookvrije Generatie](#) en de [Gezonde Generatie](#).

Transitieprogramma 'Restaurants van Morgen', Greendish en Natuur & Milieu / regio Foodvalley

Gemeenten hebben ervaring met het verbeteren van de economische structuur van gebieden door het verlenen van subsidies voor van de fysieke structuur, straatmanagement en ondernemersinitiatieven.

Gemeenten in de regio Foodvalley hebben bijvoorbeeld het transitieprogramma 'Restaurants van Morgen' uitgevoerd. Het doel is het verduurzamen van de horeca, maar ook de voedselomgeving gezonder maken. Bij 23 restaurants uit de regio is de menukaart geanalyseerd. Vervolgens is berekend wat de potentiële klimaat- en gezondheidswinst is wanneer de restaurants minder vlees en meer groenten serveren. De aanpassingen zijn gericht op 3 thema's:

1. Aanpassen samenstelling op het bord en de menukaart: meer groente, minder vlees en vis, meer plantaardige eiwitten.
2. Verminderen voedselverspilling: anders inkopen, kleinere porties, meer hergebruik.
3. Verantwoord inkopen: lokale, biologische en gezonde ingrediënten en ingrediënten uit het seizoen.

Uit de resultaten blijkt dat met deze aanpassingen restaurants 'de CO₂-uitstoot van hun menukaart' met 51% kunnen verkleinen.^{164,165}

¹⁶³ Dit is momenteel nog in ontwikkeling. VNG, Voedingscentrum, Vitam en JOGG werken hierin samen om basis van de Richtlijnen van het Voedingscentrum te werken aan een gezonder voedingsaanbod in gemeentehuizen.

¹⁶⁴ <https://www.natuurenmilieu.nl/wp-content/uploads/2019/08/Onderzoeksrapport-Restaurants-van-Morgen.pdf>

¹⁶⁵ <https://www.natuurenmilieu.nl/wp-content/uploads/2019/08/20190826-Restaurants-van-Morgen-vo6.pdf>

9. Bijlage: Internationale voorbeelden van sturing

Hieronder wordt een overzicht van relevante internationale voorbeelden van reeds bestaande regulering van de (voedsel)omgeving. Meer internationale voorbeelden hierover zijn terug te vinden in de The Healthy Food Environment Policy Index: Nederland¹⁶⁶ of in de publicatie van Diagnose Voeding & Gezondheid¹⁶⁷.

Hot food take away

Lokale autoriteiten in Londen hebben beleid ontwikkeld om 'hot food take away shops' rondom scholen en de overconcentratie hiervan in het stadscentrum te beheersen.¹⁶⁸ De beleidsregels zijn:

- Geen take away shops op minder dan 400 meter afstand van scholen (in sommige stadsdelen ook parken en jeugdcentra);
- Niet meer dan 5% van de eenheden binnen stadscentrum bestaan uit take away shops;
- Niet meer dan twee take away shops naast elkaar;
- Tussen twee take away shops moet een minimum van twee andere soorten panden dan take away shops, restaurants of cafés of tenminste 10 meter zitten, afhankelijk van welke grootst is.

De burgemeesters in de UK hebben de plicht om bij besluitvorming, bijvoorbeeld over de ruimtelijke ontwikkeling van de stad, rekening te houden met het effect van de voorgestelde strategie op de gezondheid van Londenaren en het effect op de gezondheidsverschillen (National Planning Practice Guidance).

Andere voorbeelden van verbod op ongezonde producten in en rondom de school

- **Green Food Zones:** In Zuid-Korea heeft een speciale wet de oprichting van zogenaamde 'Green Food Zones' ingesteld rond scholen. In deze zone is de verkoop van voedsel (fastfood en frisdrank), die door de Koreaanse Food and Drug Administration als ongezond wordt beschouwd, verboden binnen 200 meter van scholen¹⁶⁹.
- **Verbod op junk- en fastfood:** De regering van Maharashtra in India heeft junkfood uit alle schoolkantines verbannen¹⁷⁰. In Detroit verbiedt de bestemmingscode de bouw van fastfoodrestaurants binnen 150 meter van alle basisscholen en middelbare scholen¹⁷¹.
- **Voedingsnormen:** Engeland, Schotland, Wales en Noord-Ierland hebben verplichte voedingsnormen voedsel op school. Deze normen zijn van toepassing op de meeste openbare scholen en beperken voedingsmiddelen met veel vet, zout en suiker, evenals voedsel van slechte kwaliteit¹⁷².

Maatregelen gericht op de prijs van voedsel

De "suikertax" is inmiddels een bekend begrip. Volgens de Council of European Dentists wordt in 9 landen in de Europese Unie belasting op suiker in frisdranken geheven¹⁷³. Naast de bekende suikertaks op frisdrank zijn er ook andere prijsmaatregelen denkbaar:

- **Volksgezondheidsbelasting:** In Hongarije wordt bijvoorbeeld een zogenaamde "volksgezondheidsbelasting" geheven op het zout-, suiker- en cafeïnegehalte van verschillende

¹⁶⁶ https://www.jpi-pen.eu/images/reports/20200904_Food-EPI_NL_FINAL.pdf (2020)

¹⁶⁷ <https://www.economicboardrecht.nl/uploads/media/5a8d4f54e1b7d/dvg-gezontere-voedselomgeving-door-gezonder-voedselaanbod.pdf> pagina 15 (2018)

¹⁶⁸ https://www.london.gov.uk/sites/default/files/london_plan_topic_paper_on_hot_food_takeaways.pdf

¹⁶⁹ Bae SG, Kim, JY, Kim, KY et al. *Changes in dietary behavior among adolescents and their association with government nutrition policies in Korea*, 2005-2009. *J Prev Med Public Health*, 45(1): p. 47-59. 2012.

¹⁷⁰ <https://www.economicboardrecht.nl/uploads/media/5a8d4f54e1b7d/dvg-gezontere-voedselomgeving-door-gezonder-voedselaanbod.pdf> pagina 15 (2018)

¹⁷¹ World Cancer Research Fund. NOURISHING Framework - Offer healthy foods. Available from:

<http://www.wcrf.org/int/policy/nourishing-framework/offer-healthy-foods>. 2016

¹⁷² World Cancer Research Fund. NOURISHING Framework - Offer healthy foods. Available from:

<http://www.wcrf.org/int/policy/nourishing-framework/offer-healthy-foods>. 2016

¹⁷³ <https://www.knmt.nl/nieuws/is-een-suikertax-op-frisdrank-ook-goed-voor-het-gebit> (2020), geraadpleegd op 16 oktober 2020

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

categorieën van kant-en-klaar voedsel (waaronder frisdranken, energiedranken en voorverpakte met suiker gezoete producten). De belasting wordt toegepast tegen verschillende tarieven^{174,175}.

- **Vrijstelling van belasting:** Basisvoedsel (inclusief verse groente en fruit) is in Australië vrijgesteld van belasting¹⁷⁶.

¹⁷⁴ World Cancer Research Fund. NOURISHING Framework - Use economic tools. Available from: https://www.wcrf.org/int/policy/policy_databases/nourishing-framework

¹⁷⁵ Biro A. Did the junk food tax make the Hungarians eat healthier? Food Policy. 54: p. 107-115. 2015

¹⁷⁶ Veerman JL, and Cobiac, LJ. Removing the GST exemption for fresh fruits and vegetables could cost lives. Med J Aust, 199(8): p. 534-5. 2013

Gewijzigde veldcode

10. Bijlage: Reclamecode voor Voedingsmiddelen

Reclame voor Voedingsmiddelen (RVV) 2019

Artikel 8 - Lid 1:

Reclame voor Voedingsmiddelen gericht op kinderen tot met 12 jaar is niet toegestaan, tenzij het gaat om:

- a. reclame voor Voedingsmiddelen die tot stand is gekomen in samenwerking met dan wel gesteund wordt door de overheid en/of een andere erkende autoriteit op het terrein van voeding, gezondheid en/of beweging;
- b. verpakkingen en point-of-sale materiaal;
- c. reclame gericht op kinderen van 7 tot met 12 jaar voor Voedingsmiddelen die voldoen aan de [voedingskundige criteria](#).

Artikel 8 - Lid 2: Kinderidolen

- a. Kinderidolen die gericht zijn op kinderen tot en met 6 jaar mogen niet worden gebruikt in reclame. Dit verbod geldt ook voor verpakkingen en point-of-sale materiaal.
- b. Kinderidolen die gericht zijn op kinderen van 7 tot en met 12 jaar mogen alleen worden gebruikt in reclame, en ook op verpakkingen en in point of sale materiaal, als het Voedingsmiddel voldoet aan de [voedingskundige criteria](#). Indien het product niet aan de voedingskundige criteria voldoet mogen deze kinderidolen niet gebruikt worden in reclame en ook niet op verpakkingen en point of sale materiaal.
- c. De verboden sub a en b gelden niet in de situatie dat sprake is van lid 1 sub a.
- d. In reclame als bedoeld onder b, zal een kinderidool niet actief een Voedingsmiddel en/of daaraan gerelateerde premiums en diensten aanprijzen.

Artikel 9

Het is verboden op verblijven en opvang (peuterspeelzalen, kinderdagverblijven, naschoolse opvang) voor Kinderen en op scholen voor primair onderwijs reclame te maken voor een Voedingsmiddel. Hiervan wordt uitgezonderd een voorlichtende reclamecampagne die plaats vindt met instemming van de overheid en/of een andere erkende autoriteit op het terrein van voeding, gezondheid en/of beweging.

Artikel 10

Op scholen voor voortgezet onderwijs worden geen promotionele acties gehouden die uitsluitend tot doel hebben de leerlingen op dat moment aan te zetten tot overmatig gebruik van het aangeprezen Voedingsmiddel.

Artikel 11

Op scholen voor voortgezet onderwijs worden uitsluitend reguliere verpakkingseenheden van een Voedingsmiddel aangeprezen en te koop aangeboden, en niet de maximum, king size, etc. varianten.

Artikel 12

Ten aanzien van sponsoring is de meest recente versie van het convenant Scholen voor primair en voortgezet onderwijs en sponsoring van toepassing.

Colofon

Dit rapport is opgesteld door een werkgroep van de *City Deal Voedsel op de Stedelijke Agenda* bestaande uit de Gemeenten Amsterdam, Ede, Rotterdam en Utrecht. Dit rapport is opgesteld door beleidsmedewerkers gezondheid en gezonde leefomgeving. Voor meer informatie:

Gemeente Amsterdam: aanpakgezondgewicht@amsterdam.nl

Gemeente Ede:

Gemeente Rotterdam: cs.dejager@Rotterdam.nl

Gemeente Utrecht: a.gout@utrecht.nl

Er is gebruik gemaakt van het werk van anderen en waar mogelijk zijn verwijzingen naar de brondocumenten opgenomen.

Met dank aan iedereen die een bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van dit rapport en met name:

Prof. Dr. A. Verhoeff, Bijzonder hoogleraar Grote Stad en Gezondheidszorg en Lid van raad van bestuur Sarphati Amsterdam, Universiteit van Amsterdam

Mr. H. Lobbe, voormalig coördinator team juridisch Public Affairs, Gemeente Rotterdam

Mr. A. Jansen, Senior jurist Omgevingsrecht, Gemeente Amsterdam

Mr. W. van Gelder, Senior Expert Omgevingsrecht, Gemeente Utrecht

Dr. Mr. A. de Ruijter, Associate Professor Health Law (EU&Global) en directeur van de Amsterdam Law Practice, Universiteit van Amsterdam

Dr. S.C. Dijkstra, Universitair docent, Vrije Universiteit Amsterdam

S. Djojosoeparto MSc, PhD Researcher Evaluation of policies influencing food environments, Universiteit Utrecht

Dr. E. Velema, Expert voeding en gedrag en projectmanager gezonde eetomgeving, Voedingscentrum

V. Klostermann MSc, Senior Projectmanager, Voedingscentrum

Dr. M. Sheikh Rashid, Adviseur Leefomgeving - AAGG Gezond020, GGD Amsterdam

S.M.J. van de Vlasakker MSc, Senior onderzoeker Sarphati Amsterdam, GGD Amsterdam