Berenschot

RAPPORT

Het reguleren van de voedselomgeving op grond van gezondheid

73023 – 3 maart 2025

RAPPORT

Het reguleren van de voedselomgeving op grond van gezondheid

73023 – 3 maart 2025

Inhoudsopgave

Samenvatting 4

HOOFDSTUK 1
Inleiding 6
1.1 Aanleiding 7
1.2 Doel van het onderzoek 7
1.3 Scope van het onderzoek 7
1.4 Onderzoeksmethoden 8
1.5 Leeswijzer 9

HOOFDSTUK 2
Probleemanalyse 10
2.1 Toelichting van begrippen 11
2.2 Probleemanalyse 11
2.3 De redenatie achter de beoogde beleidsmaatregel 14
2.4 Beleidstheorie van de voorgestelde maatregel 15

HOOFDSTUK 3
Methoden om de voedselomgeving in kaart te brengen 16
3.1 De 'UvA-methode' 17
3.2 Varianten op de methode 19
3.3 Belangrijkste aandachtspunten voor het vervolg 22

HOOFDSTUK 4
Juridische houdbaarheid 23
4.1 De juridische grondslag 24
4.2 De Dienstenrichtlijn 27
4.3 De mogelijkheid om een nieuwe juridische grondslag te creëren binnen bestaande wetgeving 28
4.4 De mogelijkheid om een nieuwe juridische grondslag te creëren door middel van een nieuwe 'Voedselwet' 29
4.5 Definitie van (on)gezond voedselaanbod/ (on)gezonde voedselaanbieder 29
4.6 Juridische aandachtspunten voor het vervolg 30

HOOFDSTUK 5
Reflectie en aanbevelingen 31
5.1 Reflectie op de bevindingen 32
5.2 Conclusie en aanbevelingen 32

BIJLAGE
Gesprekspartners 37
Interviewpartners verkennende interviews 37
Deelnemers groepssessie met wetenschappers 37
Deelnemers groepssessie met gemeenten 37
Deelnemers groepssessie met juridisch experts 37

Samenvatting

Het aantal mensen met overgewicht en obesitas is de afgelopen jaren flink gegroeid. Verschillende factoren kunnen hieraan bijdragen, waaronder onze omgeving. Deze is tegenwoordig namelijk vaak zo ingericht dat inactiviteit wordt bevorderd en het eten van meer en ongezond voedsel wordt gestimuleerd. Ook verschillende gemeenten constateren in toenemende mate het ontstaan van deze obesogene omgeving, onder meer door een dominantie van ongezonde voedselaanbieders[1], wat wordt bevestigd met cijfers: het aantal winkels als bakkers, groenteboeren en viswinkels nam het afgelopen decennium met 15% af en het aantal ongezonde voedselaanbieders zoals dönerzaken, donutshops en pizza-afhaalrestaurants nam juist met 30% toe.[2] In gebieden rondom scholen nam het aantal fastfoodlocaties binnen een straal van vijf minuten lopen zelfs toe met 40%.[3]

In de zoektocht naar het tegengaan van (de effecten van) een ongezonde voedselomgeving, heeft Berenschot voor het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) verkend welke mogelijke routes er zijn om (decentrale) overheden de optionele bevoegdheid te geven om de lokale voedselomgeving op grond van gezondheid te reguleren. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van: verkennende interviews, (juridisch) bureauonderzoek, een internationale vergelijking, aparte groepssessies met wetenschappers, gemeenten en gezondheidsrecht- en wetgevingsjuristen en een brede informatiesessie met alle eerder betrokken stakeholders.

Centraal in het onderzoek stond de maatregel om nieuwe aanbieders van (voornamelijk) ongezond voedsel te weren. Het doel van deze beoogde maatregel is in directe zin dat mensen gefaciliteerd worden in het kunnen eten van gezond voedsel en minder verleid worden tot het maken van ongezonde keuzes. De beoogde maatregel wordt onderbouwd vanuit de redenatie dat de overheid de plicht heeft om de gezondheid van haar inwoners te beschermen. De maatregel stelt gemeenten in staat om te sturen op wijkniveau, en zo de verschillen op wijkniveau aan te pakken.

Onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam (UvA) creëerden een methode waarmee een voedselomgevingsscore berekend kan worden om te bepalen hoe (on)gezond een bepaalde omgeving is.[4] Deze methode namen we als uitgangspunt voor het onderzoek.

Uit ons onderzoek blijkt dat de methode van de UvA een uitstekende manier biedt om de voedselomgeving in kaart te brengen, en om de mate waarin deze wel of niet verzadigd is met ongezonde voedselaanbieders te bepalen. Als we de methode willen vertalen naar regels om nieuwe, individuele voedselaanbieders te weren, is een nadeel van de methode echter een gebrek aan fijnmazigheid. De methode is namelijk ongeschikt om de precieze effecten op de omgeving van één individuele aanbieder te bepalen. Hoewel de methode in de toekomst nog verder verfijnd gaat worden, is het nog niet helder hoe dit probleem precies opgelost kan worden. Onze taxatie is daarom dat de UvA-methode en het bijbehorende afwegingskader (vooralsnog) niet geschikt zijn om rechtstreeks als (basis voor) een juridische regel te gebruiken om (nieuwe) aanbieders al dan niet te weren. Een alternatief ligt niet voorhanden.

Naast dat er vooralsnog geen geschikte methode is om regels te maken waarmee individuele ongezonde voedselaanbieders in kaart kunnen worden gebracht en geweerd, constateren we op basis van ons onderzoek dat er binnen de huidige wetgeving geen mogelijkheden zijn om nieuwe voedselaanbieders van ongezond voedsel op basis van gezondheidsargumenten te reguleren. Ook het verruimen of aanpassen van huidige wetten, zoals de Omgevingswet, de Warenwet of de Wet publieke gezondheid, lijkt geen kansrijke route. Nieuwe wetgeving is daarom nodig. Hierbij geldt echter dat regels voor het weren van nieuwe aanbieders niet te verenigen zijn met de eisen in de Dienstenrichtlijn, aangezien deze vrijheid van vestiging en non-discriminatie als uitgangspunten heeft. Daarnaast zien wij in algemene zin grote uitdagingen in de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de beoogde beleidsmaatregel.

1 We spreken in dit rapport over een 'ongezonde voedselaanbieder', omdat dit in de literatuur waar we naar verwijzen vaak als term gebruikt wordt. Taalkundig is deze term niet helemaal correct. We bedoelen in dit rapport met 'ongezonde voedselaanbieders': aanbieders van (voornamelijk) ongezond voedsel.
2 *Gezonde en duurzame voedselomgeving | Agenda Stad*.
3 *Fastfood rondom scholen neemt sterk toe. Bekijk hier de eetomgeving van alle middelbare scholen. | Pointer (2022)*.
4 *De Ruijter, A. et al. Tussen mens en ruimte – de (on)gezonde voedselomgeving als omgevingswaarde. (2023)*.

Hoewel wij op basis hiervan tot de conclusie komen dat het weren van nieuwe aanbieders van hoofdzakelijk ongezond voedsel op basis van gezondheidsargumenten niet mogelijk is, adviseren wij het ministerie wél om door te gaan met het aanpakken van dit vraagstuk, alleen al gezien de grote maatschappelijke urgentie. Hiertoe adviseren we echter het vraagstuk breder te trekken dan sec te focussen op het weren van nieuwe ongezonde voedselaanbieders en te werken aan een nieuwe, brede Voedselwet.[5]

Aanbeveling 1.
Wij adviseren het ministerie van VWS om werk te maken van een nieuwe, brede Voedselwet. Met een Voedselwet kan de mogelijkheid worden gecreëerd om gezondheid als zelfstandig beleidsdoel ten grondslag te leggen aan het reguleren van de voedselomgeving, naast eventuele andere beleidsdoelen zoals leefbaarheid en keuzemogelijkheid (als zelfstandige waarde). Zo kan de voedselomgeving in de toekomst op juridisch houdbare en effectieve(re) wijze gereguleerd worden.

Om tot een nieuwe Voedselwet te komen adviseren wij het ministerie te vertrekken vanuit een scherpe onderbouwing en heldere beschrijving van het probleem. De lat voor goede onderbouwing ligt, gezien de Dienstenrichtlijn, namelijk hoog. Aanvullend is het nodig om in te gaan op de vraag waarom het binnen het bestaande instrumentarium nog onvoldoende lukt om, in ieder geval in de ernstigste gevallen, grip te krijgen op de voedselomgeving.

We adviseren een nieuwe Voedselwet te gebruiken voor een breed pakket aan maatregelen. Denkbare maatregelen zijn bijvoorbeeld: het (lokaal) weren van (fysieke) reclames, het toepassen van prijsstrategieën, het beperken van de openingstijden van ongezonde voedselaanbieders, het invoeren van een leeftijdsgrens voor bepaalde producten, het geven van voorlichting en het aanpassen van de verhouding van het aanbod van ongezond en gezond voedsel in supermarkten.

De onderbouwing voor een dwingende reden van algemeen belang is overigens duidelijker te geven (en juridisch beter houdbaar) als deze specifiek gericht is op bepaalde locaties en/of doelgroepen. Te denken valt aan gebieden met een zeer ongezond voedselaanbod in de omgeving van een school, omdat juist kinderen gevoelig zijn voor de verleiding van ongezond voedsel.

Aanbeveling 2.
Wij adviseren het ministerie van VWS om gemeenten nauw te betrekken in de totstandkoming van de Voedselwet. Gemeenten moeten de juridische houdbaarheid onderbouwen bij het daadwerkelijk inzetten van maatregelen. Gemeenten hebben daarmee een cruciale rol in het onderbouwen van het probleem, het doel en de opgave in een bepaald gebied en/of voor een bepaalde doelgroep.

Een algemene verwijzing door gemeenten naar landelijke wetgeving volstaat niet, omdat deze wel in een algemene onderbouwing voorziet, maar die niet vertaalt naar de praktijksituatie in een bepaald gebied. Dit laatste is, met de UvA-methode bij de hand, bij uitstek een taak die gemeenten voor hun rekening kunnen nemen. Hierbij is het belangrijk dat men zich bewust is van de lerende aanpak die het vraagstuk vraagt. Iedere individuele voedselomgeving zal namelijk een eigen aanpak behoeven, waarbij (de rechtvaardiging voor) de inzet van bepaalde instrumenten in de ene (voedsel) omgeving anders zal zijn dan in een andere. Ook kan binnen een voedselomgeving gedurende de loop van de tijd een andere inzet van instrumentarium vereist worden. Gemeenten moeten hierbij uiteraard wel binnen de landelijke kaders moeten blijven. Dit betekent dus dat er een effectief samenspel van Rijk en gemeenten moet zijn. Daarnaast is het van belang dat gemeenten, vanuit het Rijk, ondersteund, gefaciliteerd en gemotiveerd worden tot het opstellen van een gestructureerde (lokale) beschrijving van het probleem, het doel en de mogelijke maatregelen.

5 Zie hoofdstuk 5 voor een uitgebreidere reflectie en aanbevelingen.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de aanleiding van het onderzoek. We gaan in op het doel en de scope van het onderzoek en geven een beschrijving van de onderzoeksmethoden.

1.1 Aanleiding

Het aantal mensen met overgewicht en obesitas is de afgelopen jaren flink gegroeid. Waar in 1990 nog een op de drie Nederlanders van 18 jaar en ouder overgewicht had, was dat in 2023 meer dan de helft. De verwachting is dat in 2040 62% van de volwassenen overgewicht heeft.[6] Overgewicht kan leiden tot een reeks fysieke gezondheidsproblemen, waaronder diabetes, hoge bloeddruk, hart- en vaatziekten en bepaalde soorten kanker.[7] Maar ook mentale problemen als onzekerheid en depressie komen vaker voor bij mensen met overgewicht dan bij mensen met een gezond gewicht.[8]

Door de fysieke en mentale gezondheidsproblemen die het gevolg kunnen zijn van overgewicht en obesitas, brengt het hoge maatschappelijke kosten met zich mee. Hierbij gaat het om de directe zorgkosten, maar meer nog om kosten die primair het gevolg zijn van een verminderde productiviteit in het arbeidsproces.[1,9] Volwassenen met overgewicht en obesitas zijn namelijk vaker en langer ziek en daardoor minder in staat te werken dan mensen met een gezond lichaamsgewicht.

Verschillende factoren kunnen bijdragen aan het ontstaan van overgewicht en obesitas. Hierbij gaat het om genetische invloeden en individuele oorzaken, maar ook de omgeving speelt in steeds groter wordende mate een belangrijke rol. Onze omgeving is tegenwoordig vaak zo ingericht dat inactiviteit wordt bevorderd en het eten van meer en ongezond voedsel wordt gestimuleerd. Dit fenomeen wordt ook wel de 'obesogene omgeving' genoemd.[2]

Ook verschillende gemeenten constateren in toenemende mate een obesogene omgeving, onder meer door een dominantie van ongezonde voedselaanbieders.[10,11] Dit wordt bevestigd met cijfers: het aantal winkels als bakkers, groenteboeren en viswinkels nam het afgelopen decennium met 15% af en het aantal ongezonde voedselaanbieders zoals dönerzaken, donutshops en pizza-afhaalrestaurants nam juist met 30% toe. In gebieden rondom scholen nam het aantal fastfoodlocaties binnen een straal van 5 minuten lopen zelf toe met 40%.[12]

Gezien deze ontwikkelingen hebben tien gemeenten in de zogeheten City Deal 'Gezonde en duurzame voedselomgeving' de ambitie geuit om toe te werken naar een voedselomgeving die overwegend gezond en duurzaam is.[6] Een van de vijf doelstellingen die in het kader van de City Deal geformuleerd zijn, richt zich op het realiseren van een gezonde en duurzame voedselomgeving door onder meer in te zetten op een diverser, gezonder en duurzamer aanbod in het straatbeeld, met name in kwetsbare wijken en rondom scholen. Gemeenten lopen hierbij echter tegen de grenzen van huidig juridisch instrumentarium aan en geven aan beperkte mogelijkheden te hebben om te sturen op de voedselomgeving en ongezonde voedselaanbieders te weren.[13]

1.2 Doel van het onderzoek

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft Berenschot gevraagd te verkennen welke mogelijke routes er zijn om (decentrale) overheden de optionele bevoegdheid te geven om op grond van gezondheid de lokale voedselomgeving te kunnen reguleren. Centraal staat hierbij een maatregel die het mogelijk moet maken om in het omgevingsplan regels op te stellen waarmee nieuwe ongezonde voedselaanbieders op bepaalde plekken geweerd kunnen worden.

1.3 Scope van het onderzoek

De beoogde beleidsmaatregel

De beoogde beleidsmaatregel die onderzocht wordt in dit onderzoek, richt zich in eerste instantie op het weren van nieuwe aanbieders van hoofdzakelijk ongezond voedsel zoals fastfoodketens en snackbars waar mensen eten kunnen afhalen. Dit met name in de omgeving van scholen of in bepaalde wijken waar een onevenredig groot aanbod aan ongezond voedsel is. Doel van deze maatregel is daarmee het creëren van een diverse voedselomgeving met een evenredig aanbod van gezond voedsel ten opzichte van ongezond voedsel, zodat ongezond niet meer de norm is en inwoners kunnen kiezen. Het verkennen van maatregelen die aan ditzelfde doel kunnen bijdragen, is daarmee niet primair de focus van dit onderzoek, maar indien relevant benoemen we deze maatregelen wel. Idealiter staan maatregelen gericht op de voedselomgeving namelijk niet op zichzelf. Voorbeelden van andere maatregelen zijn het stimuleren van gezonde voedselaanbieders om zich ergens te vestigen, het verbieden van marketing voor ongezonde producten of het toepassen van prijsstrategieën om ongezond voedselaanbod minder aantrekkelijk te maken.

6 *Trendscenario - Leefstijl en gedrag | RIVM*.
7 *Overgewicht | Voedingscentrum*.
8 *Proper, K. et al. Overgewicht en psychische problemen: hoe vaak komen ze samen voor? RIVM (2011)*.
9 *Kosten overgewicht en obesitas ruim € 79 miljard per jaar | Maastricht University (2022)*.
10 We spreken in dit rapport over een 'ongezonde voedselaanbieder', omdat dit in de literatuur waar we naar verwijzen vaak als term gebruikt wordt. Taalkundig is deze term niet correct. We bedoelen in dit rapport met 'ongezonde voedselaanbieders': aanbieders van (voornamelijk) ongezond voedsel.
11 *Gezonde en duurzame voedselomgeving | Agenda Stad*.
12 *Fastfood rondom scholen neemt sterk toe. Bekijk hier de eetomgeving van alle middelbare scholen. | Pointer (2022)*.
13 *Van Kolfschooten, H. Juridisch instrumentarium voor een gezonde voedselomgeving in de stad, p. 59-61. (2020)*.

Reguleren van de voedselomgeving op grond van gezondheid

We richten ons hoofdzakelijk op het weren van ongezonde voedselaanbieders op grond van het belang van volksgezondheid. Dat betekent dat we primair ingaan op de vraag of de beleidsmaatregel te rechtvaardigen is op grond van het belang van gezondheid of redenen van gezondheid. Andere gronden, zoals omgevingsaspecten, vallen daarmee in principe buiten de scope van het onderzoek.

Methode om de voedselomgeving in kaart te brengen

Naast de vraag of er een juridische grondslag is of kan worden gecreëerd voor een maatregel die gemeenten de bevoegdheid geeft om ongezonde voedselaanbieders te weren, is een eerste vraag hoe de voedselomgeving en ongezonde voedselaanbieders in kaart kunnen worden gebracht. Het is namelijk niet mogelijk om willekeurig aanbieders van ongezond voedsel te weigeren.

De meest concrete methode die hiertoe is uitgewerkt, is de methode zoals beschreven in het door de Universiteit van Amsterdam (UvA) gepubliceerde onderzoeksrapport 'Tussen mens en ruimte'.[14] In dit rapport wordt een methode voor het meten van de voedselomgeving beschreven, gericht op het ontwikkelen van een meetinstrument dat gemeenten kunnen gebruiken om de gezondheid van aangeboden voedsel in kaart te brengen. Bij de ontwikkeling van dit rapport was een groot aantal vooraanstaande wetenschappers bij dit onderwerp betrokken. Omdat dit een heel concrete methode is, die tevens is uitgewerkt voor de Nederlandse context, gebruiken ook wij deze methode als uitgangspunt en stellen we deze centraal in het huidige onderzoek.

1.4 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van verschillende onderzoeksactiviteiten. Ten tijde van deze tussentijdse rapportage hebben we de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- **Verkennende interviews.** We startten het onderzoek met zes verkennende interviews met verschillende betrokkenen. Hierbij gaat het om gesprekken met betrokken beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen van het ministerie van EZK en het ministerie van VWS, onderzoekers van de UvA, het Amsterdam UMC, medewerkers van het Voedingscentrum en tot slot betrokkenen vanuit de City Deal. Daarnaast spraken wij een hoogleraar met expertise op het gebied van de Omgevingswet. Doel van deze gesprekken was om zicht te krijgen op eerdere onderzoeken en verkenningen die aan het huidige onderzoek vooraf zijn gegaan. Onderwerpen die centraal stonden in de gesprekken waren de methode om de voedselomgeving in kaart te brengen, de probleemanalyse en het doel van de beoogde beleidsmaatregel, en de (on)mogelijkheden voor het vinden van een juridische grondslag.
- **Bureauonderzoek.** Doorlopend werd gedurende het onderzoek uitvoerig bureauonderzoek uitgevoerd, bestaande uit verschillende onderdelen:
  - ***Analyse bestaande literatuur.*** Om zicht te krijgen op wat er bekend is over het effect van een (on)gezonde voedselomgeving en de incidentie van overgewicht en obesitas, analyseerden wij wetenschappelijke literatuur. Ook brachten we in kaart wat er aan eerder onderzoek is gedaan over dit onderwerp, waarbij het onderzoeksrapport 'Tussen mens en ruimte' centraal stond.
  - ***Internationale vergelijking.*** We brachten in kaart of en welke methoden er in andere landen worden gebruikt om voedselaanbieders in een bepaald gebied in kaart te brengen en/of te sturen op de voedselomgeving. Hierbij focusten we ons met name op lidstaten van de Europese Unie (EU) omdat deze landen zich net als Nederland aan de Dienstenrichtlijn hebben te houden. Waar relevant namen we eventuele voorbeelden uit landen buiten de EU mee.

14 *De Ruijter, A. et al. Tussen mens en ruimte – de (on)gezonde voedselomgeving als omgevingswaarde. (2023).*

- *Juridisch bureauonderzoek.* Door middel van juridisch bureauonderzoek richtten we ons op de vraag of er een juridische grondslag is voor het weren van ongezonde voedselaanbieders op grond van gezondheid. Hierbij brachten we in kaart hoe een methode om voedselaanbieders in kaart te brengen zich zou kunnen vertalen naar regels. Ook stond in het juridische bureauonderzoek de Dienstenrichtlijn centraal en de vraag of de noodzaak voor de beleidsmaatregel een inbreuk op vrij verkeer van goederen kan rechtvaardigen.

- **Groepssessies met wetenschappers, gemeenten en gezondheidsrecht- en wetgevingsjuristen.** We organiseerden groepssessies met 1) wetenschappers met kennis van dit onderwerp; 2) gemeenten die betrokken zijn bij dit thema en 3) gezondheidsrecht- en wetgevingsjuristen. De groepssessies hadden als doel om informatie ten aanzien van de voorgestelde methode, varianten daarop en de voor- en nadelen in kaart te brengen. Bij de sessie met wetenschappers lag de focus op het belang van het sturen op (ongezond) voedselaanbod en hoe de methode daaraan bijdraagt. De sessie met gemeenten ging vooral over de operationalisering en de uitvoerbaarheid van de methode in de praktijk. De sessie met gezondheidsrecht- en wetgevingsjuristen was met name gericht op het in kaart brengen van de manier waarop de (UvA-)methode doorvertaald kan worden naar uitvoerbare en handhaafbare wet- en regelgeving en hoe de beleidsmaatregel kan passen binnen de Dienstenrichtlijn. In de bijlage is een lijst van deelnemers aan de groepssessies opgenomen.
- **Brede informatiesessie met alle betrokken stakeholders.** In de laatste fase van het onderzoek sloten we af met een brede informatiesessie voor alle stakeholders die tot dan toe bij het onderzoek betrokken zijn geweest. Het doel van deze sessie was om de inhoud en volledigheid van onze analyse te valideren.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk bespreken we allereerst de probleemanalyse van de beoogde beleidsmaatregel om nieuwe ongezonde voedselaanbieders te weren. In hoofdstuk 3 gaan we in op methoden die gebruikt kunnen worden om het (on) gezonde voedselaanbod en de voedselomgeving in kaart te brengen en eventuele nieuwe voedselaanbieders te weren. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 4 in op een mogelijke juridische grondslag waarin een bevoegdheid bestaat of gecreëerd kan worden voor gemeenten om ongezonde voedselaanbieders te weren op grond van gezondheid. In hoofdstuk 5 reflecteren we op de bevindingen en komen we tot conclusies. Daarnaast geven we in dat hoofdstuk een aantal aanbevelingen voor het vervolg.

HOOFDSTUK 2

Probleemanalyse

In dit hoofdstuk bespreken we eerst een definitie van gezond en ongezond voedsel die we hanteren in dit rapport. Vervolgens gaan we in op de onderliggende probleemanalyse van de beoogde beleidsmaatregel. Naast de probleemanalyse lichten we de redenatie achter de voorgestelde beleidsmaatregel toe. Tot slot brengen we deze probleemanalyse en redenatie samen in de zogeheten beleidstheorie, oftewel de omschrijving van de doelen van de maatregelen en de middelen en activiteiten om deze doelen te bereiken.

2.1 Toelichting van begrippen

Om grip te kunnen krijgen op de beoogde beleidsmaatregel, namelijk het weren van nieuwe aanbieders van hoofdzakelijk ongezond voedsel, is het belangrijk de betekenis van de begrippen (on)gezond voedsel in kaart te brengen. In de volgende paragrafen geven we op basis van bestaande literatuur een beschrijving van de in deze rapportage gehanteerde begrippen voor 1) gezond voedsel, 2) ongezond voedsel en 3) de voedselomgeving. Verder in de rapportage komen we terug op de vraag hoe deze begrippen (verder) te definiëren.

Gezond voedsel

Een gezond dieet draagt bij aan het behouden of verbeteren van de algehele gezondheid en voorziet het lichaam van essentiële voedingsstoffen zoals vocht, macronutriënten (bijvoorbeeld eiwitten), micronutriënten (bijvoorbeeld vitamines), voldoende vezels en voedselenergie. Een gezond dieet bestaat uit gezonde voeding. In de context van gezonde voeding wordt vaak verwezen naar de 'schijf van vijf'. Dit is een visuele weergave van de richtlijnen die in Nederland gebruikt wordt in de voorlichting over goede en gezonde voeding.[15] In de schijf van vijf zijn etenswaren in de volgende vijf vakken ingedeeld: groente en fruit; oliën en vetten; peulvruchten, noten, vis, ei, vlees en zuivel(alternatieven); brood, graanproducten en aardappelen; water, thee en koffie. Het Voedingscentrum adviseert dat ongeveer 85% van je dagelijkse energie-inname uit producten binnen de schijf van vijf moet komen. Dit betekent dat er ruimte is voor ongeveer 15% van je dieet voor producten die buiten de schijf van vijf vallen, waaronder bijvoorbeeld snoep en snacks.[16]

Ongezond voedsel

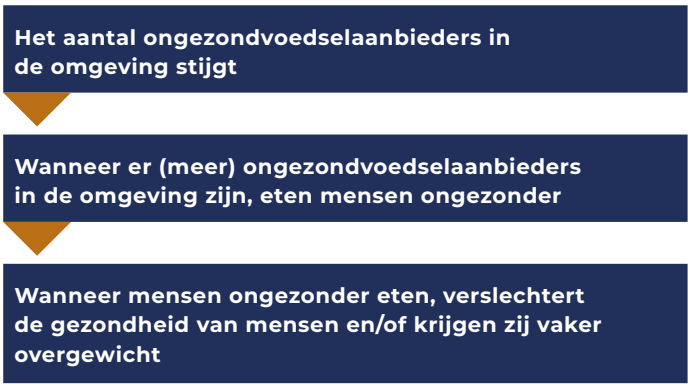
Ongezonde voeding is vaak rijk aan calorieën, vetten, suikers en zout, maar arm aan essentiële voedingsstoffen zoals vezels, vitamines en mineralen.[17] In de context van gezond versus ongezond voedsel wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen onbewerkt en bewerkt voedsel. Bewerkt voedsel is voedsel dat op een of andere manier is veranderd van zijn oorspronkelijke staat, bijvoorbeeld door conservering, koken, of toevoeging van ingrediënten zoals zout, suiker of vetten. Wanneer producten meerdere bewerkingsstappen hebben ondergaan en industriële ingrediënten en toevoegingen bevatten zoals kleurstoffen, smaakstoffen en conserveermiddelen, spreekt men over ultrabewerkt voedsel.[18] Voorbeelden van ultrabewerkt voedsel zijn ijs, snoep, kant-en-klare soep, pizza en chips. Dit type voedsel is zo ontworpen dat het ons beloningssysteem activeert in ons brein en de combinatie van zout, zoet en vet maakt dat het moeilijk is om weerstand te bieden, zo niet dat het verslavend is.[19,20] 70% van de producten in de supermarkt is 'ultrabewerkt' voedsel.[21]

De voedselomgeving

De voedselomgeving omvat alles wat onze eetgewoonten kan beïnvloeden: van aanbod, prijzen, promoties, informatie en verkooppunten tot sociale normen, culturele eetgewoonten en wettelijke afspraken. Het gaat daarbij om alle plekken waar voedsel beschikbaar is en waar mensen worden blootgesteld aan voedselgerelateerde informatie en reclame.[22,23]

2.2 Probleemanalyse

In figuur 1 is de probleemanalyse die ten grondslag ligt aan het doel om ongezonde voedselaanbieders te weren, schematisch weergegeven. In de volgende paragrafen werken we de verschillende onderdelen van de probleemanalyse uit.



Figuur 1. **Schematische weergave van de probleemanalyse.**

2.2.1 Het aantal ongezonde voedselaanbieders in de omgeving stijgt

De voedselomgeving is de afgelopen decennia zodanig getransformeerd dat ongezond eten steeds normaler geworden is. In de periode van 2011 tot 2021 is het aanbod van fastfoodzaken in de voedselomgeving gestegen met 20%. Het aandeel verswinkels, waaronder groenteboeren, viswinkels en bakkers, is in diezelfde periode in heel Nederland afgenomen met 15%.[24] Uit onderzoek van de gemeente Rotterdam blijkt dat het aandeel versaanbieders in die gemeente zelfs is gehalveerd tussen 2004 en 2018; het aandeel fastfoodlocaties steeg tegelijkertijd met 37%.[25]

15 Wat is de Schijf van Vijf? | Voedingscentrum.
16 Wat staat er in de Schijf van Vijf, en wat niet? | Voedingscentrum.
17 Ongezonde voeding | RIVM.
18 Dit moet je weten over ultrabewerkt voedsel | KRO-NCRV.
19 Is ultrabewerkt eten ongezond? | Voedingscentrum.
20 Wat is er zo verslavend aan ultrabewerkt voedsel? En andere vragen over het toevoegen van stoffen in voeding beantwoord. | Eenvandaag.
21 70% supermarkt bestaat uit omstreden 'ultra-processed foods' | Foodwatch.
22 Voedselverkooppunten in beeld. Een inventarisatie van mogelijke indicatoren en databronnen | RIVM.
23 Voedselomgeving - Introductie | Gids Gezonde Leefomgeving.
24 Zo is jouw eetomgeving veranderd in de afgelopen 10 jaar | Pointer KRO NCRV.
25 Is Rotterdam een fastfoodparadijs? | CEPHIR (2019).

De toename van het aantal ongezonde voedselaanbieders lijkt zich vooral in bepaalde gebieden te centreren. Zo blijkt uit onderzoek dat in tien jaar tijd het aantal fastfoodlocaties binnen vijf minuten lopen van middelbare scholen met 40% is gestegen. Opmerkelijk is dat op middelbare scholen met een relatief hoge achterstandsscore het fastfoodaanbod in de omgeving het meest toenam.[26,27] Ook in buurten waar de sociaal-economische status van inwoners lager ligt dan gemiddeld, blijken bijna twee keer zoveel ongezonde voedsellocaties gevestigd te zijn als in buurten met een hoge sociaal-economische status.[20,28]

2.2.2 Wanneer er (meer) ongezonde voedsel-aanbieders in de omgeving zijn, eten mensen ongezonder

Er is veel onderzoek gedaan naar de mogelijke relatie tussen een ongezonde voedselomgeving en het eten van ongezond voedsel. Veel van deze onderzoeken tonen een correlatie aan tussen deze twee factoren. Zo blijkt dat inwoners van omgevingen waar meer fastfoodaanbod is, het normaler en acceptabeler vinden om fastfood te eten.[29] Omgevingen met calorierijk voedsel worden daarnaast beter onthouden[30] en blootstelling aan voedsel vergroot het verlangen naar voedsel.[31] We zijn tevens geneigd om sneller te kiezen voor voedsel dat dichtbij verkrijgbaar is, omdat dit makkelijker is. Hoe meer ongezond voedselaanbod in de buurt, hoe sneller we dus kiezen voor de ongezonde optie.[32]

Onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) voerden een studie uit naar de relatie tussen het aantal fastfoodrestaurants in de buurt van de woonomgeving en de hoogte van de BMI. Zij vonden dat deelnemers die een of meerdere fastfoodrestaurants binnen één kilometer rondom het woonadres hadden, gemiddeld 0,10 BMI-punt zwaarder waren dan deelnemers zonder een fastfoodrestaurant in hun directe omgeving.[33] Daarnaast blijkt uit ander onderzoek van dezelfde onderzoeksgroep dat inwoners die in een omgeving met een laag sociaal-economisch niveau met twee of meer fastfoodrestaurants wonen, gemiddeld een BMI van 0,29 punt hoger hebben dan inwoners in een vergelijkbare kwetsbare omgeving zonder fastfoodrestaurants. Dit komt neer op een verschil van bijna één kilo lichaamsgewicht. Deelnemers die in een omgeving met meer fastfoodrestaurants woonden, zagen bovendien hun gewicht in vier jaar tijd sterker toenemen.[34] Ten slotte laat een ander onderzoek van deze onderzoekers zien dat een toename van fastfoodrestaurants, bijvoorbeeld door een verhuizing naar een gebied met meer van deze eetgelegenheden, tot een verdere stijging van de BMI leidt.[35] Opvallend is wel dat voor deelnemers met een lage sociaal-economische status de relatie tussen de aanwezigheid van fastfoodrestaurants en BMI niet werd verminderd door de beschikbaarheid van gezond voedselaanbod binnen één kilometer van hun woonadres.36 De onderzoekers geven bovendien aan dat het lastig is om conclusies te geven over een causaal verband tussen de aanwezigheid van fastfoodrestaurants en BMI. Het is namelijk niet mogelijk om de kans op 'omgekeerde causaliteit' volledig te elimineren. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer fastfoodketens zich bewust gaan vestigen in gebieden waar de BMI van inwoners gemiddeld hoog is.[30]

Wel worden in andere landen vergelijkbare causale verbanden gevonden tussen de nabijheid van fastfood en de incidentie van obesitas. Zo creëerden onderzoekers van de overheid van het Verenigd Koninkrijk een 'foresight obesity system map', waarin de vele causale verbanden tussen bepaalde factoren (bijvoorbeeld factoren als sociaal, economisch, biologisch en voeding) en het ontwikkelen van obesitas zijn weergegeven. Het causale verband tussen blootstelling aan een ongezonde voedselomgeving en het krijgen van obesitas wordt hier onderschreven.[37]

Hoewel bovenstaande onderzoeken dus een correlatie laten zien tussen ongezond voedselaanbod en overgewicht, betekent een ongezonde voedselomgeving niet vanzelf dat iemand te zwaar wordt. Iemand maakt immers zelf de keuze over welk voedsel hij of zij inneemt. Toch werkt ons keuzegedrag iets complexer. De sturing van ons keuzegedrag vindt plaats via twee cognitieve systemen: het reflectieve en het impulsieve systeem. Het reflectieve systeem is bewust, overwogen, rationeel en reflectief, en kost daarom tijd en energie. Het impulsieve systeem werkt onbewust, automatisch en impulsief en beïnvloedt daarom snel

26 Zie voor definitie achterstandsscores: *Achterstandsscores Nationaal Programma Onderwijs vo-schoolvestiging 2021 | CBS*.
27 *Fastfood rondom scholen neemt sterk toe. | Pointer KRO NCRV*.
28 *Voedselaanbod in arme buurten bijna twee keer zo groot als in rijke buurten | Pointer KRO NCRV*.
29 *van Rongen, S. et al. Neighbourhood fast food exposure and consumption: the mediating role of neighbourhood social norms. Int J Behav Nutr Phys Act 17, 61 (2020).*
30 *De Vries, R. Wired for harsh food environments: Human spatial memory favours the effortless location and consumption of high-calorie foods, Food Quality and Preference, Volume 97, (2022).*
31 *Boswell, R.G. et al. Food cue reactivity and craving predict eating and weight gain: a meta-analytic review (2016).*
32 *Bucher, T. et al. Nudging consumers towards healthier choices: a systematic review of positional influences on food choice. British Journal of Nutrition (2016).*
33 *van Erpecum, C. et al. Fastfoodrestaurants en overgewicht. Demos (2023).*
34 *Van Erpecum, C. et al Fast-food environments and BMI changes in the Dutch adult general population: The Lifelines cohort. Obesity (2023b).*
35 *Van Erpecum, C. et al. Effects of changes in residential fast-food outlet exposure on Body Mass Index change: Longitudinal evidence from 92,211 Lifelines participants. International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity (2024).*
36 *van Erpecum, C. et al. The association between the presence of fast-food outlets and BMI: the role of neighbourhood socio-economic status, healthy food outlets, and dietary factors. BMC Public Health (2022).*
37 *Vandenbroeck P, et al. Foresight obesity system map. UK Government's Foresight Programme (2007).*

en moeiteloos ons gedrag. De keuze voor het eten van ongezond voedsel vindt veelal onbewust via het impulsieve systeem plaats.[38] Daarbij komt nog eens dat ons brein helemaal niet is geprogrammeerd op overvloedig voedsel. De hypothalamus, een klein hersengebiedje, voorkomt dat het lichaam te snel afvalt. Een nuttige functie in de oertijd waarin voedsel schaars was, maar tegenwoordig vaak overbodig omdat er voedsel in overvloed is. Wanneer de hypothalamus merkt dat het lichaam afvalt, zal het reageren door het hongergevoel op te schroeven en het brein te stimuleren om te eten.[39] De fysieke omgeving kan slim inspelen op het impulsieve, onbewuste en biologische systeem omdat directe aanpassingen in de omgeving een groter effect hebben als ze inspelen op ons automatische gedrag.[40]

2.2.3 Wanneer mensen ongezonder eten, verslechtert de gezondheid van mensen en/of krijgen zij vaker overgewicht

Wanneer mensen – al dan niet bewust – er regelmatig voor kiezen ongezond te eten, verslechtert hun gezondheid en/of krijgen zij vaker overgewicht. Een ongezond dieet draagt daarmee bij aan overgewicht. De meestvoorkomende oorzaak van overgewicht is dan ook het voor langere tijd meer (ongezonde) voeding binnenkrijgen dan dat je nodig hebt of verbruikt.[41]

Ongezonde voeding is echter niet de enige oorzaak van overgewicht. Persoonsgebonden factoren zoals leeftijd, geslacht en genen kunnen ook (onderdeel van de) oorzaak zijn van overgewicht. Ook chronische stress als gevolg van slechte leef-, woon- en werkomstandigheden zoals het ontbreken van bestaanszekerheid kan leiden tot gewichtstoename. Dit heeft te maken met een te hoge aanmaak van het stresshormoon cortisol, wat kan leiden tot een ophoping van vet, met name in de buikstreek.[42] Bij overgewicht speelt vaak een combinatie van bovengenoemde factoren een rol.[43]

Bovendien kan andersom worden gesteld dat een hoger inkomen en een universitaire opleiding onafhankelijk van elkaar geassocieerd zijn met een hogere consumptie van verse groente en fruit, een lagere consumptie van fastfood en frisdrank, en een kleinere kans op overgewicht en obesitas. Dit blijkt uit een studie onder ruim een miljoen Amerikaanse inwoners.[44]

Specifiek kinderen zijn gevoelig voor de verleiding van ongezond voedsel

De prefrontale cortex in het brein, verantwoordelijk voor het plannen en overzien van langetermijngevolgen, is bij kinderen en pubers nog niet volledig ontwikkeld. Zij kiezen daardoor vaker dan volwassenen voor de onmiddellijke (ongezonde) beloning in plaats van te denken aan de langetermijngevolgen – namelijk de verhoogde kans op overgewicht. Het puberbrein vertoont bovendien een verhoogde gevoeligheid voor beloningen, wat invloed heeft op motivatie en gedrag. Dit komt doordat het striatum, het beloningsgebied in de hersenen, extra activiteit vertoont bij adolescenten. Dit stimuleert pubers om activiteiten te kiezen die direct plezier opleveren, zoals het consumeren van ongezond voedsel, in plaats van gezondere opties die minder onmiddellijke beloning bieden.[45]

Kinderen zijn dus gevoeliger voor de verleiding van ongezond voedsel dan volwassenen en als kinderen eenmaal te zwaar zijn, dan komen zij in het volwassen leven ook veel moeilijker van hun overgewicht af. Kinderen met obesitas hebben vijf keer zoveel kans om ook obesitas te hebben als zij volwassen zijn, als kinderen zonder obesitas.[46] Als een kind obesitas heeft, dan raakt de hormoonhuishouding in de war en gaat het lichaam in de 'vetopslag-stand'. Het is biologisch gezien daarom lastig om op latere leeftijd nog van overgewicht af te komen.[47] Tevens is het moeilijker om slechte gewoontes – zoals het eten van ongezond voedsel – af te leren als deze van jongs af aan aangeleerd zijn.[48]

38 *Strack, F. Reflective and Impulsive Determinants of Social Behavior. Personality and social psychology review (2004).*
39 *De hypothalamus | Haus of Hamster (2020).*
40 *W.L. Tiemeijer. Hoe mensen keuzes maken. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010).*
41 *Hoe ontstaat overgewicht? | Voedingscentrum.*
42 *Veel meer dan te veel eten - Amazing Erasmus MC.*
43 *Cijfers en feiten overgewicht | Loketgezondleven.nl.*
44 *Althoff, T. et al. Large-scale diet tracking data reveal disparate associations between food environment and diet. Nat Commun 13, 267 (2022).*
45 *Een kijkje in het puberbrein | NRC.*
46 *Simmonds M. et al. Predicting adult obesity from childhood obesity: a systematic review and meta-analysis. Obes Rev. (2016).*
47 *'Alleen als je er heel vroeg bij bent, kun je obesitas voorkomen' - Amazing Erasmus MC (2024).*
48 *Karolina K. et al. Bad eating habits as the main cause of obesity among children. Pediatric Endocrinology, Diabetes and Metabolism (2013).*

2.3 De redenatie achter de beoogde beleidsmaatregel

Er zijn talloze oplossingen denkbaar voor (verschillende aspecten van) het hierboven uitgewerkte probleem. Dit onderzoek richt zich op het weren van nieuwe aanbieders van (voornamelijk) ongezond voedsel door gemeenten (dus lokaal) als oplossing. De beoogde beleidsmaatregel wordt, naast de probleemanalyse, onderbouwd met de volgende redenatie:

1. Inwoners hebben recht op gezondheid

De overheid heeft de plicht om de gezondheid van haar inwoners te beschermen. Dat gaat niet alleen over de plicht om toegang tot zorg te geven wanneer je ziek bent, maar ook om te voorzien in de voorwaarden voor gezondheid en die te reguleren, en zo te voorkomen dat we ziek worden.[49,50] Daarmee heeft de beleidsmaatregel die centraal staat ook een juridische basis. We gaan hier in hoofdstuk 4 verder op in.

2. De beleidsmaatregel richt zich op de omgeving op wijkniveau

Uit de probleemanalyse blijkt dat de toename van het aantal ongezonde voedselaanbieders onder andere in de buurt van scholen is gestegen met 40%, met de sterkste stijging in de buurt van scholen met een relatief hoge achterstandsscore. Ook blijkt dat inwoners die in een omgeving met een laag sociaal-economisch niveau met meer fastfoodrestaurants wonen, een hogere BMI hebben dan inwoners in een vergelijkbare omgeving zonder fastfoodrestaurants. De voorgestelde maatregel stelt gemeenten in staat om te sturen op wijkniveau, en zo de verschillen op wijkniveau mee te nemen in het al dan niet weren van (nieuwe) ongezonde voedselaanbieders.

3. Er is maatschappelijk draagvlak voor een dergelijke maatregel

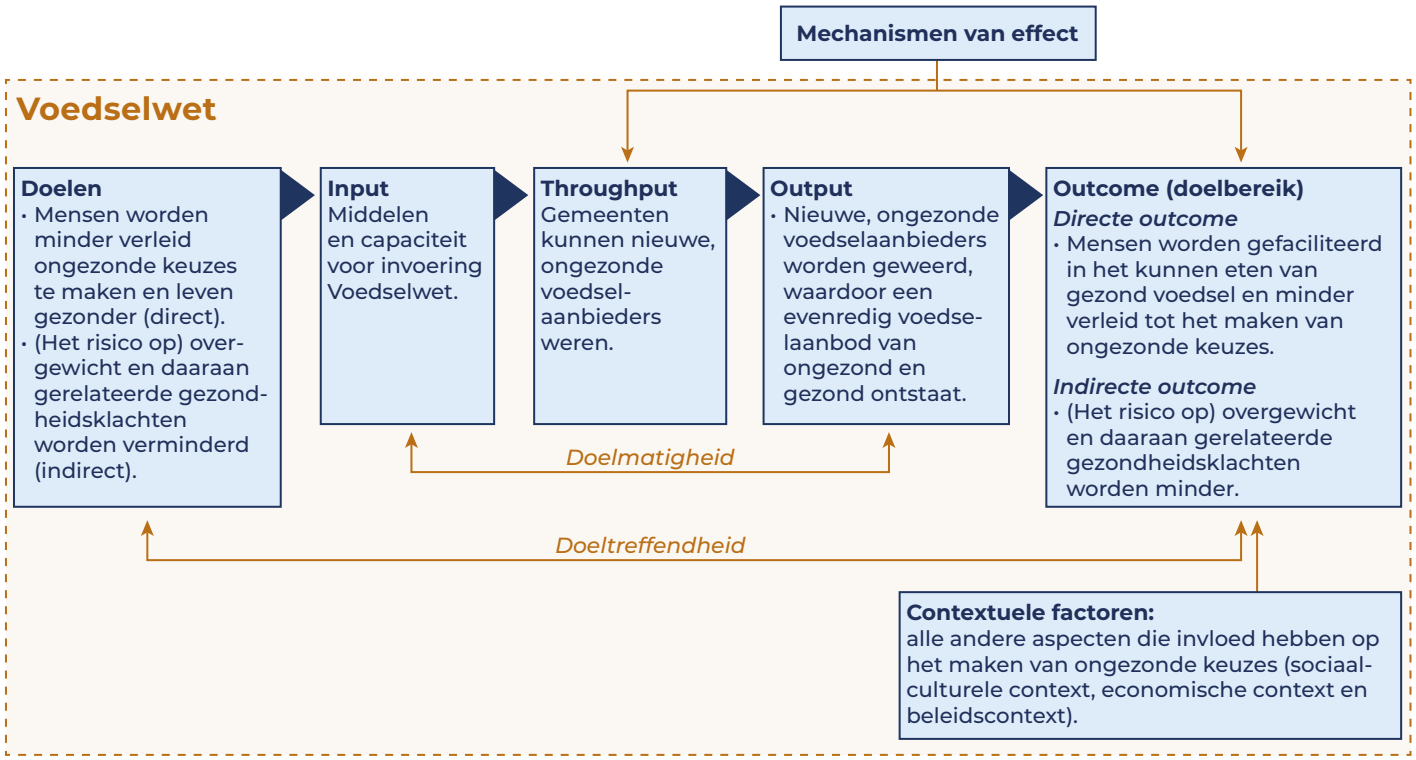
De bestrijding van overgewicht en de rol van de overheid hierin is onderdeel van een steeds groter wordend maatschappelijk debat, hetgeen onder meer blijkt uit de vele mediaberichten en publicaties rondom dit onderwerp.[46,51,52] Ook onder burgers blijkt er veel draagvlak te zijn voor het sturen op voedselaanbod door de (lokale) overheid. Volgens onderzoek van het CBS is 76% het (helemaal) eens met de stelling dat het belangrijk is dat de overheid overgewicht probeert terug te dringen. Eveneens vindt driekwart van de Nederlanders dat voedselproducten een grote rol spelen bij het veroorzaken van overgewicht. Daarnaast is 57% het eens met de stelling dat het aanbod van voeding in publieke ruimtes een grote rol speelt bij het veroorzaken van overgewicht.[53] Als het gaat om de specifieke rol van gemeenten in het bevorderen van een gezond leven van burgers, geeft 58% van de respondenten aan dat dit een belangrijke taak is van gemeenten, blijkt uit een panelonderzoek van onderzoeksbureau Citisens. Om de gezondheid te bevorderen zien Nederlanders overigens het meeste heil in maatregelen voor een gezonde leefomgeving. Driekwart ziet een verbod op ongezond gedrag op bepaalde plekken wel zitten.[54]

49 *Tijd dat de overheid aan haar zorgplicht gaat voldoen. | De Correspondent (2023)*.
50 *Artikel 22: Volksgezondheid; woongelegenheid; ontplooiing | De Nederlandse Grondwet*.
51 *Eigen schuld, dikke bult? Nee, de overheid moet ingrijpen om obesitas te voorkomen - NRC*.
52 *Experts bepleiten grondige veranderingen om 'diabetescrisis' te lijf te gaan | NOS (2024)*.
53 *(On)gezonde leefstijl 2022: opvattingen, motieven en gedragingen | CBS*.
54 *Gezondheidspreventie en de gemeente: Wat willen inwoners? | Citisens*.

2.4 Beleidstheorie van de voorgestelde maatregel

In het licht van bovenstaande probleemanalyse en redenatie achter de beleidsmaatregel, krijgt de reconstructie van de 'beleidstheorie' tevens vorm. De beleidstheorie is het 'verhaal' over de manier waarop, en de middelen en activiteiten waarmee, het weren van ongezonde voedselaanbieders tot de beoogde outcome (of doel) zal leiden.

Zoals in figuur 2 schematisch weergegeven, zou het concrete resultaat van de maatregel zijn dat nieuwe ongezonde voedselaanbieders geweerd kunnen worden, waardoor een evenredig voedselaanbod van ongezond en gezond ontstaat (output). Het doel van de mogelijke maatregel is in directe zin dat mensen gefaciliteerd worden in het kunnen eten van gezond voedsel en minder verleid worden tot het maken van ongezonde keuzes. Indirect wordt daarmee het risico op overgewicht en het risico op gerelateerde gezondheidsklachten lager. Dit indirecte, oftewel distale doel, is een doel waar de voorgestelde beleidsmaatregel niet direct invloed op heeft maar waar deze wel aan bijdraagt.



Figuur 2. **Beleidstheorie achter de beleidsmaatregel om nieuwe ongezonde voedselaanbieders te weren.**

HOOFDSTUK 3

Methoden om de voedselomgeving in kaart te brengen

De maatregel die centraal staat in dit onderzoek, richt zich op het weren van nieuwe ongezonde voedselaanbieders. Voordat we ingaan op de vraag of er een juridische grondslag is voor een dergelijke maatregel, en hoe deze maatregel zich zou kunnen vertalen naar regels vanuit de gemeenten, gaan we eerst in op de vraag hoe het voedselaanbod van aanbieders in kaart kan worden gebracht. Inzicht in de mate waarin een bepaalde voedselomgeving ongezond is, is namelijk een voorwaarde voor het uitvoeren van de voorgestelde beleidsmaatregel.

Zoals genoemd onder de scope van het onderzoek is in het rapport 'Tussen mens en ruimte' een methode uitgewerkt om de mate van (on)gezondheid van een bepaalde voedselomgeving te meten. Hieronder beschrijven we de werking van deze 'UvA-methode', de voor- en nadelen, en varianten en keuzes binnen de methode.[9] Daarnaast gaan we in op varianten van de methode en brengen we in kaart wat er internationaal aan methoden bekend is om de voedselomgeving te reguleren.

3.1 De 'UvA-methode'

In het onderzoek van de UvA stond de onderzoeksvraag centraal hoe gemeten kan worden hoe gezond de voedselomgeving is, en hoe de voedselomgeving vervolgens gereguleerd kan worden. Daarbij werd aangenomen dat de voedselomgeving een (ruimtelijke) voorwaarde is voor gezondheid en relevant is voor de toename van obesitas en overgewicht. Doel was om daarmee een methode te ontwikkelen die het mogelijk maakt om de voedselomgeving kwantitatief inzichtelijk te maken en in meetbare termen te vatten. Hierbij werd door de onderzoekers rekening gehouden met de toen nog in te voeren Omgevingswet, en werd voorgesorteerd op het concept van een 'omgevingswaarde' uit de Omgevingswet. In het volgende hoofdstuk gaan we verder in op de Omgevingswet.

Voor het ontwikkelen van de methode werden de volgende stappen gezet:

1. Bestaande databronnen met informatie over de voedsel-omgeving en bestaande methoden voor het classificeren van de gezondheidsgraad van voedselaanbieders werden in kaart gebracht.
2. Voor de toetsing van de betrouwbaarheid van de methode werd de meest geschikte methode vergeleken met het daadwerkelijke voedselaanbod van alle winkels in een geselecteerde winkelstraat in Amsterdam.
3. Er is een voedselomgevingsscore voor de hele straat berekend en onderzocht of deze kan dienen als een afwegingskader voor het toelaten van nieuwe voedselaanbieders.

De methode maakt gebruik van data die, op basis van veldwerk en deskresearch, verzameld worden door Locatus, een bedrijf dat retailinformatie in de Benelux bijhoudt.[55] Omdat Locatus onderscheid maakt tussen redelijk specifieke voedselcategorieën en gemeenten toegang hebben tot deze data, concludeerden de onderzoekers dat het gebruik van Locatus-data de meeste potentie heeft.

In een Delphi-studie[56] met Nederlandse experts op het gebied van voeding werd een scoringsmodel ontwikkeld, waarbij voedselaanbieders een score van -5 (heel erg ongezond) tot +5 (heel erg gezond) krijgen. De groepen voedselaanbieders die scores krijgen zijn min of meer gelijk aan de categorieën die worden toegepast door Locatus. Ter illustratie zijn in tabel 1 een aantal voorbeelden van categorieën voedselaanbieders en bijbehorende scores en criteria opgenomen (zie pagina 37 van het rapport 'Tussen mens en ruimte').[9]

Tabel 1. **Voorbeelden van categorieën voedselaanbieders, scores en criteria.**

Type voedsel-aanbieder	Voedsel-omgevings-score (van -5 tot 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 (McDonald's).
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.
Tabakswinkel	-4.5	Verkoop van tabaksproducten, in combinatie met verpakte voedselproducten of zoetwaren, en/of frisdrank en tijdschriften/kaarten.
IJswinkel	-3,9	Verkoop van ijs voor directe consumptie, eventueel een paar zitplekken.
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.
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.
Groentezaken	4,8	Verkoop van verse groente en fruit.

55 *https://locatus.com/*.

56 Een Delphi-studie is een onderzoeksmethode waarbij deskundigen herhaaldelijk geraadpleegd worden om gezamenlijk consensus te bereiken over complexe vraagstukken. Dit gebeurt door middel van meerdere gespreksrondes en enquêtes, waarbij de deelnemers reflecteren op de uitkomsten en zo toewerken naar gedeelde oplossingen (*Universiteit Utrecht*).

Om de methode te valideren en de betrouwbaarheid van de scores te bepalen, zijn voedselaanbieders in een straat in Amsterdam fysiek bezocht en werden er foto's van het voedselaanbod gemaakt. Waar relevant werden foto's van het menu gemaakt. De mate van gezondheid van het voedselaanbod werd vervolgens bepaald aan de hand van de schijf van vijf.[57] Uit de analyse bleek dat de voedselomgevingsscores in een aantal gevallen iets positiever waren dan de analyse van het daadwerkelijke voedselaanbod op basis van de foto's en de schijf van vijf.[58] De voedselomgevingsscore geeft daarmee een kleine overschatting van de mate van gezondheid van een straat, wat betekent dat het aanbod in werkelijkheid nog ongezonder is. Ondanks deze lichte overschatting gaven de onderzoekers aan dat de methode met voldoende zekerheid een uitspraak kan doen over de mate van gezondheid van het voedselaanbod per voedselaanbieder.

Om de vertaling te maken van de individuele aanbieder naar de voedselomgeving, worden de scores van de verschillende typen aanbieders bij elkaar opgeteld. Voor deze totale voedselomgevingsscore geldt dat als een gebied een 0 scoort, de hoeveel ongezonde en gezonde aanbieders ongeveer even groot is. Hoe negatiever de waarde, hoe ongezonder het voedselaanbod van een gebied dus is, en vice versa.

3.1.1 Voor- en nadelen van de methode

In gesprekken met experts en betrokkenen komen zowel voor- als nadelen naar voren met betrekking tot de methode om de voedselomgeving te meten. In onderstaande paragrafen hebben we deze uitgewerkt.

Het gebruik van Locatus-data

Hoewel het een pluspunt is dat de data van Locatus makkelijk beschikbaar zijn voor gemeenten, wordt de commercialiteit van de data als keerzijde gezien. De data zijn daarmee mogelijk aan veranderingen onderhevig. Tegelijkertijd wordt dat als een uitvoeringsprobleem gezien en zouden daar in de toekomst goede afspraken over gemaakt kunnen worden. Het nadeel van de commercialiteit weegt daarmee volgens experts niet op tegen de goede uitvoerbaarheid van de methode. Bovendien ligt een alternatief niet (direct) voorhanden.

De methode richt zich niet op supermarkten

Een van de nadelen van de methode die genoemd worden, is het feit dat supermarkten niet worden meegenomen. Dat terwijl een supermarkt, vooral voor scholieren, vaak een veel belangrijkere voedselbron is dan bijvoorbeeld een snackbar. Dit valt echter buiten de scope van het huidige onderzoek en het is de vraag of dit vraagstuk relevant is als het gaat om wat gemeenten kunnen doen ten aanzien van het voedselaanbod. Gemeenten kunnen het aanbod van supermarkten namelijk sowieso niet (gaan) reguleren. Er wordt dan ook aangegeven dat het weren van ongezonde voedselaanbieders moet worden gezien als een van de maatregelen, die uiteindelijk in combinatie met andere maatregelen ingezet moet worden. Het ingrijpen bij supermarkten is daarmee een andere lijn waar de Rijksoverheid zich voor in zou moeten zetten, naast het vraagstuk dat met het huidige onderzoek wordt onderzocht. Hierbij wordt tot slot ook opgemerkt dat de invloed van wat online beschikbaar is, ook groot is en daarmee tevens een aspect is waar de Rijksoverheid zich op zou moeten richten.

Het gebrek aan fijnmazigheid staat een vertaling naar regels in de weg

De methode is in eerste instantie bedoeld om het voedselaanbod in kaart te brengen en er kan een (relatief) betrouwbare uitspraak gedaan worden over het aanbod in een omgeving in generieke zin. Hiermee kan ook onderscheid gemaakt worden tussen twee omgevingen, bijvoorbeeld twee wijken in een gemeente. Een vervolgstap zou kunnen zijn dat de methode ook gebruikt kan worden om ongezonde voedselaanbieders te weren, maar dat vraagt nog wel om een vertaalslag naar hoe het afwegingskader dan precies vorm krijgt en hoe het zich vertaalt naar regels.

Voor wat betreft de toepassing van de methode is het voorstel van de onderzoekers dat de totaalscore voor de voedselomgeving gebruikt kan worden voor een (juridisch) afwegingskader bij het verlenen van vergunningen door gemeenten. Concreet zou dat kunnen betekenen dat wanneer de voedselomgeving een score heeft van onder de 0, er zich alleen nog nieuwe voedselaanbieders mogen vestigen met een score van boven de 0. En heeft een gebied op dit moment een score van boven de 0, dan zouden zich alleen nog voedselaanbieders mogen vestigen die de totaalscore niet onder de 0 brengen. (Zie figuur 3.) Om rechtszekerheid te creëren voor ondernemers is het een vereiste dat landelijk wordt vastgelegd welke norm je hanteert. Het is een wetenschappelijke en politieke opgave om hier een keuze in te maken.

57 *Voedingscentrum. 'Gezond eten met de schijf van vijf'; Indien het om samengestelde maaltijden ging werd gekeken naar de Boordjesindex of de Maaltijdenindex, gebaseerd op onderzoek van Kasper en anderen (2016) Appetite / Poelman en anderen (2021) p. 118.*

58 NB De schijf van vijf is daarbij geen onderdeel van de methode wanneer deze wordt toegepast. De schijf van vijf is wel gebruikt om de methode te valideren.

Figuur 3. **Afwegingskader voor het reguleren van de voedselomgeving zoals opgesteld in het rapport 'Tussen Mens en Ruimte'.**

Zodra de methode wordt omgezet naar regels, is echter een van de grootste nadelen de mate van grofmazigheid van de methode en de gebruikte data. Deze grofmazigheid ontstaat met name doordat de methode zich toespitst op het niveau van de voedselaanbieder en niet op het voedselaanbod. Nu kan het zo zijn dat een zeer ongezonde banketbakker in eenzelfde categorie valt als een bakker met een aanbod dat vooral bestaat uit volkoren- en zuurdesembrood. Hoewel er ten tijde van dit onderzoek wordt gewerkt aan verfijning van de methode om dit probleem op te lossen, blijft het de vraag tot op welk niveau verfijning kan plaatsvinden op het gebied van het daadwerkelijke voedselaanbod. Het blijft daarnaast een gegeven dat Locatus-data zich richten op categorieën van aanbieders en niet op het individuele aanbod per aanbieder.

Handhaving

In het kader van operationalisering en handhaving kan worden geconstateerd dat het veel mankracht zal vereisen om te gaan handhaven op een dergelijke beleidsmaatregel. Zeker wanneer op het voedselaanbod wordt gefocust in plaats van op de aanbieder, lijkt het ondoenlijk voor gemeenten om hierop te controleren en handhaven. Tegelijkertijd moet dit volgens experts geen belemmering zijn. Volgens hen is het nu zaak om te beginnen en is het in principe ook logisch als het enige jaren duurt voordat men iets zal merken van deze beleidsmaatregel. Als voorbeeld wordt het rookverbod in de horeca genoemd; de invoering had in eerste instantie veel voeten in de aarde en vroeg om veel handhaving, maar inmiddels is die handhaving vrijwel niet meer nodig, omdat het rookverbod zo goed geïmplementeerd is. Daarnaast wijzen experts op innovatieve methoden voor handhaving op basis van AI die in de toekomst wellicht gaan helpen. Hoe dit concreet vorm zou krijgen blijft op dit moment echter in het midden en onze verwachting is dat dit op in ieder geval de korte termijn niet daadwerkelijk uitvoerbaar zal zijn.

3.2 Varianten op de methode

Binnen het huidige onderzoek hebben we bekeken of er andere methoden bestaan om voedselaanbieders in kaart te brengen en vervolgens te weren als ze ongezond zijn. Het lijkt erop dat er alleen zeer beperkt alternatieven beschikbaar zijn ten opzichte van de methode van de UvA zoals hierboven beschreven. Zo hebben we alleen een methode gevonden van het RIVM om de voedselomgeving in kaart te brengen en is er slechts een aantal internationale voorbeelden te vinden.

3.2.1 Een methode gebaseerd op dichtheid en nabijheid van voedselverkooppunten

Hoewel er dus weinig alternatieven beschikbaar lijken, is er wel een rapport verschenen vanuit het RIVM over het in kaart brengen van de voedselomgeving.[59] Waar de UvA-methode vooral gebruikt kan worden om inzichtelijk te maken wat de voedselscore van een bepaalde omgeving is, gaat het RIVM in op het kiezen van het gebied waar je dat voor doet. Welk gebied wordt meegenomen en afgebakend kan namelijk best lastig te bepalen zijn. Hiertoe heeft het RIVM in kaart gebracht wat relevante indicatoren en daarbij behorende varianten zijn die iets zeggen over het aantal voedselverkooppunten in een specifieke omgeving. Dit is met name nuttig wanneer de grootte van een voedselomgeving moet worden bepaald voor specifieke doeleinden, zoals het reguleren van het voedselaanbod rondom kind-/schoolomgevingen. De methode die het RIVM gebruikt kan daarmee een aanvulling zijn op de UvA-methode en vooral gebruikt worden om de omgeving te selecteren waarin het nodig is te interveniëren.

De methode is gebaseerd op twee indicatoren, namelijk nabijheid en dichtheid van voedselverkooppunten. De indicator dichtheid meet het aantal voedselverkooppunten in een bepaald gebied of in een bepaalde zone: bijvoorbeeld het aantal voedselverkooppunten rondom een locatie (bijvoorbeeld een school) binnen een cirkel van een x-aantal meters, of het aantal voedselverkooppunten per 10.000 inwoners. De indicator nabijheid meet het aantal voedselverkooppunten tussen twee locaties of punten; dit kan uitgedrukt worden in bijvoorbeeld hemelsbrede afstand of reistijd. NB Kenmerken over het aanbod in de verkooppunten, zoals de gezondheid en duurzaamheid van producten, of kenmerken van het verkooppunt zelf, zoals de winkelgrootte, vielen buiten de scope van de methode.

59 *Voedselverkooppunten in beeld – Een inventarisatie van mogelijke indicatoren en databronnen | RIVM (2023)*.

Het RIVM geeft in zijn rapport ook inzicht in de verschillende dataverzamelingsmethoden om de aanwezigheid van voedselverkooppunten in kaart te brengen. Naast Locatus-data noemen de onderzoekers SPOTLIGHT-VAT als geschikte data-aanbieder. Dit is een techniek waarmee virtuele observaties zijn uit te voeren met behulp van Google Earth. Uit eerder onderzoek blijkt dat dit een betrouwbare en valide methode is om potentiële obesogene omgevingskenmerken te beoordelen. Het gaat hierbij dan niet enkel om het voedselaanbod, maar ook om bijvoorbeeld de hoeveelheid beweegfaciliteiten of het aantal wandel- en fietspaden in een bepaalde omgeving.[60] Deze data lijken echter op het gebied van het categoriseren van het voedselaanbod minder fijnmazig dan de Locatus-data. Andere mogelijke databronnen die genoemd worden, zijn onder andere via het kadaster, Stichting LISA en de Kamer van Koophandel. Maar ook die lijken minder specifiek dan de Locatus-data, waarmee dus eigenlijk tot de conclusie kan worden gekomen dat men niet om het gebruik van Locatus-data heen kan.

3.2.2 Voorbeelden uit andere landen

Om verder zicht te krijgen op mogelijke methoden om het voedselaanbod in kaart te brengen, hebben we ook gekeken wat voor voorbeelden er in andere landen te vinden zijn. Hoewel er wel een en ander te vinden is (zie bijvoorbeeld de Market-Level Food Diversity Score)[61], zijn er wereldwijd maar weinig voorbeelden van landen waarin er specifiek beleid is gevoerd op het weren van ongezonde voedselaanbieders in een omgeving. De voorbeelden die er zijn, zijn gericht op de doelgroep kinderen. De 'no fry zone' in Ierland en de 'green food zone' in Zuid-Korea zijn voorbeelden van gebieden waar daadwerkelijk ongezonde voedselaanbieders worden geweerd. In Oaxaca, Mexico, is het verboden om ongezond voedsel aan minderjarige kinderen te verkopen.

Ierland – no fry zone

In Ierland wordt ervoor gepleit om ongezonde voedselaanbieders te verbieden om binnen een straal van 400 meter van basisscholen en middelbare scholen ongezond voedsel te verkopen. Er zijn meerdere Ierse 'county's' (vergelijkbaar met Nederlandse provincies) die deze zogeheten 'no fry zones' hebben geïmplementeerd. Een van deze county's is Wicklow.

Op initiatief van de no fry zone '4 Kids Committee' is in 2016 in het 'Wicklow County Development Plan 2016-2022' een 'objective' opgenomen met betrekking tot de no fry zones.[62] In deze objective, genaamd RT 17, staat dat alle nieuwe fastfood-/afhaalrestaurants uitgesloten worden van bouw of exploitatie als deze zich binnen 400 meter van scholen of speeltuinen bevinden.[63] De komst van een fastfood- of afhaalrestaurant wordt beoordeeld per geval en er lijkt geen onderbouwde criteriamethode aan deze beoordeling ten grondslag te liggen.

In 2017 stuurde de no fry zone '4 Kids Committee' een brief met het verzoek tot landelijke implementatie van de no fry zone, waarbij ze stellen dat er wettelijk gezien, zodra objective RT 17 is opgenomen in een lokaal of provinciaal ontwikkelingsplan, geen juridische stappen meer kunnen worden ondernomen tegen een raad als gevolg van een weigering van plangoedkeuring.[64]

Een artikel uit 2016 stelt dat veel county councils weigeren om de no fry zones te implementeren. De meeste raden zeggen dat hun plannen zijn opgesteld voordat de richtlijnen voor het weren van fastfood bij scholen van kracht werden, maar ze hebben de plannen niet gewijzigd om het beleid op te nemen en ze gaan dit in de toekomst ook niet doen. Sommige raden zeggen dat ze de richtlijnen niet kunnen aannemen omdat ze in strijd kunnen zijn met regels vanuit de Europese Unie of nationale mededingingswetgeving.[65]

Er is dus nog veel onduidelijk over de juridische houdbaarheid van de no fry zones, wat de implementatie ervan niet bevordert. Het implementeren van de no fry zones is tegelijkertijd wel een van de vijf beleidsmaatregelen die de meeste prioriteit voor implementatie hebben voor de Ierse overheid,[66] maar tot op heden is deze wetgeving niet landelijk geïmplementeerd. Gelet op deze juridische kwetsbaarheid raden wij dan ook niet aan dit voorbeeld verder te onderzoeken voor de Nederlandse situatie.

60 *The SPOTLIGHT virtual audit tool: a valid and reliable tool to assess obesogenic characteristics of the built environment – PMC*.
61 *Market-Level Food Diversity Score | INDDEX Project*.
62 *Wicklow Council receives award for school No Fry zone policy – The Irish Times*.
63 *Microsoft Word - Chapter 6 - Centres and Retail (wicklow.ie)*.
64 *0237-No-Fry-Zone-4-Kids-Committee.compressed.pdf (npf.ie)*.
65 *Councils refuse to adopt 'no-fry zones' around schools (irishexaminer.com)*.
66 *SPHFinal_IrelandFood-EPIReport.pdf (ucc.ie)*.

Green food zone Zuid-Korea

De 'green food zone' is een beleidsmaatregel die in 2007 is geïmplementeerd in Korea. Binnen de green food zone, een cirkel binnen 200 meter van elke basis- en middelbare school, is de verkoop van voedsel dat emotioneel schadelijk is of van lage kwaliteit is, voor kinderen verboden. Om deze maatregel te implementeren is een wet aangenomen: de 'Special Act on Safety Management of Children's Dietary Life'.[67] De green food zone heeft als doel een veilige voedselomgeving rond scholen te creëren en om gezond eten onder jongeren te bevorderen. Het beleid toonde echter tegenstrijdige resultaten aan, met een afname van de consumptie van fruit en groente en een toename van fastfoodconsumptie. Uitdagingen waren onder andere praktische handhavingsproblemen en externe economische factoren. Verdere evaluatie is nodig om de langetermijneffectiviteit van het beleid te bepalen.[68] Voor nu lijkt het in ieder geval niet relevant om dit voorbeeld verder te onderzoeken voor de Nederlandse situatie.

Mexico – Oaxaca

In 2022 heeft het congres van Oaxaca, Mexico, een nieuwe wet goedgekeurd die de verkoop van junkfood en suikerhoudende dranken aan minderjarigen verbiedt. Oaxaca is daarmee de eerste staat in Mexico die een dergelijk verbod invoert. De wet is bedoeld om hoge percentages van obesitas bij kinderen en dieetgerelateerde ziekten zoals diabetes te bestrijden. Het ministerie van Volksgezondheid van Oaxaca zal precies moeten bepalen welke producten kinderen niet mogen kopen. Producten die de aanbevolen limieten voor suiker, verzadigd vet, transvet en zout overschrijden, zullen verboden zijn.[69] Het gaat hierbij dus specifiek om het verbieden van de verkoop van ongezonde producten, en niet om het weren van voedselaanbieders, hetgeen mogelijk interessante aanknopingspunten biedt voor het definiëren van (on)gezond voedselaanbod (zie paragraaf 4.5).

The Food (Promotion and Placement) Regulations & the National Planning Policy Framework in Engeland

In Engeland zijn verschillende maatregelen genomen om de voedselomgeving gezonder te maken. Zo is er in 2021 een wet ingevoerd die promotie van HFSS-producten, zowel online als offline, door middel van volumekortingen en product placement beperkt. HFSS-producten zijn producten die geclassificeerd zijn als hoog in vet, suiker en zout (high fat, sugar or salt) en deze wetgeving richt zich daarmee expliciet op het reguleren van promotie en product placement van ongezonde producten. Deze wetgeving volgt op eerder onderzoek dat aantoont dat prijsacties effectief zijn in het beïnvloeden van voedselvoorkeuren en -aankopen. Met name kinderen zijn gevoelig voor deze acties.[70]

Daarnaast wordt in Engeland op lokaal niveau ingezet op het weren van voedselaanbieders. Via het National Planning Policy Framework (NPPF) kunnen lokale overheden beleid ontwikkelen dat de uitbreiding van bepaalde winkels, zoals fastfoodrestaurants, beperkt.[71] Ongeveer de helft van de lokale overheden in Engeland zet het bestemmingsplan in om fastfoodaanbieders te reguleren. Hierbij ligt de focus op zogenaamde 'hot food takeaways'. Dit zijn voedselaanbieders die primair warm voedsel aanbieden voor directe consumptie, maar buiten de winkel. Om een nieuwe takeaway te openen of om de gebruiksklasse te wijzigen, is een vergunning nodig. Hier kunnen lokale overheden het straatbeeld beïnvloeden door bij de vergunningsaanvraag maatregelen te nemen om de groei van afhaalzaken te beheersen. De motivering voor het weren van afhaalzaken kan daarbij een expliciete focus op dieet en obesitas hebben ('health-focus').[72]

De specifieke aanpak ter promotie van een gezonde voedselomgeving verschilt in Engeland per regio. Er kan over het algemeen onderscheid gemaakt worden tussen twee dominante beleidsvormen: 1) uitsluitingszones rond plaatsen voor kinderen en gezinnen, zoals scholen en parken, en 2) beperking van de dichtheid van afhaalzaken door nieuwe fastfoodketens te weren wanneer deze een bepaald percentage van het totale aantal retailwinkels overschrijden. Een voorbeeld van een lokale regio die beide maatregelen invoerde, is Gateshead. Daarnaast voerde Gateshead nog een derde variant in, namelijk het weren van nieuwe fastfoodketens op basis van obesitascijfers onder kinderen. Naar aanleiding van deze maatrelen namen de dichtheid en proportie van fastfoodketens in Gateshead op korte termijn significant af.[73] Hoewel deze aanpak lokaal effect lijkt te hebben op de prevalentie van overgewicht en obesitas onder kinderen, is het (nog) onduidelijk wat het effect hiervan is op populatieniveau.[74] Om de vraag te kunnen beantwoorden óf en hoe deze aanpak zich zou kunnen vertalen naar de Nederlandse situatie, is vervolgonderzoek nodig.

67 *Ministry of Food and Drug Safety>Our Works>Food>Promoting Healthy Diets and Safe Food Consumption | Ministry of Food and Drug Safety*.
68 *Changes in Dietary Behavior Among Adolescents and Their Association With Government Nutrition Policies in Korea, 2005-2009 - PMC*.
69 *Oaxaca Congress approves law prohibiting sale of junk food to minors | Mexico News Daily (2020).*
70 *Restricting promotions of products high in fat, sugar or salt by location and by volume price: implementation guidance - GOV.UK (2023).*
71 *Using the planning system to promote healthy weight environments | Public Health England.*
72 *Keeble, M. et al. How does local government use the planning system to regulate hot food takeaway outlets? A census of current practice in England using document review - ScienceDirect (2019).*
73 *Brown, H. et al. No new fast-food outlets allowed! Evaluating the effect of planning policy on the local food environment in the Nort East of England – ScienceDirect (2022).*
74 *Xiang, H. et al. Planning policies to restrict fast food and inequalities in child weight in England: a quasi-experimental analysis (2024).*

Het EuroHealthNet

Overigens worden voor de doelgroep kinderen wel veel andere maatregelen wereldwijd doorgevoerd, bijvoorbeeld het verbieden van advertenties voor en marketing van ongezond voedsel gericht op kinderen. In Europa streeft de organisatie EuroHealthNet, waar 24 EU-landen lid van zijn, naar een nieuw EU-actieplan om kinderobesitas te verminderen. In dit actieplan staat onder andere dat 'gezondgewicht-omgevingen' moeten worden gepromoot. De EU-wetgeving inzake de interne markt moet worden herzien en aangepast om ervoor te zorgen dat deze geen beperkingen oplegt aan nationale en subnationale overheden om volksgezondheidsmaatregelen te nemen die de gezonde en duurzame voedselkeuze de gemakkelijkere keuze maken.[75]

Ook op lokaal niveau blijken er wel veel andere voorbeelden te zijn om te stimuleren dat mensen, en met name kinderen, gezonder eten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om wijk- of buurtinitiatieven waarbij een moestuin wordt gekoppeld aan een school of buurthuis, het aanbieden van gezonde schoollunches of het opnemen van horecacategorieën in het omgevingsplan. Toch leidt geen van deze initiatieven volgens experts die wij hebben gesproken tot het gewenste resultaat van een gezondere voedselomgeving. Ze dragen er tot een bepaalde hoogte aan bij, maar zetten geen zoden aan de dijk, omdat de daadwerkelijke voedselomgeving ongezond blijft en het weerstaan van ongezond voedsel daarmee moeilijk blijft.

3.3 Belangrijkste aandachtspunten voor het vervolg

De methode om het voedselaanbod van aanbieders in een bepaald gebied in kaart te brengen, valt of staat bij de praktische uitvoerbaarheid ervan. Onderzoekers van de UvA creëerden een methode waarbij, op basis van Locatus-data, een voedselomgevingsscore berekend kan worden om te bepalen hoe (on)gezond een bepaalde omgeving is. De UvA-methode is praktisch uitvoerbaar en biedt een uitstekende manier om de voedselomgeving in kaart te brengen en om de mate waarin deze wel of niet verzadigd is met ongezonde voedselaanbieders te bepalen.

Als we de methode echter willen vertalen naar regels om nieuwe, individuele voedselaanbieders te weren, is een groot nadeel van de methode het gebrek aan fijnmazigheid. De methode is namelijk ongeschikt om de precieze effecten op de omgeving van één individuele aanbieder te bepalen. Hoewel de methode in de toekomst nog verder verfijnd gaat worden, is het nog niet helder hoe dit probleem precies opgelost kan worden. Onze taxatie is daarom dat de UvA-methode en het bijbehorende voorgestelde afwegingskader om de voedselomgeving te reguleren (vooralsnog) niet geschikt zijn om rechtstreeks als basis voor een juridische regel te gebruiken op basis waarvan (nieuwe) aanbieders wel of niet kunnen worden toegestaan.

75 *Reducing childhood obesity is a collective duty | EuroHealthNet*.

HOOFDSTUK 4

Juridische houdbaarheid

Zoals eerder genoemd nemen we de ‘UvA-methode’ als uitgangspunt in dit onderzoek. Deze methode geeft een score aan individuele voedselaanbieders en, op basis daarvan, een omgevingsscore voor het voedselaanbod in een bepaald gebied. De methode geeft daarmee een indicatie van de urgentie aan per gebied: in gebieden met een slechte omgevingsscore is de urgentie om te sturen op het voedselaanbod groter dan in gebieden met een goede omgevingsscore. De methode als zodanig voorziet echter niet in een juridische grondslag voor de inzet van bevoegdheden door de overheid. Bevoegdheden van de (decentrale) overheid, moeten echter altijd gebaseerd zijn op een wettelijke grondslag. Zo ook de mogelijke maatregel om níéuwe aanbieders van hoofdzakelijk ongezond voedsel in een bepaalde omgeving te weren.

In dit hoofdstuk gaan we in op de juridische houdbaarheid van de maatregel om nieuwe aanbieders van ongezond voedsel, op grond van gezondheidsmotieven, te weren. De eerste vraag die we moeten beantwoorden is of er een juridische grondslag is voor een dergelijke maatregel (paragraaf 4.1). Wanneer een (juridische) grondslag ontbreekt, is de tweede vraag of deze kan worden gecreëerd door een nieuwe wet, die (al dan niet) bestaande wetten wijzigt of een toevoeging biedt aan bestaande wetgeving. Zou gekozen worden voor het creëren van een nieuwe wet(telijke grondslag) dan is het echter ook een belangrijke, eerste vraag of er bestaande wet- en regelgeving is waar rekening mee gehouden moet worden, waarbij met name de Dienstenrichtlijn van belang is. In paragrafen 4.2, 4.3 en 4.4 gaan we hierop in. In paragraaf 4.5 zoomen we in op de juridische houdbaarheid van een definitie van (on)gezond voedsel en we sluiten af met juridische aandachtspunten voor vervolg (paragraaf 4.6.).

4.1 De juridische grondslag

De eerste vraag is of er op dit moment al een juridische grondslag is waarmee (decentrale) overheden de lokale voedselomgeving kunnen reguleren op basis van gezondheidsoverwegingen.

4.1.1 De huidige Omgevingswet

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. De Omgevingswet is een nieuwe wet die regels stelt voor de omgeving waarin we wonen en leven. De nieuwe wet bundelt 26 oude wetten, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet natuurbescherming (Wnb). Waar in de oude wetten verschillende, sectorale algemene belangen centraal stonden, waaronder een goede ruimtelijke ordening in de Wro, staan in de Omgevingswet (Ow) het begrip 'fysieke leefomgeving' en activiteiten die gevólgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, centraal.[76]

Onder 'fysieke leefomgeving' wordt meer verstaan dan onder 'een goede ruimtelijke ordening' alleen. Zo wordt in art. 1.3 Ow het "bereiken en in stand houden van een (...) gezonde fysieke leefomgeving (...)" als een van de doelen genoemd. Onder de 'gevolgen voor de fysieke leefomgeving' wordt, blijkens art. 1.2, derde lid Ow, verstaan datgene wat kan 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; en d) het nalaten van activiteiten. In het vierde lid van art. 1.2 Ow worden gevolgen voor de mens, voor zover deze worden of kunnen worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving, eveneens als gevolgen voor de fysieke leefomgeving aangemerkt.

4.1.2 De (in)directe rol van gezondheidsmotieven

De centrale vraag is of de Omgevingswet al in een grondslag voorziet om de voedselomgeving te reguleren. Als achtergrond van de beantwoording van deze vraag gaan wij hieronder eerst in op de 'vrije' keuze van de consument. Deze 'vrije' keuze en het handelen daarnaar geven inzicht in de opvattingen over (in)directe effecten van de ongezonde voedselomgeving op de volksgezondheid. De al dan niet als fictie te beschouwen vrije keuze en het (onbewust) handelen daarnaar is relevant om nader in te gaan op een eventuele 'ruimtelijke uitstraling' van de voedselomgeving. Wat op zijn beurt weer relevant is voor de vraag of een mogelijke grondslag in de Omgevingswet gevonden kan worden. Ten aanzien van het bovenstaande hebben wij twee opvattingen aangetroffen.

De eerste opvatting wijst erop dat het consumeren van ongezond voedsel de oorzaak is van overgewicht en nadelige gevolgen voor de volksgezondheid (zie figuur 4). In deze opvatting staat centraal dat er in de relatie tussen oorzaak (de voedselaanbieder biedt ongezond voedsel aan) en gevolg (er zijn nadelige gevolgen voor de volksgezondheid) altijd een keuze van de consument en een of meer handelingen (selectie, aankoop, nuttiging) aan de orde zijn. Deze opvatting gaat uit van de gedachte dat het effect op de volksgezondheid een direct effect is van het consumentengedrag:

Figuur 4. **Opvatting 1: het effect van een ongezonde voedselomgeving heeft als zodanig geen effect op de volksgezondheid. Het handelen van de consument (kiezen, kopen, consumeren) heeft dat wel.**

76 Zie ook artikel 1.2, eerste, derde en vierde lid Ow.

De tweede opvatting is in het UvA-rapport 'Tussen mens en ruimte' weergegeven en luidt als volgt: "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 (zie figuur 5). De voedselomgeving krijgt, als de keuzevrijheid zo wordt beperkt dat er een gezondheidsrisico ontstaat, een ruimtelijke uitstraling."[77] Het keuzegedrag van de consument speelt in deze opvatting (vrijwel) geen rol en de opvatting gaat uit van de gedachte dat het effect op de volksgezondheid een indirect effect is van een ongezonde voedselomgeving:

Figuur 5. **Opvatting 2: het effect van een ongezonde voedselomgeving heeft indirect effect op de volksgezondheid.**

Ook bij de eerste opvatting kan de voedselomgeving overigens indirect wel degelijk een rol spelen. Hoewel de consument handelt, is de keuzevrijheid van consumenten in de praktijk daarbij namelijk niet 'onbelemmerd'.[78] Het consumeren van ongezond voedsel is geen zuiver rationele keuze, zeker in het geval van jongeren. Daarbij speelt mee dat er in sommige voedselomgevingen weinig te kiezen valt, waarmee de keuzevrijheid (verder) wordt beperkt. Dat neemt echter niet weg dat ook in het geval van irrationele keuzes wel sprake is van een handelen (het selecteren, kopen en consumeren) volgend op een activiteit van een derde (het aanbieden, verkopen en leveren van voedsel).

We constateren dat de opvattingen een verschillende waardering geven aan de mogelijkheid en het belang van een (vrije) keuze door de consument. Opvatting 1 gaat namelijk bij de regulering op grond van de Omgevingswet uit van de al dan niet als fictie te beschouwen vrije keuze van de mens. Opvatting 2 stelt daarentegen dat de keuzevrijheid dermate beperkt kan zijn, dat de voedselomgeving een negatief (indirect) effect kan hebben op de volksgezondheid en daardoor een 'ruimtelijke uitstraling' heeft. Dat daarbij strikt genomen sprake is van een handelen door de consument, zou daarbij niet bepalend mogen zijn, omdat dit handelen niet uit vrije wil is.

Veel wetenschappelijke onderzoeken tonen een verband aan tussen een ongezonde voedselomgeving en het eten van ongezond voedsel (zie hoofdstuk 2). Het lijkt aannemelijk dat van een volledig vrije keuze geen sprake is en dat de voedselomgeving inderdaad (indirect) consequenties heeft voor het gedrag van consumenten. Tegelijkertijd staat niet ter discussie dat er in alle gevallen (een mate van) keuzevrijheid is bij consumenten om ongezond voedsel wel of juist niet tot zich te nemen. Wetenschappelijk is er geen sluitend onderzoek over hoe vergaand de keuzevrijheid van consumenten door de voedselomgeving beperkt wordt door een (eenzijdig) aanbod van ongezond voedsel. Ook wordt er geconstateerd dat het an sich lastig is om de causale relatie tussen een ongezonde voedselomgeving en de kans op overgewicht te onderzoeken.

4.1.3 Geen grondslag in de Omgevingswet als gezondheid het direct beoogde effect is

Wat betreft de vraag of de huidige Omgevingswet een grondslag geeft voor het weren van ongezonde voedselaanbieders, zien wij dat in de Omgevingswet het "bereiken en in stand houden van een (...) gezonde fysieke leefomgeving (...)" als een van de doelen geldt. Deze doelstelling is niet zo breed dat het voorkomen van overgewicht en/of het verbeteren van de gezondheid van individuen als een zelfstandig doel in de Omgevingswet is erkend. Het omgevingsrecht en de Omgevingswet zijn gericht op het reguleren van de effecten van verschillende activiteiten op de fysieke leefomgeving en als gevolg daarvan op de gezondheid van de mens.

Daarbij zijn argumenten relevant die betrekking hebben op de inrichting van de openbare ruimte. Hieronder verstaan we bijvoorbeeld het voorkomen van 'geluidshinder' of 'stankoverlast'. Het omgevingsrecht is van toepassing op alle actoren in de openbare ruimte, en geldt dus ook voor (ongezonde) voedselaanbieders, zoals fastfoodketens en snackbars. De Omgevingswet stelt regels voor zover deze voedselaanbieders een impact hebben op bijvoorbeeld 'geluidshinder', 'stankoverlast' of 'straatbeeld'. Dat is echter niet omdát zij ongezond voedsel aanbieden, maar ongeacht hun voedselaanbod. Zo zou een fastfoodaanbieder door de stankoverlast van het frituurvet geweerd kunnen worden, of door het geluid van een generator. Gezondheidsargumenten spelen dan een rol vanuit de gevolgen van die activiteiten voor de leefomgeving.

77 *De Ruijter, A. et al. Tussen mens en ruimte – de (on)gezonde voedselomgeving als omgevingswaarde. (2023) p.24.*
78 *De Ruijter, A. et al. Tussen mens en ruimte – de (on)gezonde voedselomgeving als omgevingswaarde. (2023). p.22.*

Bovendien lopen de gevolgen voor de gezondheid bij het aanbieden/verkopen van (on)gezond voedsel niet rechtstreeks via de fysieke leefomgeving. Er zit, zoals hierboven beschreven, namelijk een persoon, met een al dan niet als fictie te beschouwen vrije keuze, tussen. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld schadelijke milieubelastende activiteiten, zoals emissies, waar tevens sprake is van indirecte effecten op de gezondheid, maar deze gevolgen wél via de fysieke leefomgeving verlopen. Op basis hiervan en van wat de diverse gesprekspartners bij gemeenten die we hebben gesproken zeggen, concluderen we dat het in de meeste gevallen niet lukt om met een beroep op de fysieke leefomgeving ongezonde voedselaanbieders te weren onder de Omgevingswet, specifieke situaties daargelaten (zie subparagraaf 4.1.4). Het beschermen en verbeteren van de fysieke leefomgeving zal in de meeste gevallen beter en anders bereikt kunnen worden dan door (ongezonde) voedselaanbieders te weren (als middel). Er zijn namelijk andere en minder ingrijpende middelen beschikbaar om de fysieke leefomgeving te beschermen en/of te verbeteren (bijvoorbeeld een goed afzuigsysteem tegen stankoverlast). Het is dan niet nodig om de voedselaanbieder geheel te weren, ook al heeft dat (indirect) mogelijk ook positieve en gewenste gezondheidseffecten.

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat de huidige Omgevingswet geen grondslag biedt voor het weren van ongezonde voedselaanbieders als maatregel om ongezonde (al dan niet vrije) keuzes in gedrag van consumenten tegen te gaan en met als direct beoogd effect om de gezondheid van deze individuen te verbeteren.

4.1.4 Mogelijkheden onder de Omgevingswet

In het bovenstaande is geconcludeerd dat de huidige Omgevingswet geen grondslag biedt voor het weren van ongezonde voedselaanbieders, als het direct beoogde effect is om de gezondheid van de individuen te verbeteren. Dat neemt niet weg dat er (onder de Omgevingswet) wel degelijk mogelijkheden bestaan voor gemeenten om invloed uit te oefenen op de voedselomgeving.

In dat verband is in onze gesprekken onder meer gewezen op de Amsterdamse aanpak om paal en perk te stellen aan het aanbod aan 'toeristenwinkels' ten behoeve van het bestrijden van de monocultuur in detailhandel in de Amsterdamse binnenstad.[79] Dit voorbeeld toont aan dat het sturen op het winkelaanbod – en daarmee soms ook op het voedselaanbod – in bepaalde gevallen wel mogelijk is en dat de Dienstenrichtlijn dat niet in de weg hoeft te staan (zie paragraaf 4.4), als er een gerechtvaardigde dwingende reden van algemeen belang aan ten grondslag ligt. In dit geval was dit niet het belang van (volks) gezondheid, maar de bescherming van het stedelijk milieu.

Andere voorbeelden die gemeenten nu al inzetten om invloed uit te oefenen op de voedselomgeving zien bijvoorbeeld toe op het samenwerken met lokale ondernemers, of op de inzet van privaatrechtelijke middelen, zoals indeplaatsstellingsovereenkomsten. Gemeenten geven aan dat de mogelijkheden die zij in dat verband hebben al veelvuldig worden ingezet, maar dat het gewenste effect op de voedselomgeving uitblijft. De mogelijkheden hebben vaak slechts een tijdelijk dan wel een beperkt effect.

Tabaks- en coffeeshopbeleid

Twee voorbeelden die in interviews vaak zijn aangehaald als inspiratiebron voor nieuwe wet- en regelgeving omtrent de voedselomgeving, zijn het tabaks- en coffeeshopbeleid. Deze voorbeelden liggen echter, alhoewel ze ook een effect sorteren op de leefomgeving, buiten bereik van de Omgevingswet. Het verbod op de verkoop van tabak in supermarkten of het rookverbod in (onder meer) de horeca is namelijk geregeld in de Tabaks- en rookwarenwet en heeft in die zin niet van doen met de Omgevingswet.

Een ander voorbeeld is het zogeheten afstandscriterium voor coffeeshops, waardoor gemeenten beperkingen kunnen stellen aan de vestiging en/of de openingstijden van coffeeshops als ze zich in de nabijheid van scholen (willen) vestigen. Deze beperkingen zijn vastgelegd in de APV (algemene plaatselijke verordening) van de gemeente (zonder daarbij de coffeeshop te noemen, omdat de verkoop van softdrugs verboden is) en zijn veelal ingesteld vanuit het belang van openbare orde en veiligheid.

79 *Uitspraak 201800734/1/A1 – Raad van State*; *uitspraak 202205254/1/R1 – Raad van State*.

4.2 De Dienstenrichtlijn

Waar een voldoende (juridische) grondslag ontbreekt, kan deze worden gecreëerd door een nieuwe wet, die (al dan niet) bestaande wetten wijzigt of een toevoeging biedt aan bestaande wetgeving. Een belangrijke, eerste juridische vraag daarbij is of er bestaande wet- en regelgeving is waar rekening mee gehouden moet worden. Hierbij is met name de Dienstenrichtlijn van belang.

De Dienstenrichtlijn ziet erop toe dat ondernemers, die economische activiteiten verrichten, overal binnen de Europese Unie de vrijheid hebben om zich te vestigen en om diensten aan te bieden. Vergunningenstelsels kunnen deze vrijheid beperken of anderszins bemoeilijken. Onder de Dienstenrichtlijn zijn vergunningenstelsels daarom in beginsel verboden, tenzij aan de volgende drie eisen is voldaan (art. 9 Dienstenrichtlijn):[80]

- Het vergunningenstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter.
- De behoefte aan een vergunningenstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang.
- Het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.

Ook geeft de Dienstenrichtlijn (art. 10) waarborgen tegen willekeur bij het verlenen van vergunningen, door te vereisen dat het wel of niet verlenen van een vergunning is gebaseerd op criteria. Deze criteria moeten voldoen aan de volgende voorwaarden:

a. niet-discriminatoir
b. gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang
c. evenredig met die reden van algemeen belang
d. duidelijk en ondubbelzinnig
e. objectief
f. vooraf openbaar bekendgemaakt
g. transparant en toegankelijk.[81]

Aanvullend gelden een aantal procedurele eisen, namelijk dat een objectieve, openbare, transparante en onpartijdige procedure moet worden doorlopen. Waar in een vergunningenstelsel bovendien (beleidsmatig) schaarste bestaat of wordt gecreëerd, geldt dat er geen vergunningen voor onbeperkte tijd mogen worden verleend (art. 11 Dienstenrichtlijn).

De Dienstenrichtlijn (art. 15) stelt soortgelijke voorwaarden in situaties waarin geen sprake is van een vergunningenstelsel, maar wel eisen worden gesteld aan vrije vestiging:

a. discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, naar de plaats van hun statutaire zetel
b. noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang

evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; ze gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

Toepassing van de Dienstenrichtlijn bij het weren van nieuwe ongezonde voedselaanbieders

Momenteel is het nog niet helemaal duidelijk hoe nieuwe ongezonde voedselaanbieders geweerd zouden gaan worden. Wel is duidelijk dat een rechtvaardiging van eisen aan ongezonde voedselaanbieders of de introductie van een vergunningenstelsel op voorhand spanning oplevert met de Dienstenrichtlijn, en om een heel grondige onderbouwing vraagt. De punten die in deze onderbouwing aandacht behoeven zijn:

1. Welke dwingende reden van algemeen belang is aan de orde? Deze vraag heeft overlap met de hierboven beschreven discussie over de vraag of de huidige Omgevingswet een grondslag biedt om ongezonde voedselaanbieders te weren. In lijn met onze bevindingen op dat punt ligt het voor de hand om gezondheid, eventueel naast meer leefbaarheidsargumenten, als zelfstandige reden van algemeen belang aan te voeren. Dit argument zal dan echter ook onderbouwing moeten krijgen.

80 *Voorschriften vergunningsstelsels Dienstenrichtlijn – Europa decentraal*.
81 Een relevante zaak in dit verband is het reguleren van verkooppunten van tabak. Het HvJ EU stond dit toe onder voorwaarden, zie HvJ EU van 17 oktober 2024, zaak C-16/23 (FA.RO. di YK & C. Sas t. Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

2. Worden alleen eisen gesteld aan nieuwe aanbieders van ongezond voedsel, of aan alle aanbieders van ongezond voedsel? In het eerste geval kan namelijk sprake zijn van (indirecte) discriminatie, omdat het mogelijk de al bestaande en mogelijk overwegend Nederlandse aanbieders beschermt en daardoor toetreding vanuit andere EU-lidstaten bemoeilijkt, zonder dat diezelfde beperkingen gelden voor al bestaande ondernemers. Maar ook de geschiktheidseis is een punt van aandacht, omdat onderbouwd zal moeten worden dat het (kennelijk) mogelijk is om de beleidsdoelen te halen door alleen nieuwe aanbieders te weren. Een dergelijke argumentatie lijkt op voorhand lastig te geven, wat ervoor pleit om eventuele eisen niet alleen aan nieuwe aanbieders op te leggen, maar aan alle aanbieders van ongezond voedsel.[82]
3. Zijn er geen minder beperkende maatregelen mogelijk dan het belemmeren van vrije vestiging? Deze vraag ligt in het verlengde van het vorige punt, waarbij de vraag is waarom fastfoodrestaurants en snackbars zich in bepaalde gebieden niet mogen vestigen, terwijl het vestigen van een nieuwe supermarkt – waar evengoed ongezond voedsel wordt gekocht – geen belemmering is.

Artikel 1 Eerste Protocol EVRM

Tot slot verdient het aanbeveling om bij het stellen van regels rondom het weren van ongezonde voedselaanbieders ook aandacht te houden voor artikel 1, Eerste Protocol van het EVRM: het recht op eigendom. Het is immers niet ondenkbaar dat door het stellen van regels het recht op eigendom van bijvoorbeeld eigenaren van onroerend goed in het gedrang kan komen. Of sprake is van een inbreuk op dit recht en of hier een rechtvaardiging voor is, valt op voorhand (nu) niet in te schatten en is ook geen onderdeel van ons onderzoek geweest. Wij constateren voor nu enkel dat het recht op eigendom een aandachtspunt is bij het stellen van regels rondom het weren van ongezonde voedselaanbieders.

4.3 De mogelijkheid om een nieuwe juridische grondslag te creëren binnen bestaande wetgeving

Voordat we kijken naar de mogelijkheden voor het creëren van een nieuwe wet, is een eerste logische vraag of bestaande wetten gewijzigd kunnen worden of ruimte bieden voor eventuele toevoegingen om een juridische grondslag te creëren. Wij hebben in dit onderzoek een aantal mogelijkheden aangetroffen, om een dergelijke wetswijziging concreet vorm te geven.[83]

Allereerst is het mogelijk om de doelstelling van de Omgevingswet te verruimen door het verbeteren van de gezondheid van individuen als zelfstandig doel in de Omgevingswet op te nemen. Hoewel dit (technisch) denkbaar is, is het de vraag of dit vanuit wetssystematische argumenten bezien logisch en wenselijk is. In dat kader is het relevant om te benoemen dat de Omgevingswet een nieuwe wet is, waarbij de discussie over de reikwijdte recent bij de totstandkoming uitgebreid gevoerd is. Daarnaast leeft het beeld dat de reikwijdte van deze wet sowieso al erg ruim is, waardoor een (nog) verdere verruiming als onwenselijk wordt beschouwd.

Een tweede mogelijkheid is een aanpassing van de Warenwet. De Warenwet stelt hoofdzakelijk regels over ‘waren’, waaronder levensmiddelen. Aanpassing van de Warenwet zou betekenen dat een nieuwe mogelijkheid wordt gecreëerd om bepaald ongezond voedsel – en dus niet zozeer áánbieders van ongezond voedsel – te weren. Daarmee lijkt de Warenwet geen logische plek om de grondslag voor een maatregel, gericht op ongezonde voedselaanbieders, te regelen.

Een derde mogelijkheid zou een aanpassing van de Wet publieke gezondheid kunnen zijn. Deze wet gaat echter over de rol van gemeenten ten aanzien van zorg voor de gezondheid van de samenleving en van specifieke (risico)groepen. Hieronder vallen onder meer de jeugdgezondheidszorg, medische milieukunde, infectieziektebestrijding, gezondheidsmonitoring en gezondheidsvoorlichting.[84] Daarmee is het niet direct logisch om aan deze wet nieuwe bepalingen toe te voegen die gaan over het reguleren van voedsel en dus niet zozeer betrekking hebben op de openbare gezondheidszorg.

82 Met het opleggen van eventuele eisen aan alle aanbieders van ongezond voedsel is overigens niet gezegd dat per definitie is voldaan aan de geschiktheidseis. Ook dan zal aangetoond moeten worden dat de eis geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken.

83 *Van Kolfschooten, H. Juridisch instrumentarium voor een gezonde voedselomgeving in de stad, p. 60 e.v. (2020).*

84 *Wet publieke gezondheid (2011). Bron: RIVM.*

4.4 De mogelijkheid om een nieuwe juridische grondslag te creëren door middel van een nieuwe 'Voedselwet'

Het bovenstaande laat zien dat er binnen huidige wetgeving weinig logische routes zijn om een juridische grondslag te creëren om de voedselomgeving op grond van gezondheid te reguleren. Een vierde mogelijkheid is om een geheel nieuwe 'Voedselwet' te creëren. Deze mogelijkheid is mede logisch omdat we in onze analyses zien dat er behoefte is aan een breder palet aan taken, bevoegdheden en mogelijkheden om ongezond voedselaanbod te kunnen reguleren dan alleen het weren van (nieuwe) voedselaanbieders. Binnen een nieuwe wet kunnen meerdere beleidsdoelen en maatregelen naast elkaar bestaan, zonder dat er sprake is van een duidelijke hiërarchie tussen deze doelen (bijvoorbeeld gezondheid en keuzevrijheid).

Een gedachte die is geopperd in dit onderzoek is dat ook een andere wet dan de Omgevingswet de reikwijdte van het omgevingsplan kan verruimen. Daarbij is gewezen op de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie, waarin het gebruik van gas als warmtevoorziening wordt uitgesloten als er op die plek ook milieubelastende activiteiten zijn.[85] Die wet gaat echter ook over gevolgen in en via de fysieke leefomgeving. Veel andere regels die wel over de fysieke leefomgeving gaan, bijvoorbeeld in het kader van cameratoezicht of in prostitutiegebieden, zijn regels in het kader van de openbare orde en komen ook niet in het omgevingsplan. Door in een andere wet de reikwijdte van het omgevingsplan te verruimen, ligt een nieuw (principieel) debat over de reikwijdte van het omgevingsplan op de loer.

Wel is het goed mogelijk om in een nieuwe Voedselwet qua systematiek en instrumenten aan te sluiten bij de beleidscyclus zoals die in de Omgevingswet is geïntroduceerd (van visie naar programma, naar plan, naar vergunning).[86] Wij kunnen ons verder goed voorstellen dat alle regels die op enige wijze betrekking hebben op de fysieke leefomgeving (in de toekomst), in één online omgeving (Digitaal Stelsel Omgevingswet) raadpleegbaar zouden kunnen zijn.

4.5 Definitie van (on)gezond voedselaanbod/(on)gezonde voedselaanbieder

Bij het zoeken naar manieren om de voedselomgeving te reguleren, komt de vraag naar voren hoe je tot een duidelijke definitie van (on)gezond voedsel en (on)gezonde voedselaanbieders komt. Dat is een zeer terechte vraag, omdat elke methode die je toe zou kunnen passen om de voedselomgeving te reguleren, een bepaalde definitie of in ieder geval categorisatie van gezond en ongezond voedsel impliceert. Om een voedselomgeving te reguleren op basis van gezondheid, is het daartoe essentieel om te bepalen wat gezond en ongezond voedsel is en daarmee wat een gezonde of ongezonde voedselaanbieder is.

De UvA-methode biedt geen specifieke definitie van wat (on) gezond voedsel is, maar is gevalideerd met behulp van de schijf van vijf. Hierbij worden producten binnen de schijf van vijf geclassificeerd als gezond, terwijl producten buiten de schijf van vijf als ongezond worden beschouwd. De schijf van vijf biedt daarmee een goed referentiekader voor het bepalen van de (on) gezondheid van producten op productniveau. Dit wordt ook onderstreept door de verschillende geïnterviewden.

Tegelijkertijd is de keuze van een individu ten aanzien van producten een groot onderdeel van de (on)gezondheid daarvan. Geen enkel product leidt bijvoorbeeld op zichzelf tot een gezond dieet, wanneer men alléén dat product eet. Onder andere de verhoudingen tussen de verschillende producten en de hoeveelheden die mensen consumeren, bepalen of zij een gezond dieet hebben. Daarnaast vormt het aanbod van één (on)gezonde voedselaanbieder ook niet het gehele dieet van een persoon. Zoals toegelicht in paragraaf 2.1, is het mogelijk om als individu bijvoorbeeld een gezond dieet te hebben terwijl die persoon af en toe ongezonde producten eet. Wanneer we kijken naar het niveau van eetaanbieders, zien we dat zij vaak meerdere soorten etenswaren aanbieden, die (hoofdzakelijk) gezond of ongezond kunnen zijn.

Het extrapoleren van deze categorisatie naar een definitie van (on)gezond voedsel en (on)gezonde voedselaanbieders is dus lastig, doordat een voedselaanbieder verschillende producten en gerechten aanbiedt en het dieet van een consument niet bepaald wordt door één voedselaanbieder. Wij denken daarom dat het (juridisch) ondenkbaar is dat alle aanbieders van voedsel via een juridische definitie 'zwart-wit' ingedeeld kunnen worden in twee categorieën; er zullen veel grijstinten zijn.

85 *Staatsblad 2024, 406 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen*.
86 *Het programma onder de Omgevingswet (2022). Bron: Aandeslagmetdeomgevingswet.nl.*

Een (juridisch houdbare) definitie van (on)gezond voedsel moet voldoen aan de eisen van objectiviteit, duidelijkheid en ondubbelzinnigheid. Op productniveau lijkt een categorisatie van gezond en ongezond voedsel aan de hand van de schijf van vijf hieraan te kunnen voldoen. Ook zijn er andere categorisaties die overwogen kunnen worden om de (on) gezondheid van voedsel en voedselaanbod te kunnen bepalen. In andere landen zien we bijvoorbeeld een benadering waarbij de focus ligt op producten die duidelijk ongezond zijn en die idealiter volledig vermeden zouden moeten worden, zoals:

- Voedsel dat gereed is voor consumptie versus voedsel dat niet gereed is voor consumptie. Voedsel dat direct gereed is voor consumptie is vaak ongezond en stimuleert het doen van impulsaankopen.
- (Ultra)bewerkt voedsel versus onbewerkt voedsel. Bewerkt voedsel is vaak ongezonder dan onbewerkt voedsel. Ultrabewerkt voedsel is uitsluitend ongezond (zie paragraaf 2.1 voor een definitie).

Deze categorisaties samen kunnen helpen om te bepalen wat het meest ongezonde voedsel is: voedsel dat niet in de schijf van vijf valt, dat direct gereed is voor consumptie en dat ultrabewerkt is. Dit komt overigens overeen met de meest ongezonde categorieën van de UvA-methode (bijvoorbeeld fastfood in tabel 1) en lijkt een logische route om op voort te bouwen om tot een (juridisch houdbare) definitie van ongezond voedsel te komen.

NB In een recent adviesrapport van de Raad Volksgezondheid en Samenleving genaamd ***'Gezond in de bonus' (2024)*** werd onderzocht hoe via supermarkten betere voeding gestimuleerd kan worden. Een van de aanbevelingen is om een commissie van deskundigen aan te stellen die een maat voor wat gezond is moet ontwerpen. Mogelijk volgt hier een geschikte definitie uit om voedselaanbieders te categoriseren.

4.6 Juridische aandachtspunten voor het vervolg

Uit het hiervoor geschetste juridisch kader volgen een aantal aandachtspunten waar een stelsel om de voedselomgeving (beter) te reguleren, aan moet voldoen. De belangrijkste aandachtspunten zijn wat ons betreft de volgende:

- De noodzaak (dwingende reden van algemeen belang), en dus de vraag 'wat is het probleem', 'wat is het doel van optreden door de overheid' en 'wat is de opgave', moet goed onderbouwd zijn – in algemene zin (bijvoorbeeld op basis van landelijke trends), maar ook gebiedsspecifiek, op basis van een feitelijke analyse.
- De geschiktheid van de maatregel moet onderbouwd zijn, kortom: het moet aannemelijk zijn dat het inzetten van een maatregel (bijvoorbeeld het weren van nieuwe ongezonde voedselaanbieders) ook daadwerkelijk leidt tot – of ten minste bijdraagt aan – het beoogde doel. Het is onvoldoende om te stellen dat de beperking aan de doelen kán bijdragen.
- De subsidiariteit moet onderbouwd zijn. Dit wil zeggen dat het aannemelijk moet zijn dat het beoogde doel niet bereikt kan worden met lichtere middelen.
- De evenredigheid van het middel moet onderbouwd zijn, wat in lijn met het vorige punt betekent dat de impact op bewoners en bedrijven in beeld moet zijn. Bij het inzetten van zwaardere middelen (in termen van impact op bewoners en bedrijven) ligt in het verlengde hiervan dat de bijdrage aan het doel groter moet zijn dan met andere maatregelen kan worden bereikt.
- Ook volgt uit het juridisch kader dat bij ingewikkelde problemen een combinatie van maatregelen moet worden ingezet om een doel te kunnen bereiken, waarbij de juridische houdbaarheid toeneemt naarmate deze maatregelen in coördinatie (en in een logische onderlinge verhouding) worden ingezet.
- Een juridisch houdbare definitie van (on)gezond voedsel betekent dat deze definitie voldoet aan de eisen van objectiviteit, duidelijkheid en ondubbelzinnigheid. Er is op productniveau een categorisatie van ongezond/gezond te geven aan de hand van de schijf van vijf, maar deze is niet eenvoudig te extrapoleren naar een definitie van (on)gezond voedsel en daarmee van (on)gezond-voedselaanbieders. Er zijn wel andere categorisaties die in deze context gebruikt kunnen worden, bijvoorbeeld bewerkt versus onbewerkt voedsel en voedsel dat voor consumptie gereed is versus voedsel dat dat niet is.

HOOFDSTUK 5

Reflectie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk reflecteren we op de belangrijkste bevindingen in dit rapport. Vervolgens komen we tot onze conclusie en doen we aanbevelingen voor het vervolg, om in de toekomst tot een juridisch houdbare en effectieve(re) regulering van de voedselomgeving te kunnen komen.

5.1 Reflectie op de bevindingen

In het voorgaande hoofdstuk constateerden we dat er binnen de huidige wetgeving geen mogelijkheden zijn om nieuwe voedselaanbieders van ongezond voedsel, zoals fastfoodketens en snackbars, op basis van gezondheidsargumenten te reguleren. En ook het verruimen of aanpassen van huidige wetten, zoals de Omgevingswet, de Warenwet of de Wet publieke gezondheid, lijkt geen kansrijke route. Nieuwe wetgeving is daarmee nodig. Hierbij geldt echter dat regels voor het weren van nieuwe aanbieders niet te verenigen zijn met de eisen in de Dienstenrichtlijn, aangezien deze vrijheid van vestiging en non-discriminatie als uitgangspunten heeft. Daarnaast zien wij in algemene zin grote uitdagingen in de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van dergelijke regelgeving. Zo biedt de UvA-methode goede aanknopingspunten om de voedselomgeving in kaart te brengen, maar is het bijbehorende afwegingskader op dit moment niet geschikt om rechtstreeks als (basis voor) juridische regels te gebruiken om nieuwe, individuele aanbieders een vergunning te verlenen of te weigeren. Een alternatief waarmee dit wel mogelijk is, ligt niet (direct) voorhanden.

Tegelijkertijd neemt de maatschappelijke urgentie en aandacht voor het reguleren van de voedselomgeving toe. Het aantal mensen met overgewicht is de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen en blijft de komende tijd stijgen. Onze voedselomgeving, die inactiviteit bevordert en de consumptie van meer en ongezond voedsel stimuleert, is een belangrijke factor die hieraan bijdraagt. Bovendien zien we vooral dat het aanbod van ongezond voedsel sterk toeneemt in gebieden met een lage sociaal-economische status en rondom scholen. De roep om dit tegen te gaan wordt dan ook steeds luider, zowel vanuit de maatschappij als vanuit de (decentrale) overheid.

5.2 Conclusie en aanbevelingen

Hoewel wij op basis van het bovenstaande tot de conclusie komen dat het weren van nieuwe aanbieders van hoofdzakelijk ongezond voedsel op basis van gezondheidsargumenten niet mogelijk is, adviseren wij, gezien de grote maatschappelijke urgentie, het ministerie wél om door te gaan met het aanpakken van dit vraagstuk. Hiertoe adviseren we echter om het vraagstuk breder te trekken dan alleen te focussen op het weren van nieuwe ongezonde voedselaanbieders, en om te werken aan een nieuwe, brede Voedselwet.

Met een Voedselwet kan namelijk de mogelijkheid worden gecreëerd om gezondheid als zelfstandig beleidsdoel ten grondslag te leggen aan het reguleren van de voedselomgeving, naast eventuele andere beleidsdoelen zoals leefbaarheid en keuzemogelijkheid (als zelfstandige waarde). Zo kan de voedselomgeving in de toekomst op juridisch houdbare en effectieve(re) wijze gereguleerd worden.

Om tot een nieuwe Voedselwet te komen, is allereerst het ministerie van VWS aan zet. Maar ook gemeenten hebben een belangrijke rol in de verdere uitwerking van en de onderbouwing voor een Voedselwet. In de volgende paragrafen gaan we in op de aanbevelingen die wij voor beide partijen adviseren.

5.2.1 Het ministerie van VWS is aan zet voor het creëren van een Voedselwet

Voor het creëren van een nieuwe Voedselwet adviseren wij het ministerie 1) te vertrekken vanuit een scherpe onderbouwing, 2) zich te richten op met name de ernstige gevallen, zoals gebieden met scholen of plekken waar veel jeugdigen om andere redenen samenkomen, 3) te redeneren vanuit een positief geformuleerd doel en 4) de wet te gebruiken voor een breed pakket aan maatregelen.

1. Vertrek bij het opstellen van een Voedselwet vanuit een scherpe onderbouwing en heldere beschrijving van het probleem.

Zoals genoemd ligt de lat voor onderbouwing voor een Voedselwet om de voedselomgeving te reguleren, gezien de Dienstenrichtlijn, hoog, en er is geen kant-en-klare oplossing voorhanden om een dergelijke wet vorm te geven. Om toe te werken naar nieuwe wetgeving is dan ook een diepgaande onderbouwing nodig van de probleemanalyse, de doelen en de daaropvolgende maatregelen.

Het Beleidskompas, de centrale werkwijze voor het maken van wet- en regelgeving en beleid bij de Rijksoverheid, biedt een structuur waarbinnen deze onderbouwing geformuleerd kan worden. Deze werkwijze draagt bij aan het besluitvormingsproces in het parlement en aan het opstellen van wet- en regelgeving en beleid die juridisch houdbaar en praktisch uitvoerbaar zijn. Een juiste toepassing van het Beleidskompas geeft een solide onderbouwing voor maatregelen om de (on)gezonde voedselomgeving te kunnen reguleren, waarmee ook aan de strikte eisen uit (onder meer) de Dienstenrichtlijn kan worden voldaan.

Een goede onderbouwing voor maatregelen om de voedselomgeving te reguleren, begint bij een scherpe beschrijving van wat de impact van ongezond voedsel is op de gezondheid van individuen. Vervolgens is een concrete uitwerking nodig waaruit blijkt hoe en in welke mate de voedselomgeving negatief bijdraagt aan gezondheid, namelijk doordat individuele keuzes door deze omgeving beïnvloed worden. Daarbij is het van belang oog te hebben voor de wisselwerking tussen de vestiging van (nieuwe) ongezonde voedselaanbieders en de effecten daarvan op (lokaal) populatieniveau.

Voor wat betreft de verdere uitwerking van het probleem kan het ministerie voortbouwen op alle kennis die over dit onderwerp al is verzameld, zowel in de (internationale) wetenschap als op lokaal niveau bij gemeenten (zie hoofdstuk 2 en 3 van dit rapport). In dat verband wijzen wij bijvoorbeeld op het onderzoek in het Verenigd Koninkrijk rondom de 'foresight obesity system map', waarin causale verbanden tussen bepaalde factoren (sociaal, economisch, biologisch en voeding) en de ontwikkeling van obesitas zijn weergegeven.[87]

Een van de elementen van probleemanalyse is het formuleren van een definitie, of in ieder geval zicht krijgen op het categoriseren van gezond en ongezond voedsel. In paragraaf 4.5 hebben we vastgesteld dat het (juridisch) ondenkbaar is om tot een alomvattende definitie voor gezonde versus ongezonde voedselaanbieders te komen. Wél is de UvA-methode geschikt om voedselaanbieders te categoriseren en een beeld te krijgen van de mate van (on)gezond voedsel in een omgeving. Wij bevelen aan verder voort te bouwen op deze methode om de beleidsmaatregel te operationaliseren. Daarnaast bevelen we aan om de andere denkbare categorisaties, namelijk bewerkt versus onbewerkt voedsel en voedsel dat voor consumptie gereed is versus voedsel dat dat niet is, in kaart te brengen. Door die in aanvulling op de schijf van vijf te gebruiken, kunnen de meest ongezonde typen voedsel worden bepaald.

In aanvulling daarop valt aan te bevelen dat het ministerie van VWS aanvullend onderzoek uitzet om de probleemanalyse (nog) scherper neer te zetten (aan de hand van de categorisaties en de UvA-methode), om het verband tussen (mogelijke) maatregelen en het doel beter aan te tonen en het effect van bepaalde maatregelen te toetsen. Een heldere beschrijving van het probleem, waarbij wordt ingegaan op specifieke doelgroepen en gebieden, is de opmaat voor de benodigde onderbouwing dat er sprake is van een dwingende reden van algemeen belang voor overheidsingrijpen. De Dienstenrichtlijn erkent volksgezondheid namelijk expliciet als een dergelijke (dwingende) reden van algemeen belang (zie art. 15, derde lid, sub a jo. art. 4, achtste lid).

2. Focus vooral op 'ernstige gevallen', zoals locaties waar veel jeugdigen samenkomen. Gebruik hiervoor de UvA-methode eventueel in combinatie met de RIVM-methode.

Aanvullend op bovenstaande onderbouwing is het nodig om in te gaan op de vraag waarom het binnen het bestaande instrumentarium kennelijk nog onvoldoende lukt om, in ieder geval in de ernstigste gevallen, grip te krijgen op de voedselomgeving. De onderbouwing voor een dwingende reden van algemeen belang is hierbij duidelijker te geven (en juridisch beter houdbaar) als deze gericht is op en specifieke voorbeelden geeft van bepaalde locaties en/of doelgroepen.

Te denken valt aan gebieden met een zeer ongezond voedselaanbod in de omgeving van een school of op locaties waar veel jeugdigen samenkomen, zoals een sportpark of evenementenlocatie. Uit onderzoek blijkt namelijk dat kinderen gevoeliger kunnen zijn voor (de gevolgen van) een ongezonde voedselomgeving doordat zij, door de nog onvolledige ontwikkeling van hun brein, vaker geneigd zijn voor de onmiddellijke (ongezonde) beloning te kiezen. Om dit soort omgevingen in kaart te brengen, kan gebruik worden gemaakt van de RIVM-methode (zie subparagraaf 3.2.1). die op basis van de indicatoren dichtheid en nabijheid van voedselverkooppunten varianten in beeld brengt om de grootte van een voedselomgeving te bepalen.

87 *Vandenbroeck P, et al. Foresight obesity system map. UK Government's Foresight Programme (2007).*

Een reden dat het weren van nieuwe ongezonde voedselaanbieders ook aan de orde zou kunnen zijn, is dat er in bepaalde gebieden sprake is van schaarse ruimte en daarmee van een verdringingseffect tussen ongezonde en gezonde voedselaanbieders. In zo'n specifieke situatie is het denkbaar dat dit instrument als onderdeel van een breder pakket maatregelen van toegevoegde waarde én onder de Dienstenrichtlijn toelaatbaar is.

3. Redeneer vanuit een positief geformuleerd doel: stel het vergroten van keuzevrijheid centraal en niet het inperken van ongezond voedsel.

Zodra het probleem en het bijbehorende doel helder zijn, kan er nog gekozen worden voor een positieve of negatieve formulering. Een positief geformuleerd doel stelt het vergroten van de keuzemogelijkheid in een gebied centraal, zodat burgers beter in staat zijn om gezonde keuzes te maken en het aanbod meer in balans komt. Een negatief doel stelt het terugdringen van bepaald ongezond voedselaanbod centraal, zodat burgers minder voor een ongezonde keuze komen te staan. Vanuit juridisch perspectief gaat onze voorkeur daarbij uit naar een positieve formulering van het doel, omdat een negatief geformuleerd doel snel leidt tot een verwarring van doel en middel. Het terugdringen van bepaalde voedselaanbieders als zodanig is namelijk geen doel maar een middel om een doel te bereiken, namelijk dat inwoners in een bepaald gebied minder geconfronteerd worden met ongezond aanbod, waardoor zij minder ongezond voedsel consumeren. Door het weren van bedrijven tot doel te verheffen (in plaats van het te beschouwen als een onder omstandigheden mogelijk denkbare maatregel), ontstaat bovendien spanning met de kern van de Dienstenrichtlijn, die uitgaat van vrijheid van vestiging en dienstverlening binnen de hele Europese Unie.

4. Gebruik een nieuwe Voedselwet voor een breed pakket aan maatregelen

Het Beleidskompas kan de suggestie wekken dat er altijd één probleem, één doel en één meest geschikte maatregel is om dat doel te bereiken. Tegelijkertijd blijkt uit ons onderzoek dat er meerdere problemen tegelijk kunnen optreden of zelfs een optelsom kunnen vormen. Daarnaast kunnen er meerdere doelen worden nagestreefd (bijvoorbeeld naast volksgezondheid ook leefbaarheid en meer keuzevrijheid) en er kunnen meerdere maatregelen gelijktijdig nodig zijn om bepaalde doelen te bereiken. Dat hoeft in principe geen probleem te zijn, mits ieder doel volgt op een daadwerkelijk geconstateerd probleem. Zoals er meerdere problemen en doelen naast elkaar kunnen bestaan en een optelsom kunnen vormen, kunnen er ook meerdere instrumenten (gelijktijdig) nodig zijn om de (afzonderlijke) doelen te bereiken. Het is daarbij niet vereist dat ieder instrument op zichzelf het gestelde doel volledig kan bereiken. Sterker nog: het is denkbaar dat zelfs een combinatie van instrumenten niet zal leiden tot een perfecte voedselomgeving. Hoewel het onmogelijk en wellicht ook onnodig is om een 'perfecte' voedselomgeving na te streven, laat dit onverlet dat de overheid in bepaalde (ernstige) situaties toch stappen de goede kant op wil zetten.

Naast de maatregel om nieuwe ongezonde voedselaanbieders te weren, zijn nog talloze andere maatregelen denkbaar, deels op centraal en deels op decentraal niveau. Internationale voorbeelden kunnen daarvoor als inspiratiebron worden gebruikt (zie subparagraaf 3.2.2). Door maatregelen in kaart te brengen ontstaat een mix van generieke en specifieke maatregelen, waarbij iedere maatregel op zichzelf geschikt is om toe te werken naar het beleidsdoel. Een brede inventarisatie van mogelijke maatregelen moet daarbij, onzes inziens, niet beperkt zijn tot (mogelijke) publiekrechtelijke bevoegdheden en 'juridisch afdwingbare' maatregelen op gemeentelijk niveau, maar ook oog hebben voor mogelijkheden op basis van vrijwilligheid, de mogelijkheden op centraal overheidsniveau of de inzet van het privaatrecht. Een dergelijke inventarisatie is van belang omdat dit bijdraagt aan het (later) kunnen onderbouwen van de subsidiariteit onder de Dienstenrichtlijn (het niet voorhanden zijn van een lichter middel om het doel te bereiken). Denkbare maatregelen die onder meer in het huidige onderzoek naar voren kwamen, zijn:

- het (lokaal) weren van (fysieke) reclames
- prijsstrategieën, zoals het subsidiëren van gezond voedselaanbod in een bepaalde omgeving of het invoeren van een hogere belasting op ongezond voedsel
- het beperken van de openingstijden van ongezonde voedselaanbieders (in relatie tot de openingstijden van bijvoorbeeld scholen)
- de plaatsing van gezonde producten in de winkel
- het invoeren van een leeftijdsgrens voor bepaalde producten (zoals energydrinks)
- educatieve maatregelen, zoals voorlichting
- het reguleren van het online voedselaanbod
- het aanpassen van de verhouding van het aanbod van ongezond en gezond voedsel in supermarkten.

Binnen deze maatregelen valt onderscheid te maken tussen landelijke en lokale maatregelen. Landelijke maatregelen liggen voor de hand als het gaat om een beweging die landsbreed moet worden bereikt en ondersteund. Lokale maatregelen, die wel een grondslag moeten hebben in landelijke wetgeving, kunnen gemeenten aanvullend inzetten in de gebieden waarin er (extra) grote uitdagingen zijn.

NB Ook onder de Dienstenrichtlijn is het mogelijk dat meerdere dwingende redenen van algemeen belang naast elkaar bestaan. Het is dan wel zaak dat deze redenen in samenhang, maar ook ieder voor zich, bepaalde restricties kunnen vragen op het gebied van de vrijheid van vestiging en dienstverlening. Dit vergt een concrete onderbouwing in een specifieke voedselomgeving.

5.2.2 Gemeenten hebben een cruciale rol in de onderbouwing

Naast de Rijksoverheid staan ook gemeenten aan de lat. Zij moeten immers de juridische houdbaarheid onderbouwen bij het daadwerkelijk inzetten van maatregelen. Hiertoe zien wij 1) tevens voor gemeenten een cruciale rol in de onderbouwing, waarbij we adviseren om 2) te werken met een lerende aanpak en voor de benodigde afstemming met het Rijk te zorgen.

1. Gemeenten hebben een cruciale rol in het onderbouwen van het probleem, het doel en de opgave in een bepaald gebied, waarbij de UvA-methode bij uitstek kan helpen om de praktijksituatie in kaart te brengen.

Zoals uit de hiervoor genoemde aanbevelingen blijkt, staat het ministerie van VWS allereerst aan de lat om nieuwe wetgeving te introduceren. Dit echter in goed overleg met gemeenten. Lokale maatregelen, zoals het weren van ongezonde voedselaanbieders, moeten namelijk weliswaar verankerd zijn in nationale regelgeving, maar laten gemeenten de ruimte om te bepalen óf zij deze instrumenten in een bepaald gebied ook daadwerkelijk als maatregel inzetten (dit heet de 'kan-bepaling'). Vanuit het Beleidskompas betekent dit dat op landelijk niveau onderbouwd moet zijn dat bepaald instrumentarium nodig kan zijn, waarbij de mogelijke gevolgen daarvan voor burgers en bedrijven zijn onderzocht. Daarmee is de kous echter niet af, omdat daarmee onderbouwing in het specifieke gebied door gemeenten nog steeds nodig is. Wat de daadwerkelijke gevolgen zijn, moet de gemeente dan in een specifieke situatie in kaart brengen én afwegen tegen de (aannemelijke) effectiviteit van de maatregel of mix van maatregelen, mede met het oog op de eisen in de Dienstenrichtlijn.

Gemeenten hebben dus een cruciale rol in het onderbouwen van het probleem, het doel en de opgave in een bepaald gebied en/of voor een bepaalde doelgroep. Een algemene verwijzing naar landelijke wetgeving volstaat namelijk niet, omdat deze wel in een algemene onderbouwing voorziet, maar die niet vertaalt naar de praktijksituatie in een bepaald gebied. Dit laatste is, met de UvA-methode in de hand, bij uitstek een taak die gemeenten voor hun rekening kunnen en overigens ook willen nemen. Om te onderbouwen dat maatregelen nodig zijn, moet de gemeente daarbij eerst aannemelijk maken dat haar (beleids)doelen (nu) niet effectief kunnen worden bereikt door de (daadwerkelijke) inzet van het bestaande instrumentarium (vrijwillig, door stimulansen te bieden). Het is dan ook belangrijk om voorbeelden uit de praktijk te verzamelen waarbij het nu al beschikbare instrumentarium wordt benut, maar waarbij dit onvoldoende helpt om de voedselomgeving te reguleren. Door te onderbouwen dat het huidige instrumentarium niet volstaat, is beter te beargumenteren dat nieuw instrumentarium nodig is (in algemene zin).

Daaruit kan de conclusie volgen dat er aanvullende, en voor bedrijven beperkende, maatregelen nodig zijn. Zoals eerder aangegeven, kan het daarbij om een mix van meerdere maatregelen gaan. Om tot een goede mix te komen is het zaak om per maatregel de gevolgen voor bewoners en bedrijven in beeld te brengen. Om dit nauwkeurig te doen en concreet te maken, is een participatieve insteek nodig, temeer omdat ook vrijwillige maatregelen betrokken moeten worden. Het is daarbij belangrijk om het draagvlak voor en de effectiviteit van een mix van maatregelen bij bewoners en bedrijven te onderzoeken: worden probleem en urgentie onderschreven, wat kunnen oplossingen zijn, en wat zijn daarvan de gevolgen?

Hierbij is het wel belangrijk te benoemen dat gemeenten uiteraard binnen de landelijke kaders moeten blijven. Dit betekent dus dat er een effectief samenspel van Rijk en gemeenten moet zijn. Daarnaast is het van belang dat gemeenten, vanuit het Rijk, ondersteund, gefaciliteerd en gemotiveerd worden tot het opstellen van een gestructureerde (lokale) beschrijving van het probleem, het doel en de mogelijke maatregelen. Hierbij kan het bijvoorbeeld ook helpen wanneer het ministerie van VWS, met behulp van gemeenten, tweejaarlijks rapporteert over bijvoorbeeld welke (bestaande en nieuwe) maatregelen door gemeenten getroffen zijn om de beschikbaarheid van gezond voedsel te vergroten, welk effect deze maatregelen hebben gehad en welke maatregelen door gemeenten nodig worden geacht, maar op dit moment niet uitgevoerd kunnen worden (wegens juridische beperkingen).

2. Wees je bewust van de lerende aanpak die het vraagstuk vraagt en zorg voor de benodigde afstemming en samenwerking tussen het Rijk en gemeenten.

De huidige opgave kan gezien worden als een zogeheten wicked problem. Een wicked problem kenmerkt zich door (wetenschappelijke) onzekerheden, het gebrek aan een makkelijke oplossing en verandering door de tijd heen. Dit geldt ook bij dit vraagstuk. Iedere individuele voedselomgeving zal namelijk een eigen aanpak behoeven, waarbij (de rechtvaardiging voor) de inzet van bepaalde instrumenten in de ene (voedsel)omgeving anders zal zijn dan in een andere. Ook kan binnen een voedselomgeving gedurende de loop van de tijd een andere inzet van instrumentarium vereist worden.

Gemeenten moeten zich hiervan bewust zijn en moeten, naargelang de situatie daarom vraagt, de inzet van hun instrumentarium daarop kunnen aanpassen. Oftewel: een lerende aanpak is voor het huidige vraagstuk noodzakelijk. Op basis van nieuwe ervaringen en inzichten van gemeenten en (aanvullende) onderzoeken zullen nut en noodzaak, als ook de rechtvaardig van maatregelen en een nieuwe Voedselwet steeds scherper worden. In dat kader zou de Voedselwet dan ook als de eerste druk van een boek gezien moeten worden. Door voortschrijdende inzichten in het probleem en mogelijke oplossingen (maatregelen) op zowel decentraal als centraal niveau kan de Voedselwet, indien nodig, steeds verder aangescherpt worden. Een dergelijke werkwijze zal ook helpen om bij de Europese Commissie een goed onderbouwde notificatie conform artikel 15, zevende lid, Dienstenrichtlijn te doen. Zo'n notificatie helpt om (meer) rechtszekerheid te krijgen over de vraag of de Commissie bepaalde beperkingen van de vrijheid van vestiging toelaatbaar acht.

BIJLAGE

Gesprekspartners

Interviewpartners verkennende interviews

- Beleidsmedewerkers - ministerie van EZK
- Beleidsmedewerkers - ministerie van VWS
- Hoogleraar bestuursrecht en duurzaamheid – Universiteit Groningen
- Hoogleraar gezondheidsrecht en beleid – Universiteit van Amsterdam
- Universitair docent Youth and Lifestyle – Amsterdam UMC
- Expert voeding en gedrag – Voedingscentrum
- Afdelingshoofd – Voedingscentrum
- Programmamanager City Deal Gezonde en duurzame voedselomgeving

Deelnemers groepssessie met wetenschappers

- Voedingswetenschapper – RIVM
- Expert voeding en gedrag – Voedingscentrum
- Afdelingshoofd – Voedingscentrum
- Hoogleraar gezondheidsrecht en beleid – Universiteit van Amsterdam
- Hoogleraar consumptie en gezonde leefstijl – Tilburg en Wageningen University & Research
- Universitair hoofddocent Prevention & Public Health Nutrition – Wageningen University & Research
- Universitair docent Youth and Lifestyle – Amsterdam UMC
- Hoogleraar voeding en gezondheid – Vrije Universiteit

Deelnemers groepssessie met gemeenten

- Programmamanager voedselbeleid – gemeente Ede
- Lobbyist – GGD Amsterdam
- Programmamanager City Deal Gezonde en duurzame voedselomgeving
- Adviseur gezondheid – gemeente Utrecht

Deelnemers groepssessie met juridisch experts

- Juridisch adviseur ruimtelijke ontwikkeling - Gemeente Utrecht
- Strategisch adviseur ruimtelijke ordening - Gemeente Utrecht
- Beleidsmedewerker ruimtelijke Ordening - Gemeente Amsterdam
- Wetgevingsjurist – Ministerie van BZK
- Wetgevingsjurist - Ministerie van VWS
- Beleidsmedewerker mededinging en consumenten - Ministerie EZK

Berenschot

‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl