

December 2023

Tussen mens en ruimte

De (on)gezonde voedselomgeving
als omgevingswaarde

In samenwerking met de City Deal
Gezonde en Duurzame Voedselomgeving



Law Centre for
Health and Life



Amsterdam UMC
University Medical Centers



VRJEE
UNIVERSITEIT
AMSTERDAM



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

→ Volgende pagina

Tussen mens en ruimte

Ruijter, A. de, Dijkstra, C. Wallage, B., Poelman, M., Bergsma, L., Kolfschooten, H., Wewerinke, W., Rutgers, T., Waterlander, W. 2023. *Tussen mens en ruimte, de (on)gezonde voedselomgeving als omgevingswaarde,* Amsterdam.

Leescommissie

Marlon Boeve (Universiteit Utrecht)
Anne Marie Gout (Gemeente Utrecht)
Karin de Jager (Gemeente Rotterdam)
Friso Klaassen (Gemeente Ede)
Joreintje Mackenbach (Amsterdam UMC)
Jacintha Merts (Gemeente Utrecht)
Tonny Nijmeijer (Radboud Universiteit)
Jaap Seidell (Vrije Universiteit Amsterdam)
Karien Stronks (Amsterdam UMC UvA)
Brigit Toebes (RUG)

Inhouds- opgave



1.	Samenvatting	5
2.	Aanleiding	7
3.	Aanbevelingen	8
1.	Introductie	10
1.1	Verantwoordelijkheid gemeenten	12
1.2	Tussen mens en ruimte	13
1.3	Onderzoeksopzet	14
2.	Ruimtelijk kader en gezondheid	15
2.1	Voorzorgsbeginsel en gezondheidsrisico's in het omgevingsrecht	16
2.2	Het voorzorgsbeginsel in de Nederlandse context	17
2.3	Gezondheid in samenhang met een 'goede ruimtelijke ordening'	18
2.4	Gezondheid als ruimtelijk relevant gegeven in de rechtspraktijk	19
2.5	Verbreding naar een 'fysieke leefomgeving' in de Omgevingswet?	19
3.	Tussen mens en mens, tussen mens en ruimte	21
3.1	Voedselaanbod tussen mens en ruimte	22
3.2	Keuzevrijheid in de ongezonde voedselomgeving	22
3.3	Als er weinig te kiezen is: de omgeving dringt zich op	23
4.	De voedselomgeving als gezondheidsrisico	25
4.1	Internationale erkenning schade door de voedselomgeving	26
4.2	Hoe ziet de huidige ongezonde voedselomgeving eruit?	27
4.3	Ongelijkheid in voedselomgevingen	27
4.4	De ongezonde voedselkeuze in relatie tot de omgeving	28
4.5	Schade van voedselomgeving op gezondheid	28
4.6	Voorbeelden uit het buitenland	29
5.	Lokaal reguleren met een omgevingswaarde voedsel	31
5.1	Instrumenten in de Wet ruimtelijke ordening (gebiedsaanduiding)	32
5.2	Afwijking van het bestemmingsplan voor een gezonde voedselomgeving	33
5.3	Instrumenten in de Omgevingswet (Omgevingswaarde)	34
6.	Het meten van de voedselomgeving	35
6.1	Methode, design en data verzameling	36
6.2	Stap 1: verkennen van bestaande databronnen en methoden	37
6.3	Stap 2: bepalen betrouwbaarheid van de methode	39
6.4	Stap 3: gezondheid bepalen volgens de Schijf van Vijf	40
6.5	Stap 4: overeenkomst voedselomgevingsscore en voedselaanbod	41
6.6	Voedselomgevingsscore per gebied	42
7.	Hoe zou het meetinstrument kunnen werken in de praktijk?	45
7.1	Gebied rondom scholen	46
7.2	Beperking van de vrije diensten op grond van de Dienstenrichtlijn	46
7.3	Conclusie	47
8.	Literatuurlijst	49



1. Samenvatting

Een gezonde voedselomgeving is een belangrijke voorwaarde voor het voorkomen en verminderen van ernstige voedingsgerelateerde chronische aandoeningen zoals overgewicht, obesitas, diabetes type 2, hart- en vaatziekten en verschillende soorten kanker. Op dit moment is ruim 80% van het voedselaanbod ongezond. Gemeenten spelen een cruciale rol in het bevorderen van een gezonde voedselomgeving. Maar hun mogelijkheden tot het ondernemen van actie op dit gebied zijn beperkt.

In 2020 heeft de Universiteit van Amsterdam (UvA) een onderzoek uitgevoerd, waaruit bleek dat Nederland, op grond van Europese en nationale regelgeving, verplicht is om zijn inwoners te beschermen tegen een ongezonde leefomgeving, waaronder een ongezonde voedselomgeving. Dit onderzoek liet ook zien dat het huidige gemeentelijk instrumentarium om inwoners te beschermen tegen een overmatig aanbod van ongezond voedsel ontoereikend is. Het tegengaan van een overaanbod van ongezond voedsel via het bestemmingsplan (of in de toekomst, met de invoering van de Omgevingswet: het omgevingsplan) vereist namelijk een ruimtelijk relevante juridische grondslag.

In dit onderzoeksrapport – dat een vervolg is op het eerdere onderzoek – beschrijven we wat de ruimtelijke, juridische aanknopingspunten zijn om de voedselomgeving wél te reguleren. Om dit mogelijk te maken ontwikkelen we een meetinstrument, als basis voor gemeenten om de voedselomgeving in de toekomst als ‘omgevingswaarde’ te reguleren (afdeling 2.3 Omgevingswet). De centrale onderzoeksvraag in dit rapport is: *Als de voedselomgeving een ruimtelijke voorwaarde is voor gezondheid – vergelijkbaar met schone lucht – hoe kan dan gemeten worden hoe gezond de voedselomgeving is, en hoe kan deze voedselomgeving vervolgens gekwantificeerd en gereguleerd worden?* Het is hierbij van belang om rekening te houden met de specificiteit van de maat: hoe kunnen gezonde en ongezonde aanbieders van elkaar worden onderscheiden? Ook de uitvoerbaarheid is belangrijk: welke data over de voedselomgeving zijn al beschikbaar en hoe praktisch uitvoerbaar is het (te ontwikkelen) instrument?

Onze bevindingen over de bevoegdheden van gemeenten om een gezonde voedselomgeving te waarborgen zijn gebaseerd op de mogelijkheden binnen het huidige recht, en blijven van toepassing als de Omgevingswet in werking treedt. Een cruciaal aspect in onze juridische analyse is het voorzorgsbeginsel: als er, met enige onzekerheidsmarge, wetenschappelijk bewijs bestaat over de mogelijke risico’s van bepaalde activiteiten voor milieu of volksgezondheid, moeten overheden preventieve maatregelen nemen om schade te voorkomen. Dit voorzorgsbeginsel samen met het meetinstrument biedt gemeenten een juridische basis om de voedselomgeving te reguleren.

In ons onderzoek staat de keuzevrijheid van de inwoners centraal bij de overweging of juridisch ingrijpen in de voedselomgeving middels regulering geoorloofd is. In een omgeving waar gezond voedsel slechts in beperkte mate beschikbaar is, is er geen sprake van keuzevrijheid, tonen gevestigde inzichten uit de gezondheids- en voedingswetenschappen aan. Als de keuze voor gezond voedsel beperkt is, moeten overheden, volgens het voorzorgsbeginsel, actieve maatregelen nemen om hun inwoners tegen gezondheidsschade te beschermen. De mogelijkheid om dan de voedselomgeving te reguleren, hangt af van het vermogen om deze omgeving in meetbare termen te vatten. Als het lukt om de voedselomgeving kwantitatief inzichtelijk te maken, ontstaat er een duidelijke basis voor het vaststellen van een passende omgevingswaarde.

Om de voedselomgeving te kunnen reguleren hebben we bestaande databronnen met informatie over de voedselomgeving en bestaande methodes voor het classificeren van de gezondheidsgraad van voedsel-aanbieders in kaart gebracht (Figuur 1). Hieruit bleek dat een eerder ontwikkelde voedselomgevingscore op basis van een Delphi studie met Nederlandse voedselomgevingsexperts het meeste handvatten biedt voor een handzaam meetinstrument voor de voedselomgeving. Deze score, variërend van -5 (heel erg ongezond) tot +5 (heel erg gezond), weegt de impact van de voedselaanbieder op de gezondheid van het voedingspatroon; waarbij 0 een neutrale waarde weergeeft. Aspecten zoals de gezondheidsgraad van het aanbod, de marketing en de bezoekfrequentie zijn hierin meegenomen. Een groot voordeel van deze score is dat de categorieën nagenoeg gelijk zijn aan de categorieën die worden toegepast in de Locatus data, waardoor de score eenvoudig aan deze data kan worden gekoppeld. Gemeenten hoeven dus geen nieuwe data te verzamelen.

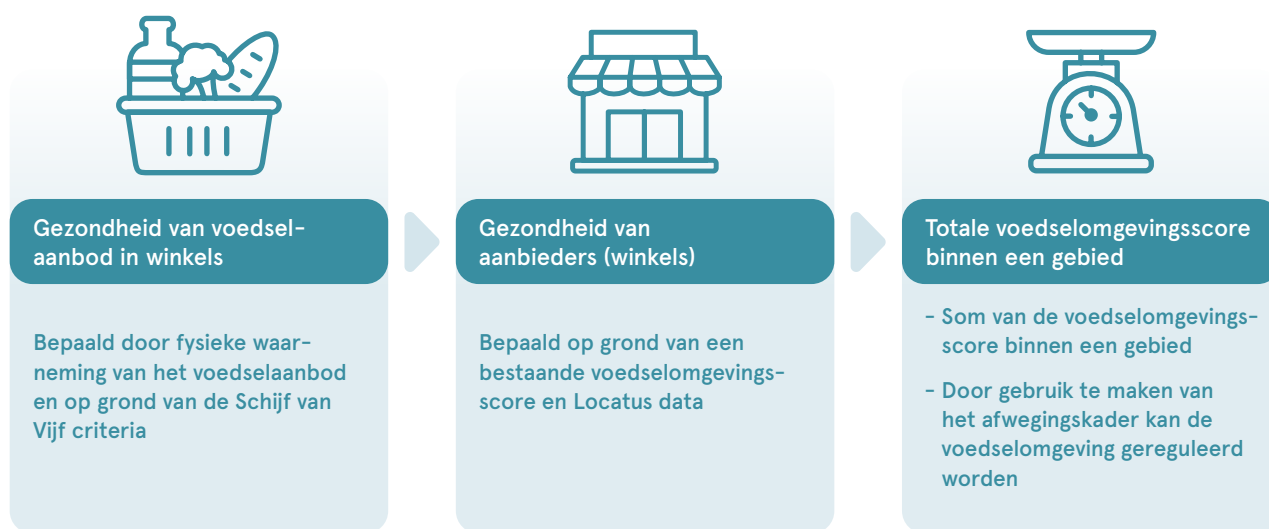
Vervolgens hebben we onderzocht of deze voedselomgevingscore betrouwbaar genoeg is. Hiervoor hebben we in een winkelstraat in Amsterdam het totale voedselaanbod geïnventariseerd. Aan de hand van de Schijf van Vijf-criteria van het Voedingscentrum hebben we bepaald in hoeverre producten, en vervolgens het

hele assortiment van een voedselaanbieder, gezond waren. De resultaten lieten zien dat 77% van het totale voedselaanbod in de straat niet binnen de Schijf van Vijf viel en slechts 23% wel. Deze bevindingen zijn vergeleken met de voedselomgevingscore en bleken grotendeels overeen te komen.

Daarna hebben we de totale voedselomgevingscore voor een bepaald gebied, in dit geval de winkelstraat, berekend door de voedselomgevingscore van alle individuele voedselaanbieders bij elkaar op te tellen. De totale voedselomgevingscore voor de winkelstraat was negatief (-77), wat betekent dat de voedselomgeving een negatieve invloed heeft op de voedingsinname en mogelijk op de gezondheid van inwoners. De score geeft ook aan dat ongezonde voedselaanbieders het gebied domineren.

Gemeenten kunnen deze totale voedselomgevingscore integreren in hun beleidskader, waarbij ze kunnen besluiten om in het licht van het voorzorgsbeginsel in een gebied met een score onder nul geen ongezonde aanbieders (d.w.z. voedselaanbieders met een negatieve score) meer te verwelkomen.

Figuur 1. Stappen van het onderzoek om een meetinstrument met afwegingskader te ontwikkelen voor het reguleren van de voedselomgeving



Kortom: het is op basis van recente en betrouwbare wetenschappelijke inzichten aannemelijk dat een gebrek aan keuzemogelijkheden voor gezonde voeding in een gebied leidt tot gezondheidsschade. Het voorzorgsbeginsel verplicht overheden om inwoners tegen gezondheidsschade te beschermen. Vanuit een bestaande voedselomgevingscore en Locatus data hebben we een meetinstrument en afwegingskader ontwikkeld om het voedselaanbod op gebiedsniveau te meten. Dit instrument kunnen gemeenten gebruiken om de voedselomgeving via het omgevingsrecht te reguleren. Bijvoorbeeld bij de beslissing om nieuwe voedselaanbieders binnen een bepaald gebied toe te laten of te weigeren, op basis van hun voedselomgevingscore.

2. Aanleiding

Onze voedselomgeving is de afgelopen decennia ongezonder geworden. Het aanbod van fastfood is gegroeid en het aanbod van gezondere basisvoedingsmiddelen is afgenomen. Overgewicht, zowel bij volwassenen als bij kinderen, neemt nog steeds toe in Nederland. Meer dan de helft van de volwassen Nederlanders heeft overgewicht en meer dan 16% van de kinderen. Er is al lang aandacht voor het probleem van de ongezonde voedselomgeving en de aanpak hiervan. Hierbij wordt steeds meer erkend dat de focus niet alleen moet liggen op *gezondheidsbevordering*, maar ook op *gezondheidsbescherming*, om mensen te beschermen tegen een overmatig ongezond voedselaanbod. Maatregelen die zijn besproken zijn bijvoorbeeld het relatief duurder maken van ongezonde voeding door middel van een suikertaks, het relatief goedkoper maken van groente en fruit door verlaging van het btw-tarief, of de invoering van een verbod op marketing van ongezonde producten gericht op kinderen. Naast deze maatregelen gericht op de prijs en marketing van voedsel, is het kabinet ook van plan om het aanbod (de beschikbaarheid) van ongezonde voeding aan te pakken door regulering op gemeentelijk niveau. In dit rapport beschrijven wij mogelijkheden om de *beschikbaarheid* van ongezond voedsel te reguleren.

In 2020 heeft de UvA onderzoek gedaan naar wat de mogelijkheden zijn voor gemeenten om de omgeving zo te reguleren dat er een gezond voedselaanbod blijft bestaan. Uit dit onderzoek bleek dat deze mogelijkheden beperkt zijn. Om deze reden is er door vijf gemeenten aan het Rijk gevraagd om een beter juridisch en bestuurlijk instrumentarium voor de regulering van de voedselomgeving te ontwikkelen. Dit rapport biedt een handvat voor het reguleren van de voedselomgeving. De focus ligt op het reguleren van de dichtheid van ongezonde voedselaanbieders op straat- en/of gebiedsniveau. Bij het opstellen van het rapport zijn we uitgegaan van het huidige juridische kader, met in het achterhoofd de geplande invoering van de Omgevingswet per januari 2024. Voor de juridische vertaling van het meten van de voedselomgeving op straat- of gebiedsniveau wordt wel al voorgesorteerd op het concept van een 'Omgevingswaarde' uit de Omgevingswet, maar gezien de doorlooptijd van het onderzoek zijn de onderzoekers primair uitgegaan van het huidige wettelijke kader.

3. Aanbevelingen

Op grond van de in dit rapport beschreven juridische uitgangspunten, en de bestaande wetenschappelijke kennis – waaruit blijkt dat het aannemelijk is dat een overmaat aan ongezond voedselaanbod in de omgeving leidt tot ernstige gezondheidsschade – concluderen we dat gemeenten binnen het huidige wettelijk kader, en met behulp van het hier voorgestelde meetinstrument en afwegingskader, de mogelijkheid hebben om de voedselomgeving ruimtelijk te reguleren.

Op basis van de studie in Amsterdam beschrijven we de ontwikkeling en toepassing van een meetinstrument dat het voedselaanbod op gebiedsniveau in kaart brengt. Deze waarde kan als basis dienen voor een afwegingskader waarmee de voedselomgeving gereguleerd kan worden, bijvoorbeeld bij het toelaten van nieuwe voedselaanbieders in een bepaald gebied. De praktische uitvoering van dit meetinstrument en afwegingskader door gemeenten verdient nadere uitwerking, bijvoorbeeld door dit te koppelen aan een vergunningsstelsel. Ze vormen een valide uitgangspunt dat door toepassing in de praktijk verder ontwikkeld kan worden.

Aanbevelingen aan het Rijk:

1. De bevindingen van dit rapport kunnen de basis vormen voor een nieuwe – nog te ontwikkelen – Voedselwet vanuit de centrale overheid, met specifieke aandacht voor het waarborgen van een gezonde voedselomgeving. Een robuust wettelijk kader gebaseerd op meetbare informatie over de voedselomgeving, kan een krachtig instrument zijn om het voorzorgsbeginsel toe te passen en burgers te beschermen tegen ernstige gezondheidsschade. Hierbij merken we op dat ook bij een nieuwe wet vanuit de centrale overheid het 'ruimtelijke kader' van de nieuwe Omgevingswet relevant zal blijven bij het vormgeven van de relatie met de omgeving. Zowel het voorzorgsbeginsel als het subsidiariteitsbeginsel zouden een belangrijke rol kunnen spelen bij het ontwerpen van een wettelijk kader dat optimaal aansluit bij het omgevingsrecht. Tegelijkertijd moet de aandacht voor nieuwe wetgeving niet afleiden van de kansen die er al liggen voor gemeenten om al met het voorgestelde meetinstrument en afwegingskader aan de slag te gaan. Sterker nog, de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet biedt een passend moment om dit meetinstrument en afwegingskader te introduceren en te testen (zie aanbeveling 5).
2. Gerelateerd hieraan, constateren we dat het toepassen van het meetinstrument gebaat is bij een duidelijke beleidsvisie van de landelijke overheid en expliciete steun aan gemeenten. Het gaat namelijk om het toepassen van een nieuw ruimtelijk ordeningsinstrument waarbij nog geen gevestigde praktijk bestaat. Het zou daarom goed zijn als in een nadere regeling – bijvoorbeeld in de context van de nieuwe Omgevingswet of in een nieuwe Voedselwet – expliciet wordt vermeld dat de voedselomgeving kan worden gereguleerd binnen het ruimtelijke domein, zodat enige onduidelijkheid daarover wordt weggenomen.
3. Voor dit project hebben de City Deal Gezonde en duurzame voedselomgeving steden en kennisinstellingen samen geïnvesteerd in de ontwikkeling en toepassing van een meetinstrument en afwegingskader. Wij bevelen aan om eigenaarschap van dit instrument uiteindelijk neer te leggen bij één landelijke partij die kan werken aan de doorontwikkeling van één landelijk meetinstrument en bijbehorend afwegingskader en die dit kan verspreiden, ook in steden buiten de City Deal. Zo wordt voorkomen dat elke gemeente haar eigen versie en het daarbij behorende kader en beleid ontwikkelt, dit kan ook wat extra rechtszekerheid bieden aan ondernemers die in meerdere steden actief zijn.

Aanbevelingen aan Gemeenten:

4. In dit rapport hebben we een methode ontwikkeld voor het berekenen van een voedselomgevingscore op gebiedsniveau. Daarna is een belangrijke vraag welke voedselomgevingsscore voor een gebied of zone moet worden nagestreefd. Een logische keuze is een waarde van 0. Het getal 0 betekent dat de impact van de voedselomgeving op de gezondheid neutraal is. Hierbij kunnen gemeenten ook nog besluiten om deze score in bepaalde gebieden strenger (bijvoorbeeld in een schoolzone) of minder streng (bijvoorbeeld in een toeristisch gebied) vast te stellen. Uitgangspunt is dat de overheid mensen niet kan verbieden ongezonde voedselkeuzes te maken, maar wel de verantwoordelijkheid heeft om te zorgen voor voldoende gezond aanbod, om zo de ernstige gezondheidsschade te voorkomen die bij een te eenzijdig ongezond voedselaanbod kan optreden.
5. Vanuit het huidige afwegingskader en de bevindingen van dit onderzoek (dat bevestigt dat de rechtszekerheid van inwoners en ondernemers kan worden gewaarborgd door de voedselomgeving met Locatus data meetbaar te maken) adviseren we direct met een experimentfase te beginnen. Hierbij kan, waar relevant, geanticipeerd worden op nieuwe wettelijke kaders zoals de Omgevingswet en een mogelijke nieuwe Voedselwet. Hieronder geven wij enkele aanbevelingen voor het starten van deze fase.
6. Wij moedigen gemeenten aan om het meetinstrument te gaan gebruiken en verder te ontwikkelen, om zo snel mogelijk verdere gezondheidsschade als gevolg van een ongezonde voedselomgeving te voorkomen.
7. We adviseren om, als het meetinstrument en afwegingskader gebruikt gaan worden, vanaf de eerste stap te evalueren wat de resultaten zijn. Het is belangrijk inzichtelijk te maken of het gebruik van dit instrument echt leidt tot een gezondere voedselomgeving, en welke impact het heeft op gezondheidsuitkomstmaten. Daarnaast is het belangrijk om van ondernemers te horen in hoeverre zij rechtszekerheid ervaren over hun positie in het ruimtelijke domein. Het voorgaande is op basis van de beschikbare onderzoeken weliswaar aannemelijk maar dient nog nader te worden onderzocht. Ook is het van belang om het meetinstrument steeds te evalueren vanwege nieuwe data in het aanbod van voedselaanbieders. Dit zorgt ervoor dat het meetinstrument relevant en accuraat blijft.
8. Wij bevelen ook aan om te onderzoeken hoe tevreden betrokkenen zijn over de invoering van het instrument. Met name het gebruiksgemak voor de medewerkers van de gemeenten en handhavers ruimtelijke ordening is relevant. Op basis van deze resultaten kan het meetinstrument verbeterd worden.

1. Inleiding



1. Introductie

Overgewicht en obesitas zijn belangrijke risicofactoren voor een reeks aan gezondheidsproblemen zoals hart- en vaatziekten, diabetes type 2, verschillende soorten kanker en fertiliteitsproblemen.¹ Hiernaast zorgen overgewicht en obesitas ervoor dat volwassenen en kinderen meer psychische problemen ontwikkelen en hebben ze grote maatschappelijke en economische gevolgen. De levensverwachting van mensen met obesitas ligt gemiddeld 5 jaar lager dan die van mensen met een gezond gewicht en hun zorgkosten zijn gemiddeld 30% hoger. Ook veroorzaakt obesitas ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid.² Tijdens de COVID-19 pandemie bleek dat mensen met overgewicht en obesitas buitenproportioneel werden getroffen door de ziekte en een slechtere prognose hadden dan mensen met een gezond gewicht. Momenteel heeft de helft van alle Nederlandse volwassenen overgewicht of obesitas, waarbij grote ongelijkheid bestaat tussen mensen op basis van hun sociaaleconomische positie.³ Overgewicht en obesitas worden veroorzaakt door een ongezond voedingspatroon in combinatie met onvoldoende lichaamsbeweging.⁴ Een van de belangrijkste oorzaken voor dit ongezonde voedingspatroon is de inrichting van de leefomgeving. Een ongezonde voedselomgeving wordt gezien als een centrale oorzaak voor de landelijke toename van overgewicht en obesitas.⁵

De voedselomgeving kan worden omschreven als de beschikbaarheid, bereikbaarheid, betaalbaarheid, promotie, kwaliteit en duurzaamheid van voedsel en dranken in de omgeving van mensen.⁶ Er is steeds meer wetenschappelijk bewijs dat de huidige voedselomgeving een gezond voedingspatroon in de weg staat.⁷ Omdat ongezonde producten relatief meer beschikbaar zijn is het moeilijk om in deze omgeving gezonde voedselkeuzes te maken.⁸ Een voorbeeld hiervan is dat tegenwoordig in bijna elke winkel voedsel te koop is, ook al is de winkel in de basis een 'non-food' winkel. Denk aan de drogist, de boekhandel, het tuincentrum, de woonwinkel of de bouwmarkt, waar mensen doorgaans niet heen gaan om voedsel te kopen en toch – veelal bij de kassa – verleid worden tot een impulsaankoop.⁹ Daarnaast heeft de voedselomgeving ook een indirecte invloed op voedselkeuzes, omdat deze ook houdingen en sociale normen rondom voedsel beïnvloedt.¹⁰ De alomtegenwoordige aanwezigheid van ongezond voedsel heeft dan ook een groot aandeel in het ongezonde karakter van de voedselconsumptie van de Nederlandse bevolking.¹¹

Maatregelen die tot nu toe worden genomen om een gezondere voedselomgeving te realiseren zijn veelal gebaseerd op zelfregulering, waarin afspraken worden gemaakt met bedrijven om een gezonder aanbod te creëren.¹² Deze maatregelen hebben echter een vrijblijvend karakter. Er is nog weinig regulering – in de zin van wet- en regelgeving – vanuit de overheid die ingrijpt op de voedselomgeving.¹³ De vraag is of de overheid de verplichting heeft om hier een actievere rol in aan te nemen.¹⁴ Hier ligt ook een taak voor lokale overheden, omdat de kosten van gevolgen van overgewicht en obesitas door het delegeren van zorgtaken vanuit het Rijk ook bij de gemeenten liggen. In dit rapport gaan we dieper in op de invulling van deze rol van lokale overheden vanuit gezondheids- en juridisch perspectief. We richten ons hierbij in het bijzonder op het reguleren van het voedselaanbod. Voor het reguleren van de andere elementen van de voedselomgeving, zoals prijs, marketing en betaalbaarheid zijn andere maatregelen nodig.

¹ World Health Organization. Regional Office for Europe 2022.

² Ball & Crawford/Crawford e.a. 2010, p. 105–118; Withrow & Alter, *Obesity Reviews* 2011/12.

³ C.B. voor de Statistiek, 'Gezondheidsmonitor Volwassenen en Ouderen 2020', www.cbs.nl.

⁴ World Health Organization 2021.

⁵ Gezondheidsraad 2022.

⁶ Downs e.a., *Foods* 2020/9.

⁷ Turner e.a., *Global Food Security* 2018/18; World Health Organization. Regional Office for Europe 2022.

⁸ Boswell & Kober, *Obesity Reviews: An Official Journal of the International Association for the Study of Obesity* 2016/17.

⁹ Hoenink e.a., *Health & place* 2023/81.

¹⁰ Kremers e.a., *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity* 2006/3; Van Rongen e.a., *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity* 2020/17.

¹¹ RIVM 2023.

¹² *Nationaal Preventieakkoord* 2018.

¹³ Seidell & Halberstadt, *Obesity Facts* 2020/13; Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 4 juni 2021 (*Kamerstukken II* 2020/21, 32793, nr. 551); Djojosoeparto e.a., *International Journal of Public Health* 2022/67.

¹⁴ Van Kolschooten e.a., *Nederlands Juristenblad* 2021/96.

1.1 Verantwoordelijkheid gemeenten

Gemeenten hebben een belangrijke verantwoordelijkheid met betrekking tot het creëren van een gezonde voedselomgeving, op grond van zowel nationale als internationale verplichtingen. Tevens is in het Nationale Preventieakkoord een expliciete rol voor gemeenten weggelegd op het gebied van preventie van overgewicht.¹⁵ Omdat de ongezonde voedselinname een van de belangrijkste risicofactoren vormt voor de huidige ziektelast, kan de rol van de overheid voor de bescherming tegen deze gezondheidsrisico's worden gezien als voortkomend uit het recht op gezondheid. Het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) bevat twee rechten waaruit verplichtingen ten aanzien van het realiseren van een gezonde voedselomgeving kunnen worden afgeleid: 1) het recht op een behoorlijke levensstandaard en 2) het recht op gezondheid.¹⁶ Ook het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) bevat twee bepalingen die een dergelijke verplichting ondersteunen. Artikel 2 EVRM, het recht op leven, schept positieve verplichtingen voor de overheid. Dit betekent dat de overheid actief maatregelen moet nemen om dit recht te beschermen. Artikel 8 EVRM, het recht op privéleven, creëert eveneens positieve verplichtingen voor de overheid ten aanzien van bescherming van de leefomgeving.¹⁷ Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) bevat vergelijkbare verplichtingen ten aanzien van kinderen.¹⁸

De overheid moet dus zorgen voor een gezonde voedselomgeving. De gemeente dient hier, gezien haar taken op het gebied van gezondheidspreventie en jeugdgezondheidszorg, eveneens invulling aan te geven.¹⁹ Indien de gemeente onvoldoende maatregelen treft om het ontstaan van gezondheidsschade bij haar inwoners te voorkomen, loopt de gemeente als decentrale overheid vanuit juridisch perspectief risico's.²⁰

Omdat het voor de uitvoering van de genoemde internationale verplichtingen voor de hand ligt om aanpassingen te doen in de leefomgeving van mensen, komen we al snel in het juridische kader van het omgevingsrecht als reguleringsinstrument. Het uitgangspunt in dit onderzoek is dan ook dat gemeenten op basis van het internationaal recht verplicht zijn om te zorgen voor een gezonde leefomgeving, waaronder een gezonde voedselomgeving. De verschillende verdragen schrijven echter niet voor *wie* binnen een verdragsstaat verantwoordelijk is voor een gezonde voedselomgeving. Dit wordt bepaald door de bevoegdheidsverhoudingen binnen de verdragsstaat.²¹ De Rijksoverheid heeft veel taken op het gebied van volksgezondheid opgedragen aan gemeenten. Artikel 2 van de Wet publieke gezondheid (Wpg) bepaalt dat de gemeente verantwoordelijk is voor het bijdragen aan de opzet, uitvoering en afstemming van preventieprogramma's, waaronder programma's voor gezondheidsbevordering. Het voorkomen van overgewicht en obesitas is een belangrijk onderdeel hiervan.

Hiernaast is de gemeente op grond van artikel 5 van de Wpg verantwoordelijk voor de jeugdgezondheidszorg en moet zij maatregelen treffen om gezondheidsbedreigingen voor kinderen en jongeren tegen te gaan. Ook hebben gemeenten op grond van de Jeugdwet een actieve rol in het nemen van preventieve maatregelen.²² Hoewel gemeenten al geruime tijd preventiemaatregelen inzetten, is het nog niet gelukt om een gezonde voedselomgeving te realiseren.²³ De wethouders Zorg van de gemeenten Amsterdam, Ede, Rotterdam, Den Haag en Utrecht trokken daarom begin 2020 aan de bel: het percentage mensen met overgewicht en obesitas bleef stijgen, met name onder kinderen.²⁴ De *Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018* bevestigde de zorgen vanuit de G4-gemeenten: als er geen extra maatregelen worden genomen zal het aantal mensen met overgewicht blijven toenemen.²⁵ De gemeenten voeren een proactief beleid om via regulering van de omgeving overgewicht en obesitas terug te dringen, bijvoorbeeld door het weren van snackbars rondom scholen,²⁶ maar het juridisch instrumentarium van gemeenten lijkt tekort te schieten vanwege het ontbreken van het 'ruimtelijke element', zo blijkt ook uit een eerdere studie van de

¹⁵ Zie de artikelen 2 en 8 EVRM, artikel 22 Grondwet (Gw), artikelen 2 en 5 WPG.

¹⁶ Zie artikelen 11 en 12 IVESCR.

¹⁷ Voor meer informatie zie EHRM 2022.

¹⁸ Artikel 24, lid 2 onder c IVRK; UN Committee on the Rights of the Child 2013.

¹⁹ Artikel 5 WPG; *Nationaal Preventieakkoord* 2018.

²⁰ Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 14 september 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:9119.

²¹ EHRM 6 februari 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:0206JUD000561472 (*Swedish Engine Driver's Union/Zweden*), r.o. 50.

²² Zie bijvoorbeeld artikel 2.1 Jeugdwet.

²³ City Deal e.a. 2021; Amsterdam, 'Gezonde voedselomgeving voor een gezonde stad', www.ggd.amsterdam.nl.

²⁴ De Langen, Kukenheim & Voortman, *NRC* 2019.

²⁵ RIVM 2018.

²⁶ *Nationaal Preventieakkoord* 2018.

Universiteit van Amsterdam.²⁷ In zijn brief aan de Tweede Kamer van Juni 2021 schrijft de toenmalige Staatssecretaris Paul Blokhuis:

*"In het belang van de volksgezondheid is het wenselijk om mogelijk te maken dat gemeenten, wanneer ruimtelijke argumenten geen grondslag bieden, vanuit een gezondheidsmotief (omgevingsrechtelijke) instrumenten kunnen inzetten om aanbieders van ongezond voedsel te weren (bijvoorbeeld rondom de schoolomgeving). Dit zou kunnen door gemeenten bij wet de bevoegdheid te geven om in een omgevingsplan regels vast te stellen met betrekking tot de vestiging van aanbieders van ongezond voedsel. Daartoe kan bijvoorbeeld in de Omgevingswet zelf, of in aanvulling daarop, in de Wet publieke gezondheid of een nieuw vast te stellen wet in formele zin, een grondslag worden gecreëerd. In het verlengde daarvan kan ook gedacht worden aan het creëren van een grondslag voor het stellen van een instructieregel over de inhoud van een omgevingsplan, waarmee gemeenten wordt opgedragen met het belang van een gezonde voedselomgeving rekening te houden. Ik ben voornemens om in overleg met onder andere de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en gemeenten te bezien op welke wijze tot een goede wettelijke uitwerking kan worden gekomen."*²⁸

Daarmee wordt wederom bevestigd dat de bescherming van inwoners tegen een ongezonde voedselomgeving een van de speerpunten dient te zijn van het gemeentelijk gezondheidsbeleid.²⁹ In het onderhavige onderzoek zoeken we in opdracht van de gemeente Amsterdam en de andere leden van de City Deal Gezonde en Duurzame voedselomgeving naar een oplossing voor de situatie waarin de gemeenten aan de ene kant een verplichting hebben om de voedselomgeving gezonder te maken, terwijl ze aan de andere kant geen expliciet reguleringsinstrumentarium hebben om dit voor elkaar te krijgen. Gemeenten zijn in dit kader primair aangewezen op het instrument van het omgevingsrecht, dat momenteel beperkte aanknopingspunten biedt voor directe regulering van de voedselomgeving.

1.2 Tussen mens en ruimte

Het omgevingsrecht reguleert alleen de relatie tussen inwoners en de omgeving.³⁰ Het uitgangspunt van de wet is dat inwoners niet kunnen *kiezen* voor bepaalde aspecten in de omgeving. Een inwoner loopt bijvoorbeeld door een straat met vervuilde lucht, wordt geconfronteerd met een infectieziekte die afkomstig is van een nabijgelegen agrarisch bedrijf, of ervaart de gevolgen van te veel eenvormigheid in het winkelaanbod voor de leefbaarheid van een buurt. Met andere woorden: de omgeving dringt zich op aan de inwoner. De overheid heeft dan de taak om de publieke ruimte leefbaar te houden, en een goede balans te creëren tussen verschillende functies en doelen van de ruimte.³¹

Bij de keuze voor het kopen en consumeren van voeding wordt in de rechtswetenschappelijke literatuur tot op heden aangenomen dat dit een individuele keuze is van mensen. Bij de voedselomgeving gaat men steeds uit van eigen keuzevrijheid in plaats van publieke verantwoordelijkheid:³² de eigen keuze om een winkel binnen te lopen en ongezonde voeding te kopen is een consumentenkoop, waarin de juridische relatie wordt beheerst door het uitgangspunt van contractsvrijheid.³³ Maar als de meerderheid van de mensen kampen met overgewicht, obesitas en andere chronische aandoeningen, is er dan nog steeds sprake van een *individueel* probleem, of is de individuele keuzevrijheid in dat geval te zeer onder druk gezet doordat het overgrote aanbod ongezond is geworden?³⁴ In zekere zin kan worden onderbouwd dat de voedselomgeving eveneens onderdeel is van een goed woon- en leefklimaat, dat onderdeel is van de ruimtelijke ordening:

²⁷ Van Kolfschooten e.a. 2020.

²⁸ Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 4 juni 2021 (*Kamerstukken II 2020/21*, 32 793, nr. 551), p. 5-6.

²⁹ Gemeente Amsterdam 2019.

³⁰ Buuren e.a. 2017.

³¹ Boeve 2017.

³² Pugh, *Journal of Medical Ethics* 2014/40; Eyal, *Journal of Medical Ethics* 2014/40; Resnik, *Public Health Ethics* 2014/7.

³³ Ten Have & Willems, *Bijblijven* 2016/32.

³⁴ Dieterle, *Food Ethics* 2019/5.

In dit onderzoek gaan we uit van de volgende hypothese: het consumeren van voedsel is onder bepaalde omstandigheden binnen de huidige voedselomgeving niet langer een individuele keuze omdat de leefomgeving de keuzevrijheid van inwoners in grote mate beïnvloedt. De voedselomgeving kan daarmee onder omstandigheden een ruimtelijke relevante voorwaarde zijn voor gezondheid.

Met deze hypothese sluiten we aan bij de visie van de regering:

"De 'obesogene leefomgeving' van de gemiddelde Nederlander stimuleert consumenten om overmatig ongezond voedsel te consumeren en weinig te bewegen. De keuzes die consumenten maken zijn veelal niet bewust en rationeel gedreven, maar zijn vaak 'onbewuste' gewoontes en reacties op elementen, zoals reclames, uit de omgeving. Deze onbewuste processen verhinderen het maken van rationele keuzes, ook als de consument die eigenlijk wel wil maken. De individuele consument heeft daarnaast ook geen invloed op de inrichting van de omgeving en de samenstelling van het aanbod. Bovenstaande rechtvaardigt stevige inzet van de lokale en/of nationale overheid om de voedselomgeving gezonder te maken."³⁵

1.3 Onderzoeksopzet

Dat brengt ons bij de volgende centrale onderzoeksvraag: *Als de voedselomgeving een ruimtelijke voorwaarde is voor gezondheid – vergelijkbaar met schone lucht – hoe kan dan gemeten worden hoe gezond de voedselomgeving is en hoe kan deze voedselomgeving vervolgens gereguleerd worden?*

Het onderzoek bestaat uit twee elementen. Ten eerste onderzoeken we de juridische voorwaarden waar een meetinstrument voor de voedselomgeving aan moet voldoen, en op welke wijze dit geïmplementeerd kan worden. We beantwoorden deze vraag in het licht van het bestaande ruimtelijke ordeningsrecht, met in het vooruitzicht de (aanstaande) invoering van de nieuwe Omgevingswet. Toen we startten met dit onderzoek was de invoering van de Omgevingswet nog onzeker en we wilden de conclusies in dit onderzoek niet afhankelijk maken van de implementatie van de Omgevingswet, vandaar deze keuze. Ten tweede onderzoeken we hoe we de voedselomgeving kunnen meten. We zijn op zoek gegaan naar indicatoren die het beste aansluiten bij de werkelijke voedselomgeving van mensen, in hun straat en buurt. Op basis hiervan hebben we een meetinstrument met een afwegingskader ontwikkeld.

Dit rapport is opgesteld door een multidisciplinair onderzoeksteam van juristen en voedings- en gezondheidswetenschappers. In een iteratief proces hebben we samengewerkt om tot een innovatie in de regulering van een gezonde voedselomgeving te komen. Het meetinstrument dat we in dit onderzoek hebben ontwikkeld kan een begin vormen voor een in de praktijk toepasbaar reguleringsinstrument voor de voedselomgeving door gemeenten.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In het eerste deel van het rapport zetten we het huidige juridisch kader voor de ruimtelijke ordening uiteen. Vervolgens beschrijven we wat er op basis van het huidige wettelijke kader en het wetenschappelijke bewijs mogelijk is om de voedselomgeving ruimtelijk te reguleren. Ten slotte lichten wij onze onderzoeksresultaten wat betreft de eerste uitwerking van een meetinstrument voor de voedselomgeving en een afwegingskader toe. Het instrument biedt de basis voor het ruimtelijk reguleren van de voedselomgeving.

³⁵ Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 4 juni 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 32 793, nr. 551), p. 3-4.

2. Ruimtelijk kader en gezondheid



2. Ruimtelijk kader en gezondheid

Dat er een algemene verplichting bestaat voor gemeenten om een gezonde (voedsel)omgeving te garanderen, wil nog niet zeggen dat het kristalhelder is onder welke omstandigheden ingrijpen geboden is. Juist als het gaat om het ingrijpen in de ruimtelijke ordening, waar gezondheid slechts een van de af te wegen publieke en individuele belangen is. Om een maatstaf hiervoor vast te stellen en om te bepalen wanneer gemeenten moeten ingrijpen om mensen te beschermen tegen gezondheidsrisico's kan worden aangesloten bij het voorzorgsbeginsel, zoals dit is ontwikkeld in de (inter)nationale rechtspraak. In het komende deel gaan wij in op hoe het voorzorgsbeginsel invulling krijgt bij het reguleren van de fysieke omgeving en hoe voedselaanbod als gezondheidsvoorwaarde onderdeel kan worden van dit 'ruimtelijke kader'.

2.1 Voorzorgsbeginsel en gezondheidsrisico's in het omgevingsrecht

Zowel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ('EHRM') als het Hof van Justitie van de Europese Unie ('Hof van Justitie') heeft aangenomen dat nationale (lid)staten zich dienen te houden aan het voorzorgsbeginsel.³⁶ Het voorzorgsbeginsel is in 1992 in de Verklaring van Rio van de United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), als volgt geformuleerd:

"In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation."³⁷

Hoewel de bovenstaande definitie zich beperkt tot het milieurecht, wordt het voorzorgsbeginsel inmiddels breder uitgelegd en tevens in verband gebracht met onder andere de bescherming van mensenrechten.³⁸ In dat kader heeft het EHRM het voorzorgsbeginsel gelezen in de artikelen 2 EVRM (recht op leven) en 8 EVRM (bescherming van de persoonlijke levenssfeer).³⁹ Het EHRM heeft hiernaast al meermaals aangenomen dat een Staat – onder omstandigheden – zijn inwoners dient te beschermen tegen (onzekere) risico's. Zelfs als niet zeker is of een bepaald gevaar zal optreden, kan op een Staat tóch de (rechts)plicht rusten tot het treffen van maatregelen.⁴⁰ Het soort maatregelen is afhankelijk van de mate van onzekerheid en de consequenties als het onzekere risico realiteit zou worden.

Een van de eerste zaken waarin het EHRM het voorzorgsbeginsel uitwerkte is *Tătar/Roemenië*.⁴¹ In deze uitspraak oordeelde het EHRM dat de Staat tijdig effectieve en proportionele maatregelen moet nemen indien aannemelijk is dat er een reëel en onmiddellijk risico bestaat op een ernstige en onomkeerbare aantasting van het milieu en/of de volksgezondheid. Met 'aannemelijk' bedoelt het EHRM dat het niet nodig is dat wetenschappelijke zekerheid bestaat over het effect; de gevolgen moeten aannemelijk zijn.⁴²

Het Hof van Justitie heeft op basis van het voorzorgsbeginsel een stappenplan ontwikkeld dat moet worden doorlopen voor zover het gaat om risico's die omgevingsgerelateerd zijn. Ook voor gezondheid wordt deze redeneertrant gevolgd.⁴³

³⁶ Zie o.a. HvJ EU 11 september 2002, T-13/99, ECLI:EU:T:2002:209 (*Pfizer Animal Health SA tegen Raad van de Europese Unie*). Daarnaast zie: Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel COM(2000)1.

³⁷ Beginsel 7 Rio Declaration on Environment and Development.

³⁸ Sadeleer, *European Law Journal* 2006/12; Trouwborst 2006; Veinla, *Juridica International* 2007/12; Barkhuysen, *Kansen in het Omgevingsrecht; opstellen aangeboden aan prof. mr. N.S.J. Koeman* 2010, p. 45-76.

³⁹ Zie o.a. EHRM 27 januari 2009, ECLI:NL:XX:2009:BI0380, *AB 2009/33*, m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik (*Tătar/Roemenië*).

⁴⁰ EHRM 30 november 2004, ECLI:NL:XX:2004:AS2641 (*Oneryildiz/Turkey*).

⁴¹ EHRM 27 januari 2009, ECLI:NL:XX:2009:BI0380, *AB 2009/33*, m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik (*Tătar/Roemenië*).

⁴² Zie bijvoorbeeld EHRM 26 oktober 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1026JUD005315799, r.o. 90 (*Ledyayeva e.a./Rusland*); EHRM 10 februari 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0210JUD003049903, r.o. 106 (*Dubetska e.a./Oekraïne*); EHRM 4 september 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0904JUD004248802, r.o. 79 (*Dzemyuk/Oekraïne*).

⁴³ HvJ EU 17 mei 2018, T-584/13, ECLI:EU:T:2018:279 (*BASF Agro e.a./Commissie*); HvJ EU 12 april 2013, T-31/07, ECLI:EU:T:2013:167 (*Du Pont de Nemours (France) e.a./Commissie*). Zie verder HvJ EU 11 september 2002, T-13/99, ECLI:EU:T:2002:209 (*Pfizer Animal Health SA tegen Raad van de Europese Unie*).

De eerste stap is de *risico-identificatie*. Op basis van deze stap is het voorzorgsbeginsel van toepassing wanneer een voorlopig objectieve wetenschappelijke evaluatie uitwijst dat er gegronde redenen zijn om te vrezen voor mogelijk gevaarlijke gevolgen voor milieu of gezondheid van mensen, dieren of planten. Op basis van de *risicobeoordeling* (stap 2) moeten vervolgens maatregelen worden overwogen, als men aanneemt dat er sprake is van *reële risico's* voor de volksgezondheid (stap 3). Deze maatregelen mogen niet discriminerend zijn en moeten evenredig en objectief zijn.⁴⁴

2.2 Het voorzorgsbeginsel in de Nederlandse context

Het voorzorgsbeginsel heeft navolging in het nationale recht, vanuit de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling'), en maakt ook onderdeel uit van de bestaande norm van de 'goede ruimtelijke ordening' op grond van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: 'Wro'). Dit betekent dat de decentrale overheid bij de ruimtelijke ordening, en naar verwachting na de toekomstige inwerkingtreding van de Omgevingswet, ook (in de belangenafweging) rekening moet houden met het voorzorgsbeginsel.

In de nationale context heeft de Afdeling in haar rechtspraak aangesloten bij het bovenstaand stappenplan. De Afdeling oordeelde bij uitspraak van 18 december 2019:

*"Het voorzorgsbeginsel moet volgens de mededeling worden gezien in het kader van een gestructureerde aanpak van een uit drie stappen bestaande risicoanalyse: risico-evaluatie, risicobeheer en risicomelding. Het voorzorgsbeginsel vindt, aldus de mededeling, toepassing wanneer een voorlopige objectieve wetenschappelijke evaluatie uitwijst dat er gegronde redenen zijn om te vrezen voor potentieel gevaarlijke gevolgen voor het milieu of de gezondheid van mensen, dieren of planten in een mate die onverenigbaar zouden kunnen zijn met een voor de Europese Unie gekozen beschermingsniveau. In situaties waarin er te weinig wetenschappelijke gegevens zijn om alle onzekerheden te kunnen kennen en de oorzaak-effect relaties wel worden vermoed maar niet zijn aangetoond, staan de politieke besluitvormers voor de keuze wel of niet handelen. **Vanwege (onzekere) risico's kan derhalve uit voorzorg al dan niet worden besloten om maatregelen te nemen.** Zoals ook de Europese Commissie stelt, is het beoordelen van een voor de maatschappij al dan niet aanvaardbaar risico primair een bestuurlijk politieke taak."⁴⁵*

De Afdeling oordeelt in deze uitspraak dat bij onzekerheden van effecten op het milieu en de volksgezondheid het een bestuurlijke keuze is (op basis van het te doorlopen stappenplan) om al dan niet maatregelen te nemen, als en voor zover wel aanwijzingen bestaan dat sprake is van dergelijke effecten.⁴⁶ Het bestuursorgaan heeft hierin beslissingsvrijheid, wat een terughoudende beoordeling van de rechter oplevert.⁴⁷ Het is aan het bestuursorgaan om te motiveren waarom bepaalde maatregelen nodig zijn en dat deze maatregelen evenredig zijn met het risico op het dreigende gevaar.

Hieruit volgt dat de Afdeling het begrip van een goede ruimtelijke ordening breed interpreteert en dat ook het voorzorgsbeginsel de basis kan vormen voor het inrichten van de fysieke leefomgeving. De vraag is vervolgens welke rol gezondheid hierin kan spelen.

⁴⁴ Zie ook Kegge 2020/75.

⁴⁵ ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4210, r.o. 29.1, *JM 2020/19*, m.nt. J.H.K.C. Soer en F. Arents.

⁴⁶ Zie ook meer recent: ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2791.

⁴⁷ Marseille & Tolsma 2016.

2.3 Gezondheid in samenhang met een 'goede ruimtelijke ordening'

In de regulering van de omgeving op grond van de Wro staat het begrip 'een goede ruimtelijke ordening' centraal. Zo kan de gemeenteraad middels een 'bestemmingsplan' regels stellen. In artikel 3.1 lid 1 van de Wro staat:

"De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven."

Ook in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: 'Wabo') is een link gemaakt met het kader van de Wro en het begrip een 'goede ruimtelijke ordening'.⁴⁸ De Wabo vormt het wettelijk kader voor het verkrijgen van omgevingsvergunningen (bijvoorbeeld voor te bouwen woningen).

Welke ruimte is er om de gezondheidsrisico's die voortkomen uit een ongezonde voedselomgeving te reguleren als onderdeel van een 'goede ruimtelijke ordening'? Uit de parlementaire geschiedenis van de Wro volgt dat bij de vaststelling van een goede ruimtelijke ordening, het dient te gaan om belangen van een goede leefomgeving en een duurzame ruimtelijke ordening, 'waartoe vanuit verschillende beleidsterreinen kwaliteitseisen moeten worden vertaald naar concrete ruimtelijke situaties'.⁴⁹ Tevens staat in de parlementaire geschiedenis over het begrip:

"Onze samenleving is constant in ontwikkeling. De vele veranderingen van de afgelopen jaren met een toenemende ruimtebehoefte voor wonen, werken, infrastructuur, recreatie, water en natuur, zullen zich voortzetten. Het evenwicht tussen enerzijds voldoende ruimte voor maatschappelijke behoeften, en anderzijds het behoud of de verbetering van het ruimtegebruik in termen van belevingswaarde en duurzaamheid en de zorg voor kwetsbare belangen, zoals die van de sociaal zwakke groeperingen, natuur en milieu, staat onder druk...(...) Voor zover noodzakelijk zullen de gemaakte keuzen hun vertaling krijgen in normstelling, waarbij aan de grond bestemmingen worden toegekend of gebruiksdoeleinden ervan worden bepaald of kwaliteitseisen of randvoorwaarden aan het gebruik ervan worden gesteld."⁵⁰

De reikwijdte van het begrip 'een goede ruimtelijke ordening' is overigens verder verduidelijkt in de rechtspraak. Als de Wro wordt vervangen door de Omgevingswet, per (vooralsnog) 1 januari 2024,⁵¹ komt het begrip 'een goede ruimtelijke ordening' niet terug, maar de denktrant blijft relevant. In de Omgevingswet is gekozen voor een ander begrip, namelijk: 'een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit'.⁵² In de parlementaire geschiedenis van de Omgevingswet staat hierover:

"Het belang van de kwaliteit van onze leefomgeving en de zorg van de overheid daarvoor is vastgelegd in de Grondwet en blijkt uit diverse EU-richtlijnen (...).⁵³ Het instrumentarium van de Omgevingswet is ook gericht op het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving. De gezondheid van de mens wordt in de praktijk bepaald door vier factoren: erfelijkheid, leefstijl, de gezondheidszorg en het leefmilieu."⁵⁴

Tevens volgt uit de parlementaire geschiedenis:

"Een tweede voorbeeld waarbij normstelling geen toereikend instrument is, treedt op bij invloeden op de gezondheid die (nog) niet te normeren zijn. Het gaat daarbij om zaken als hinder, beleving, ziekteverwekkers uit veeteelt en elektromagnetische straling, maar ook om positieve invloeden als ruimte om te bewegen en groen in de stad. Het lokale bevoegd gezag heeft op grond van artikel 2,

⁴⁸ Zie o.a. artikel 2.12 Wabo.

⁴⁹ Kamerstukken II 2002/03, 28916, nr. 3.

⁵⁰ Idem, p. 9-10.

⁵¹ Brief van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 26 januari 2023 (Kamerstukken II 2022/23, 33118, nr. 246).

⁵² Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 7 (MvT).

⁵³ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 21 (MvT).

⁵⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 283 (MvT).

*tweede lid, onder c, van de Wet publieke gezondheid onder meer de taak om bij bestuurlijke beslissingen de gezondheidsaspecten op het terrein van de fysieke leefomgeving te bewaken.*⁶⁵

2.4 Gezondheid als ruimtelijk relevant gegeven in de rechtspraak

Ervan uitgaande dat de gezondheidsimpact van de ruimte op de mens onderdeel kan zijn van het omgevingsrecht rijst de vraag hoeveel ruimte er is om in de verhouding tot andere waarden (zoals de economische ontwikkeling van een gebied of de leefbaarheid) rekening te houden met gezondheid. Los van wat de precieze interpretatie van de fysieke leefomgeving in de Omgevingswet gaat zijn, volgt ook uit nationale rechtspraak dat op grond van het voorzorgsbeginsel slechts maatregelen mogen worden genomen, als de mogelijke schadelijke effecten op onder andere de volksgezondheid een ruimtelijke relevantie hebben.

In een uitspraak waarin omwonenden zich verzetten tegen een verleende vergunning met de motivering dat zij door de antennemast worden blootgesteld aan elektromagnetische velden (straling), wat gevolgen zou hebben voor de volksgezondheid, nam de Afdeling een schending van het voorzorgsbeginsel niet aan. Er was onvoldoende bewijs van gezondheidsschade als gevolg van de straling van dergelijke antennes.⁵⁶ De Afdeling overweegt dat er volgens de Gezondheidsraad niet is aangetoond dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen de blootstelling aan elektromagnetische velden en de vermindering van het welbevinden en schade aan de gezondheid.

Als we dit voorbeeld vertalen naar de gezonde voedselomgeving betekent het dat aantoonbaar moet zijn dat een ongezonde voedselomgeving leidt tot ernstige aantasting van de volksgezondheid. Als het aanbod van gezond voedsel toeneemt, zou op termijn de gezondheid van mensen moeten verbeteren.

In een uitspraak – waarin belanghebbenden protesteerden tegen een bestemmingsplan voor de realisatie van vier windturbines, omdat zij van oordeel waren dat de windturbines dusdanig geluid maakten dat dit schadelijke gevolgen zou hebben voor de gezondheid(-somgeving) – neemt de Afdeling wel aan dat de windturbines ruimtelijk relevant zijn, omdat de windturbines geluid maken en daarmee ruimtelijk gevolgen hebben.⁵⁷ Vervolgens woog de Afdeling het wetenschappelijk bewijs en stelde vast dat het onvoldoende aannemelijk is dat het laagfrequent en infrason geluid effect heeft op de volksgezondheid. Uit de voorgaande uitspraken van de Afdeling volgt dat (1) uit wetenschappelijk onderzoek de gevolgen voor de fysieke leefomgeving aannemelijk moeten zijn en (2) dat die gevolgen invloed dienen te hebben op de gezondheid van mensen, wil een gemeente de fysieke leefomgeving op basis van het voorzorgsbeginsel kunnen reguleren.

In twee recente uitspraken van de Afdeling over de uitstoot van endotoxinen,⁵⁸ oordeelt de Afdeling dat gemeenten rekening dienen te houden met de gezondheidsrisico's van veehouderijen, en dit al mee moeten nemen in de plaatselijke bestemmingsplannen.⁵⁹ Naast het belang van een bestemmingsplan, kan het ook zo zijn dat de gemeente een duidelijk geëxpliciteerd en onderbouwd meetkader gebruikt, zelfs als er (nog) geen expliciete wettelijke regeling is.⁶⁰

2.5 Verbreding naar een 'fysieke leefomgeving' in de Omgevingswet?

Sommige mensen vinden dat de reikwijdte van het begrip 'goede ruimtelijke ordening' in de Omgevingswet met het concept van de 'fysieke leefomgeving' wordt verbreed. In de Omgevingswet staat explicieter dat ook een *gezonde* leefomgeving publiekrechtelijk kan worden gereguleerd.⁶¹ Maar als het gaat om het reguleren van de fysieke leefomgeving op grond van het voorzorgsbeginsel, vooral bij maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid – is zo'n verbreding van het begrip maar in beperkte zin te verwachten en dit is ook niet noodzakelijk voor de opname van voedselaanbod in het ruimtelijke instrumentarium. Daar zijn twee redenen

⁵⁵ Idem, p. 283-284.

⁵⁶ ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:504, AB 2021/51, m.nt. R. Plu en H.D. Tolsma.

⁵⁷ ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1681.

⁵⁸ ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:70; ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2695.

⁵⁹ ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3435.

⁶⁰ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2695.

⁶¹ Foort & Kevelam 2015; Kegge 2020/75.

voor: ten eerste dat het afwegingskader van de Wro en de Omgevingswet expliciet gaan over aspecten die 'ruimtelijk relevant' zijn en ten tweede omdat de 'gezonde leefomgeving' ook nu al is geaccepteerd als ruimtelijk relevant in de bestaande rechtspraak. Dit is in lijn met de rechtspraak die nu in de Omgevingswet wordt gecodificeerd.⁶²

De Omgevingswet zal een samenvoeging zijn van de huidige ruimtelijke wet- en regelgeving, met daarbij een andere wijze van reguleren van ruimtelijke relevante onderwerpen. In de parlementaire geschiedenis van de Omgevingswet staat hierover:

"De regering heeft gekozen voor integratie in één nieuwe wet. Zij voorziet een Omgevingswet die uiteindelijk de wetgeving voor ruimtelijke ordening, water, milieu, natuur en de bouwregelgeving zal omvatten, evenals delen van de monumentenwetgeving. Daarmee worden de verschillende deelonderwerpen waaruit het omgevingsbeleid nu bestaat met elkaar verbonden."⁶³

Bij het reguleren van *gezondheidsrisico's* in het algemeen, in het kader van de ruimtelijke ordening op dit moment of in de toekomst, is het dus van belang voor gemeenten die overwegen om maatregelen te nemen in lijn met de ideeën die de Staatssecretaris in juni 2022 voordroeg, dat ze rekening houden met het volgende: er kan worden ingegrepen om inwoners tegen ernstige gezondheidsrisico's te beschermen zolang hier goede (wetenschappelijke) en maatschappelijke aanwijzingen voor zijn. Er ligt namelijk een plicht voor de lokale overheid om burgers te beschermen tegen gezondheidsrisico's. Hierbij heeft het bevoegde gezag een ruime beslissingsvrijheid, de rechter zal de toepassing hiervan terughoudend toetsen, en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State houdt een ruim begrip van 'ruimtelijke ordening' aan. De vraag is nu hoe risico's die voortkomen uit het *voedselaanbod* ruimtelijk relevant kunnen zijn en daarmee via de Wro of Omgevingswet gereguleerd kunnen worden.

⁶² ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3435.

⁶³ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 26 (MvT).

3. Tussen mens en mens, tussen mens en ruimte



3. Tussen mens en mens, tussen mens en ruimte

We nemen in dit onderzoek aan dat de voedselomgeving 'ruimtelijk relevant' is voor de toename van obesitas en overgewicht en daarmee tot ernstige gezondheidsschade op grote schaal kan leiden, op basis van de bestaande kennis uit de gezondheids- en voedingswetenschappen. Deze ruimtelijke relevantie van de voedselomgeving is echter tot dusver nog niet aangenomen in Nederlandse wetgeving, rechtspraak, of in het wetenschappelijke-juridische discours van het omgevingsrecht.⁶⁴

3.1 Voedselaanbod tussen mens en ruimte

Zowel in de Wro als in de aanstaande Omgevingswet reguleert het omgevingsrecht de relatie tussen mens en ruimte. Dit verklaart ook de beperkte mogelijkheden voor gemeenten, zoals eerder vastgesteld.⁶⁵ In artikel 1.2 lid 3 Omgevingswet wordt voorgeschreven dat deze in elk geval betrekking heeft op gevolgen die voortvloeien uit:

- a. het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan;
- b. het gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- c. activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt;
- d. het nalaten van activiteiten.

Het vierde lid gaat ook over de gevolgen van de 'fysieke leefomgeving' op de mens. Het benadrukt dat de Omgevingswet niet de relaties tussen mensen betreft. Zo staat in de Memorie van Toelichting uitleg over het toepassingsbereik van artikel 1.2, waarin de 'fysieke leefomgeving' staat omschreven. Uit de Memorie van Toelichting volgt dat, voor zover de gevolgen van menselijk handelen via de omgeving verlopen, deze ook onder de Omgevingswet vallen, bijvoorbeeld een overstroming.

*"De Omgevingswet reguleert niet de directe betrekkingen tussen mensen. Steeds is de fysieke leefomgeving het medium waarlangs activiteiten van de één gevolgen hebben voor de ander. Onderwerpen als veilig verkeersgedrag, voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden, dierenwelzijn, openbare orde en woonruimteverdeling behoren niet tot de reikwijdte van het wetsvoorstel."*⁶⁶

Bij het aanbod van voeding in onder andere de woonomgeving, winkels en straten, wordt in de Nederlandse regulering steeds uitgegaan van de individuele keuzevrijheid van mensen om voeding wel of niet te kopen. Het gaat dan om de juridische verhoudingen tussen mensen in horizontale (contractuele) verhoudingen. De manier om gedrag in deze context te beïnvloeden is middels informatievoorziening, of wellicht vormen van nudging (subtiele positieve beïnvloeding).⁶⁷ Gemeenten kunnen deze gedragsbeïnvloeding toepassen op grond van de Wet publieke gezondheid, bijvoorbeeld door het voeren van publiekscampagnes. Maar uit onderzoek blijkt dat het effect van dit soort informatievoorziening beperkt is, ook vanwege de impact van de beschikbaarheid, prijs en marketing van ongezond voedsel.⁶⁸

Hoe dan ook blijft het een gegeven dat, om binnen het toepassingsbereik van het ruimtelijk ordeningsrecht te vallen, de gevolgen van menselijke activiteiten dienen 'te verlopen via de fysieke leefomgeving'.⁶⁹

Om te kunnen stellen dat de gezondheid van mensen in grote mate wordt bepaald door de omgeving is ten eerste, zoals gezegd, een wetenschappelijke onderbouwing nodig waarin – in lijn met het voorzorgsbeginsel – een aannemelijk verband tussen een ongezonde voedselomgeving en gezondheidsschade wordt aangetoond. Daarvoor is belangrijk aan te tonen dat de impact op de gezondheid via de omgeving plaats heeft gevonden, en niet een bewuste keuze was van een individuele consument.

⁶⁴ Van Kolfschooten e.a. 2020.

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, par. 4.1.3 p. 61 (MvT).

⁶⁷ Gezondheidsraad 2022.

⁶⁸ World Health Organization. Regional Office for Europe 2022.

⁶⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 61 (MvT).

3.2 Keuzevrijheid in de ongezonde voedselomgeving

Zolang er onbelemmerde keuzevrijheid is voor zowel ongezonde als gezonde voeding is er voor het recht slechts sprake van de 'betrekkingen tussen mensen'. De opvattingen over wat keuzevrijheid en zelfbeschikking van mensen precies inhoudt is steeds afhankelijk van maatschappelijke veranderingen.⁷⁰ Door te spreken over 'keuzevrijheid' in plaats van 'zelfbeschikking' wordt betekenis gegeven aan twee dimensies van menselijke autonomie in het recht. Aan de ene kant zelfbeschikking, als het recht om de aanraking of beïnvloeding van anderen (en de overheid) af te weren ('de vrijheid van').⁷¹ Aan de andere kant is er de keuzevrijheid, waarbij het gaat om de mogelijkheid om geïnformeerde keuzes te maken ('de vrijheid tot').⁷² Het recht op keuzevrijheid behelst ook het recht op het maken van ongezonde keuzes, ook als deze keuzes door anderen als schadelijk worden gezien.⁷³ Het EHRM heeft ten aanzien hiervan overwogen: '*ongeacht hoe irrationeel, onverstandig of onvoorzichtig dergelijke keuzes voor anderen ook mogen lijken*'.⁷⁴

Toch weten we vanuit wetenschappelijk onderzoek dat de keuze voor ongezonde voeding – voeding die vol suiker, zout, calorieën en vet zit – lang niet altijd rationeel is, en veelal gedreven wordt door impulsen en gewoontes.⁷⁵ Het is juist dit irrationele aspect waarvan bij het inrichten van de voedselomgeving veel gebruik wordt gemaakt. Zo is bij jongeren is de keuze voor gezond voedsel nog minder goed ontwikkeld. Jongeren zijn minder gericht op lange termijn consequenties. Ze vinden het heden (nu iets lekkers eten) belangrijker dan de toekomst (later minder kans op diabetes). Dit komt doordat het deel van de hersenen dat verantwoordelijk is voor controle over het gedrag nog niet volledig is ontwikkeld, terwijl het beloningssysteem dat wel is. Daarnaast is het zo dat jongeren met overgewicht en obesitas meer neurologische respons ervaren door het zien van ongezond voedsel dan jongeren met een gezonde gewichtstatus. Deze neurologische effecten zorgen ervoor dat jongeren het moeilijker vinden om verleidingen in de omgeving te weerstaan.⁷⁶

Ook voor kinderen is het moeilijker om te midden van de ongezonde voedselomgeving te kiezen voor gezonde producten. In een onderzoek naar de reacties van kinderen tussen de 8 en 11 jaar op plaatjes op voedingsproducten bleek dat de favoriete merken bij kinderen meer fysiologische opwindings creëerden dan plaatjes van het uitgekakte product.⁷⁷ De fysiologische respons op de merkproducten was gelijk aan de respons bij het zien van familieleden of vrienden. Deze uitkomsten suggereren dat kinderen een diepe band kunnen voelen met hun favoriete voedselmerk en dat deze respons voortkomen uit veel gebruikte marketingtechnieken voor het promoten van producten.⁷⁸ De monitoringsstudie voor VWS liet zien dat van veel producten met dit soort marketing in de supermarkt slechts 3% binnen de Schijf van Vijf en 97% niet in de Schijf van Vijf valt.⁷⁹

3.3 Als er weinig te kiezen is: de omgeving dringt zich op

Hiernaast, en dit is wat betreft de vraag over het inpassen in de ruimtelijke ordening wellicht het belangrijkste: in hoeverre is er daadwerkelijk keuzevrijheid, als er op een gegeven moment niet veel meer te kiezen is. Keuzevrijheid veronderstelt dat er daadwerkelijk opties zijn om uit te kiezen: 'vrijheid tot'. In het licht van de voorgaande overwegingen zou er – om aan te kunnen nemen dat er op grond van het voorzorgsbeginsel een risico is op gezondheidsschade – sprake moeten zijn van een sterk verminderde keuzevrijheid wat betreft gezonde voeding in een bepaalde omgeving. Om de voedselomgeving te kunnen meten en reguleren is het noodzakelijk dat 'ongezondheid' van een voedselomgeving kan worden aangetoond, op zo'n manier dat gemeenten daadwerkelijk kunnen handhaven om de gezondheid van mensen in een bepaalde leefomgeving te beschermen.

⁷⁰ Leenen e.a. 2020, p. 56.

⁷¹ Zie voor een verhandeling van de keuzevrijheid en zelfbeschikking aangaande voedselkeuze in het recht, specifiek in context van de suikertax: Bamberg 2022. Zie verder Hendriks e.a. 2013, p. 33, 42-46, 174-176; en zie Legemaate, *TVRG* 2014/38 wordt ook gesproken over een derde dimensie; die van de 'zelfontplooiing'.

⁷² Hendriks e.a. 2013, p. 27-31; Wijne 2021, p. 670; Bamberg 2022.

⁷³ Sijmons 2018, p. 72-75; Dietvorst 2019, p. 164. Zie ook de zaak K.A en AD/ België EHRM sadomasochisme en EHRM 10 juni 2020, ECLI:CE:ECHR:2010:0610JUD000030202 (Jehova's Witnesses of Moscow/Rusland), r.o. 136.

⁷⁴ Dietvorst 2019, p. 123. Zie ook EHRM 10 juni 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0610JUD000030202 (*Jehova's Witnesses of Moscow/Rusland*), r.o. 136.

⁷⁵ Dieterle, *Food Ethics* 2019/5.

⁷⁶ Toumpakari, Haase & Johnson, *Public Health Nutrition* 2016/19.

⁷⁷ Smith e.a., *International Journal of Environmental Research and Public Health* 2019/16.

⁷⁸ Idem.

⁷⁹ Poelman e.a. 2021.

Deze redenering leidt tot twee consequenties: ten eerste moet er een methode zijn waarmee de voedselomgeving als 'omgevingswaarde' kan worden gemeten, en ten tweede ligt er een wetenschappelijke en politieke opgave om een keuze te maken over de hoogte van deze omgevingswaarde, waarbij nog sprake is van voldoende keuzevrijheid.

Uit het voorgaande concluderen we dat de gezonde voedselomgeving op basis van het omgevingsrecht – met inachtneming van het voorzorgsbeginsel – kan worden gereguleerd, indien en voor zover aannemelijk is dat de voedselomgeving nadelige gevolgen heeft voor de volksgezondheid. De voedselomgeving krijgt, als de keuzevrijheid zo wordt beperkt dat er een gezondheidsrisico ontstaat, een ruimtelijke uitstraling. Er is een ruimtelijk instrument nodig om transparantie en rechtszekerheid voor ondernemers en inwoners te waarborgen. Hieronder bieden we een overzicht van de bestaande wetenschappelijke kennis over de gevolgen van een ongezonde voedselomgeving op de gezondheid, waarin we concluderen dat er voldoende wetenschappelijke basis is het voorzorgsbeginsel toe te passen.

4. De voedselomgeving als gezondheidsrisico



4. De voedselomgeving als gezondheidsrisico

Als we het voorzorgsbeginsel (zie hoofdstuk 2) gaan gebruiken, moet het dus aannemelijk zijn dat een ongezonde voedselomgeving leidt tot ernstige aantasting van de volksgezondheid. Vanuit dit kader rijst de vraag in hoeverre een wetenschappelijke relatie kan worden gelegd tussen de ongezonde voedselomgeving (waarin er een verminderde mogelijkheid is om voor gezonde voeding te kiezen) en negatieve gezondheidseffecten. In dit hoofdstuk laten we zien dat nationale en in internationale studies dit verband aantonen, en gaan we dieper in op hoe de voedselomgeving eruitziet.

4.1 Internationale erkenning schade door de voedselomgeving

De term 'obesogene omgeving' wordt sinds 1999 gebruikt om het totaal van invloeden die een omgeving kan hebben op het aanwakken van overgewicht of obesitas bij individuen of populaties te omschrijven. Het tegenovergestelde is een 'leptogene omgeving', die juist gezonde voedselconsumptie en lichamelijke activiteit stimuleert. In de afgelopen decennia is er veel wetenschappelijk onderzoek gepubliceerd over de negatieve impact van de obesogene omgeving op de volksgezondheid (deze onderzoeken beschrijven we verderop in dit hoofdstuk). Dit wetenschappelijk bewijs is vervolgens in meerdere rapporten van internationale organisaties en in internationaal verband samengevat. Deze rapporten worden onderschreven door de verschillende lidstaten, waaronder Nederland, en er wordt opgeroepen in te grijpen in de steeds ongezonder wordende voedselomgeving. In 2000 schrijft de WHO al:

*"Obesity is not just an individual problem. It is a population problem and should be tackled as such. Effective prevention and management of obesity will require an integrated approach, involving actions in all sectors of society."*⁸⁰

Vergelijkbaar met de IPCC-rapporten over de effecten van klimaatverandering,⁸¹ wordt de oproep om in te grijpen in de omgeving steeds luider en dringender. Bijvoorbeeld, in het meest recente rapport van de WHO (2022) naar de stand van zaken van overgewicht en obesitas in de Europese Regio wordt beschreven dat:

- a. Obesitas een almaar groeiend probleem vormt, waarbij inmiddels 1 op de 3 schoolgaande kinderen; 1 op de 4 adolescenten; en 60% van de volwassenen te kampen heeft met overgewicht en obesitas, en dat dit een belangrijke risicofactor vormt voor verdere chronische aandoeningen waaronder hart- en vaatziekten en kanker.
- b. Maatregelen zich moeten richten op het terugdringen van de obesogene omgeving, waarbij het zowel gaat om de fysieke omgeving, de sociale omgeving, de economische omgeving als de politieke omgeving.⁸²

Vergelijkbare conclusies worden getrokken in het toonaangevende rapport van de *Lancet Commission on Obesity, Undernutrition and Climate Change* uit 2019⁸³ en het *Time to Deliver* rapport van de WHO uit 2018 naar het terugdringen van niet-overdraagbare aandoeningen (waaronder obesitas), waarin de WHO heel stevig stelt:

*"The challenge is not only to gain political support, but also to guarantee implementation, whether through legislation, norms and standards setting, or investment. We need to keep arguing for NCDs and mental health to have greater priority, but countries must also take responsibility for delivery on agreed outputs and outcomes, as stated in endorsed documents. There is no excuse for inaction, as we have evidence-based solutions."*⁸⁴

De huidige kennis en literatuur, waaronder deze internationale rapporten, geven al een solide wetenschappelijke basis om op grond van het voorzorgsbeginsel in te grijpen in een voedselomgeving waar de keuzevrijheid van consumenten voor gezonde voeding te sterk wordt ondermijnd.

⁸⁰ WHO Consultation on Obesity (1999): Geneva & World Health Organization, *Obésité : prévention et prise en charge de l'épidémie mondiale : rapport d'une consultation de l'OMS 2000*, p. 4.

⁸¹ IPCC 2023.

⁸² World Health Organization. Regional Office for Europe 2022.

⁸³ Swinburn e.a., *The Lancet* 2019/393.

⁸⁴ Nishtar e.a., *The Lancet* 2018/392.

4.2 Hoe ziet de huidige ongezonde voedselomgeving eruit?

We definiëren de voedselomgeving vanuit gezondheidswetenschappelijk perspectief als de beschikbaarheid, bereikbaarheid, betaalbaarheid, promotie, kwaliteit en duurzaamheid van voedsel en dranken.⁸⁵ De voedselomgeving is de afgelopen jaren sterk veranderd. Wereldwijd is er een verschuiving te zien in het type voedselaanbieders, er zijn steeds minder traditionele markten en gespecialiseerde voedselaanbieders zoals bakkers, slaggers en groentewinkels en er is een toename in het aantal supermarkten en grote fastfoodketens.⁸⁶ Een Nederlands onderzoek uit 2020 naar de verandering van het voedsellandschap tussen 2004 en 2018 liet een grote stijging zien van het aantal bezorg/afhaal outlets (120%) en restaurants (35%). Gelijktijdig was de aanwezigheid van lokale voedselaanbieders, zoals bakkers, slaggers, groente- en viswinkels met 24% afgenomen.⁸⁷

Uit een recent onderzoek in opdracht van het ministerie van VWS bleek dat bij bijna alle voedselaanbieders in Nederland het aanbod van ongezond voedsel groter was dan het aanbod van gezond voedsel.⁸⁸ In de grootste 6 supermarktketens viel 79% van het supermarktassortiment buiten de Schijf van Vijf.⁸⁹ Het overgrote deel van dit voedselaanbod draagt dus niet bij aan een gezond voedingspatroon. De productgroep die het meest werd aangeboden in de supermarkt was 'frisdranken, vruchtensappen en limonades'. Daarna kwamen alcoholische dranken, snoep, chocolade en ijs, vlees en gevogelte en koek en gebak. Tevens werden in supermarktfolders, kopschappen en impulsmeubels ongezonde producten meer (81%) gepromoot dan gezonde producten (19%). Eerder onderzoek liet tevens zien dat de meerderheid (57%) van de gepromote producten in supermarktfolders sterk bewerkt is.⁹⁰ Bij 21 onderzochte out-of-home-ketens (horeca) in het VWS onderzoek, bleek ook het overgrote deel (91%) van de aangeboden producten buiten de Schijf van Vijf te vallen, en niet bij te dragen aan gezonde voedselkeuzes.⁹¹ Hiernaast laat onderzoek naar maaltijden aangeboden door Nederlandse bezorg/afhaal outlets zien dat deze grotendeels niet bevorderlijk zijn voor een gezond voedingspatroon en dat consumenten een beperkte mate van keuzevrijheid hebben in het kiezen voor een gezonde optie.⁹²

4.3 Ongelijkheid in voedselomgevingen

Uit verschillende wetenschappelijke onderzoeken blijkt dat er grote verschillen zijn in de mate van gezondheid van de voedselomgeving tussen verschillende gebieden en wijken.⁹³ Dit pleit ervoor om beleid en interventies gebiedsgericht vorm te geven. Het eerder genoemde rapport van de WHO naar de staat van obesitas in de Europese Regio beschrijft dat afhaal en fastfoodoutlets meer geclusterd zijn in gebieden met gemiddeld lagere inkomens dan in gebieden met gemiddeld hogere inkomens.⁹⁴ Een Nederlandse studie uit 2020 naar de voedselomgeving in verschillende wijken in het land vond dat er meer fastfoodrestaurants en supermarkten waren in wijken met een lage sociaaleconomische status (SES) dan in wijken met een hoge SES.⁹⁵ Een onderzoek in Amsterdam uit 2021 liet zien dat de voedselomgeving voor mensen met een niet-Europese migratieachtergrond ongezonder was dan de voedselomgeving van mensen zonder migratieachtergrond.⁹⁶

Ook in de voedselomgeving rondom scholen zijn verschillen in gezondheid onderzocht op basis van SES en migratieachtergrond. Uit het onderzoek naar de Utrechtse voedselomgeving rondom scholen bleek dat het aandeel fastfoodoutlets ten opzichte van het totale aantal voedselaanbieders groter was in schoolomgevingen met lagere SES. In de schoolomgeving met een lagere SES waren sport- en energiedrankjes ook

⁸⁵ Downs e.a., *Foods* 2020/9.

⁸⁶ World Health Organization. Regional Office for Europe 2022.

⁸⁷ Pinho e.a., *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity* 2020/17.

⁸⁸ Poelman e.a. 2021.

⁸⁹ Poelman e.a. 2021.

⁹⁰ Hendriksen e.a., *Public Health Nutrition* 2021/24.

⁹¹ Hendriksen e.a., *Public Health Nutrition* 2021/24.

⁹² Poelman, Thornton & Zenk, *European Journal of Clinical Nutrition* 2020/74.

⁹³ Black, Moon & Baird, *Health & Place* 2014/27.

⁹⁴ World Health Organization. Regional Office for Europe 2022.

⁹⁵ Pinho e.a., *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity* 2020/17.

⁹⁶ Poelman e.a. 2021.

vaker te koop.⁹⁷ In Vlaanderen werden vergelijkbare resultaten gevonden. Rond basisscholen met een hoog aantal leerlingen met een moeder met een lagere opleiding of wiens thuistaal niet Nederlands was, waren meer fastfood-, afhaal- en bezorgoutlets te vinden dan rondom scholen met gemiddeld of weinig leerlingen met een moeder met een lagere opleiding of een thuistaal die niet Nederlands is. Voor middelbare scholen werd dit verschil ook gevonden, maar in iets mindere mate.⁹⁸

4.4 De ongezonde voedselkeuze in relatie tot de omgeving

Voedselconsumptie is slechts in kleine mate het gevolg van individuele keuzes en wordt onder meer sterk beïnvloed door onze voedselomgeving.⁹⁹ Uit onderzoek blijkt dat een mens ongeveer 200 voedingsgerelateerde keuzes per dag maakt, waarvan 70% voortkomt uit het impulsieve, automatische en onbewuste systeem.¹⁰⁰ In een obesogene voedselomgeving is de ongezonde keuze de standaard en kost het meer moeite om een gezondere keuze te maken. Dit geldt al helemaal voor kinderen en jongeren, zoals beschreven in hoofdstuk 3.

Maar ook bij volwassenen worden gedrag en keuzes sterk beïnvloed door de voedselomgeving. In een meta-analyse bleek dat het aanbod van voedsel een fysiologische reactie uitlokt, zoals het krijgen van trek bij een bepaald aanbod en dat dit kan leiden tot een verhoogde inname van voedsel en vervolgens gewichtstoename.¹⁰¹ De overzichtsstudie geeft een sterke onderbouwing voor het idee dat blootstelling aan een voedselomgeving en de reactie daarop (trek) een effect heeft op eetgedrag en gewichtstoename. Daarnaast geeft deze studie een implicatie voor preventief beleid, waarin het verminderen van blootstelling aan ongezond voedselaanbod, belangrijk kan zijn.¹⁰²

Naar aanleiding van nationale en internationale studies, zoals hierboven en in eerdere hoofdstukken aangehaald, kan worden gesteld dat zowel volwassenen als kinderen en jongeren worden beïnvloed door de voedselomgeving in het maken van voedselkeuzes. De huidige voedselomgeving maakt het mensen moeilijk om een gezonde keuze te maken, wat mogelijk gevolgen heeft voor de gezondheid van mensen. In de volgende paragraaf onderbouwen we dit laatste verder.

4.5 Schade van voedselomgeving op gezondheid

Zoals benoemd, heeft ongeveer 60% van de volwassenen en 1 op de 3 kinderen in de Europese Unie overgewicht of obesitas. Het percentage van mensen met overgewicht en obesitas is de afgelopen decennia alleen maar toegenomen en geen enkel land ligt op de voorgenomen koers voor het terugdringen van overgewicht in het jaar 2025.¹⁰³ Parallel aan deze trend, is de voedselomgeving ongezonder geworden. In de ongezonde omgeving is de manier waarop ons lichaam reageert op voedsel, in genetische en biologische termen, gelijk gebleven. Een genetische samenstelling die sterk reageert op calorierijke voeding was lang voordelig in tijden van honger en schaarste, echter, deze samenstelling is juist ongunstig in de huidige obesogene voedselomgeving. In de wetenschappelijke literatuur, wordt dan ook algemeen aangenomen dat het voedingspatroon in Europese landen is veranderd in lijn met het veranderende voedselaanbod.¹⁰⁴ Met andere woorden, de sterk stijgende trend in ongezond voedselaanbod onder gelijkblijvende genetische omstandigheden, valt samen met de stijgende trend in overgewicht en obesitas.

Uit wetenschappelijke literatuur blijkt ook steeds meer dat het aannemelijk is dat er een relatie is tussen de voedselomgeving en gezondheidsproblemen, zo ook in Nederland. We zullen enkele van de vele studies

⁹⁷ Timmermans e.a., *International Journal of Environmental Research and Public Health* 2018/15.

⁹⁸ Smets & Vandevijvere 2021.

⁹⁹ De Krom, Vonk & Muilwijk 2020.

¹⁰⁰ Wansink & Sobal, *Environment and Behavior* 2007/39.

¹⁰¹ Boswell & Kober, *Obesity Reviews: An Official Journal of the International Association for the Study of Obesity* 2016/17.

¹⁰² Idem.

¹⁰³ World Health Organization. Regional Office for Europe 2022.

¹⁰⁴ Seidell, Dijkstra & Poelman, *Proceedings of the Nutrition Society* 2022/81.

beschrijven.¹⁰⁵ Een recente epidemiologische studie onder 147.027 inwoners in het noorden van ons land liet bijvoorbeeld zien dat inwoners met een fastfoodoutlet binnen 1 km van hun huisadres een hogere Body Mass Index (BMI) hadden dan mensen die geen fastfoodoutlet op minder dan een kilometer afstand van hun huisadres hadden.¹⁰⁶ Andere studies, waaronder een landelijke steekproef van Nederlandse volwassenen, lieten zien dat inwoners die meer werden blootgesteld aan fastfoodoutlets rondom hun huisadres vaker diabetes type 2 en hart- en vaatziekten hadden.¹⁰⁷ Een Belgische studie onder 4.599 kinderen liet zien dat de voedselomgeving rondom hun scholen tussen 2008 en 2022 ongezonder was geworden en dat kinderen die op een school zaten met een ongezondere voedselomgeving een hogere BMI hadden.¹⁰⁸ In kleinere studies werden de bovengenoemde uitkomsten weer wat genuanceerd. Zo liet een Nederlandse studie onder 8.231 inwoners zien dat meer fastfoodzaken rondom hun huisadres juist niet gekoppeld was aan een ongezonder voedingspatroon, overgewicht of obesitas.¹⁰⁹ Een andere studie onder 4.728 mensen uit Amsterdam liet zien dat de mate van gezondheid van de voedselomgeving geen invloed had op de kwaliteit van hun voedingsinname.¹¹⁰

Het is ingewikkeld om de blootstelling van mensen aan de voedselomgeving accuraat en volledig te meten en de relatie tussen de voedselomgeving en gezondheid wetenschappelijk exact en zuiver te schatten. Mensen kopen niet alleen voeding in hun eigen buurt, maar ook buiten hun eigen woonwijk.¹¹¹ Hiernaast hebben de meeste studies een cross-sectioneel design waarbij oorzaak en gevolg niet te onderscheiden zijn en gebruiken studies veel verschillende methodes en uitkomstmaten. Een randomized controlled trial; het onderzoeksdesign van voorkeur in de medische wetenschap, lijkt voor het beantwoorden van de vraag of de voedselomgeving direct impact heeft op gezondheidsuitkomsten lastig. Het is onmogelijk mensen niet random bloot te stellen aan een gezonde of ongezonde voedselomgeving en dan hun gezondheid te volgen. Studies waarin wordt gekeken naar de effecten op de gezondheid van populaties die van een traditionele voedselomgeving, bijvoorbeeld het platteland in Azië, verhuizen naar een Westerse voedselomgeving in de stad, laten wel zien dat mensen veelal het voedselpatroon van hun nieuwe locatie overnemen en dat overgewicht en gerelateerde aandoeningen in deze groepen toenemen.¹¹²

4.6 Voorbeelden uit het buitenland

Studies die laten zien dat regulering van de voedselomgeving bijdraagt aan het verbeteren van de voedselomgeving, de zogeheten 'natural experiments', zijn er nog weinig maar laten positieve resultaten zien wat betreft het effect van regulering op het optimaliseren van de voedselomgeving is op de gezondheid van de inwoners. Bijvoorbeeld in Engeland werden in het dorp Gateshead verschillende maatregelen getroffen om het aanbod van fastfood in de voedselomgeving te verminderen, zoals een beperking op nieuwe fastfoodoutlets binnen 400 meter van middelbare scholen, een beperking op de planning van nieuwe fastfoodoutlets als een bepaald maximaantal fastfoodoutlets was bereikt (5 tot 20% van de totale retail ruimte) en een beperking op nieuwe fastfoodoutlets op basis van obesitascijfers onder kinderen.¹¹³ De impact op de voedselomgeving van deze maatregelen werd gemeten over een periode van 4 jaar en vergeleken met data uit een vergelijkbare plek zonder deze regulering. Er was een significante afname te zien in de dichtheid van fastfoodoutlets van -12,5 per 100.000 inwoners. Ook leidden de planningsmaatregelen tot een afname van 13,9% in het aandeel fastfoodoutlets vergeleken met andere type voedselaanbieders. Deze resultaten laten dus zien dat lokale regulering en planningsmaatregelen rondom fastfoodoutlets de voedselomgeving gezonder kunnen maken in een relatief korte tijd.

¹⁰⁵ Feng e.a., *Health & Place* 2010/16; Caspi e.a., *Health & Place* 2012/18; Casey e.a., *Food Quality and Preference* 2014/31; Williams e.a., *Obesity Reviews: An Official Journal of the International Association for the Study of Obesity* 2014/15; Gamba e.a., *Journal of Community Health* 2015/40; Cobb e.a., *Obesity* 2015/23; Bivoltsis e.a., *International Journal of Health Geographics* 2018/17.

¹⁰⁶ Van Erpecum e.a., *Preventive Medicine* 2022/155.

¹⁰⁷ Poelman e.a., *European Journal of Preventive Cardiology* 2018/25; Ntarladima e.a., *The Lancet Planetary Health* 2022/6.

¹⁰⁸ Smets & Vandevijvere, *BMC Public Health* 2022/22.

¹⁰⁹ Harbers e.a., *Nutrition Journal* 2021/20.

¹¹⁰ Poelman e.a., *Public Health Nutrition* 2021/24.

¹¹¹ Hoenink e.a., *Health & place* 2023/81.

¹¹² Hawkes, *Globalization and Health* 2006/2.

¹¹³ Brown e.a., *Social Science & Medicine (1982)* 2022/306.

In het licht van de bestaande literatuur en de erkenning hiervan in toonaangevende rapporten en wetenschappelijke overzichtsstudies is er ruime wetenschappelijke aanleiding om aan te nemen dat er een relatie is tussen het voedselaanbod in een omgeving en de gezondheid van mensen die in dat gebied wonen of werken.¹¹⁴

5. Lokaal reguleren met een omgevingswaarde voedsel

A nighttime photograph of a street in a European city, likely Amsterdam. The street is paved with cobblestones and has a blue-painted bicycle lane. Several bicycles are parked on the left. In the background, there are multi-story brick buildings with lit windows. A street lamp is visible, and there are vibrant, multi-colored light trails (red, orange, yellow, blue) streaking across the scene, suggesting long-exposure photography of traffic or light art.

5. Lokaal reguleren met een omgevingswaarde voedsel

Ervan uitgaande dat aan de internationale afspraken voor de bescherming van mensen tegen een ongezonde voedselomgeving kan worden voldaan door het ruimtelijke afwegingskader te gebruiken, is de vervolgvraag welke maatvoering voor voedselaanbod geschikt is. Bestuursorganen – die de ruimtelijke regels vaststellen en opleggen – moeten zich houden aan de beginselen van behoorlijk bestuur.¹¹⁵ Dit betekent dat het voor belanghebbenden duidelijk moet zijn op basis waarvan het bestuursorgaan komt tot de regulering en een op basis daarvan te nemen individuele afweging. Het is niet mogelijk om willekeurig aanbieders van ongezonde voeding te weigeren. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde (in lijn met de Omgevingswet), of een gebiedsaanduiding (Besluit ruimtelijke ordening) moet ook kunnen worden gemonitord of een vooraf bepaalde waarde is bereikt en de gemeente moet kaders hebben gesteld over wat zij gaat doen bij een overschrijding of dreigende overschrijding van die waarde. Er dient kortom een maximale waarde van een specifiek gebied te worden bepaald, die verband houdt met de ruimtelijke relevantie: indien de grenswaarde wordt overschreden heeft dit impact op de omgeving c.q. volksgezondheid. Als er wordt uitgegaan van de Omgevingswet, moet een omgevingswaarde ook onderdeel uitmaken van een omgevingsplan.¹¹⁶

5.1 Instrumenten in de Wet ruimtelijke ordening (gebiedsaanduiding)

Als een gemeente op korte termijn, en in voorschot op de invoering van de Omgevingswet, het aanbod van voedselaanbieders in een specifiek gebied zou willen reguleren, gaat dat via het instrument van 'branchering' in het bestemmingsplan. Branchering houdt in dat toelaatbaarheid van vestigingen van detailhandel en/of horeca in een bestemmingsplan afhankelijk wordt gesteld van branche en/of assortiment. Branchering vindt op dit moment in bestemmingsplannen plaats, met het oog op de leefbaarheid van de omgeving en het woon- en leefklimaat.¹¹⁷ Op grond van artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening dient de gemeenteraad van een gemeente een bestemmingsplan vast te stellen.¹¹⁸ In het bestemmingsplan wordt op perceelniveau bepaald welke activiteiten mogen worden verricht (denk hierbij aan de bestemmingen horeca of detailhandel). In diverse bestemmingsplannen van de gemeente Amsterdam wordt de bestemming 'horeca' nader uitgewerkt, en bestaat een aparte regulering voor 'fastfood'.¹¹⁹ Het nadeel van het reguleren van bestemmingen (op perceelniveau) is dat dit direct tot gevolg heeft dat daarmee bepaalde activiteiten op perceelniveau worden gereguleerd. Bijvoorbeeld als op een perceel 'fastfood' niet is toegestaan, mag een aanbieder van fastfood zich in het geheel niet vestigen binnen dat perceel. Ook ontstaat daarmee al snel (een juridische) discussie over de vraag wat verstaan dient te worden onder fastfood.

De opbouw van een bestemmingsplan komt tot uiting in de 'Regeling standaarden ruimtelijke ordening'. Uit deze regeling volgt dat gemeenten de bestemmingsplannen op een uniforme wijze dienen op te bouwen. In dit kader wordt gewezen op bijlage 5 bij voornoemde regeling: 'de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen'. In dit document wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds het hanteren van 'bestemmingen' en anderzijds 'aanduidingen'. Aanduidingen bevatten specificaties van bestemmingen met betrekking tot bijvoorbeeld gebruik en dienen ook te worden uitgewerkt in de planregels. Op basis van de genoemde standaard zijn verschillende aanduidingen te onderscheiden, waaronder de 'gebiedsaanduiding' (zones).

¹¹⁵ Doornhof, Janssen & Moesker, *Gst.* 2016/134.

¹¹⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT).

¹¹⁷ Zie bijvoorbeeld ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1262.

¹¹⁸ Op basis van dit artikel worden voor een goede ruimtelijke ordening aan de in het plan aangewezen gronden een bestemming toegewezen.

¹¹⁹ Rb. Amsterdam 2 augustus 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:5556.

In de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen wordt – ook in het kader van de uniformiteit van bestemmingsplannen – gewerkt met een vaste groep (hoofdgroepen) van gebiedsaanduidingen. Het betreft de volgende groepen:

- geluidzone;
- luchtvaartverkeerzone;
- milieuzone;
- reconstructiewetzone;
- veiligheidszone;
- vrijwaringszone;
- wetgevingszone;
- overige zone.

Voor de gezonde voedselomgeving zou kunnen worden gereguleerd onder de aanduiding 'overige zone'. Op basis van een gebiedsaanduiding worden in de praktijk bijvoorbeeld reeds gebieden gereguleerd op een specifiek thema (hoofdgroep). Denk hierbij aan zones waarbinnen een maximaal geluidsniveau niet mag worden overschreden of de luchtkwaliteit van een bepaalde waarde dient te zijn.¹²⁰ Wij achten het verdedigbaar dat het bevoegd gezag ten aanzien van de voedselomgeving – ervan uitgaande dat dit noodzakelijk is met het oog op de goede ruimtelijke ordening – een waarde bepaalt in de vorm van een 'overige zone'. Daarmee zou het op gebiedsniveau mogelijk worden gemaakt om de voedselomgeving te reguleren. Voor deze zone kan een omgevingswaarde worden afgesproken op grond van een (versie van) het eerder beschreven instrument om de gezonde voedselomgeving te meten, waarbij men kan inzetten op een gebiedsscore van 0 of hoger. In dat geval dient het bevoegd gezag wel in het bestemmingsplan uit te werken hoe deze zone wordt gereguleerd.

Een alternatieve methode is om aansluiting te zoeken bij de (oude) VNG-systematiek van bedrijven en milieuzonering. Op basis van deze systematiek worden bedrijven ingedeeld in een aantal categorieën die samenhangen met de omvang van het milieueffect.¹²¹ Bedrijven met bijna geen milieueffect zitten in een lichte categorie (categorie 1) en bedrijven met een groot milieueffect in een zware categorie (maximaal categorie 6). Een dergelijke indeling zou ook kunnen worden gemaakt voor aanbieders van voeding. Op gebiedsniveau kan dan worden gereguleerd welke categorieën van voedselaanbod zijn toegestaan, waarbij aanbieders uit de zwaardere categorieën zich alleen morgen vestigen in de zone als dit een verbetering inhoudt van de voedselomgeving.

5.2 Afwijking van het bestemmingsplan voor een gezonde voedselomgeving

Op grond van het huidige wettelijke stelsel kan het bevoegd gezag – in dit geval het college van Burgemeester en Wethouders – een vergunning verstrekken waarmee een betrokkene kan afwijken van het geldende bestemmingsplan. Wij gaan er daarbij vanuit dat op basis van het voorgaande een verbod geldt voor nieuwe aanbieders om zich te vestigen binnen de zone, aangezien de voedselomgeving op dat moment ongezond is (onder de 0).

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) kent twee mogelijkheden om dit te organiseren, namelijk via (1) de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid¹²² en (2) de buitenplanse afwijkingsbevoegdheid.¹²³ Het verschil tussen deze varianten is dat de mogelijkheid om af te wijken bij optie 1 (de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid) is uitgewerkt in het bestemmingsplan. Het college van burgemeester en wethouders heeft in dat geval minder beleidsvrijheid, aangezien het kader van de afwijking reeds is uitgewerkt. In deze situatie is het – met het oog op het rechtszekerheidsbeginsel – denkbaar dat het kader op detailniveau wordt uitgewerkt in het bestemmingsplan.

Met betrekking tot de gezonde voedselomgeving zien wij – zoals hiervoor beschreven – de juridische mogelijkheid voor de gemeenteraad om in het bestemmingsplan uit te werken dat binnen een aangewezen zone geen 'ongezond voedsel' mag worden toegevoegd aan de voedselomgeving, totdat sprake is van een

¹²⁰ ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4244.

¹²¹ Bruinsma 2009.

¹²² Zie artikel 2.12, lid 1 onder a, sub 1 Wabo en 3.6 lid 1 onder c Wro.

¹²³ Zie artikel 2.12 lid 1, sub a onder 3 Wabo.

verbetering van de voedselomgeving en deze voldoet aan de criteria van een 'neutrale' dan wel 'schone' voedselomgeving. Zo kunnen gemeenten op gebiedsniveau bepalen of de voedselomgeving gezond is (boven een 0 scoort), of ongezond is (onder een 0 scoort). De vraag of dit haalbaar is, kan positief worden beantwoord, zoals blijkt uit de studie die wij deden een straat in Amsterdam Oost zoals in een navolgend hoofdstuk zal worden besproken. Hier bleek het mogelijk om voedselaanbieders een gezondheidsindicator toe te kennen op basis van het type outlet (bakker, lunchroom, etc.), waarbij: a) deze indicator goed overeenkomt met het daadwerkelijk aanwezige aanbod in de outlet; en b) deze kan worden vertaald naar een score op gebiedsniveau. Om het gezonde voedselaanbod binnen een zone te stimuleren kan zo op het niveau van het bestemmingsplan gebruik worden gemaakt van het instrument van de afwijkingsbevoegdheid.

5.3 Instrumenten in de Omgevingswet (Omgevingswaarde)

Op basis van de Omgevingswet worden de huidige ruimtelijke wet- en regelgeving samengevoegd onder één wet.¹²⁴ Dit betekent dat de materiële inhoud van veel van de ruimtelijke kaders met de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd blijven. De 'Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012' zullen worden vervangen (Invoeringsregeling artikel 3.1). Relevant is in dit kader dat onder de Omgevingswet niet langer zal worden gewerkt met bestemmingsplannen, maar het instrument van het omgevingsplan wordt geïntroduceerd.¹²⁵ De in dit hoofdstuk genoemde methodiek van het meten van de voedselomgeving sluit aan bij de Omgevingswet, aangezien in het omgevingsplan wordt uitgegaan van het reguleren van een gebied binnen een gemeente. Zo wordt onder de Omgevingswet gewerkt met één omgevingsplan (in plaats van meerdere bestemmingsplannen per gemeente). Daarnaast lijkt de wet – zoals eerder toegelicht – met de wijziging van het begrip 'een goede ruimtelijke ordening' naar 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties' verder verbreed te worden (of in ieder geval gelijk te blijven). Naar onze inschatting zal bovengenoemde werkwijze daarom ook mogelijk zijn onder de Omgevingswet, waarbij de gebiedsaanduiding in dat geval onderdeel zal zijn van het omgevingsplan.

¹²⁴ Robbe, *JBN* 2016/29.

¹²⁵ *Idem*.

6. Het meten van de voedselomgeving



6. Het meten van de voedselomgeving

Tot zover hebben we kunnen vaststellen dat de regulering van de voedselomgeving op grond van het voorzorgsbeginsel, onder omstandigheden, als onderdeel van de ruimtelijke ordening mogelijk en noodzakelijk kan zijn, uitgaande van de wetenschappelijke basis waaruit blijkt dat gezondheidsschade kan ontstaan als er onvoldoende keuze is voor gezond voedsel.¹²⁶ Voorwaarden voor deze regulering zijn dat:

- a) De mate van de gezondheid van de voedselomgeving in kaart kan worden gebracht (er een betrouwbaar meetinstrument bestaat);
- b) Er een waarde kan worden bepaald op basis waarvan de voedselomgeving in een bepaald gebied gezond is (een voedselomgevingscore) en;
- c) Er een duidelijk afwegingskader is op basis waarvan de toetsing voor toelating of weigering van voedselaanbieders kan worden uitgevoerd.

Hierbij is het belangrijk om rekening te houden met de specificiteit van het meetinstrument, maar ook met de uitvoerbaarheid. Voedselaanbieders moeten niet onterecht als gezond of ongezond worden gekwalificeerd, maar tegelijkertijd is het voor gemeenten niet uitvoerbaar om regelmatig bij elke voedselaanbieder naar binnen te gaan om het voedselaanbod volledig in kaart te brengen. De vraag is dus of het mogelijk is om een meetinstrument te vinden om de mate van gezondheid te meten op winkelniveau, dat voldoende specifiek is om gezonde en ongezonde voedselaanbieders te onderscheiden en op basis waarvan besloten kan worden over het toelaten van nieuwe voedselaanbieders en waarvan de data op een uitvoerbare manier te verkrijgen zijn. Hieronder worden de methode en resultaten beschreven van een studie die antwoord geeft op deze vragen. De volledige studie wordt verwerkt tot een nadere wetenschappelijke publicatie.

6.1 Methode, design en data verzameling

In het kader van de uitvoerbaarheid zijn allereerst bestaande databronnen met gegevens van de voedselomgeving in kaart gebracht, alsmede bestaande methodes voor het classificeren van voedselaanbieders op basis van gezondheid. Voor de toetsing van de betrouwbaarheid hebben we daarna de meest geschikte methode vergeleken met het daadwerkelijke voedselaanbod van alle winkels in een geselecteerde winkelstraat in Amsterdam. Vervolgens hebben we een voedselomgevingscore voor de hele straat berekend en onderzocht of deze kan dienen als indicator in een afwegingskader voor het toelaten van nieuwe voedselaanbieders. Dit proces is ook weergegeven in Figuur 2.

De locatie van de winkelstraat in deze studie is geselecteerd op advies van de GGD omdat die hier werkte aan een pilot horeca ambitieplan. Het doel was om de horeca in deze straat een kwaliteits- en gezondheidsimpuls te geven. Alle voedselaanbieders in de straat zijn vooraf op de hoogte gebracht van deze studie en hebben ingestemd met deelname. De dataverzameling voor deze studie vond plaats van maart tot juli 2022.

¹²⁶ Gewezen wordt ook op artikel 3.1.1a van het Besluit ruimtelijke ordening waaruit volgt dat onderzoeken niet ouder dan twee jaar aan een bestemmingsplan ten grondslag mogen worden gelegd.

Figuur 2. Overzicht van de stappen die genomen zijn in het onderzoek om te komen tot een meetinstrument voor het reguleren van de voedselomgeving



6.2 Stap 1: verkennen van bestaande databronnen en methoden

Voor de verkenning van bestaande databronnen is gekeken tot welke gegevens gemeenten toegang hebben om het bestaande voedselaanbod in een bepaald gebied in kaart te brengen. Hierbij is onder andere gekeken naar bestemmingsplannen, gebiedsaanduidingen en Locatus data. De Locatus data hebben het meeste potentie, omdat ze onderscheid maken op basis van redelijk specifieke voedselcategorieën (bijvoorbeeld fastfood, café, avondwinkel), terwijl de andere datasets veel bredere categorieën hanteren (bijvoorbeeld 6 categorieën horeca).

Vervolgens is onderzocht wat mogelijk bestaande methoden zijn voor het meten van de gezondheid op voedselaanbieder- en gebiedsniveau in de wetenschappelijke literatuur. Hieruit bleek een eerder ontwikkelde voedselomgevingscore op basis van een Delphi studie met Nederlandse voedselomgevings-experts het beste te passen bij deze casus.¹²⁷ In deze Delphi studie werd experts in verschillende rondes gevraagd om de meest voorkomende groepen voedselaanbieders te scoren op hun impact op de gezondheid van het voedingspatroon. Hierbij is rekening gehouden met de mate van gezondheid van het aanbod, de marketing en hoe frequent mensen de voedselaanbieder bezoeken. Via discussies is vervolgens toegewerkt naar consensus over de mate van gezondheid van iedere groep voedselaanbieders. Deze score loopt van -5 (heel erg ongezond) tot +5 (heel erg gezond). Een groot voordeel van deze score is dat de groepen van voedselaanbieders nagenoeg gelijk zijn aan de categorieën die worden toegepast in de Locatus data en dat de score dus makkelijk gekoppeld kan worden aan deze data. Dit betekent dat gemeenten, via Locatus, toegang hebben tot data met betrekking tot welke categorie voedselaanbieders zich in een gebied bevinden, zonder dat ze deze data zelf hoeven te verzamelen.

De indeling van de verschillende voedselaanbieders en de voedselomgevingscore op basis van de Delphi studie is weergegeven in Tabel 1.

¹²⁷ Timmermans e.a., *International Journal of Environmental Research and Public Health* 2018/15; Poelman e.a., *Public Health Nutrition* 2021/24.

Tabel 1. Overzicht van type voedselaanbieder en de bijbehorende voedselomgevingscore die door middel van een eerdere Delphi studie is toegekend en de daarbij behorende criteria¹²⁸

Type voedselaanbieder	Voedselomgevings-score (lopend van -5 tot en met +5)	Criteria
Fastfood	-4,9	Verkoop van snel bereide maaltijden en snacks, er wordt over de counter verkocht en er zijn zitplekken. Zowel voor consumptie ter plekke als om mee te nemen, maar mogelijk ook bezorgopties. Zoals snackbar en fastfoodketens (McDonalds).
Grillroom	-4,8	Verkoop van gegrild vlees, zoals shoarma en kebab. Er zijn zitplekken in de zaak. Zowel voor consumptie ter plekke als om mee te nemen, of te bezorgen.
Zoetwaren	-4,7	Verkoop van snoep, drop en suikerwaar.
Slijterij	-4,6	Verkoop van alcoholhoudende drank.
Tabakswinkel	-4,5	Verkoop van tabaksproducten, in combinatie met verpakte voedselproducten of zoetwaren, en/of frisdrank en tijdschriften/kaarten.
Benzinestation	-4,5	Verkoop van voedselproducten bij benzinestation
Cupcake / muffinwinkel	-4,5	Verkoop van cupcakes en muffins
Gebak	-4,4	Verkoop van taarten en andere zoete baksels
Chocoladewinkel	-4,3	Verkoop van chocolade, bonbons etc.
Drogist	-4	Verkoop van persoonlijke verzorgingsproducten en gezondheidsproducten en zelfhulpgeneesmiddelen. In combinatie met verkoop van zoetwaren, hartige snacks en/of frisdranken
Ijswinkel	-3,9	Verkoop van ijs voor directe consumptie, eventueel een paar zitplekken
Afhaal	-3,7	Verkoop van snel bereid eten, alleen over de counter of online verkoop, niet bedoeld voor consumptie ter plekke. Geen of een paar zitplekken (1-3 tafeltjes), geen terras. Voor afhaal of bezorging.
Pannenkoeken restaurant	-3,2	Restaurant waar pannenkoeken worden verkocht voor consumptie ter plekke.
Café	-2,3	Plek waar vooral dranken worden verkocht, zowel alcoholische als non-alcoholische dranken. Eventueel verkoop van kleine etenswaren. Bedoeld voor consumptie ter plekke. Zitplekken en bar aanwezig. Eventueel terras.
Avondwinkel	-2,1	Winkel voor etenswaren die in de avonden en/of 's nachts open is.
Café - restaurant	-1,9	Plek waar vooral dranken worden verkocht, maar ook warme maaltijden kunnen worden gegeten. Consumptie ter plekke. Zitplekken en bar aanwezig. Eventueel terras.
Lunchroom	-1,5	Plek voor consumptie van ontbijt en/of lunch. Zitplekken aanwezig, eventueel terras. Consumptie ter plekke. Niet open in avonden.
Kaaswinkel	-1,3	Verkoop van kaas en kaasproducten.
Restaurant	-0,9	Verstrekking van ter plekke bereide (warme) maaltijden, in combinatie met verstrekking van dranken. Consumptie ter plekke. Zitplekken en eventueel terras aanwezig. Bediening aan tafel.
Slager	-0,4	Verkoop van vlees en vleeswaren
Delicatessewinkel	0,2	Verkoop van delicatessen
Mini super	0,3	Kleine supermarkt, waar verpakte en eventueel verse producten worden verkocht.
Poelier	0,6	Verkoop van gevogelte.
Reformwinkel	1,0	Biologisch-dynamische, ecologisch en macrobiotisch geteelde producten aangevuld met voedingssupplement, homeopathische artikelen en kruiden.
Bakker	1,2	Verkoop van brood en baksels, niet bedoeld voor consumptie ter plekke.
Koffie/theezaken	1,3	Verkoop van koffie en/of thee. Eventueel zitplekken om koffie of thee te consumeren.

¹²⁸ Timmermans e.a., *International Journal of Environmental Research and Public Health* 2018/15.

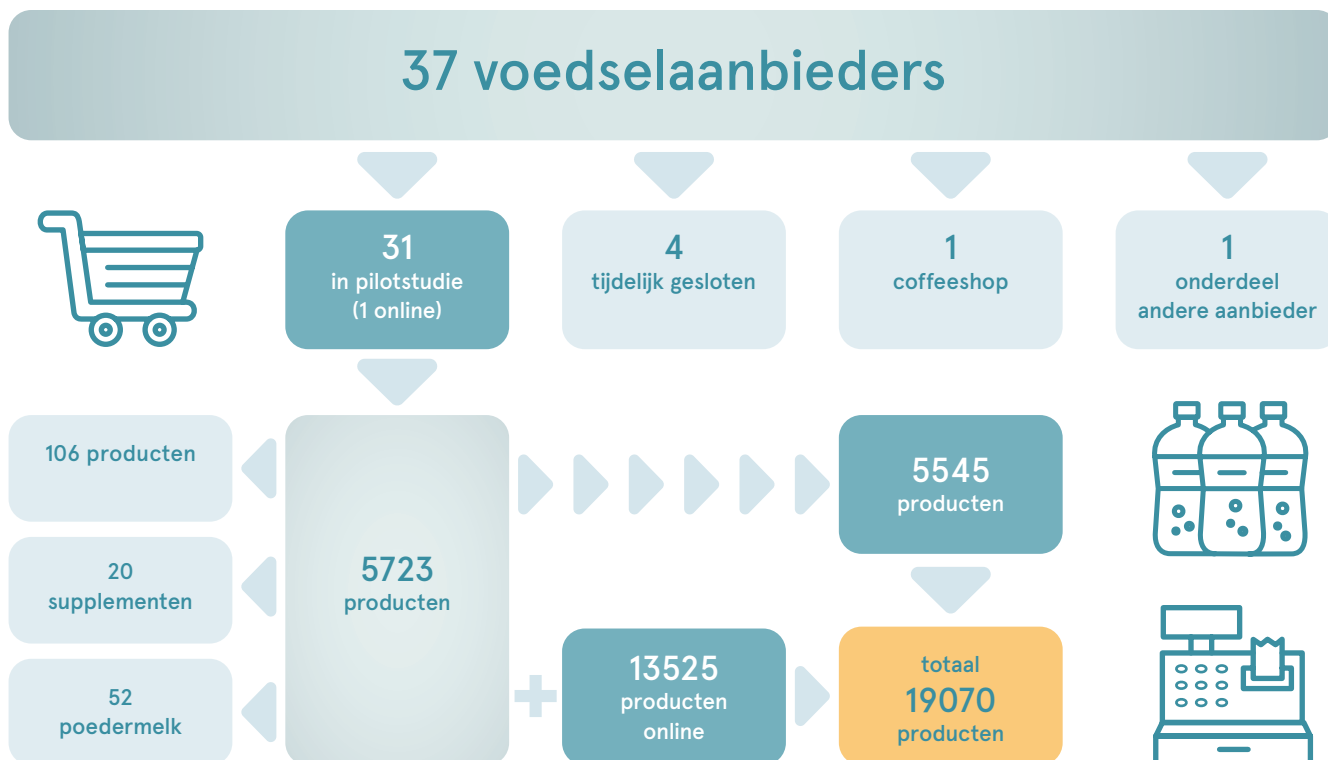
Aziatische supermarkt	1,5	Winkel met voornamelijk Aziatische voedingsmiddelen
(bio)Supermarkt	1,8	Winkel met een breed assortiment aan verse en verpakte voedingsmiddelen en producten, ook verkoop van non-food artikelen zoals verzorgingsproducten en schoonmaakmiddelen.
Turkse Supermarkt	2,0	Winkel met voornamelijk Turkse voedingsmiddelen
Notenwinkel	2,2	Verkoop van noten
Viswinkel	2,8	Verkoop van vis
Groentezaken	4,8	Verkoop van verse groente en fruit

6.3 Stap 2: bepalen betrouwbaarheid van de methode

De volgende vraag is of de methode voldoende specificiteit geeft om de voedselomgeving te meten. Met andere woorden, of het meetinstrument voldoende overeenkomt met de mate van gezondheid van het daadwerkelijk aanwezige aanbod. Hiertoe hebben twee onderzoekers alle voedselaanbieders in de geselecteerde winkelstraat in kaart gebracht tijdens een fysiek bezoek. Hierbij is gekeken naar de eerste bouwlaag en werd bij elk huisnummer bepaald of het om een woning, bedrijf of voedselaanbieder ging. Woningen zijn buiten beschouwing gelaten, van bedrijven werd de naam genoteerd en van voedselaanbieders werd de naam genoteerd en een foto gemaakt. Bij twijfelgevallen (zoals een drogist) werd ook een foto gemaakt. In totaal bevonden zich 35 voedselaanbieders in de pilotstraat, waarvan er 31 zijn meegenomen in de analyses (Figuur 3). Twee voedselaanbieders waren tijdelijk gesloten, twee waren helemaal gesloten en een van de voedselaanbieders was onderdeel van een andere voedselaanbieder, deze zijn als één meegenomen in de analyse. Er was één reguliere supermarkt in de pilotstraat. Hiervan is het online voedselaanbod geanalyseerd met behulp van data van Questionmark omdat het meten van het productaanbod in de supermarkt te veel tijd in beslag nam en al gedaan was door anderen.¹²⁹ Het totale voedselaanbod per voedselaanbieder is vervolgens in kaart gebracht door alle unieke voedingsmiddelen, menu's en/of gerechten per voedselaanbieder te fotograferen. Het gerecht zoals aangeboden op het menu is hierbij gebruikt, ongeacht eventuele variaties die mogelijk zijn (bv. de keuze voor een ander soort broodje).

¹²⁹ 'Questionmark Foundation', www.thequestionmark.org.

Figuur 3. Overzicht van de voedselaanbieders en het voedselaanbod dat is meegenomen voor analyse in deze studie. De gele blokken laten de aanbieders en producten die afgefallen zijn



6.4 Stap 3: gezondheid bepalen volgens de Schijf van Vijf

De mate van gezondheid van het voedselaanbod hebben we bepaald aan de hand van de criteria van de Schijf van Vijf, een wetenschappelijk onderbouwd en breed gebruikt instrument in Nederland dat is ontwikkeld op basis van de Richtlijnen voor Gezonde Voeding van de Gezondheidsraad.¹³⁰ In de Schijf van Vijf staan alle voedingsmiddelen die zorgen voor gezondheidswinst, genoeg voedingsstoffen en energie. Producten binnen de Schijf van Vijf dragen bij aan een gezond voedingspatroon, die erbuiten niet. De Schijf van Vijf is niet geschikt voor het evalueren van de gezondheid van samengestelde gerechten, omdat deze vaak bestaan uit verschillende producten waarvan de exacte samenstelling onbekend is. In plaats daarvan zijn andere maten gebruikt, waaronder de Maaltijdindex en de Broodjesindex.¹³¹ Deze maten geven punten voor gezonde kenmerken en minpunten voor ongezonde kenmerken en hebben afkapwaarden van 30 voor de Maaltijdindex en 15 voor de Broodjesindex.

Gerechten die boven deze waarden scoren vallen binnen de Schijf van Vijf, terwijl lagere scores betekenen dat het gerecht buiten de Schijf van Vijf valt. Hiernaast zijn alle voedingsmiddelen ingedeeld in wel of niet ready-to-eat. Ready-to-eat (RTE) levensmiddelen zijn volgens Commissie Verordening 20753/2005 inzake microbiologische criteria voor levensmiddelen gedefinieerd als: "levensmiddelen die door de producent of de fabrikant bedoeld zijn om rechtstreeks door de mens te worden geconsumeerd, zonder dat verhitting of een andere bewerking nodig is om relevante micro-organismen te elimineren of tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen."¹³²

¹³⁰ Voedingscentrum, 'Gezond eten met de schijf van vijf', <https://www.voedingscentrum.nl/nl/gezond-eten-met-de-schijfvan-vijf.aspx> geraadpleegd op 6 januari 2023.

¹³¹ Kasper e.a., *Appetite* 2016/103; Poelman e.a. 2021, p. 118.

¹³² Zie artikel 2(g) Verordening 20753/2005 inzake microbiologische criteria voor levensmiddelen.

In totaal zijn 5.723 producten meegenomen in het onderzoek, waarvan 178 producten niet ingedeeld konden worden (106 producten voor jonge kinderen omdat de Schijf van Vijf hier niet op van toepassing is, en supplementen en poedermelk zijn ook niet meegenomen (Figuur 3).

6.5 Stap 4: overeenkomst voedselomgevingsscore en voedselaanbod

De resultaten lieten zien dat in 29% van de aanwezige panden voedselaanbieders zaten, in 25% van de panden zaten andere bedrijven en de rest was woningen (46%). Het meest voorkomende type voedselaanbieders was: afhaalzaken (20%), restaurants (14,3%) en fastfoodzaken (11,4%). Het minst voorkomende type was: avondwinkels, cafés, grillrooms, slagers, supermarkten, Aziatische en Turkse supermarkten (allemaal 1 keer). 17 type voedselaanbieders kwamen niet voor in de geselecteerde straat.

Tabel 2. Overzicht van alle type voedselaanbieders en hoe vaak deze voorkomen in de straat (N=31 aanbieders)

Categorie	Frequentie	Percentage (%)
Afhaal	7	20,0
Restaurant	5	14,3
Fastfood	4	11,4
Lunchroom	3	8,6
Bakker	2	5,7
Café-Restaurant	2	5,7
Drogist	2	5,7
Overig*	2	5,7
Tabakswinkel	2	5,7
Avondwinkel	1	2,9
Café	1	2,9
Grillroom	1	2,9
Slager	1	2,9
Supermarkt	1	2,9
Turkse supermarkt	1	2,9
Benzinestation	0	
Chocoladewinkel	0	
Cupcake / muffin winkel	0	
Delicatessewinkel	0	
Gebak	0	
Groentezaken	0	
IJswinkel	0	
Kaaswinkel	0	
Koffie/theezaken	0	
Mini super	0	
Notenwinkel	0	
Pannenkoekenrestaurant	0	
Poelier	0	
Reformwinkel	0	
Slijterij	0	
Viswinkel	0	
Zoetwaren	0	

* Overige voedselaanbieders waren niet in te delen in een categorie

Van het totale voedselaanbod in de straat viel 76,9% buiten de Schijf van Vijf en 23,1% binnen de Schijf van Vijf. De voedselaanbieders met de hoogste percentages producten in de Schijf van Vijf waren de Aziatische supermarkt (43,2%), de lunchrooms (40,4%) en de Turkse supermarkt (39,7%). De grillroom (1,7%), fastfood-aanbieders (3,3%), en het café (8,0%) hadden de laagste percentages producten in de Schijf van Vijf. Van de producten in de straat was 62,3% ingedeeld als ready-to-eat. De analyse van het voedselaanbod van de supermarkt liet vergelijkbare resultaten zien. Zo'n 81,3% van het voedselaanbod viel buiten de Schijf van Vijf en 50,2% van het productaanbod was ready-to-eat.

In Tabel 3 is te zien in hoeverre de voedselomgevingsscore en de resultaten van de fysieke meting volgens de Schijf van Vijf overeenkomen. In twee gevallen gaf de voedselomgevingsscore een positieve score, terwijl het percentage Schijf van Vijf producten relatief laag was, namelijk bij de bakker en de supermarkt. Bij de lunchroom was dit andersom, het aandeel Schijf van Vijf producten was hier relatief hoog, terwijl de voedselomgevingsscore negatief was. Al met al was onze voedselomgevingsscore dus positiever dan het daadwerkelijke voedselaanbod en dus gaf de voedselomgevingsscore een overschatting van de mate van gezondheid van de straat.

Tabel 3. Vergelijking aandeel Schijf van Vijf producten en de voedselomgevingsscore per type voedselaanbieder uit de winkelstraat

Type voedselaanbieder	Gemiddeld % producten binnen Schijf van Vijf	Voedselomgevings-score	Totale voedselomgevingsscore per type voedselaanbieder
Grillroom	1,7	-4.8	-4.8
Fastfood	3,3	-4.9	$-4.9 \times 4 = -19.6$
Café	8,0	-2.3	-2.3
Avondwinkel	8,9	-2.1	-2.1
Drogist	10,2	-4.0	$-4.0 \times 2 = -8.0$
Afhaal	10,8	-3.7	$-3.7 \times 7 = -25.9$
Bakker	13,7	1.2	$1.2 \times 2 = 2.4$
Tabakswinkel	16,1	-4.5	$-4.5 \times 2 = -9.0$
Supermarkt	18,7	1.8	1.8
Restaurant	21,8	-0.9	$-0.9 \times 5 = -4.5$
Café-restaurant	23,6	-1.9	$-1.9 \times 2 = -3.8$
Slager	28,4	-0.4	-0.4
Turkse supermarkt	39,7	2.0	2.0
Lunchroom	40,4	-1.5	$-1.5 \times 3 = -4.5$
Aziatische supermarkt	43,2	1.5	1.5
Totale voedselomgevings-score straat			-77.2

6.6 Voedselomgevingsscore per gebied

Als uitgangspunt in de studie, en om de methode bruikbaar te maken voor een meetinstrument met afwegingskader zijn de individuele voedselomgevingsscores opgeteld om zodoende tot een totale voedselomgevingsscore te komen voor een bepaald gebied. Voor deze totale voedselomgevingsscore geldt dat als een gebied een 0 scoort, de hoeveelheid ongezonde en gezonde aanbieders ongeveer even groot is. Daarbij geldt ook dat hoe negatiever de waarde, hoe ongezonder de voedselaanbieders in een gebied en hoe positiever de waarde, hoe gezonder de voedselaanbieders zijn.

Omdat er geen wetenschappelijk methode bestaat voor het bepalen van een exacte waarde, ligt het voor de hand om vanuit het voorzorgsbeginsel uit te gaan van een waarde die neutraal is. De waarde 0 is conservatief gekozen om zoveel mogelijk keuzevrijheid te garanderen voor burgers, en kan in theorie ook lager of hoger worden ingezet. Hierbij kan nog worden gekozen voor een afwijking, afhankelijk van de doelen die horen bij een bepaald gebied. Zo kan bijvoorbeeld in het gebied rondom een school gestreefd worden naar een gezondere voedselomgeving, om op die manier jongeren extra te beschermen.

Als we kijken naar de geselecteerde winkelstraat uit onze studie dan vinden we een totale voedselomgevingscore van -77.2 wat duidt op een omgeving met vooral ongezonde aanbieders, met een score lager dan nul. Deze resultaten laten zien dat deze methode (de koppeling van de voedselomgevingscore met Locatus data) met een voldoende mate van zekerheid een uitspraak kan doen over de mate van gezondheid van het voedselaanbod per voedselaanbieder, en dat daar ook een totale voedselomgevingscore voor het hele gebied aan kan worden gekoppeld. Deze score kan gebruikt worden voor een juridisch afwegingskader teneinde invulling te geven aan een vergunningenstelsel. Het is aan te bevelen om deze studie te herhalen in gebieden met een ander winkel- en voedselaanbod, om zo verdere kennis te ontwikkelen over de voorspellende waarde van Locatus data op het voedselaanbod in diverse winkels.

7. Hoe zou het meetinstrument kunnen werken in de praktijk?



7. Hoe zou het meetinstrument kunnen werken in de praktijk?

Om een voorstelling voor de handhavingspraktijk te maken is een mogelijk afwegingskader opgesteld dat kan worden gebruikt om te bepalen of een bepaalde categorie voedselaanbieder zich wel of niet mag vestigen in een straat/zone (Figuur 4). Voor elk gebied moet eerst de totale voedselomgevingscore bepaald worden als onderdeel van het bestaande bestemmings/omgevingsplan, zoals beschreven in voorgaand hoofdstuk. Op basis van deze data geldt dan dat als een aangewezen gebied of zone een totale voedselomgevingscore van minder dan een 0 heeft een voedselaanbieder zich hier alleen vestigen kan als deze een voedselomgevingscore van 0 of hoger heeft. Als er in een (overige) zone een positieve voedselomgevingscore is (meer dan 0) dan mag een voedselaanbieder zich hier vestigen zolang hij de waarde niet tot onder de 0 brengt. Om dit te kunnen bepalen moet elke nieuwe voedselaanbieder een vergunningsaanvraag indienen bij de gemeente om zich te vestigen.

Figuur 4. Afwegingskader voor het reguleren van de voedselomgeving in een bepaald gebied of zone



Hierbij is wel van belang dat de voorwaarden om de omgevingsvergunning te kunnen verkrijgen van het college van Burgemeester en Wethouders voldoende concreet dienen te zijn in verband met de rechtszekerheid van eventuele aanbieders van voedsel. Als laatste zijn er nog een aantal specifieke overwegingen waarbij andere afwegingen en keuzes gemaakt kunnen worden. Hieronder leggen we het voorbeeld van gebieden rondom scholen uit. In dat geval kan de gemeente kiezen voor een ander afwegingskader.

7.1 Gebied rondom scholen

Er is veel onderzoek gedaan naar de voedselomgeving rondom scholen, waaronder in Nederland. Onderzoek in Utrecht liet zien dat van de 115 middelbare scholen er maar 7 scholen waren zonder voedselaanbieders binnen een straal van 400 m. Voor de andere scholen waren de meest voorkomende type voedselaanbieders lunchrooms (17,4%) en fastfoodoutlets (15,7%). Producten die het meest aangeboden werden in de schoolomgeving waren non-alcoholische dranken, waarvan suikerhoudende dranken (84,3%) meer werden aangeboden dan light frisdranken (77,4%) en water (67%). Fruit en groentesnacks werden wel aangeboden in de schoolomgeving, maar bij een minderheid van de voedselaanbieders, namelijk respectievelijk 23,5% en 12,2%. Ook in deze stad bleek dat ongezonde producten vaker in de aanbieding waren dan gezonde producten. Ter illustratie, suikerhoudende dranken waren bij 27,8% van de voedselaanbieders rondom scholen in de aanbieding, terwijl dit voor water maar bij 3,5% van de voedselaanbieders gold. Tevens prezen de buitenreclames (bijvoorbeeld in bushokjes) in de schoolomgeving vaker voedingsmiddelen die niet in een gezond voedingspatroon passen (58%) aan dan voedingsmiddelen die wel bijdragen aan gezondheid (13.7%).¹³³

In Vlaanderen werden vergelijkbare resultaten gevonden: onderzoek liet zien dat er veel aanbod was van ongezond voedsel rondom scholen in Vlaanderen. Binnen een wandelafstand van 1000 meter rondom middelbare scholen waren gemiddeld zo'n 7,6 'gemakswinkels' en 12,7 fastfoodoutlets aanwezig.¹³⁴ De onderzoeken naar de school-voedselomgeving benadrukken dat rondom scholen voornamelijk ongezond voedsel werd aangeboden, waardoor de keuze voor gezond eten niet makkelijk is. Gemeenten zouden ervoor kunnen kiezen om – gezien het voorgaande – expliciet gebiedsaanduidingen te maken voor de gebieden rondom scholen. Kinderen en jongvolwassenen zijn – zo volgt uit onderzoek en dit is eerder beschreven in dit rapport – namelijk een kwetsbare doelgroep in het kader van (on)gezond voedsel.¹³⁵ Gemeenten zouden dan kunnen werken met iets strengere waarden in een gebied rondom scholen, zodat wordt toegewerkt naar een voedselomgeving met nog meer gezond voedselaanbod.

7.2 Beperking van de vrije diensten op grond van de Dienstenrichtlijn

Bij het voorgaande zullen het gemeenten zijn die het beleid moeten bepalen en invulling moeten geven aan de regulering van ongezond voedsel. Dat is niet eenvoudig, te meer nu in dat kader ook rekening moet worden gehouden met de Dienstenrichtlijn, die in Nederland in de Dienstenwet is geïmplementeerd.¹³⁶ In het algemeen geldt dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op de ruimtelijke ordening, tenzij in bestemmingsplannen economische activiteiten van individuele dienstverrichters worden beperkt of anderszins gereguleerd.¹³⁷ In de Memorie van Toelichting van de Dienstenwet wordt hier het voorbeeld gegeven dat de verkoop van goederen in een winkel in beginsel niet onder de Dienstenrichtlijn zou vallen.¹³⁸ Echter, in het geval van een voedselaanbieder zal er vaak sprake zijn van een combinatie van economische activiteiten. Hiernaast is in meer recente jurisprudentie het kader van de toepassing van de Dienstenrichtlijn steeds ruimer getrokken, waarbij ook zuiver interne situaties en de handel in goederen in het toepassingsgebied van de Dienstenrichtlijn zijn gekomen. In dit opzicht is de toepassing van de Dienstenrichtlijn breder in de context van de ruimtelijke ordening dan overweging 9 van de Richtlijn doet vermoeden.¹³⁹ De Afdeling heeft hiernaast meerdere keren geoordeeld dat activiteiten van een horecabedrijf tevens Europeesrechtelijk worden gereguleerd en een dienst betreffen in de zin van de Dienstenrichtlijn.¹⁴⁰ In dat geval zou een vergunning enkel kunnen geweigerd als deze gerechtvaardigd kan worden. TN: een wat cryptische zin. Gelet op het belang van Dienstenrichtlijn verdient deze passage verdere uitwerking/concretisering.

¹³³ Timmermans e.a., *International Journal of Environmental Research and Public Health* 2018/15.

¹³⁴ Smets & Vandevijvere 2021.

¹³⁵ Vanoutrive & Cant 2020; Zie verder: Toumpakari, Haase & Johnson, *Public Health Nutrition* 2016/19.

¹³⁶ Zie Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU 2006 L 376). Zie verder artikel 2 Dienstenwet.

¹³⁷ Implementatie van Europese regelgeving betreffende het verkeer van diensten op de interne markt (Dienstenwet) (*Kamerstukken II* 2007/08, 31579, nr. 3 (MvT)).

¹³⁸ Implementatie van Europese regelgeving betreffende het verkeer van diensten op de interne markt (Dienstenwet) (*Kamerstukken II* 2007/08, 31579, nr. 3 (MvT) par. 3.4.2).

¹³⁹ Idem, par. 3.2.5 voor een uitgebreide uiteenzetting. Zie HvJ EU 30 januari 2018, Gevoegde zaken C-360/15 en C-31/16, ECLI:EU:C:2018:44 (*Visser Vastgoed Beleggingen*) en zie verder over ruimtelijke beleidsregels Rb. Amsterdam 9 oktober 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:7549.

¹⁴⁰ ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2174.

Voor de situatie waar gemeenten zouden willen toewerken naar een neutrale voedselomgevingscore van 0 in een bestemmingsgebied is het dan van belang dat de eisen die gesteld worden aan de te verlenen vergunningen, zowel eisen kunnen betreffen aan dienstverleners die zich permanent vestigen, en eisen die worden gesteld aan aanbieders die zich tijdelijk vestigen.¹⁴¹ Bij permanente aanbieders kunnen meer beperkingen worden opgelegd en dus strengere eisen worden gesteld. Bij het weren van ongezonde aanbieders zullen de beperkingen voor het verkrijgen van een vergunning niet snel liggen op de soort die op grond van artikel 14 van de Dienstenrichtlijn sowieso verboden zijn. De beperkingen zoals aan de orde zijn in artikel 15 lid 2 sub a van de Dienstenrichtlijn liggen dan meer voor de hand, waarbij er binnen een bepaald bestemmingsgebied of zone een kwantitatieve belemmering wordt opgelegd ten aanzien van het aanbod ongezond voedsel afhankelijk van voedselomgevingscore in dat gebied.

In dat geval zou een eventueel vergunningstelsel geen discriminerende werking mogen hebben, nodig moeten zijn om dwingende redenen van algemeen belang, in de geval de gezondheid, en het nagestreefde doel niet door minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.¹⁴² Ten aanzien van dit laatste punt wordt opgemerkt dat de rechter hieraan vol toetst en het daarom van belang is dat de beperkende maatregelen voor vestiging of dienstverrichting uitgebreid worden gemotiveerd.¹⁴³ In dat kader wijzen wij tevens op hoofdstuk 5 van het eerder verrichte onderzoek waarin het juridisch kader van de Dienstenrichtlijn uitgebreid is toegelicht.¹⁴⁴

Naar ons oordeel is het in beginsel mogelijk om met de voorziene regulering op het niveau van een zone – zoals uitgewerkt in dit onderzoeksrapport – de voedselomgeving te reguleren en tevens te voldoen aan het kader van de Dienstenrichtlijn met een beroep op de volksgezondheid als rechtvaardigingsgrond. Dit laatste punt is evenwel een aandachtspunt in de uitwerking van nieuw beleid.

7.3 Conclusie

De auteurs zijn zich bewust van de brief van de staatssecretaris van VWS d.d. 4 juni 2021,¹⁴⁵ waarin – mede op basis van eerder onderzoek van de Universiteit van Amsterdam¹⁴⁶ – wordt gesteld dat het niet mogelijk is om de voedselomgeving op basis van het huidige wettelijke kader te reguleren. In de voornoemde kamerbrief staat hierover:

*"In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet wordt verwezen naar een gezonde omgeving; er staat dat 'het instrumentarium van de Omgevingswet ook is gericht op het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving. De gezondheid van de mens wordt in de praktijk bepaald door vier factoren: erfelijkheid, leefstijl, gezondheidszorg en leefmilieu.' Het is momenteel mogelijk om via het bestemmingsplan aanbieders van ongezond voedsel te weren, indien daar 'ruimtelijke argumenten' (zoals stank- of geluidsoverlast) aan ten grondslag liggen. Dit zal onder de nieuwe Omgevingswet in feite niet veranderen; het omgevingsplan (dat in de plaats komt van het bestemmingsplan) biedt alleen mogelijkheden om aanbieders van ongezond voedsel te weren als daar argumenten aan ten grondslag liggen die betrekking hebben op de 'fysieke leefomgeving'. Het gemeentelijke instrumentarium, zowel onder de huidige ruimtelijke ordeningsregelgeving als onder de nieuwe Omgevingswet die in 2022 in werking treedt, biedt geen 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"*¹⁴⁷

¹⁴¹ Artikelen 9–15 Dienstenrichtlijn. Zie verder artikel 16 Dienstenrichtlijn.

¹⁴² Kenniscentrum Europa Decentraal, 'Mag een gemeente in haar standplaatsenbeleid het aanbod van ongezond voedsel in de buurt van scholen tegengaan?' <<https://europadecentraal.nl/praktijkvraag/mag-eeen-gemeente-in-haar-standplaatsenbeleid-het-aanbod-van-ongezond-voedsel-in-de-buurt-van-scholen-tegengaan/>> geraadpleegd 19 augustus 2023.

¹⁴³ ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062.

¹⁴⁴ Van Kolschooten e.a. 2020.

¹⁴⁵ Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 4 juni 2021 (*Kamerstukken II 2020/21, 32793, nr. 551*).

¹⁴⁶ Van Kolschooten e.a. 2020.

¹⁴⁷ Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 4 juni 2021 (*Kamerstukken II 2020/21, 32793, nr. 551, p. 5*).

Alhoewel deze stelling op grond van de uitkomsten van eerder onderzoek te begrijpen is, is deze analyse niet volledig in het licht van het onderhavige onderzoek. Uit nader onderzoek volgt immers dat op basis van het ruimtelijk ordeningsrecht en het voorzorgbeginsel activiteiten ook kunnen worden gereguleerd indien en voor zover aannemelijk is dat die activiteit een ruimtelijke uitstraling heeft en dat er ernstige gezondheidsschade moet worden voorkomen. Van die situatie gaat de staatssecretaris ook uit:

"Ongezonde voeding is na roken de belangrijkste oorzaak van ziekten in Nederland. In 1990 had één op de drie volwassen Nederlanders overgewicht. Sindsdien is het aantal volwassen Nederlanders met overgewicht gestegen naar één op de twee in 2018. Van de kinderen van 4 tot en met 17 jaar oud had 13,2% in 2019 overgewicht. Overgewicht en obesitas worden voor het grootste deel veroorzaakt door een ongezond voedingspatroon in combinatie met onvoldoende lichaamsbeweging. Ongezonde voeding zorgt voor 8,1% van de ziektelast, jaarlijks 12.900 doden en € 6 miljard aan zorgkosten. De voedselomgeving speelt hierbij een belangrijke rol."¹⁴⁸

Gezondheid maakt kortom ook onderdeel uit van 'een goede ruimtelijke ordening' en brengt met zich mee dat de gemeenteraad – als bevoegd gezag – dient te onderzoeken of een plan (met bijvoorbeeld veel ongezond voedsel) niet zodanige risico's voor de volksgezondheid meebrengt dat het woon- en leefklimaat onaanvaardbaar verslechtert. Op basis van het huidige wetenschappelijke bewijs en met de toevoeging van een transparant ruimtelijk meetinstrument is het wel degelijk mogelijk om het voedselaanbod ruimtelijk te reguleren op basis van bestaande wet- en regelgeving. Naar ons oordeel laat dat onverlet dat het wenselijk kan zijn is dat de wetgever op dit onderdeel de wetgeving verduidelijkt en waar nodig invulling geeft aan de wijze waarop gemeenten de voedselomgeving ruimtelijk kunnen reguleren. Zeker als dit gemeenten een steuntje in de rug kan geven, omdat het reguleren van de ongezonde voedselomgeving kan leiden tot juridische procedures en gemeenten zich vooralsnog in onontgonnen terrein zullen moeten begeven.

¹⁴⁸ Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 4 juni 2021 (*Kamerstukken II 2020/21, 32793*, nr. 551, p. 2).

8. Literatuurlijst



8. Literatuurlijst

Ball & Crawford/Crawford e.a. 2010

K. Ball & D. Crawford/D. Crawford e.a., 'The role of socio-cultural factors in the obesity epidemic', in: *Obesity epidemiology: from aetiology to public health*, Oxford University Press New York 2010, p. 105-118.

Bamberg 2022

P. Bamberg, *De Suikertax op frisdrank: een gerechtvaardigde beperking van de keuzevrijheid* (LLM Thesis), Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2022.

Barkhuysen, Kansen in het Omgevingsrecht; opstellen aangeboden aan prof. mr. N.S.J. Koeman 2010, p. 45-76

T. Barkhuysen, 'De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak', *Kansen in het Omgevingsrecht; opstellen aangeboden aan prof. mr. N.S.J. Koeman* 2010, p. 45-76.

Bivoltsis e.a., International Journal of Health Geographics 2018/17

A. Bivoltsis e.a., 'Food environments and dietary intakes among adults: does the type of spatial exposure measurement matter? A systematic review', *International Journal of Health Geographics* 2018/17, afl. 1, p. 19, doi:10.1186/s12942-018-0139-7.

Black, Moon & Baird, Health & Place 2014/27

C. Black, G. Moon & J. Baird, 'Dietary inequalities: what is the evidence for the effect of the neighbourhood food environment?', *Health & Place* 2014/27, p. 229-242, doi:10.1016/j.healthplace.2013.09.015.

Boeve 2017

M.N. Boeve, *Het omgevingsrecht van de compacte stad: Het omgevingsrechtelijk instrumentarium voor verdichting en functiemenging in het stedelijk gebied*, 2017, <https://dare.uva.nl>.

Boswell & Kober, Obesity Reviews: An Official Journal of the International Association for the Study of Obesity 2016/17

R.G. Boswell & H. Kober, 'Food cue reactivity and craving predict eating and weight gain: a meta-analytic review', *Obesity Reviews: An Official Journal of the International Association for the Study of Obesity* 2016/17, afl. 2, p. 159-177, doi:10.1111/obr.12354.

Brown e.a., Social Science & Medicine (1982) 2022/306

H. Brown e.a., 'No new fast-food outlets allowed! Evaluating the effect of planning policy on the local food environment in the North East of England', *Social Science & Medicine (1982)* 2022/306, p. 115126, doi:10.1016/j.socscimed.2022.115126.

Bruinsma 2009

R. Bruinsma, *Bedrijven in Milieuzonering*, Den Haag: Sdu 2009.

Buuren e.a. 2017

P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer, a Wolters Kluwer business 2017.

Casey e.a., Food Quality and Preference 2014/31

R. Casey e.a., 'Determinants of childhood obesity: What can we learn from built environment studies?', *Food Quality and Preference* 2014/31, p. 164-172, doi:10.1016/j.foodqual.2011.06.003.

Caspi e.a., Health & Place 2012/18

C.E. Caspi e.a., 'The local food environment and diet: a systematic review', *Health & Place* 2012/18, afl. 5, p. 1172-1187, doi:10.1016/j.healthplace.2012.05.006.

City Deal e.a. 2021

City Deal e.a., *Gemeentelijk instrumentarium voor een gezonde voedselomgeving*, Amsterdam 2021, <https://openresearch.amsterdam>.

Cobb e.a., *Obesity* 2015/23

L.K. Cobb e.a., 'The relationship of the local food environment with obesity: A systematic review of methods, study quality, and results', *Obesity* 2015/23, afl. 7, p. 1331-1344, doi:10.1002/oby.21118.

Dieterle, *Food Ethics* 2019/5

J.M. Dieterle, 'Shifting the Focus: Food Choice, Paternalism, and State Regulation', *Food Ethics* 2019/5, afl. 1, p. 2, doi:10.1007/s41055-019-00059-z.

Dietvorst 2019

R. Dietvorst, 'Ongezond voedsel en preventie', in: B.C.A. Toebes e.a., *Ongezond gedrag: de rol van het recht: Preadvies VGR 2019* (Pre-advies Vereniging voor Gezondheidsrecht), Den Haag: Sdu Uitgevers 2019.

Djojosoeparto e.a., *International Journal of Public Health* 2022/67

S.K. Djojosoeparto e.a., 'How can National Government Policies Improve Food Environments in the Netherlands?', *International Journal of Public Health* 2022/67, p. 1604115, doi:10.3389/ijph.2022.1604115.

Doornhof, Janssen & Moesker, *Gst.* 2016/134

H. Doornhof, R. Janssen & H.C.W.M. Moesker, 'Plangever moet zijn werkvoorbereider serieus nemen', *Gst.* 2016/134, afl. 7445.

Downs e.a., *Foods* 2020/9

S.M. Downs e.a., 'Food Environment Typology: Advancing an Expanded Definition, Framework, and Methodological Approach for Improved Characterization of Wild, Cultivated, and Built Food Environments toward Sustainable Diets', *Foods* 2020/9, afl. 4, p. 532, doi:10.3390/foods9040532.

EHRM 2022

EHRM, *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights. Right to respect for private and family life, home and correspondence*, 2022.

Van Erpecum e.a., *Preventive Medicine* 2022/155

C.-P.L. van Erpecum e.a., 'The association between fast-food outlet proximity and density and Body Mass Index: Findings from 147,027 Lifelines Cohort Study participants', *Preventive Medicine* 2022/155, p. 106915, doi:10.1016/j.ypmed.2021.106915.

Eyal, *Journal of Medical Ethics* 2014/40

N. Eyal, 'Paternalism, French fries and the weak-willed Witness', *Journal of Medical Ethics* 2014/40, afl. 5, p. 353-354, doi:10.1136/medethics-2013-101555.

Feng e.a., *Health & Place* 2010/16

J. Feng e.a., 'The built environment and obesity: a systematic review of the epidemiologic evidence', *Health & Place* 2010/16, afl. 2, p. 175-190, doi:10.1016/j.healthplace.2009.09.008.

Food Standards Agency

Food Standards Agency, *Safe method: Ready-to-eat food*, , www.food.gov.uk.

Foort & Kevelam 2015

S. Foort & J. Kevelam, 'Het waarborgen van duurzaamheid in de Omgevingswet (Ensuring Sustainability in the Dutch Environmental Planning Act)', 2015, <https://papers.ssrn.com>.

Gamba e.a., *Journal of Community Health* 2015/40

R.J. Gamba e.a., 'Measuring the food environment and its effects on obesity in the United States: a systematic review of methods and results', *Journal of Community Health* 2015/40, afl. 3, p. 464-475, doi:10.1007/s10900-014-9958-z.

Gemeente Amsterdam 2019

Gemeente Amsterdam, *Gewicht en leefstijl van kinderen in Amsterdam* (Amsterdamse Aanpak Gezond Gewicht), 2019.

Gezondheidsraad 2022

Gezondheidsraad, *Advies Kansen voor gezondheidswinst in omgevingsbeleid - Advies - Gezondheidsraad*, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2022, www.gezondheidsraad.nl.

Harbers e.a., *Nutrition Journal* 2021/20

M.C. Harbers e.a., 'Residential exposure to fast-food restaurants and its association with diet quality, overweight and obesity in the Netherlands: a cross-sectional analysis in the EPIC-NL cohort', *Nutrition Journal* 2021/20, afl. 1, p. 56, doi:10.1186/s12937-021-00713-5.

Ten Have & Willems, *Bijblijven* 2016/32

M. ten Have & D.L. Willems, 'Een gezonde leefstijl: heiligt het doel de middelen?', *Bijblijven* 2016/32, afl. 3, p. 195-203, doi:10.1007/s12414-016-0140-7.

Hawkes, *Globalization and Health* 2006/2

C. Hawkes, 'Uneven dietary development: linking the policies and processes of globalization with the nutrition transition, obesity and diet-related chronic diseases', *Globalization and Health* 2006/2, afl. 1, p. 4, doi:10.1186/1744-8603-2-4.

Hendriks e.a. 2013

A.C. Hendriks e.a., *Thematische Wetsevaluatie Zelfbeschikking in de Zorg*, Den Haag: ZonMW 2013.

Hendriksen e.a., *Public Health Nutrition* 2021/24

A. Hendriksen e.a., 'How healthy and processed are foods and drinks promoted in supermarket sales flyers? A cross-sectional study in the Netherlands', *Public Health Nutrition* 2021/24, afl. 10, p. 3000-3008, doi:10.1017/S1368980021001233.

Hoening e.a., *Health & place* 2023/81

J.C. Hoening e.a., 'Who uses what food retailers? A cluster analysis of food retail usage in the Netherlands', *Health & place* 2023/81, p. 103009.

IPCC 2023

IPCC, *AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023*, 2023, www.ipcc.ch.

Kasper e.a., *Appetite* 2016/103

N. Kasper e.a., 'The Healthy Meal Index: A tool for measuring the healthfulness of meals served to children', *Appetite* 2016/103, p. 54-63, doi:10.1016/j.appet.2016.02.160.

Kegge 2020/75

R. Kegge, 'Voorzorg op het juiste niveau? Over gezondheidsrisico's en het voorzorgbeginsel in de ruimtelijke ordening', 2020/75, afl. 8, p. 566-574.

Van Kolfschooten e.a. 2020

H. van Kolfschooten e.a., *Juridisch instrumentarium voor een gezonde voedselomgeving in de stad*, Amsterdam 2020, <https://openresearch.amsterdam>.

Van Kolfschooten e.a., *Nederlands Juristenblad* 2021/96

H. van Kolfschooten e.a., 'De gezonde voedselomgeving: Juridische (on)mogelijkheden voor gemeenten', *Nederlands Juristenblad* 2021/96, afl. 573, <https://dare.uva.nl>.

Kremers e.a., *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity* 2006/3

S.P. Kremers e.a., 'Environmental influences on energy balance-related behaviors: A dual-process view', *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity* 2006/3, afl. 1, p. 9, doi:10.1186/1479-5868-3-9.

De Krom, Vonk & Muilwijk 2020

M. de Krom, M. Vonk & H. Muilwijk, *Voedselconsumptie veranderen: bouwstenen voor beleid om verduurzaming van eetpatronen te stimuleren*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2020, <https://library.wur.nl>.

De Langen, Kukenheim & Voortman, *NRC* 2019

S. de Langen, S. Kukenheim & L. Voortman, 'Wethouders grote steden: tijd voor een suikertaks op frisdrank', *NRC* 2019, www.nrc.nl.

Leenen e.a. 2020

H.J.J. Leenen e.a., *Handboek gezondheidsrecht* (Boom Masterreeks), Den Haag: Boom juridisch 2020.

Legemaate, *TvGR* 2014/38

J. Legemaate, 'Zelfbeschikking in de participatiesamenleving', *TvGR* 2014/38, afl. 2, p. 93-93, doi:10.5553/TvGR/016508742014038002001.

Marseille & Tolsma 2016

A.T. (Albert T. Marseille & H.D. Tolsma, *Bestuursrecht Deel 2 Rechtsbescherming tegen de overheid* (Boom Juridische studieboeken), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2016.

***Nationaal Preventieakkoord* 2018**

Nationaal Preventieakkoord, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2018, www.rijksoverheid.nl.

Nishtar e.a., *The Lancet* 2018/392

S. Nishtar e.a., 'Time to deliver: report of the WHO Independent High-Level Commission on NCDs', *The Lancet* 2018/392, afl. 10143, p. 245-252, doi:10.1016/S0140-6736(18)31258-3.

Ntarladima e.a., *The Lancet Planetary Health* 2022/6

A.-M. Ntarladima e.a., 'Associations between the fast-food environment and diabetes prevalence in the Netherlands: a cross-sectional study', *The Lancet Planetary Health* 2022/6, afl. 1, p. e29-e39, doi:10.1016/S2542-5196(21)00298-9.

Pinho e.a., *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity* 2020/17

M.G.M. Pinho e.a., 'Recent changes in the Dutch foodscape: socioeconomic and urban-rural differences', *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity* 2020/17, afl. 1, p. 43, doi:10.1186/s12966-020-00944-5.

Poelman e.a., *European Journal of Preventive Cardiology* 2018/25

M. Poelman e.a., 'Relations between the residential fast-food environment and the individual risk of cardiovascular diseases in The Netherlands: A nationwide follow-up study', *European Journal of Preventive Cardiology* 2018/25, afl. 13, p. 1397-1405, doi:10.1177/2047487318769458.

Poelman e.a. 2021

M.P. Poelman e.a., *Monitoring van de mate van gezondheid van het aanbod en de promoties van supermarkten en out-of-home-ketens: Inzicht in de huidige stand van zaken en aanbevelingen voor het opzetten van een landelijke monitor*, Wageningen University & Research 2021, <https://research.wur.nl>, doi:10.18174/555613.

Poelman e.a., *Public Health Nutrition* 2021/24

M.P. Poelman e.a., 'Does the neighbourhood food environment contribute to ethnic differences in diet quality? Results from the HELIUS study in Amsterdam, the Netherlands', *Public Health Nutrition* 2021/24, afl. 15, p. 5101-5112, doi:10.1017/S1368980021001919.

Poelman, Thornton & Zenk, *European Journal of Clinical Nutrition* 2020/74

M.P. Poelman, L. Thornton & S.N. Zenk, 'A cross-sectional comparison of meal delivery options in three international cities', *European Journal of Clinical Nutrition* 2020/74, afl. 10, p. 1465-1473, doi:10.1038/s41430-020-0630-7.

Pugh, *Journal of Medical Ethics* 2014/40

J. Pugh, 'Coercive paternalism and back-door perfectionism', *Journal of Medical Ethics* 2014/40, afl. 5, p. 350-351, doi:10.1136/medethics-2013-101556.

Resnik, *Public Health Ethics* 2014/7

D.B. Resnik, 'Paternalistic Food and Beverage Policies: A Response to Conly', *Public Health Ethics* 2014/7, afl. 2, p. 170-177, doi:10.1093/phe/phu014.

RIVM 2018

RIVM, *Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018. Een gezond vooruitzicht*, Bilthoven 2018.

RIVM 2023

RIVM, *Dutch National Food Consumption Survey 2019-2021: Consumption of foods (classified by NEVO-codes)*, Bilthoven 2023, www.wateetnederland.nl.

Robbe, *JBN* 2016/29

J. Robbe, 'Een nieuwe wet en wetten die verdwijnen; over de Omgevingswet', *JBN* 2016/29, afl. 6.

Van Rongen e.a., *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity* 2020/17

S. van Rongen e.a., 'Neighbourhood fast food exposure and consumption: the mediating role of neighbourhood social norms', *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity* 2020/17, afl. 1, p. 61, doi:10.1186/s12966-020-00969-w.

Sadeleer, *European Law Journal* 2006/12

N. de Sadeleer, 'The Precautionary Principle in EC Health and Environmental Law', *European Law Journal* 2006/12, afl. 2, p. 139-172, doi:10.1111/j.1468-0386.2006.00313.x.

Seidell, Dijkstra & Poelman, *Proceedings of the Nutrition Society* 2022/81

J.C. Seidell, S.C. Dijkstra & M.P. Poelman, 'Improving local food environments and dietary habits in adolescents by engaging with stakeholders in the Netherlands', *Proceedings of the Nutrition Society* 2022/81, afl. 2, p. 141-145, doi:10.1017/S0029665121003633.

Seidell & Halberstadt, *Obesity Facts* 2020/13

J.C. Seidell & J. Halberstadt, 'National and Local Strategies in the Netherlands for Obesity Prevention and Management in Children and Adolescents', *Obesity Facts* 2020/13, afl. 4, p. 418-429, doi:10.1159/000509588.

Sijmons 2018

J. Sijmons, 'Preventie als overheidstaak', in: A.L.M. Keirse e.a., *Ongezonder (on)geoorloofd: publiek- en privaatrecht & legale maar gezondheidsbedreigende producten en diensten* (Utrecht Centre for Accountability and Liability Law (UCALL); 13), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2018.

Smets & Vandevijvere 2021

V. Smets & S. Vandevijvere, *Naar gezonde voedselomgevingen rond scholen in Vlaanderen*, Sciensano 2021.

Smets & Vandevijvere, *BMC Public Health* 2022/22

V. Smets & S. Vandevijvere, 'Changes in retail food environments around schools over 12 years and associations with overweight and obesity among children and adolescents in Flanders, Belgium', *BMC Public Health* 2022/22, afl. 1, p. 1570, doi:10.1186/s12889-022-13970-8.

Smith e.a., *International Journal of Environmental Research and Public Health* 2019/16

R. Smith e.a., 'Skin Conductance Responses Indicate Children are Physiologically Aroused by Their Favourite Branded Food and Drink Products', *International Journal of Environmental Research and Public Health* 2019/16, afl. 17, p. 3014, doi:10.3390/ijerph16173014.

Swinburn e.a., *The Lancet* 2019/393

B.A. Swinburn e.a., 'The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report', *The Lancet* 2019/393, afl. 10173, p. 791-846, doi:10.1016/S0140-6736(18)32822-8.

Timmermans e.a., *International Journal of Environmental Research and Public Health* 2018/15

J. Timmermans e.a., '"Obesogenic" School Food Environments? An Urban Case Study in The Netherlands', *International Journal of Environmental Research and Public Health* 2018/15, afl. 4, p. 619, doi:10.3390/ijerph15040619.

Toumpakari, Haase & Johnson, *Public Health Nutrition* 2016/19

Z. Toumpakari, A.M. Haase & L. Johnson, 'Adolescents' non-core food intake: a description of what, where and with whom adolescents consume non-core foods', *Public Health Nutrition* 2016/19, afl. 9, p. 1645-1653, doi:10.1017/S1368980016000124.

Trouwborst 2006

A. Trouwborst, 'Precautionary Rights and Duties of States', in: *Precautionary Rights and Duties of States*, Brill Nijhoff 2006, <https://brill.com>.

Turner e.a., *Global Food Security* 2018/18

C. Turner e.a., 'Concepts and critical perspectives for food environment research: A global framework with implications for action in low- and middle-income countries', *Global Food Security* 2018/18, p. 93-101, doi:10.1016/j.gfs.2018.08.003.

UN Committee on the Rights of the Child 2013

UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24)*, 2013, www.refworld.org.

Vanoutrive & Cant 2020

T. Vanoutrive & J. Cant, *Naar gezonde en duurzame voedselomgevingen: eindrapport. Studie in opdracht van*

de Vlaamse overheid, Departement Omgeving, Brussel: Vlaams Planbureau voor Omgeving, Departement Omgeving 2020, <https://hdl.handle.net>.

Veinla, *Juridica International* 2007/12

H. Veinla, 'Precautionary Environmental Protection and Human Rights', *Juridica International* 2007/12, p. 91-99.

WHO Consultation on Obesity (1999: Geneva & World Health Organization, *Obésité : prévention et prise en charge de l'épidémie mondiale : rapport d'une consultation de l'OMS 2000*

WHO Consultation on Obesity (1999: Geneva S. & World Health Organization, 'Obesity : preventing and managing the global epidemic : report of a WHO consultation', *Obésité : prévention et prise en charge de l'épidémie mondiale : rapport d'une consultation de l'OMS 2000*, <https://apps.who.int>.

Wijne 2021

R.P. Wijne, *Aansprakelijkheid voor zorggerelateerde schade: de geneeskundige behandeling en de aansprakelijkheid bij schade van de patiënt* (Boom Masterreeks), Den Haag: Boom Juridisch 2021.

Williams e.a., *Obesity Reviews: An Official Journal of the International Association for the Study of Obesity* 2014/15

J. Williams e.a., 'A systematic review of the influence of the retail food environment around schools on obesity-related outcomes', *Obesity Reviews: An Official Journal of the International Association for the Study of Obesity* 2014/15, afl. 5, p. 359-374, doi:10.1111/obr.12142.

Withrow & Alter, *Obesity Reviews* 2011/12

D. Withrow & D.A. Alter, 'The economic burden of obesity worldwide: a systematic review of the direct costs of obesity', *Obesity Reviews* 2011/12, afl. 2, p. 131-141, doi:10.1111/j.1467-789X.2009.00712.x.

World Health Organization 2021

World Health Organization, *WHO Discussion Paper: Draft recommendations for the prevention and management of obesity over the life course, including potential targets*, 2021.

World Health Organization. Regional Office for Europe 2022

World Health Organization. Regional Office for Europe, *WHO European Regional Obesity Report 2022*, World Health Organization. Regional Office for Europe 2022, <https://apps.who.int>.

D





Law Centre for
Health and Life



Amsterdam UMC
University Medical Centers



VRIJE
UNIVERSITEIT
AMSTERDAM



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH



Inhoud



Vorige pagina