



Bouwen aan een gezond Drenthe:

Handvatten voor een gezonde(re) voedselomgeving

Onze voedselomgeving bepaalt wat we eten. Van aanbod, prijzen, aanbiedingen, informatie en verkooppunten tot sociale normen, culturele eetgewoonten en wettelijke afspraken. Ongezonde voeding vergroot de kans op overgewicht en chronische ziekten als hart- en vaatziekten en diabetes type 2. In Drenthe zijn meer mensen met matig en ernstig overgewicht dan gemiddeld in Nederland. Hoe zorgen we voor een gezonde(re) voedselomgeving in onze provincie?

Onderzoek toont aan dat een verhoogd BMI te maken heeft met een hoge dichtheid van fastfoodketens. Zowel bewoners als gemeenten willen hier vaak wat tegen doen. Maar welke mogelijkheden hebben Drentse gemeenten als het gaat over het vestigingsbeleid van fastfoodketens? Dit document geeft drie handelingsperspectieven, gebaseerd op onderzoek en ondersteund door voorbeelden uit binnen- en buitenland. En voor alle duidelijkheid: het doel van het reguleren van de voedselomgeving is niet om al het ongezonde voedsel te verbieden, maar om gezonde keuzes aantrekkelijker en toegankelijker te maken.

Focus op fastfood

De helft van de volwassenen in Nederland heeft overgewicht en dit percentage blijft de komende jaren stijgen¹. In Drenthe zijn deze aantallen nog hoger². Mensen met een lagere sociaaleconomische positie (SEP) zijn vaker te zwaar dan mensen met een hogere SEP. Het is algemeen bekend dat overgewicht leidt tot verschillende gezondheidsproblemen (o.a. hart- en vaatziekten, diabetes, rug- en gewrichtsklachten, kanker) en mentale klachten³. Daarnaast brengt het ook andere indirecte (maatschappelijke) kosten met zich mee, zoals een hogere druk op de zorg(kosten), verlaagde arbeidsproductiviteit en meer ziekteverzuim³. En dat in een tijd waarin we te maken hebben met krapte op de arbeidsmarkt.

Een van de oorzaken van overgewicht is ons voedingspatroon, dat beïnvloed wordt door onze voedselomgeving. De voedselomgeving bestaat uit:



de fysieke context:
beschikbaarheid, toegankelijkheid
en bereikbaarheid



de economische context:
betaalbaarheid



de politieke context: regels,
afspraken en wetten



en de sociaal-culturele context:
normen, waarden en routines⁴

De voedselomgeving kan ons onbewust verleiden tot ongezond en overmatig eten. Per dag maken we wel 200 voedselkeuzes, waarvan 90% onbewust⁴. Ons voedingspatroon is dus geen volledig individuele keuze, maar wordt sterk beïnvloed door factoren in onze omgeving. Het reguleren van de voedselomgeving is dus eigenlijk een verrijking van de keuzevrijheid van de inwoners.

Ongezonde voeding draagt naar schatting met 8,1% bij aan de ziektelast in Nederland en leidt tot 6 miljard euro aan zorguitgaven¹. Een voorbeeld van een ongezonde voedselomgeving is een omgeving met een hoge dichtheid aan fastfoodketens, waarbij het aanbod bestaat uit calorierijk, sterk bewerkt voedsel met een lage voedingswaarde. De afgelopen jaren nam het aantal fastfoodketens in Nederland met ruim 50% toe⁵. Onderzoek toont aan dat een hoge dichtheid van fastfoodketens geassocieerd is met een verhoogd BMI. Daarnaast zien we in armere buurten bijna twee keer zoveel aanbieders van ongezond voedsel te vinden zijn als in rijkere buurten^{6,7,8}. Ook de meeste supermarkten zijn een voorbeeld van een ongezonde voedselomgeving: gemiddeld valt 80% van het aanbod buiten de Schijf van Vijf⁹. Gemeenten hebben beperkt directe invloed op het assortiment van supermarkten. Maar via beleidsmaatregelen, samenwerkingsverbanden en lobbyactiviteiten richting de overheid kunnen ze wel bijdragen aan een gezonder aanbod.

Gemeenten hebben de wettelijke taak om de volksgezondheid te beschermen en bevorderen, met een focus op preventie¹⁰. Gemeenten zullen meer moeten gaan inzetten op structurele, preventieve maatregelen voor de hele bevolking om overgewicht tegen te gaan. Dat vraagt om beleid dat gericht is op het creëren van een gezonde(re) voedselomgeving, zoals het reguleren van de beschikbaarheid van ongezonde voeding en het bevorderen van gezonde eetgewoonten¹¹. Met name groepen met een lage SEP profiteren van een voedselomgeving waarin gezond eten goedkoper, aantrekkelijker, makkelijker en logischer is¹².

De voedselomgeving is de fysieke, economische, politieke en sociaal-culturele context waarin mensen met voedsel in aanraking komen



1 Thema Leefomgeving | Voedselomgeving | Volksgezondheid. Toekomst Verkenning 2024
2 Gezondheid - Trendbureau Drenthe
3 Meer ziekteverzuim bij ernstig overgewicht | CBS
4 Invloed van de fysieke en economische omgeving op voedselkeuze gedrag - Voedingscentrum

Handelingsperspectief: De Omgevingswet

De voedselomgeving bestaat uit meerdere contexten en is daarmee gelinkt aan het Health in all policies-principe. Bij dit principe staat gezondheid centraal in alle beleidsdomeinen. Zo heeft niet alleen het gezondheidsdomein, maar ook het fysieke domein binnen de gemeente een belangrijke rol bij het creëren van een gezonde voedselomgeving. Sinds 2024 is de Omgevingswet van kracht, waar vooral ambtenaren binnen het fysiek domein veel mee te maken hebben. Deze wet is (o.a.) gericht op het in stand houden van een veilige en **gezonde** fysieke leefomgeving. Er is dus een duidelijke verantwoordelijkheid om gezondheid integraal mee te nemen in ruimtelijke plannen en beleidskeuzes¹³.

De Omgevingswet biedt een aantal mogelijkheden om via lokaal beleid te zorgen voor een gezonde voedselomgeving:

Omgevingsvisie: hierin legt de gemeente haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. Er zijn geen eisen qua vorm en inhoud en het onderwerp gezondheid is er niet vanzelfsprekend in opgenomen. Wel kun je als gemeente doelen en ambities formuleren die bijdragen aan een gezonde leefomgeving en dus aan de voedselomgeving, want die is daar een belangrijk onderdeel van. Dat kan bijvoorbeeld op basis van de [GGD-Kernwaarden Gezonde Leefomgeving](#). Hier zijn landelijke [voorbeelden](#) van.

Sturen via tenders

De kaders van de Omgevingsvisie geven richting bij nieuwe gebiedsontwikkeling binnen een gemeente. Dit kan worden meegenomen bij het uitschrijven van een tender. Een tender is een procedure waarbij een opdrachtgever (gemeente) aan bedrijven vraagt om een bepaalde dienst of product uit te voeren. De opdrachtgever weegt vervolgens op basis van prijs en kwaliteit af welke inschrijver de opdracht wordt gegund. Partijen die zich inschrijven op deze tender scoren dan bijvoorbeeld meer punten als ze een plan hebben waarin rekening wordt gehouden met een gezonde voedselomgeving¹⁴.

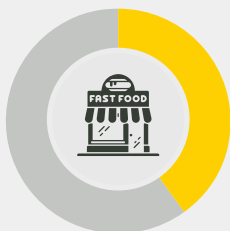
Omgevingsprogramma: in dit programma staan maatregelen, projecten en acties die de gemeente gaat nemen om bepaalde beleidsdoelen te bereiken. Dit kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld via een 'Gezondheidsprogramma'.

Omgevingsplan: dit juridisch bindende document bevat de regels voor de fysieke leefomgeving binnen een gemeente. In de [Handreiking Planregels Gezonde Leefomgeving](#) staan handvatten voor het vertalen van de [Kernwaarden](#) Gezonde Leefomgeving naar planregels in omgevingsplannen. Er wordt door verschillende GGD'en gewerkt aan een vernieuwde versie van dit document. Momenteel wordt onderzocht hoe we planregels in kunnen zetten voor een gezonde voedselomgeving. Via een planregel zou je bijvoorbeeld een afstandsnorm voor scholen vast kunnen stellen. Daarmee kun je de komst van nieuwe fastfoodketens reguleren. Dit bevindt zich nog in de experimentele fase (zie [City Deal Gezonde en Duurzame Voedselomgeving](#)). Of je kiest voor een standplaatsverbod rondom scholen, zie het voorbeeld van [gemeente Groningen](#).

Sturen via omgevingswaarden

Een gemeente kan omgevingswaarden in het omgevingsplan opnemen. Omgevingswaarden zijn kwaliteitsnormen die een gemeente voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving vaststelt. Dat biedt ruimte voor lokale, eigen ambities voor de gezonde leefomgeving. Als een overheid een omgevingswaarde vaststelt, moet ze de waarde vervolgens ook monitoren. En als afwijking dreigt, moet er een programma komen om bij te sturen. De Universiteit van Amsterdam (UvA) onderzocht het vaststellen van een omgevingswaarde over de voedselomgeving in het omgevingsplan. Het biedt mogelijkheden, zie de volgende paragraaf op pagina 5.

Omgevingsvergunning: nieuwe initiatieven in de fysieke leefomgeving worden getoetst aan het omgevingsplan en soms is een vergunning nodig. Als een initiatief niet mag volgens het omgevingsplan, dan kan de gemeente op basis van de omgevingsvisie alsnog besluiten om hieraan mee te werken. Dat maakt het mogelijk om verschillende keuzes per gebied te maken, zoals het beperken van fastfoodlocaties in kwetsbare wijken of het stimuleren van initiatieven die gezonde voedselopties bieden.



+40%

In 10 jaar tijd is het aantal fastfood-locaties binnen 5 minuten lopen van scholen met 40% gestegen



€1 : €2000

Voor elke euro die wordt besteed aan voortlichting over gezond eten, wordt zo'n 2.000 euro besteed aan reclame over ongezond voedsel

5 Hoeveel fastfoodrestaurants zijn er? - Nederland in cijfers 2024 | CBS

6 GoodFoodMag-CMYK-092LR-DEF.pdf (agendastad.nl)

7 Food environment and obesity: a systematic review and meta-analysis | BMJ Nutrition, Prevention & Health

8 Recent changes in the Dutch foodscape: socioeconomic and urban-rural differences | International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity

9 Monitoring van de mate van gezondheid van het aanbod en de promoties van supermarkten en out-of-home-ketens - Wageningen University & Research, 2021

10 Wet publieke gezondheid - BWBR0024705

11 Rose's Strategy of Preventive Medicine - Geoffrey Rose, Kay-Tee Khaw, Michael Marmot - Oxford University Press (oup.com)

12 A framework for evaluating the impact of obesity prevention strategies on socioeconomic inequalities in weight - PubMed (nih.gov)

13 Artikel 1.3 Omgevingswet wetten.nl - Regeling - Omgevingswet - BWBR0037885 (overheid.nl)

14 Onderzoek: gezonde voedselomgeving bij gebiedsontwikkeling - Good Food City



Kortom...

De Omgevingswet biedt gemeenten krachtige instrumenten om de gezonde voedselomgeving structureel te verankeren in lokaal beleid. Gemeenten kunnen bijdragen aan een gezondere leefomgeving voor hun inwoners door:



doelen te stellen in de omgevingsvisie



concrete maatregelen uit te werken in omgevingsprogramma's



juridisch bindende regels op te nemen in omgevingsplannen

Maak de gezonde keuze de makkelijke en meest logische keuze

Uit de praktijk

Op basis van gezondheidsaspecten is het gemeenten (nog) niet gelukt om fastfoodketens te weren. Uit gesprekken met andere GGD'en blijkt dat gemeenten veelal een andere route zoeken, vaak via ruimtelijke aspecten:

- [Gemeente Rheden](#) gaf geen vergunning voor de komst van een McDonald's op de Veluwe omdat de drive-through niet past binnen het bestemmingsplan en welstandbeleid. Het is momenteel nog de vraag of de fastfoodketen toch komt, maar dan zonder drive-through.
- In [Gemeente Harlingen](#) is veel weerstand tegen de komst van een Burger King dichtbij een school waar de studenten ook slapen. Er is al eerder toegezegd dat de Burger King er mag komen, maar nu trekken de school en huisartsen samen op om dit tegen te gaan. Uit GGD-cijfers blijkt dat gemeente Harlingen het grootste percentage mensen met overgewicht heeft in Friesland. De raad wil terugkomen op de toezegging, maar dat is een ingewikkelde procedure die inmiddels al lang loopt. De gemeente kijkt nu of de verkeerssituatie een reden kan zijn om de komst te weigeren.
- Ongeveer de helft van de lokale overheden in [Engeland](#) gebruikt richtlijnen om nieuwe fastfoodrestaurants in de buurt van scholen te beperken. Dit doen zij door:
 - Geen vergunningen te verlenen aan nieuwe fastfoodrestaurants op plekken waar veel kinderen komen.
 - Geen vergunningen te verlenen als een bepaald drempelpercentage aan verkooppunten van fastfood (tussen de 5 en 20%) wordt overschreden.
 - Geen vergunningen te verlenen als een bepaald percentage van de bevolking overgewicht of obesitas heeft.



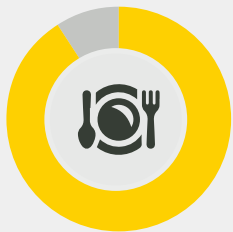
De (on-)gezonde voedselomgeving als omgevingswaarde

De UvA ontwikkelde een meetinstrument dat de mate van gezondheid van het voedselaanbod op gebiedsniveau in kaart brengt¹⁵. Als de (on)gezonde voedselomgeving een omgevingswaarde is, kan dit als basis dienen voor een afwegingskader waarmee gemeenten de voedselomgeving kunnen reguleren. Zo'n kader kan bijvoorbeeld gebruikt worden bij het toelaten van nieuwe voedselaanbieders in een bepaald gebied. Wetenschappelijke kennis maakt het aannemelijk dat een overmaat aan ongezond voedselaanbod in de omgeving tot ernstige gezondheidsschade leidt^{6,7,8}. Op basis van deze kennis en op grond van het voorzorgsbeginsel*, hebben gemeenten de mogelijkheid om de voedselomgeving ruimtelijk te reguleren¹⁵, zo concluderen UvA-onderzoekers. Als het lukt om de voedselomgeving kwantitatief inzichtelijk te maken, ontstaat er een basis voor het vaststellen van een passende omgevingswaarde. Hiervoor ontwikkelden de onderzoekers een meetinstrument voor een voedselomgevingsscore met afwegingskader. Zo krijgt elke voedselaanbieder een score, variërend van -5 (heel erg ongezond) tot +5 (heel erg gezond). Voor een afgebakend gebied, zoals een winkelstraat, worden alle scores bij elkaar opgeteld. Hoe negatiever de voedselomgevingsscore, hoe ongezonder het voedselaanbod in dat gebied is.

Het **voorzorgsbeginsel houdt in dat overheden preventieve maatregelen moeten nemen om schade te voorkomen als er, met enige onzekerheidsmarge, wetenschappelijk bewijs bestaat over de mogelijke risico's van bepaalde activiteiten voor milieu of volksgezondheid.*

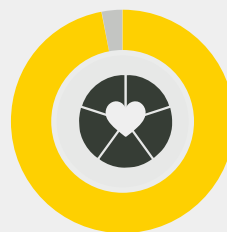
De voedselomgevingsscore kun je op verschillende manieren toepassen. Een waarde van 0 betekent dat er min of meer evenveel gezond als ongezond aanbod is; de burger heeft voldoende keuzevrijheid. Vanuit het voorzorgsbeginsel ligt het voor de hand om uit te gaan van een neutrale waarde. De gemeente kan ook nog besluiten om deze score in bepaalde gebieden strenger (bijvoorbeeld in een schoolzone) of minder streng (bijvoorbeeld in een toeristisch gebied) vast te stellen. Het vaststellen van de hoogte van deze omgevingswaarde, waarbij er ook nog voldoende keuzevrijheid is, is zowel een wetenschappelijke als politieke opgave.

Het meetinstrument is nog in ontwikkeling. Experts beargumenteren dat het momenteel niet voldoende juridische basis biedt voor het daadwerkelijk weren van fastfoodketens. Zo zijn de categorieën te strikt en is er een landelijke organisatie nodig die het meetinstrument naar zich toetrekt. Voormalig staatssecretaris Blokhuis (VWS) schreef in 2021 een Kamerbrief om de Kamer te informeren over de juridische mogelijkheden voor een gezonde voedselomgeving¹⁶. Inmiddels is er toegezegd om dit verder te onderzoeken. Ook werkt de overheid aan een wet voor de voedselomgeving. Die wet zorgt er straks voor dat gemeenten nieuwe verkopers van ongezond eten in een wijk kunnen weigeren¹⁷. Momenteel lopen er meerdere pilots en de onderzoekers moedigen gemeenten aan om te experimenteren met het meetinstrument en het zo verder te ontwikkelen.



91%

van het aanbod in de horeca is ongezond



97%

van de producten van kindermarketing valt buiten de **Schijf van Vijf**



15 Tussen mens en ruimte: De (on)gezonde voedselomgeving als omgevingswaarde - Universiteit van Amsterdam

16 Kamerbrief over juridische mogelijkheden voor gezonde voedselomgeving | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

17 Keuze voor gezonde voeding makkelijker maken | Voeding | Rijksoverheid.nl



Een derde handelingsperspectief gaat niet zozeer over het weren van fastfoodketens, maar over het gezonder maken van de huidige voedselomgeving. Denk aan maatregelen om een gezonder aanbod inclusief marketing te stimuleren, zodat er ook genoeg gezonde(re) opties zijn. Of aan maatregelen waarmee je kunt sturen van het aanbod voor specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld kinderen, of op het aanbod in of in de buurt van specifieke voorzieningen, zoals scholen of sportkantines¹⁸.

Uit de praktijk

- Onder andere de gemeenten [Ede](#), [Rotterdam](#) en [Amsterdam](#) ondersteunden bestaande voedselaanbieders om een gezondere voedselomgeving te creëren.
- Partners (elf steden, drie departementen en diverse kenniscentra) van de [City Deal Gezonde en duurzame voedselomgeving](#) werken met elkaar samen om de transitie naar een gezond en duurzaam voedselsysteem mogelijk te maken voor alle inwoners. Dit doen zij aan de hand van drie werklijnen:
 - Verandering van de fysieke omgeving.
 - Verandering van het eetpatroon.
 - Vergroten van het aandeel lokaal voedsel.
- Op de [website van het Voedingscentrum](#) staan verschillende mogelijkheden op een rij hoe je als gemeente de voedselomgeving gezonder kunt maken. Ook vind je hier handige bouwstenen die je kunt gebruiken ter inspiratie, als stappenplan of als input naar een gezondere en duurzamere omgeving. Met deze [bouwstenen](#) kunnen gemeenten werken aan gezondere en duurzamere eetomgevingen. Deze aanpak is voor gemeentelijke beleidsmedewerkers in het sociale, fysieke/ruimtelijke, preventie- en zorgdomein, maar ook voor professionals die beleid mede vormgeven en uitvoeren.
- Zorg voor [drinkwaterpunten](#) op strategische plekken, zoals bij fietsknooppunten, winkelgebieden, speelvoorzieningen en schoolpleinen.
- [San Francisco](#) en gemeente [Ede](#) stimuleren een gezonde voedselomgeving door middel van subsidies. Tip: Neem gezonde voeding als [subsidievoorwaarde](#) op bij bijvoorbeeld subsidies voor sport, cultuur, bewonersinitiatieven, (sport)evenementen en festivals. Zie ook het [Inspiratiedocument](#) van GGD regio Utrecht over een gezonde voedselomgeving bij evenementen.
- Verbied ([kinder-](#))marketing van ongezonde producten. Gemeente [Amsterdam](#) doet dit al op metrostations. In gemeente [Haarlem](#) geldt een verbod op reclame voor vliegzeilen, vlees en vis en andere CO2-uitstotende reclames. In [Groot-Brittannië](#) zijn er al strikte regels op dit gebied.
- Bevorder een ruim, betaalbaar en beter herkenbaar aanbod van gezond voedsel. In supermarkten, maar bijvoorbeeld ook via (boeren-)versmarkten of door het stimuleren van consumentenverkoop op agrarische bedrijven en in landwinkels. Onderzoek bijvoorbeeld de mogelijkheden voor een inkoopcollectief voor [lokale gewassen](#), zodat boeren een afneemgarantie hebben.
- Maak gebruik van de [Gezonde School-aanpak](#) om een gezonde leefstijl op school vanzelfsprekend te maken. Deze aanpak is gebaseerd op verschillende pijlers (educatie, schoolomgeving, signaleren, beleid) en voor verschillende thema's, waaronder voeding. De GGD begeleidt en adviseert hierin.
- Stimuleer voedseleducatie op scholen en de kinderopvang. Binnen het [Jong Leren Eten programma](#) wordt ingezet op de pijlers moestuinieren, koken, en boerderijeducatie.

Deze praktijkvoorbeelden leren ons dat een brede, integrale aanpak nodig is om een gezondere voedselomgeving te creëren. Door samen te werken binnen en buiten verschillende domeinen, met organisaties en met inwoners, door te kijken naar fysieke én sociale aanpassingen en door educatie centraal te stellen in onze aanpak, gaan we dit voor elkaar krijgen.

Rol GGD Drenthe – wat kunnen wij doen?

- Op basis van beschikbare kennis adviseren we gemeenten over hoe we inzichten kunnen verwerken in beleid en praktijk.
- We denken lokaal mee en adviseren gemeenten over hoe zij de Omgevingswet in kunnen zetten om een gezondere voedselomgeving te realiseren.
- Stand van zaken in het land overzien en vertalen naar de Drentse realiteit:
 - We maken deel uit van de landelijke werkgroep gezonde voedselomgeving
 - We volgen de voortgang in pilots
 - We delen nieuwe kennis die in onze regio ontwikkeld wordt met anderen
 - We begeleiden en adviseren bij de Gezonde school-aanpak





Samenvattend

Een gezonde voedselomgeving draagt direct bij aan een gezonde levensstijl. In deze paper beschrijven we verschillende manieren waarop gemeenten hier invloed op uit kunnen oefenen. Concreet zien we drie handelingsperspectieven:



De Omgevingswet: Omgevingsvisie, -programma, -plan en -vergunning



De (on)gezonde voedselomgeving als omgevingswaarde: Voedselomgevingscore



Vergroten van het gezonde voedselaanbod via bijvoorbeeld subsidievoorwaarden

En zoals we al zeiden aan het begin: het doel van het reguleren van de voedselomgeving is niet om al het ongezonde voedsel te verbieden, maar om gezonde keuzes aantrekkelijker en toegankelijker te maken.

Enthousiast?

Wij hopen dat je na het lezen van deze paper net zo enthousiast bent als wij bij GGD Drenthe. We gaan graag in gesprek over hoe we de voedselomgeving in jouw gemeente gezonder kunnen maken. We kunnen (onder andere) adviseren over gezondheid in de Omgevingswet en beleid. Maak een vrijblijvende afspraak met Berber Bergstra via b.bergstra@ggddrenthe.nl. Wij zien ernaar uit!

Naast de GGD staan ook [JOGG](#) en het [Voedingscentrum](#) klaar om gemeenten te ondersteunen bij een gezondere voedselomgeving. Laten we samen de mouwen opstropen voor een gezondere voedselomgeving in Drenthe!



Bouwen aan een gezond Drenthe:

Handvatten voor een gezonde(re) voedselomgeving

