rijksuniversiteit groningen

Hanze

UMCG

NHL STENDEN hogeschool



DE WEG VAN HET RECHT VOOR GEZONDHEID

Richtlijnen voor gemeenten om vanuit juridisch perspectief te werken aan een gezondere leefomgeving

December 2025

Handreiking



Aletta Jacobs SCHOOL OF PUBLIC HEALTH





De Aletta Jacobs School of Public Health is een gezamenlijk initiatief van de Rijksuniversiteit Groningen, UMCG, Hanze en NHL Stenden Hogeschool.











Inhoud

1. Inleiding **4**

2. Landelijke akkoorden en beleidsambities **5**

3. Gemeentelijk perspectief **6**

4. Recht op gezondheid **7**

5. Thema's **8**

    5.1 Luchtkwaliteit **8**

    5.2 Voedselomgeving **17**

    5.3 Reclameuitingen **22**

    5.4 Bewegen **29**

6. Aanbevelingen **37**

Bijlage A. Overzicht relevante rechtsartikelen **40**

Bijlage B. Voorbeeldteksten omgevingsvisie **42**

1 INLEIDING

In opdracht van de provincie Groningen onderzocht Aletta Jacobs School of Public Health welke juridische handvatten er zijn – of nodig zijn – voor een gezondere leefomgeving. We deden literatuuronderzoek, organiseerden twee brainstormsessies met juristen vanuit verschillende rechtsgebieden en praktijkprofessionals, en haalden ambtelijke en bestuurlijke inzichten op via een vragenlijst onder Groninger gemeenten en gesprekken met gezondheidswethouders. Alle bevindingen zijn samengebracht in deze handreiking.

Het doel van de handreiking is een inzichtelijk en inspirerend overzicht te bieden met juridische handvatten die gemeenten in de praktijk kunnen toepassen om de gezondheid van haar inwoners te beschermen en verbeteren.

Deze handreiking schetst eerst de landelijke context en het gemeentelijk perspectief, gevolgd door een uitleg van het recht op gezondheid in de Grondwet en internationale verdragen. Daarna werken we vier thema's uit; luchtkwaliteit, voedselomgeving, reclame-uitingen en bewegen, met daarbij de opgave voor gemeenten, mogelijke juridische routes en inspirerende praktijkvoorbeelden.

We willen gemeenten hiermee houvast geven om gezondheid steviger te verankeren in beleid en regelgeving, en moedigen hen aan om ambitieus en vernieuwend te zijn, ook wanneer juridische paden nog niet volledig zijn uitgekristalliseerd.



2 LANDELIJKE AKKOORDEN EN BELEIDSAMBITIES

De afgelopen jaren is het besef gegroeid dat concrete afspraken nodig zijn om te voorkomen dat de gezondheid van burgers verder verslechtert. Dit heeft in 2018 geleid tot het Nationaal Preventie Akkoord.[1] Het akkoord onderschrijft het belang van het terugdringen van roken, overgewicht en problematisch alcoholgebruik en de realisatie van een gezonde generatie in 2040.

In 2025 verscheen de Samenhangende Preventiestrategie,[2] waarin het Rijk zich inzet om de gezonde keuze de makkelijke keuze te maken door een aanpak te ontwikkelen voor zeven leefomgevingen.
Ook de Beleidsagenda Gezondheid in Alle Beleidsdomeinen[3] uit 2024 biedt gemeenten enig houvast om maatregelen voor gezondheid te nemen.

Ondanks de waarde van dergelijke akkoorden en beleidsdocumenten, is het huidige beeld en de verwachting voor de toekomst dat deze documenten eerder als goede intenties moeten worden beschouwd i.p.v. krachtig beleid ondersteunen. Men zal dus onvoldoende resultaat boeken als er daarnaast geen feitelijke regulering plaatsvindt. Juridische maatregelen zijn daarom ook cruciaal.



1 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2018/11/23/nationaal-preventieakkoord.
2 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/06/13/samenhangende-preventiestrategie.
3 https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/12/13/focus-op-gezondheid-in-alle-beleidsterreinen-moet-gezondheidsachterstanden-terugdringen.

3 GEMEENTELIJK PERSPECTIEF

Met behulp van een drietal vragen haalden wij het ambtelijk perspectief op bij Groningse gemeenten. De vragen die wij gesteld hebben zijn:

- Wat hebben jullie nodig om het recht toe te passen voor gezondheid?
- Wat kan de handreiking hiervoor betekenen?
- Hebben jullie zelf positieve ervaringen in je werk met het toepassen van het recht voor gezondheid? Of ken je voorbeelden van andere gemeenten die je inspireren?

Sociaal domein

In antwoord op de eerste en tweede vraag geven ambtenaren die werkzaam zijn in het sociaal domein aan dat duidelijkheid en overzicht gewenst is. Zij hebben baat bij enige voorkennis van wetgeving wanneer zij in gesprek zijn met ambtenaren in het ruimtelijk domein. Een overzicht van wetgeving die ingezet zou kunnen worden bij de bescherming van de gezondheid zou hierbij nuttig zijn. Vragen die in een dergelijk overzicht opgenomen kunnen worden zijn: welke instrumenten (onder de Omgevingswet) geschikt zijn om bepaalde onderwerpen te reguleren en of aan deze regulatie risico's zijn verbonden, en zo ja welke risico's. Ook de antwoorden op vragen over de handhaving van bepaalde thema's is gewenst, bijvoorbeeld ten aanzien van houtstook. Tot slot is duidelijkheid over de afbakening van taken voor gemeenten ten aanzien van gezondheid gewenst.

In antwoord op de derde vraag geven de ambtenaren aan dat zij op dit moment geen of een beperkt aantal regels ter bescherming van de gezondheid hebben opgesteld. Daarbij wordt aangegeven dat wel degelijk regels over het milieu of over klimaatadaptatie in de omgevingsvisie en het omgevingsplan zijn opgenomen.

Ruimtelijk domein

In antwoord op de eerste en tweede vraag geven ambtenaren die werkzaam zijn in het ruimtelijk domein aan dat voorbeeldregels gewenst zijn. Vanuit dit domein wordt aangegeven dat ten aanzien van gezondheid nog weinig politieke keuzes worden gemaakt in bijvoorbeeld de omgevingsvisie. Een handreiking waarin voorbeelden worden gegeven van gezondheidsaspecten die, via omgevingsvisie en omgevingsplan, gereguleerd kunnen worden zou een interessante basis kunnen zijn.

In antwoord op de derde vraag geven de ambtenaren aan dat ook zij de voorkeur geven aan een integrale benadering tussen klimaat-/milieu- en gezondheidsthema's. Er wordt dan bijvoorbeeld gestreefd naar een koppeling tussen hittestress en gezondheid.

Voor het bestuurlijk perspectief spraken we wethouders. Ook zij gaven aan op zoek te zijn naar concrete voorbeelden en behoefte te hebben aan voorbeeldpassages. Daarnaast werd benoemd dat gezamenlijk optrekken mogelijkheden zou kunnen bieden om bepaalde thema's, zoals een gezondere voedselomgeving, verder te brengen.



4 RECHT OP GEZONDHEID

Het recht op gezondheid is verankerd in de Nederlandse Grondwet (artikel 22) en in internationale verdragen, zoals artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR). Deze bepalingen verplichten de overheid om de volksgezondheid te bevorderen en te beschermen, wat een rechtvaardiging vormt voor preventieve maatregelen. Het recht op gezondheid wordt in de gezondheidsrechtelijke literatuur in drie categorieën onderverdeeld: het recht op gezondheidszorg, het recht op zorg voor gezondheid en het recht op gezondheid zelf.

In de loop der jaren is de visie op het recht op gezondheid verschoven. Waar vroeger de nadruk lag op toegang tot gezondheidszorg, is het huidige perspectief breder en omvat het ook preventie en gezondheidsbevordering.



Het recht op gezondheid zoals verankerd in de Grondwet moet gezien worden in relatie tot andere rechten, zoals het recht op zelfbeschikking. Zelfbeschikking houdt in dat mensen de vrijheid hebben om hun leven naar eigen inzicht vorm te geven, zelfs als hun keuzes schadelijk zijn voor hun eigen gezondheid. Dit recht wordt beschermd in artikel 10 en 11 van de Nederlandse Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Het recht op zelfbeschikking is echter niet absoluut en kan onder bepaalde voorwaarden worden beperkt. Zowel de Grondwet als het EVRM stellen dat beperkingen kunnen worden opgelegd in het algemeen belang of om de rechten van anderen te beschermen. Het recht op gezondheid geldt als een sociaal grondrecht, dat ruimte biedt aan de overheid om te interpreteren en af te wegen tegen andere belangen.[4]

Van specifiek belang zijn de rechten van het kind uit het VN-Kinderrechtenverdrag. Kinderen zijn nog in ontwikkeling en zij hebben belang bij een gezonde toekomst. Hun lichaam en met name hun hersenen zijn nog niet volgroeid, waardoor ongezond gedrag schadelijker kan zijn en onomkeerbare gevolgen kan hebben. Het Kinderrechtenverdrag biedt een stevige basis voor het beschermen van kinderen tegen allerlei uitingen van ongezondheid.

Een essentiële rol is weggelegd voor het 'belang van het kind' in artikel 3 van het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind. Deze norm wordt steeds vaker in het kader van preventie aangehaald, en biedt veel perspectief en een sterke basis om bij nieuwe maatregelen de belangen van het kind zwaar mee te wegen. Zo omvat het recht op gezondheid in artikel 24 van het Kinderrechtenverdrag concrete verplichtingen voor de overheid om te zorgen dat kinderen toegang hebben tot gezonde voeding en informatie daaromtrent. Andere relevante rechten zijn het recht op leven en ontwikkeling, het recht op informatie en de overheidsverplichting om ouders te ondersteunen in het gezond opvoeden van hun kinderen. Deze artikelen bieden de rijksoverheid en gemeenten dus een belangrijk uitgangspunt bij de regulering van de leefomgeving.

In de bijlage van deze handreiking geven we alle relevante wetsartikelen schematisch weer.

4 Albertjan Tollenaar (red.), Naar een rookvrije generatie: Een juridische analyse van de mogelijkheden van rookpreventie (University of Groningen Press 2024).

5 THEMA'S



5.1 LUCHTKWALITEIT

Inkadering thema

Dit thema gaat in op schadelijke rookgassen in de openbare ruimte waaronder tabak (inclusief e-sigaretten) en uitstoot door mobiliteit.

De onderwerpen bestrijdingsmiddelen en houtstook laten we in deze handreiking buiten beschouwing. Hiervoor verwijzen we graag naar andere beschikbare manifesten en handreikingen waaronder:

- Gemeentelijke handleiding bestrijdingsmiddelen van Natuur & Milieu en Urgenda (2024)[5] en "Lelieteelt en de Omgevingswet" in Binnenlands Bestuur.[6]
- Informatie over houtrook en gezondheid van het RIVM[7], van de GGD[8] en het Informatiepunt Leefomgeving.[9]

De opgave

Roken is nog altijd de doodsoorzaak nummer 1 in Nederland. De overheid wil roken nadrukkelijk ontmoedigen om gezondheidsschade en zorgkosten te verminderen. Het Nationaal Preventie Akkoord bevat maatregelen voor een rookvrije samenleving. De volgende maatregelen rond roken en tabak worden hierin benoemd:

1. Tabak uit het zicht
2. Meer rookvrije omgevingen
3. Productregulering, zoals merkloze verpakkingen
4. Accijnsverhogingen
5. Voorlichtingscampagnes
6. Ondersteuning van rokers die willen stoppen met roken

Deze maatregelen zijn het meest effectief wanneer ze gelijktijdig worden uitgevoerd om elkaar te versterken. Ook het Actieplan tegen Vapen[10] biedt richting. Om inwoners te beschermen tegen schadelijke rookgassen in de openbare ruimte zijn maatregelen gewenst.

5 https://natuurenmilieu.nl/nieuws-artikel/nieuwe-handleiding-geeft-gemeenten-handvatten-om-burgers-te-beschermen-tegen-pesticiden/.
6 https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/de-lelieteelt-en-de-omgevingswet.
7 https://www.rivm.nl/houtrook/publicaties-en-rapporten.
8 https://ggdleefomgeving.nl/overlast/houtrook/.
9 https://iplo.nl/thema/lucht/voorlichtingsmateriaal-houtstook-2025-2026/.
10 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/03/12/actieplan-tegen-vapen.

De juridische kaders

Welke juridische kaders spelen een rol bij dit thema:

- Europese wetgeving
- Tabaks- en rookwarenwet
- De Algemene Plaatselijke Verordening (APV)
- Subsidiebeleid
- De Omgevingswet

Daarnaast kunnen Algemene Plaatselijke Verordeningen ook verboden bevatten om 'hinderlijk rookgassen te verspreiden' in door het college aangewezen gebieden. Bovendien maken sommige gemeenten gebruik van subsidiebeleid.

Lokale regulatie laat zien dat juist op lokaal niveau de overlast van roken het meest effectief kan worden bestreden. Maatregelen die effectief bijdragen aan het voorkomen van de hinderlijke effecten zijn met name van belang. Een wettelijke norm gericht aan de verkoper op het verbieden van het ter hand stellen van rookwaren aan jonge personen is mogelijk, maar dat kan niet los worden gezien van aanvullende (lokale) regulering op het roken en rookgedrag.[11]

Europese aanbevelingen

Op Europees niveau zijn schadelijke rookgassen in de (openbare) ruimte al lang onderwerp van debat. In 2009 bracht de Europese Commissie een aanbeveling uit aan haar lidstaten betreffende rookvrije ruimten.[12] In 2023 benadrukte de Wereldgezondheidsorganisatie de negatieve gevolgen van blootstelling aan secundaire emissies van nieuwe producten, zoals elektronische sigaretten. Deze negatieve gevolgen omvatten onder andere aanzienlijke cardiovasculaire- en ademhalingsproblemen.[13] Vervolgens bracht de Europese Commissie in 2024 een voorstel voor een aanbeveling, een herziening van de in 2009 uitgebrachte aanbeveling, uit ten aanzien van het beschermen van mensen voor de gevolgen van tweedehands rook en aerosolen.[14] Aangezien de aanbevelingen gaan over gezondheidsbeleid, en het onderwerp gezondheidsbeleid een nationale aangelegenheid is, verzoekt de Europese Commissie de lidstaten om naar eigen goeddunken gevolg te geven aan de aanbevelingen. Er bestaat dus geen plicht voor de lidstaten om de aanbevelingen te implementeren in nationale wetgeving, maar wel een duidelijk advies.

De Tabaks- en rookwarenwet

De Tabaks- en rookwarenwet bevat een verbod om op bepaalde plaatsen te roken, waaronder publieke gebouwen en scholen.[15] De wet bepaalt wie het rookverbod moet instellen, aanduiden en handhaven. Zo geldt voor horeca-inrichtingen ook een rookverbod, gelet op artikel 10 lid 1 sub e van de wet. De exploitant van die horeca-inrichting wordt verplicht over te gaan op het instellen, aanduiden en het handhaven van het rookverbod in de horeca-inrichting. Bij de uitleg van het begrip 'horeca-inrichting' wordt aansluiting gezocht bij artikel 1 van de Drank- en horecawet. Van belang is om te noemen dat terrassen worden uitgezonderd van het rookverbod, voor zolang deze deel uitmaken van de open lucht.[16] De exploitant kan hier wel een rookverbod regelen, maar dit is op grond van de huidige wetgeving niet verplicht.

De Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

De overheid gaat over de inrichting, het beheer en het gebruik van de openbare ruimte. Hierover kan de gemeenteraad regels vastleggen in een gemeentelijke verordening, als de gemeente oordeelt dat deze regels in het belang van de gemeente nodig zijn. Een voorbeeld is de Algemene Plaatselijke Verordening (artikel 147 lid 1 en 149 Gemeentewet).

Er zijn wel grenzen aan de mogelijkheid van een gemeente om verbodsbepalingen in een gemeentelijke verordening op te nemen. Wij noemen deze grenzen hierna.

- Private sfeer

Wanneer een regel onnodig ingrijpt in de private sfeer, kan de rechter de betreffende bepaling uit de verordening onverbindend verklaren. Tot dit oordeel kwam de

11 Albertjan Tollenaar (red.), Naar een rookvrije generatie: Een juridische analyse van de mogelijkheden van rookpreventie (University of Groningen Press 2024) p. 16.
12 https://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/Documents/tobacco_prec2009_nl.pdf.
13 https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/2b09f8b0-08f3-4bef-b8a5-8c4b4e1a95ad/content.
14 https://health.ec.europa.eu/document/download/5e633404-2dbc-42dd-96ec-9efe8a499edf_en?filename=com_2024_55_act_en.pdf.
15 Art. 10 Tabaks- en rookwarenwet.
16 Kamerstukken II 2013-2014, 33791, nr. 3.

Hoge Raad bij een bepaling uit de verordening van de gemeente Wilnis, dat over een verbod op vissen op zondag ging. Deze bepaling verbood inwoners om te vissen op zondag, hierbij werd geen onderscheid gemaakt tussen vissen in openbare wateren en vissen in privé wateren. De Hoge Raad oordeelde dat een verbod op vissen in privé wateren geen gemeentelijk belang dient en daarmee werd de privacy van inwoners in een ontoelaatbare mate geschonden. Om die reden heeft de gemeenteraad niet de bevoegdheid om roken in eigen woning te verbieden.[17]

- Hogere wet- of regelgeving

Indien een bepaling in een hogere wet uitputtend is bedoeld, hebben gemeenten niet de bevoegdheid deze bepaling door middel van regels in een gemeentelijke verordening aan te vullen. Is de bepaling in de hogere wet niet uitputtend bedoeld, dan is er voor gemeenten wel ruimte om bij gemeentelijke verordening de hogere wet aan te vullen. Een voorwaarde is wel dat de gemeentelijke verordening de hogere wet niet mag doorkruisen. Met andere woorden: gemeenten kunnen in de gemeentelijke verordening regels stellen voor onderwerpen waarin hogere wet- of regelgeving niet al uitputtend in voorziet (zoals de Tabakswet of een provinciale verordening), maar die regels mogen niet in strijd zijn met deze hogere wet- of regelgeving.[18]

Er is sprake van hetzelfde onderwerp, als respectievelijk de genormeerde gedraging en het motief van de regelingen overeenkomen. In de rechtspraak is bepaald dat zolang een regel in de APV een ander motief heeft dan de hogere wet, er in principe geen sprake is van strijdigheid met de hogere wet. In een gemeentelijke verordening is echter geen ruimte voor verbods- en strafbepalingen die voorschriften uit een hogere wet herhalen. Het maakt niet uit welk motief hieraan ten grondslag ligt. Zo oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) in 2011 dat de gemeente Amsterdam een plaatselijk blowverbod niet via de APV mag regelen, omdat het verbod al in een hogere formele wet, namelijk de Opiumwet, is geregeld.[19] De gemeente is in dit geval gebonden aan de gedachtegang van de formele wetgever en handhaving moet dan plaatsvinden via de hogere Opiumwet in plaats van de APV.

De Omgevingswet

Een andere beperking van het rookgedrag betreft het roken in de open lucht, buiten de reeds in de Tabaks- en rookwarenwet genoemde locaties. In de bijdrage van Zahra Farshchi in het rapport “Naar een rookvrije generatie” wordt onderzocht in hoeverre de Omgevingswet een grondslag kan vormen voor een dergelijk rookverbod op straat.[20] De Omgevingswet is in 2024 in werking getreden en heeft als doel de fysieke leefomgeving te reguleren vanuit verschillende belangen, waaronder ook de volksgezondheid. Hoewel volksgezondheid aanvankelijk geen centrale rol speelde, wordt het belang ervan expliciet benadrukt in de huidige wet door een amendement van Smaling. Dit amendement stelt dat gezondheid een doorslaggevende factor moet zijn in beslissingen van bestuursorganen.

De Omgevingswet biedt enkele belangrijke instrumenten om gezondheid, en daarmee ook een rookverbod, te reguleren. Een van de belangrijkste is het omgevingsplan, en de daarin opgenomen omgevingswaarden. Dit plan omvat alle regels die gelden voor de fysieke leefomgeving in een gemeente. In dit plan kan een gemeente regels opnemen die betrekking hebben op de uitstoot van tabaksstoffen in de lucht, of algemene regels formuleren die roken in de open lucht verbieden. Zo zou een gemeente strengere omgevingswaarden kunnen vaststellen voor luchtkwaliteit dan de landelijke normen, en deze gebruiken om roken op bepaalde plekken te verbieden, zoals in winkelstraten of parken. In het omgevingsplan van de gemeente kunnen geen omgevingswaarden worden opgenomen die afwijken van rijks- of provinciale omgevingswaarden of die waarden aanvullen, tenzij dat bij AMvB is bepaald.[21]

Omgevingswaarden betreffen de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten of concentratie of depositie van stoffen, zo blijkt uit artikel 2.9 van de Omgevingswet. Ze kunnen resultaatverplichtin-

17 R.J.M.H. de Greef, De provinciale en gemeentelijke verordenende bevoegdheid: wanneer kunnen aanvullende regels worden gesteld? Een handreiking voor de toepassing van de autonome aanvullende verordendende bevoegdheid van provinciale staten en gemeenteraden (Ministerie van BZK 2021) p. 21.
18 Artikel 121 Gemeentewet.
19 ECLI:NL:RVS:2011:BR1425.
20 Albertjan Tollenaar (red.), Naar een rookvrije generatie: Een juridische analyse van de mogelijkheden van rookpreventie (University of Groningen Press 2024) p. 99-109.
21 Artikel 2.11 Omgevingswet.



gen, inspanningsverplichtingen of andere verplichtingen inhouden, zoals een verzwaard gewicht bij de belangenafweging. Het kan kloppen dat het begrip omgevingswaarde bekend voorkomt, omgevingswaarden bestaan namelijk al in de vorm van EU-richtlijnen. Deze waarden worden veelal geïmplementeerd in milieuwetgeving, bijvoorbeeld op het gebied van luchtkwaliteit.[22]

Deze omgevingswaarden binden in principe alleen het vaststellende bestuursorgaan zelf. Ze kunnen doorwerking vinden naar andere bestuursorganen als ze verbonden worden met instructieregels. Via beoordelingsregels kunnen ze ook doorwerken bij de toetsing van omgevingsvergunningen. In dat geval moet gekeken worden naar het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl). Zo zijn in dit besluit normen opgenomen betreffende maximale blootstelling aan luchtverontreiniging, waterverontreiniging en geluidsbelasting, alsmede beoordelingsregels inclusief monitorverplichtingen betreffende de vergunningverlening voor milieubelastende activiteiten, bouwactiviteiten en voor 'wateractiviteiten'. In bepaalde gevallen kunnen bij omgevingsplan of omgevingsverordening door de gemeente strengere waarden worden vastgesteld (art. 2.1a, 2.19). Bij omgevingsplan kunnen gemeentelijke omgevingswaarden worden vastgesteld, die eventueel mogen afwijken van deze rijks- of provinciale waarden voor zover afwijkende omgevingswaarden bij AMvB of provinciale verordening zijn toegestaan. Ook omgevingswaarden die noch nationaal noch provinciaal zijn vastgesteld, kunnen in het omgevingsplan een plaats krijgen. Bij het omgevingsplan zou, tenzij instructieregels daar geen ruimte voor bieden, kunnen worden volstaan met het normatief verklaren van omgevingswaarden als criteria voor preventief (omgevingsvergunning) of repressief toezicht en voor het handhavingsbeleid. Deze gelede bevoegdheidstoedeling past in het uitgangspunt: "decentraal, tenzij".[23]

Al moeten de normen worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden, dat wil niet zeggen dat er geen 'zachte' waarden mee gediend kunnen worden. Aangezien omgevingswaarden onder meer de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving bepalen, kunnen ze niet alleen bijvoorbeeld inhouden dat het aantal vervoersbewegingen met (vracht)auto's in bepaalde kernen of ook daarbuiten met x% wordt beperkt, maar ook dat het bosareaal of de oppervlakte natuurgebieden in de gemeente over een bepaalde periode met x% wordt uitgebreid of dat de nachtduisternis met x% wordt vergroot.

22 J.W. van Zundert, 'Omgevingswaarden: Wert haben, und ihn zu zeigen verstehn, heisst zweimal Wert haben (Schopenhauer)' BR 2016/67.
23 J.W. van Zundert, 'Omgevingswaarden: Wert haben, und ihn zu zeigen verstehn, heisst zweimal Wert haben (Schopenhauer)' BR 2016/67.

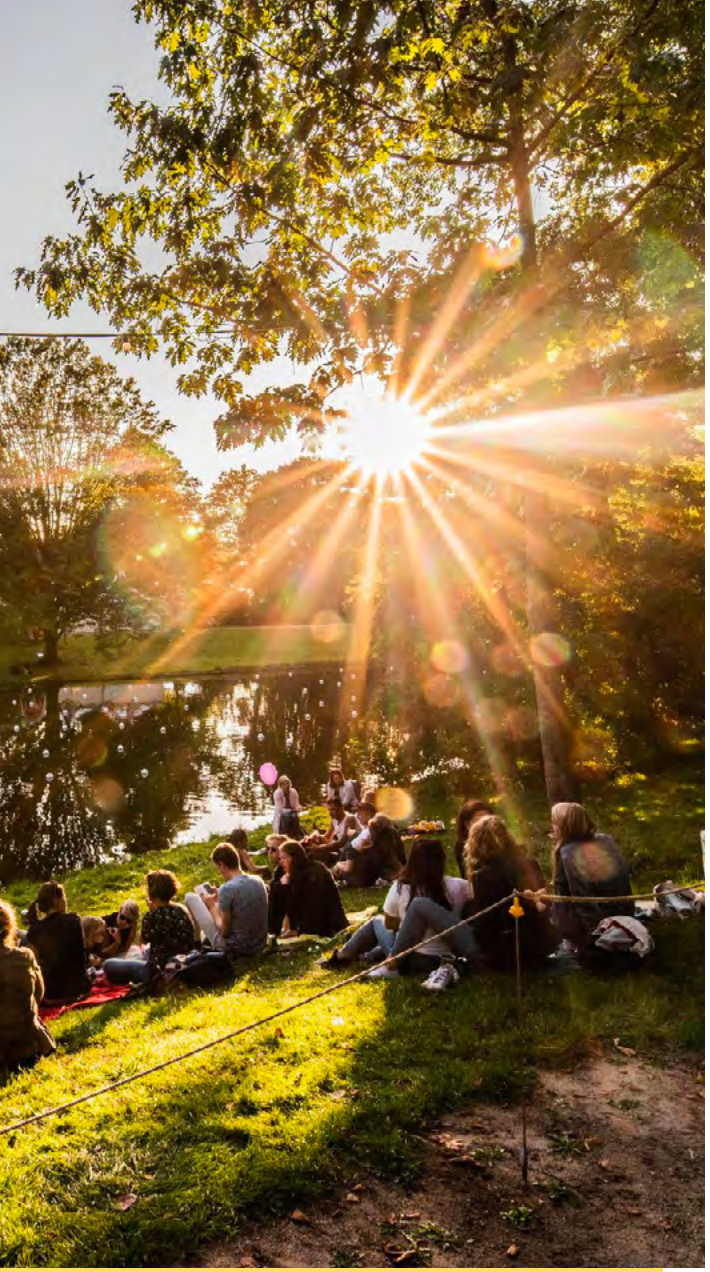
Dr. J.W. van Zundert legt in een artikel uit dat onderscheid gemaakt kan worden tussen gebiedsgerichte omgevingswaarden en kwalitatieve omgevingswaarden.[24]

Gebiedsgerichte omgevingswaarden zijn omgevingswaarden die gelden voor het hele land of voor een bepaald gebied. De omgevingswaarde wordt dan eventueel per gebied en per soort kwaliteit uitgedrukt in meetbare eenheden (kwantiteiten), bijvoorbeeld een maximale concentratie van stoffen in onderdelen van de fysieke leefomgeving (water, bodem, lucht), of voor geur maximale hoeveelheden geureenheden ('odour units') per m3. Die waarden kunnen worden toegespitst op een bepaald soort gebieden, die een bijzondere functie hebben die beschermd moet worden. Te denken valt aan een grondwaterbeschermingsgebied voor de waterwinning of een natuurgebied met specifieke kenmerken of functies.

Kwalitatieve omgevingswaarden zijn omgevingswaarden die toepassing kunnen vinden door in objectieve kwalitatieve termen geformuleerde omgevingswaarden voor objecten of gebieden, in gevallen waarin niet zo gemakkelijk meetbare eenheden kunnen worden opgenomen, maar wel heldere maatstaven kunnen worden gehanteerd. Te denken valt aan een geobjectiveerde beschrijving van kwaliteiten waaraan een natuurgebied moet voldoen zodat dit kan functioneren als biotoop voor een specifieke soort. Ook welstandsnormen worden kwalitatief geformuleerd. Ter vervanging van kwantitatieve bouwvoorschriften in het huidige bestemmingsplan zou kunnen worden gekozen voor een waarde waarin de huidige en de gewenste verhouding bebouwd-onbebouwd wordt uitgedrukt, alsmede de huidige en de gewenste bouwmassa, mede ter bescherming van redelijke belangen van omwonenden.

24 J.W. van Zundert, 'Omgevingswaarden: Wert haben, und ihn zu zeigen verstehn, heisst zweimal Wert haben (Schopenhauer)' BR 2016/67.





Wederom geldt dat het opnemen van dergelijke omgevingswaarden in het omgevingsplan als gevolg heeft dat het bestuur zichzelf aan die waarden bindt. Dit houdt dus in dat B&W, bij het nemen van besluiten zoals het verlenen van omgevingsvergunningen, aan deze waarden zijn gebonden.[25]

Naast het omgevingsplan biedt de Omgevingswet ook het instrument van de omgevingsvisie. Een omgevingsvisie bevat de langetermijnplannen van een gemeente met betrekking tot de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Hoewel een omgevingsvisie in eerste instantie alleen bindend is voor het betrokken bestuursorgaan, kan het wel dienen als een belangrijk beleidsdocument dat de weg vrijmaakt voor strengere maatregelen, zoals een rookverbod. Verschillende gemeenten, waaronder Arnhem, hebben hun omgevingsvisie al gebruikt om rookvrije omgevingen te promoten. Gemeente Arnhem heeft namelijk de volgende zinsnede opgenomen in haar omgevingsvisie: “Een gezonde leefomgeving is een rookvrije leefomgeving.” Deze visie kan echter geen directe regels opleggen aan burgers, wat betekent dat verdere uitwerking via programma’s en plannen nodig is.

Subsidiebeleid

Gemeenten kunnen als subsidieverstrekker onder omstandigheden en voor bepaalde subsidieverstrekkingen in beginsel ook voorwaarden aan een subsidieverlening verbinden. Dit houdt in dat de subsidieontvanger een bepaald (anti)rookbeleid voert. In zijn algemeenheid kan worden opgemerkt dat subsidievoorwaarden moeten voldoen aan de vereisten uit de artikelen 4:37 tot en met 4:39 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Zo kan de subsidieverstrekker de ontvanger alleen verplichtingen opleggen die verband houden met de in de Awb genoemde doelstellingen in artikel 4:37, lid 1, sub a tot en met h. Denk hierbij aan de aard en omvang van de activiteit waarvoor de subsidie wordt verleend.[26] Bij het voeren van (anti)rookbeleid kan bijvoorbeeld een subsidie worden afgegeven voor het (her)inrichten van een sportterrein, waarbij aan de subsidie de verplichting wordt verbonden dat dit sportterrein rookvrij ingericht moet worden.

Conclusie

De Omgevingswet biedt een breed en duurzaam kader voor het waarborgen van de volksgezondheid, ook gericht op het beperken van het blootstellen aan rookgassen. In zoverre kan de Omgevingswet worden gebruikt om het Nationaal Preventie Akkoord, en het streven naar een rookvrije generatie, te ondersteunen bijvoorbeeld door te bepalen dat roken in specifieke open ruimten, zoals winkelstraten, speeltuinen of parken, verboden is ter bescherming van de gezondheid van omstanders. Dit sluit naadloos aan bij de bredere doelstellingen van de Omgevingswet om een gezonde en veilige leefomgeving te creëren. Daarnaast kunnen gemeenten sturen op een gezondere luchtkwaliteit via het subsidiebeleid.

25 F.P.C.L. Tonnaer, ‘Gezondheidsaspecten in het omgevingsplan’ BR 2020/80.
26 Artikel 4:37 lid 1 sub a Awb.

INSPIRERENDE VOORBEELDEN/MOGELIJKE WEGEN

CASESTUDIE ARGENTINIË SANTA FE

Uit Argentijns onderzoek blijkt dat volledig rookvrijewetgeving leidt tot een duidelijke afname van ziekenhuisopnames voor acute coronaire syndromen (ACS), waaronder ernstige hartproblemen zoals hartinfarcten. In regio's waar een algeheel rookverbod in alle gesloten publieke ruimtes werd ingevoerd, daalde het aantal ACS-opnames significant kort na de invoering van de maatregel. Deze afname werd niet waargenomen in gebieden waar slechts gedeeltelijke rookbeperkingen golden, zoals locaties met aparte rookruimtes. De studie laat daarmee zien dat alleen strikt rookvrij beleid voldoende bescherming biedt tegen de gezondheidsrisico's van tabaksrook, terwijl gedeeltelijke verboden nauwelijks effect sorteren.[27]

De APV: art. 2:51 APV Groningen 2021 (verbod verspreiding hinderlijke rookgassen). De gemeenteraad van Groningen heeft in 2018 in haar APV opgenomen dat de gemeente binnen haar gemeentegrenzen openbare zones kan aanwijzen waar een verbod geldt 'hinderlijke rookgassen te verspreiden'. Een rechthebbende van een gebouw met een publieke/openbare functie kan vervolgens een verzoek indienen bij het college van burgemeester en wethouders tot het aanwijzen van een dergelijke zone. Op deze manier zijn al de hoofdingang van het Universitair Medisch Centrum Groningen (UMCG), het plein voor de Hanzehogeschool en bij het Alfa-college als rookvrije zones aangewezen. De gemeente vindt de bepaling in de APV niet in strijd met de Tabakswet, omdat de bepaling niet hetzelfde onderwerp regelt als artikel 10 Tabakswet. Ten eerste richt het verbod zich op 'hinderlijke rookgassen', daaronder vallen ook uitlaatgassen van bijvoorbeeld scooters, en niet alleen op het tegengaan van tabaksrook. Ten tweede is het motief van de bepaling 'hinder' in plaats van 'gezondheid', wat het geval is bij artikel 10 Tabakswet. Op deze manier reguleert de bepaling een andere genormeerde gedraging en heeft het een ander motief dan artikel 10 Tabakswet.

Het staat gemeenten vrij om deze of een soortgelijke bepaling in haar APV op te nemen. Of de bepaling op een specifieke plek toegepast kan worden hangt af van de specifieke omstandigheden van het geval. De bepaling richt zich op hinderlijke rookgassen en het doel van de bepaling is het voorkomen van hinder. De bepaling kan dus slechts toegepast worden als sprake is van hinderlijke rookgassen, waarbij niet aan het doel van de bepaling (het voorkomen van hinder) voorbij wordt gegaan. Bij toepassing van deze bepaling dient dus telkens de vraag gesteld te worden wat het beoogde effect is. Als dit effect het voorkomen van enkel tabaksrook inhoudt, dan bestaat er geen grond om deze bepaling toe te passen, er wordt dan aan het doel voorbij gegaan.[28]

27 D. Ferrante, B. Linetzky, M. Virgolini, V. Schoj en B. Apelberg, 'Reduction in hospital admissions for acute coronary syndrome after the successful implementation of 100% smoke-free legislation in Argentina: a comparison with partial smoking restrictions' Tobacco Control 21 (2012) 402–406, DOI 10.1136/tc.2010.042325.

28 Van Benthem & Keulen, "Notitie rookvrije openbare ruimte", april 2018.

SUBSIDIEBELEID GEMEENTE HELMOND

De gemeente Helmond verstrekt een zogenoemde waarderingssubsidie (eenmalige cheque van 1.000 euro) voor rookvrije sportparken, speeltuinen en wijkhuizen. Eén van de voorwaarden voor het verkrijgen van de subsidie is dat het volledige terrein rookvrij is, inclusief (voor) de ingang van de accommodatie.[29]

29 https://www.helmond.nl/subsidie-rookvrij#:~:text=speeltuinen%20en%20wijkhuizen-,Waarderingssubsidie%20rookvrije%20sportparken%2C%20speeltuinen%20en%20wijkhuizen,aan%20de%20jeugd%20in%20Helmond.

UTRECHTSE ALLIANTIE MET HORECAONDERNEMERS

De gemeente Utrecht werkt samen met lokale horecaondernemers aan een alliantie voor rookvrije terrassen, met als doel een gezondere leefomgeving en het realiseren van een rookvrije generatie in 2035. De gemeente ondersteunt initiatieven van horecaondernemers die hun terras geheel of gedeeltelijk rookvrij willen maken, onder meer met advies en gratis promotiematerialen. Volgens wethouder Eerenberg is er breed maatschappelijk draagvlak voor rookvrije terrassen, vooral op plekken waar kinderen komen. Ook Longfonds en de Rookvrije Generatie benadrukken dat rookvrije omgevingen bijdragen aan het voorkomen dat jongeren beginnen met roken. Inmiddels hebben minstens tien Utrechtse horecazaken hun terras (deels) rookvrij gemaakt, en de gemeente stimuleert verdere uitbreiding van dit aantal.[30]

30 https://www.utrecht.nl/nieuws/nieuwsbericht-gemeente-utrecht/utrecht-gaat-alliantie-aan-met-horeca-voor-rookvrije-terrassen.

OMGEVINGSVISIE GEMEENTE ARNHEM

De gemeenteraad van de gemeente Arnhem kreeg de mogelijkheid van de wethouder om moties in te dienen voor de, dan nog op te stellen, Omgevingsvisie. D66 besloot te werken aan een motie over het opnemen van de zin “Een gezonde stad is een rookvrije stad” in de omgevingsvisie. Er werd vervolgens fanatiek gelobbyd bij andere politieke partijen om voor de motie te stemmen. Sommige partijen vonden het in eerste instantie te ver gaan of niet realistisch. Door uit te leggen dat het niet direct betekent dat roken overal buiten wordt verboden, maar dat er wel degelijk veel plekken zijn waar het echt van belang is dat deze rookvrij zijn, zoals rondom scholen en ziekenhuizen, konden steeds meer partijen zich vinden in de motie. Ook maakte D66 duidelijk dat het doel niet is om rokers ‘te pesten’ – roken kan ook in de toekomst nog steeds op bepaalde plekken -, maar juist om het beschermen van kinderen en om mensen bewust te maken waar te roken. De motie werd aangenomen en de zin werd opgenomen in de omgevingsvisie van de gemeente Arnhem.

In hoofdstuk 5 van de omgevingsvisie Arnhem 2040 wordt de integrale ontwikkelkoers voor de stad uitgewerkt in een aantal overkoepelende thema’s. Per thema wordt aangegeven welke inspanningen de gemeente in de stad gaat doen en hoe deze inspanningen zich verhouden met andere thema’s. Door verschillende thematische opgaven met elkaar te verbinden kunnen vooraf oplossingen bedacht worden voor conflicterende ruimteclaims.[31]

Één van deze thema’s is: ‘Een groene, gezonde en veilige stad’. Dit thema wordt vervolgens uitgewerkt in verschillende ambities/acties. Zo wordt geconstateerd dat een gezonde stad een rookvrije stad is. De omgevingsvisie zegt hierover het volgende: “We zetten in op een gezond en leefbaar Arnhem, waarbij we blijven inzetten op het bevorderen van de gezondheidskwaliteit. Daarbij zien we het belang van een rook- en tabaksvrije leefomgeving. Deze ambitie pakken we op en werken we verder uit. Op deze manier geven we invulling aan een toekomstig rookvrije leefomgeving.” Vervolgens wordt het uitwerken van de ambitie voor een rookvrije leefomgeving genoemd in het hoofdstuk over de thematische beleidsuitwerking.[32]

31 https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0202.OV1021-0301/d_NL.IMRO.0202.OV1021-0301.pdf p. 41.
32 https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0202.OV1021-0301/d_NL.IMRO.0202.OV1021-0301.pdf p. 84.



5.2 VOEDSELOMGEVING

Inkadering thema

Dit thema zoomt in op het voedselaanbod in de openbare ruimte. Het gezonder maken van het aanbod in de supermarkten en horeca is een bevoegdheid van de wetgever op nationaal niveau en laten we in deze gemeentelijke handreiking buiten beschouwing. Voor dit thema verwijzen we ook naar onze whitepaper Gemeenten aan zet: (juridische) instrumenten voor een gezonde voedselomgeving.

De opgave

We worden in Nederland te dik. De verwachting is dat het percentage inwoners van Nederland met overgewicht zal oplopen tot 64% in 2050. In 2022 was dit 50%. Het percentage stijgt in elke leeftijdsgroep, maar neemt het meest toe in de groep 18 tot en met 44 jaar. Dat blijkt uit de Volksgezondheid Toekomst Verkenning (VTV) van het RIVM uit 2024. Dit brengt risico mee voor het individu maar ook voor de samenleving als geheel, bijvoorbeeld door het verlies aan arbeidsproductiviteit. De verleiding in de openbare ruimte om te eten is (te) groot en kan op elk moment. Dit vraagt om actie.

De juridische kaders

- Omgevingswet
- (fictieve) Voedselwet
- Subsidiebeleid

De Omgevingswet

Één van de doelen van de Omgevingswet is het “bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving”. Dit omvat niet het verbeteren van de gezondheid van individuen of het voorkomen van overgewicht. De Omgevingswet reguleert de effecten van verschillende activiteiten op de fysieke leefomgeving en als gevolg daarvan op de gezondheid van de mens. Deze effecten kunnen bijvoorbeeld geluidshinder of stankoverlast inhouden.

De Omgevingswet stelt dus alleen regels voor zover voedselaanbieders een impact hebben op de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld ten aanzien van geluidshinder of stankoverlast. De Omgevingswet biedt geen grondslag als gezondheid van de mens het direct beoogde effect is. Wel kan het voedselaanbod indirect gereguleerd worden, bijvoorbeeld vanwege de grote hoeveelheid afval op straat en toename verkeersbewegingen (en dus ruimtelijk effect op de fysieke leefomgeving) en zo geweerd worden.

33 Berenschot, Het reguleren van de voedselomgeving op grond van gezondheid (Rapport 73023, 3 maart 2025).

De Omgevingswet biedt dus mogelijkheden om de voedselomgeving te reguleren, voor zover daar een ruimtelijk relevante reden aan ten grondslag ligt.[33]

Voedselwet (aanbeveling)

In april 2025 publiceerde adviesbureau Berenschot, in opdracht van de staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport, het rapport "Het reguleren van de voedselomgeving op grond van gezondheid". Dit rapport werd door Karremans half april naar de Tweede Kamer gestuurd. De conclusie van het rapport is 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, zoals wij eerder noemden in voorgaande paragraaf. En dat het verruimen of aanpassen van de huidige wetten, zoals de Omgevingswet, de Warenwet of de Wet publieke gezondheid gelet op de systematieken van de wetten niet logisch is.

Berenschot adviseert, ook gezien de grote maatschappelijke urgentie, het ministerie om door te gaan met het aanpakken van dit vraagstuk. Hiertoe adviseert zij 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. Berenschot concludeert dat met een Voedselwet wel de mogelijkheid kan worden gecreëerd om gezondheid als zelfstandig beleidsdoel ten grondslag te leggen aan het reguleren van de voedselomgeving.

In het rapport worden vier adviezen voor het bereiken van een Voedselwet genoemd:

- Vertrekken vanuit een scherpe onderbouwing.
- Voornamelijk richten op ernstige gevallen, zoals gebieden met scholen of plekken waar veel jeugdigen om andere redenen samenkomen.
- Redeneren vanuit een positief geformuleerd doel.
- De wet gebruiken voor een breed pakket aan maatregelen.

Per brief benadrukten de wethouders van Almere, Amsterdam, Den Haag, Ede, Groningen, Haarlem, Leiden, Rotterdam, Tilburg, Utrecht, Venlo, Wageningen samen met het JOGG de noodzaak van een voedselwet. Ze riepen het kabinet op haast te maken met een wettelijk kader om de leefomgeving (van met name jongeren) gezonder te maken.[34]

Subsidiebeleid

Gemeenten kunnen als subsidieverstrekker onder omstandigheden en voor bepaalde subsidieverstrekkingen in beginsel ook voorwaarden aan een subsidieverlening verbinden. Dit houdt in dat de subsidieontvanger een bepaald voedselbeleid voert. In zijn algemeenheid kan worden opgemerkt dat subsidievoorwaarden moeten voldoen aan de vereisten uit de artikelen 4:37 tot en met 4:39 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Zo kan de subsidieverstrekker de ontvanger alleen verplichtingen opleggen die verband houden met de in de Awb genoemde doelstellingen in artikel 4:37, lid 1, sub a tot en met h. Denk hierbij aan de aard en omvang van de activiteit waarvoor de subsidie wordt verleend.[35] Bij het voeren van een gezond voedselbeleid kan bijvoorbeeld een subsidie worden afgegeven voor (sport)verenigingen, waarbij aan de subsidie de verplichting wordt verbonden dat de vereniging gezond eten aanbiedt in de kantine.

Conclusie

De Omgevingswet biedt mogelijkheden om de voedselomgeving indirect te reguleren, voor zover daar een ruimtelijk relevante reden aan ten grondslag ligt, zoals zwerfafval, verkeersbewegingen of ruimtelijke kwaliteit, geur- of geluidsoverlast. De Omgevingswet biedt geen mogelijkheden om de voedselomgeving te reguleren op grond van de schadelijke effecten op de gezondheid. Daarnaast kunnen gemeenten sturen op een gezondere voedselomgeving via het subsidiebeleid.

34 https://agendastad.nl/content/uploads/2025/04/Brief-Wethouders-City-Deal-aan-TK-Leden-tbv-leefstijlpreventiedebat-DEF.pdf.
35 Artikel 4:37 lid 1 sub a Awb.

INSPIRERENDE VOORBEELDEN/MOGELIJKE WEGEN

HORECABELEID 2025 GEMEENTE AMSTERDAM

De Omgevingswet heeft als hoofddoelen het beschermen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en het benutten van deze fysieke leefomgeving voor maatschappelijke opgaven. Het omgevingsplan kan een concrete invulling van deze doelen zijn. Gemeenten kunnen in het omgevingsplan kiezen voor een indeling van horeca in verschillende categorieën gebaseerd op de impact op de fysieke leefomgeving. Dit ligt op één lijn met de systematiek van de Omgevingswet.

Gemeente Amsterdam kiest in haar Horecabeleid 2025 voor een horeca-indeling die is gebaseerd op de impact die de horeca-activiteit heeft op de fysieke leefomgeving. Door de afzonderlijke horeca-activiteiten in samenhang met elkaar te wegen, ontstaan vier zwaartecategorieën van zelfstandige horecabedrijven, oplopend in de mate van impact op hun omgeving. Dat zijn de volgende categorieën:

1. Lichte horeca
2. Reguliere horeca en reguliere horeca fastfood
3. Middelzware horeca
4. Zware horeca (uitgaan)

In het omgevingsplan worden vervolgens locaties aangewezen waar uitsluitend lichte horeca is toegestaan, of waar reguliere horeca, middelzware of zware horeca is toegestaan. De zwaartecategorie bepaalt welke horeca-activiteiten er mogen plaatsvinden. Zie figuur op de volgende pagina.

In de tweede categorie “Reguliere horeca” wordt onderscheid gemaakt tussen reguliere horeca en reguliere horeca fastfood. Onder reguliere horeca worden bijvoorbeeld brasseries en restaurants verstaan. Onder reguliere horeca fastfood worden bijvoorbeeld grillrooms en snackbars verstaan. De gemeente legt aan dit onderscheid ten grondslag dat de impact van bijvoorbeeld een brasserie verschilt met de impact van bijvoorbeeld een snackbar. Dit verschil wordt hierna toegelicht.

De gemeente Amsterdam legt uit dat het bij reguliere horeca fastfood gaat om zaken die zich richten op het verstrekken van eenvoudige, vooral op gemaksvoeding gerichte, snel bereide etenswaren. Deze activiteit zorgt voor een komen en gaan van mensen gedurende de openingstijden. De verkeersaantrekkende werking is groter dan andere zaken waar met name ter plaatse geconsumeerd wordt. De mensen die buiten hun consumptie nuttigen kunnen daarnaast zorgen voor geluidsoverlast en zwerfafval. Dit heeft tot gevolg dat deze activiteit de leefomgeving van het horecabedrijf sterker beïnvloedt en is daarom niet op alle locaties toegestaan.[36]

<table>
<tr><th>Zwaarte categorie</th><th>Lichte horeca</th><th>Reguliere horeca en
reguliere horeca fastfood</th><th>Middelzware horeca</th><th>Zware horeca (uitgaan)</th></tr>
<tr><td rowspan="7">Activiteiten</td><td colspan="4">Eten en drinken bereiden, eten en niet-alcoholische drank verstrekken, consumptie in de zaak</td></tr>
<tr><td colspan="3">Niet-alcoholische dranken to go verstrekken</td><td></td></tr>
<tr><td></td><td colspan="3">Schenken van alcohol</td></tr>
<tr><td></td><td>Eten to-go verstrekken
(alleen fastfood)</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td>Waterpijp aanbieden</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td colspan="2">Meer dan achtergrond-muziek draaien</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td></td><td>Gelegenheid tot dansen bieden
zaalverhuur voor feesten en partijen</td></tr>
</table>

Het college van B&W heeft in februari 2025 ingestemd met het nieuwe horecabeleid. De verwachting is dat dit beleid de komende tijd in het omgevingsplan wordt verwerkt. Vanwege het recente karakter van het nieuwe horecabeleid van de gemeente Amsterdam, is hieromtrent nog geen jurisprudentie ontwikkeld.

36 https://www.amsterdam.nl/ondernemen/horeca/nieuw-stedelijk-beleidskader-horeca/

GEMEENTE RHEDEN EN MCDONALD'S/INVESTEERDER

Gemeente Rheden werd eind december overvallen door de aanvraag voor een McDonalds. Uit de aanvraag bleek dat McDonalds voornemens was om aan de voet van de Veluwezoom een nieuw restaurant te bouwen inclusief een McDrive. De aanvraag deed veel stof opwaaien. Veel inwoners kwamen in verzet, maar anderen vonden het juist een goede ontwikkeling.

Op de plek waar McDonalds het restaurant wilde realiseren was op het moment van de aanvraag al horeca aanwezig. De gemeente had daardoor een toetsende rol en mocht geen brede afweging maken. Daarbij mocht de gemeente slechts toetsen door de volgende vraag te beantwoorden op basis van objectieve argumenten: past de aanvraag wel of niet in het bestemmingsplan, welstandsbeleid en het bouwbesluit.

Het college van B&W had zorgen over de impact van de nieuwe McDonalds op de omgeving, de verkeersveiligheid en de toename van zwerfafval. Maar ook over de polarisatie in het gebied. Wethouder Paul Hofman voerde om die reden verschillende gesprekken met inwoners, zowel voor- en tegenstanders, en McDonalds. Het college heeft vervolgens besloten de aanvraag te weigeren, vanwege strijd met het bestemmingsplan. De toevoeging van een McDrive zou een activiteit opleveren die niet vergelijkbaar of ondergeschikt is aan de horeca die het bestemmingsplan toestaat op deze plaats. De McDrive voegt feitelijk een andere economische activiteit toe. Dat staat het bestemmingsplan niet toe. Afwijken van het bestemmingsplan om het toch mogelijk te maken zou ingaan tegen het beleid van de gemeente. Daarnaast werd geoordeeld dat de uitstraling van het gewenste restaurant te stedelijk was en afbreuk deed aan de waardevolle omgeving.





5.3 RECLAME-UITINGEN

Inkadering thema

Dit thema gaat in op de reclame van producten op plekken in de openbare ruimte die de gemeente in eigen beheer heeft.

De opgave

De verleiding tot ongezonde, niet duurzame keuzes via reclame uitingen in de openbare ruimte is groot. Overheden staan voor grote uitdagingen wat betreft het klimaat, duurzaamheid en een gezonde levensstijl en leefomgeving. Diverse (decentrale) overheden kijken onder meer naar manieren om consumptie te beperken van producten of diensten met een grote negatieve impact. Het gaat daarbij om een negatieve impact op het milieu, het klimaat en/of de volksgezondheid.[37]

Steeds meer gemeenten willen een verbod instellen op reclame voor ongezonde producten in de openbare ruimte. Deze reclames staan nu nog op bussen en trams, of op de bushokjes die de gemeente beheert.

De juridische kaders

- Algemene Plaatselijke Verordening (APV)
- Exploitatiecontracten (privaatrecht)

De Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

De gemeente heeft de bevoegdheid om reclame-uitingen in het openbare domein te reguleren waar een openbaar belang mee is gemoeid.[38] Het betrokken belang voor de gemeente is de bescherming van de lokale volksgezondheid. De beperking van reclame draagt bij aan de volksgezondheid. De betrokken reclames voor ongezonde voeding kunnen immers bijdragen aan een ongezonde leefstijl en een hoger risico op diverse ziektebeelden. Gelet op dit openbare belang kan de gemeente gebruik maken van haar bevoegdheid om reclame-uitingen in het openbare domein te reguleren.

Vanuit de Citydeal Gezonde en Duurzame Voedselomgeving ontwikkelde Het Groene Brein een kenniskaart over het weren van ongewenste reclame. In deze kenniskaart wordt door Tjarda van der Vijver, werkzaam als advocaat bij Ecolytico, uitgelegd hoe gemeenten ongewenste reclame kunnen weren via de APV.[39]

Gemeenten kunnen via de APV nadere regels stellen waaraan reclames moeten voldoen. Soms biedt de APV al aanknopingspunten voor het weren van reclame voor ongezond voedsel. Bijvoorbeeld een artikel waarin staat dat schadelijke reclames verboden zijn.

37 UvA Tjarda van der Vijver Juridische analyse regulering reclames met een negatieve milieu-impact.
38 Artikel 124 Grondwet, artikel 147 jo. Artikel 149 Gemeentewet en artikel 108 Gemeentewet.
39 T. van der Vijver, Motivering reclameregulering ongezonde voeding (memo aan CityDeal, 26 september 2024).

Als de APV geen inhoudelijke eisen stelt aan reclame die als aanknopingspunt kunnen gelden, kan de gemeente een volgende maatregel opnemen in de APV: “Het is verboden om een reclame te plaatsen en te handhaven in de openbare ruimte die zich geheel of gedeeltelijk richt op de verkoop van ongezonde voeding.”

Voor een nadere uitleg en de uitgebreide juridische onderbouwing verwijzen we naar de kenniskaart: https://kenniskaarten.hetgroenebrein.nl/kenniskaart/ongewenste-reclame-weren/.

Exploitatie-contracten (privaatrecht)
In een memo[40], opgesteld op verzoek van de gemeente Amsterdam, schetst Tjarda van der Vijver op heldere wijze hoe gemeenten ongewenste reclame kunnen terugdringen via zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke instrumenten. Hierna wordt aangesloten bij haar toelichting, met focus op de beleidsmatige en juridisch-praktische mogelijkheden, om reclame te reguleren via exploitatiecontracten.

Gemeenten hebben als eigenaar en beheerder van de openbare ruimte een belangrijke rol bij de inrichting en exploitatie daarvan. Via exploitatieovereenkomsten verlenen zij aan exploitanten het recht om, tegen vergoeding, reclame-uitingen in die ruimte te plaatsen. Wanneer een gemeente beleid wil voeren om bepaalde reclames te weren, kan zij daarvoor verschillende aanknopingspunten benutten. Het is in dat kader wenselijk om integraal reclamebeleid vast te stellen.

40 T. van der Vijver, Juridische analyse regulering reclames met een negatieve milieu-impact (memo aan Gemeente Amsterdam en CircuLaw, 5 december 2023).

Uit de Kenniskaart Ongewenste reclame weren. Het Groene Brein

Begrip reclame
Voor het begrip reclame sluit de Gemeente aan bij de definitie van artikel 1 Nederlandse Reclame Code. De reclame moet het kennelijke doel hebben om ongezonde voeding te verkopen, in het bijzonder door het verwijzen naar, tonen of noemen van eet- of drinkwaren die evident niet behoren tot de Schijf van Vijf. Volgens de Maatregel mag een reclame geen enkel voedingsproduct buiten de Schijf van Vijf tonen. Dat betekent dat een reclame van een samengestelde maaltijd enkel kan worden vertoond als de maaltijd uitsluitend bestaat uit ingrediënten die evident behoren tot de Schijf van Vijf.

Begrippen voeding (eet- en drinkwaren)
Voor de begrippen eet- en drinkwaren sluit de Gemeente aan bij de definitie van artikel 1 Warenwet.16 Daaronder vallen onder andere voedingssupplementen, kauwgom, vruchtensappen, frisdranken en alcoholhoudende dranken.

Begrip ongezonde voeding
Voor het begrip ongezonde voeding gaat de Gemeente uit van eet- en drinkwaren die niet zijn opgenomen in de Schijf van Vijf, zoals gepubliceerd door het Voedingscentrum.

Bereik
De Maatregel is van toepassing op elke reclame voor ongezonde voeding die voldoet aan de genoemde vereisten en die is geplaatst in de openbare ruimte van de Gemeente. Het verbod van de Maatregel richt zich tot de adverteerder van de betrokken reclame, die verantwoordelijk is voor de naleving daarvan.

Mogelijkheid tot uitzonderen
[mits wens om bepaalde reclames uit te sluiten: “De Maatregel is niet van toepassing op reclames voor voeding die zijn geplaatst in, aan of in de nabije omgeving van (<5 meter) een verkoopgelegenheid en die een reclame maakt voor de producten van die verkoopgelegenheid.” Die uitzondering geldt bijvoorbeeld voor een bord voor de deur van een supermarkt, of een uithangbord voor een café. Dat laat onverlet dat andere reclameregels nog steeds van toepassing kunnen zijn op dergelijke uitingen].

Binnen de huidige overeenkomst: bestaande contracten kunnen bepalingen bevatten die ruimte geven om ongewenste reclame-uitingen te beperken, bijvoorbeeld door wijzigingen in lokaal reclamebeleid of via afspraken die met instemming van beide partijen kunnen worden aangepast.

Bij verlenging van de huidige overeenkomst: een verlengingsmoment biedt beleidsruimte om aanvullende inhoudelijke voorwaarden te stellen. Aanbesteding van een nieuwe overeenkomst: bij het opstellen van aanbestedingsstukken kan de gemeente beleidsdoelen – zoals het weren van bepaalde reclame-uitingen – direct verwerken in de geschiktheidseisen en contractvoorwaarden.

Uitwerking mogelijkheden binnen de huidige overeenkomst

Allereerst is van belang te bepalen of bestaande exploitatiecontracten bepalingen bevatten die maken dat (gewijzigd) reclamebeleid doorwerkt in de privaatrechtelijke verhouding. Wanneer dat zo is, biedt dit beleidsruimte om het reclamebeleid aan te scherpen. De gemeente dient daarbij zorgvuldig te handelen en exploitanten tijdig te betrekken bij beleidsontwikkeling. Het hanteren van een overgangstermijn kan bijdragen aan een soepele implementatie, al is dit niet altijd noodzakelijk.

Uitwerking mogelijkheden bij verlenging van de huidige overeenkomst

Daarnaast vormt wederzijdse instemming tussen gemeente en exploitant een beleidsmatig kansrijke route. Een wijziging van het lopende contract of aanpassing bij verlenging kan relatief snel effect sorteren wanneer partijen bereid zijn mee te werken. Dit verkleint bovendien het risico op juridische bezwaren tegen nieuwe voorwaarden waarvoor de exploitant zelf heeft getekend. Wel is het van belang dat de gemeente terughoudend is met financiële tegemoetkomingen; dergelijke concessies kunnen anders worden gezien als een wezenlijke wijziging die heraanbesteding vereist.



Uitwerking mogelijkheden bij aanbesteding van een nieuwe overeenkomst

Indien de huidige contracten nog niet aanpasbaar zijn, kan de gemeente bij een volgende aanbesteding expliciet beleidsdoelen opnemen in de contractvoorwaarden. Deze route sluit goed aan bij de beleidsvrijheid van gemeenten, mits de aanbestedingsrechtelijke eisen worden nageleefd. Het ontwikkelen van helder reclamebeleid is daarbij essentieel, omdat dit de basis vormt voor de eisen die aan nieuwe exploitanten worden gesteld. Een nadeel van deze route is de mogelijke tijdsvertraging: lopende contracten kunnen nog jaren doorlopen, terwijl er beleidsmatig behoefte kan zijn aan maatregelen die op korte termijn effect hebben.

Privaatrechtelijke inzet voor publieke beleidsdoelen roept de vraag op in hoeverre dit past binnen de doorkruisingsleer. De wet bevat geen expliciete beperking van deze route; exploitatieovereenkomsten zijn bestaande instrumenten waarin voorwaarden aan exploitatie worden gesteld.

Voor de toepassing van de doorkruisingsleer worden drie criteria gebruikt:

- De inhoud en strekking van de toepasselijke publiekrechtelijke regeling.
- De mate waarin burgerbelangen via die regeling worden beschermd.
- De vraag of vergelijkbare resultaten publiekrechtelijk kunnen worden bereikt.

Vanuit beleidsmatig perspectief lijkt geen van deze criteria zich op voorhand te verzetten tegen privaatrechtelijke inzet. Een contractwijziging of beleidsdoorwerking in bestaande exploitatieovereenkomsten betreft een verdere operationalisering van al bestaande afspraken en publieke belangen. Hoewel een vergelijkbaar resultaat mogelijk via publiekrechtelijke regelgeving (zoals aanpassing van de APV) kan worden behaald, vergt dit een formeel wijzigingstraject en biedt het op korte termijn geen handhaafbare oplossing. De situatie vertoont overeenkomsten met gronduitgifte, waar privaatrechtelijke voorwaarden eveneens zijn geaccepteerd als passend instrument om publieke doelen te dienen.[41]

Aandachtspunten

Het weren van reclame betekent voor gemeenten in het algemeen een verlies aan inkomsten. Wees bewust dat dit argument door tegenstanders / belanghebbenden als een negatief punt in de besluitvorming kan worden ingebracht. Het weren van reclame voor ongezonde producten kan op de lange termijn echter juist arbeidsuitval en zorgkosten voorkomen.

Een tweede tegenargument kan zijn dat door het weren van reclames de plek ook wegvalt voor gezonde reclames of campagnes. Blijf dus op gerichte plekken / kanalen ruimte bieden aan gezonde reclame.

Conclusie

Via de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en exploitatiecontracten kunnen gemeenten publiekrechtelijk en privaatrechtelijk reclames reguleren. Zo kunnen zij ongewenste reclames terugdringen en indirect de leefomgeving gezonder maken. Het hebben van een integraal reclamebeleid is een belangrijke voorwaarde.

41 T. van der Vijver, Juridische analyse regulering reclames met een negatieve milieu-impact (memo aan Gemeente Amsterdam en CircuLaw, 5 december 2023).

INSPIRERENDE VOORBEELDEN/MOGELIJKE WEGEN

GEMEENTE DEN HAAG VERBIEDT FOSSIELE RECLAMES

De Haagse gemeenteraad heeft in september 2024 besloten om fossiele reclame die zichtbaar is vanaf een voor het publiek toegankelijke plaats, per 1 januari 2025 te verbieden via de APV, tenzij het gaat om:

1. Bedrijfsnamen, bedrijfslogo's en reclames aan of in de directe nabijheid van het pand waar de activiteiten plaatsvinden waar de reclame betrekking op heeft.
2. Wegwijzers op bedrijventerreinen.

Onder fossiele reclame wordt verstaan: reclame over de producten en diensten fossiele brandstoffen, vliegvakanties, vliegtickets, grijze stroomcontracten, gascontracten, cruisereizen of auto's met een fossiele of hybride brandstofmotor.

Gemeente Den Haag mag fossiele reclames blijven verbieden. Dat overwoog de rechter afgelopen april in een kortgeding dat reisbrancheverenigingen tegen het verbod hadden aangespannen. De voorzieningenrechter in Den Haag heeft alle bezwaren van de reisorganisaties afgewezen. De gemeente stelde zich op het standpunt dat het reclameverbod als doel heeft om de negatieve effecten van klimaatverandering tegen te gaan en de gezondheid van de inwoners te beschermen. Hiermee was volgens de gemeente voldaan aan de voorwaarden voor het beperken van de vrijheid van meningsuiting. De rechtbank deelde deze overweging.[42]

42 ECLI:NL:RBDHA:2025:6874.

GEMEENTE WAGENINGEN ZET IN OP BUSHOKJES ZONDER RECLAME

Het college stelt voor om alle reclamefaciliteiten uit bushokjes te verwijderen. Dit volgt uit een motie die de gemeenteraad in 2023 aannam. Het verwijderen van de reclamefaciliteiten heeft als doel het reduceren van prikkels en lichtvervuiling, het besparen van energie en indirect het beperken van reclame voor ongezonde en vervuilende producten.

Het weghalen van reclame zorgt voor een rustiger straatbeeld. Lichtbakken verdwijnen, wat bijdraagt aan energiebesparing en minder lichtvervuiling. Ook verdwijnt daarmee automatisch reclame voor ongezonde producten. Denk hierbij aan fastfood, frisdrank en vlees en reclame voor fossiele brandstoffen en gokbedrijven.

Onderzoek van onder andere Wageningen Research laat zien dat reclame in het straatbeeld het eten van ongezond voedsel normaliseert. Het aantal mensen met ziektes die voortkomen uit obesitas stijgen in Nederland elk jaar. Daarmee stijgen ook de kosten van de gezondheidszorg. Steeds meer steden stellen daarom dat ze reclame voor ongezond voedsel willen weren uit de openbare ruimte. Wageningen loopt met het collegevoorstel hierin voorop en kan een inspiratie zijn voor andere gemeenten.

Maud Hulshof, wethouder Voedsel: “Het is niet erg om af en toe ongezond eten. Maar wij willen graag dat het maken van de gezonde keus makkelijker wordt. Als je steeds wordt verleid om ongezond te eten, is het lastig om daar niet aan toe te geven. Ik ben ontzettend blij met deze stap. We nemen een stukje van de verleiding weg, terwijl we tegelijk in de stad het gezonde aanbod vergroten. Het past bij onze ambitie voor een gezonde leefomgeving.”

Bij goedkeuring door de gemeenteraad verdwijnen de reclamepanelen in bushokjes met ingang van 1 januari 2026.[43]

43 https://www.wageningen.nl/nieuws/wageningen-wil-reclame-uit-bushokjes-weren/.

KENNISKAART ONGEWENSTE RECLAME WEREN

De Kenniskaart Ongewenste Reclame Weren[44] is ontwikkeld vanuit de Citydeal Gezonde en duurzame voedselomgeving. Het aanpassen van gemeentelijk reclamebeleid kan tijdrovend en ingewikkeld zijn. Deze Kenniskaart kan gemeenten hierbij helpen door de juridische onderbouwing voor een verbod op ongewenste reclame beschikbaar te maken.

De kaart gaat in op de aspecten: wat is ongewenste reclame, wat is reclamewering, welke reclame kunnen gemeenten weren (ongezonde voeding, vlees/vis/zuivel, fossiele producten) en hoe kunnen gemeenten ongewenste reclame weren.

44 https://kenniskaarten.hetgroenebrein.nl/kenniskaart/ongewenste-reclame-weren/.





5.4 BEWEGEN

Inkadering thema

Dit thema geeft aan welke mogelijkheden de gemeente heeft om via de openbare ruimte bewegen te stimuleren.

De opgave

We bewegen te weinig en we worden te dik. Het percentage inwoners van Nederland met overgewicht zal oplopen tot 64% in 2050. In 2022 was dit 50%. Het percentage stijgt in elke leeftijdsgroep, maar neemt het meest toe in de groep 18 tot en met 44 jaar. Dat blijkt uit de Volksgezondheid Toekomst Verkenning (VTV) van het RIVM uit 2024. De Beweegnorm uit het Nationaal Preventie Akkoord wordt door veel mensen niet gehaald; kinderen spelen steeds minder buiten. Gemeenten spelen een cruciale rol in het bevorderen van meer beweging onder de bewoners. Zo zijn zij verantwoordelijk voor het inrichten van de leefomgeving.

De juridische kaders

- Omgevingswet
- Wet publieke gezondheid
- Subsidiebeleid

Omgevingswet

Zoals eerder in deze handreiking werd besproken kunnen instrumenten die de Omgevingswet biedt ingezet worden bij het bereiken van een gezonde fysieke leefomgeving. Een omgeving die daadwerkelijk uitnodigt om te bewegen. Instrumenten die in dit kader van belang kunnen zijn, zijn de omgevingsvisie en het omgevingsplan.

De omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan voor de hele fysieke leefomgeving van haar grondgebied. Voor gemeenten is de omgevingsvisie een verplicht kerninstrument. De omgevingsvisie is vormvrij, net als bij de huidige structuurvisie. Afhankelijk van ambities, tijdshorizon en thematiek kan daar op een eigen wijze inhoud aan worden gegeven. De omgevingsvisie moet in elk geval de volgende elementen bevatten:

- Een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (wat is er en wat is de kwaliteit daarvan).
- De hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied (wat gebeurt er/gaat er gebeuren aan ontwikkelingen en instandhouding van het grondgebied).
- De hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid (wat zijn de na te streven doelen en op welke manier worden die bereikt).[45]

45 https://vng.nl/sites/default/files/2020-02/omgevingsvisie_20180531.pdf.

Gezondheid kan op verschillende manieren geïntegreerd worden in de omgevingsvisie. Zo kan gezondheid centraal staan, kan één gezondheidsthema (bijvoorbeeld verkeersluwe omgeving) centraal staan of kan gezondheid gekoppeld worden aan andere beleidsthema's, zoals klimaatadaptatie (waterberging en het voorkomen van hittestress), de mobiliteitsopgave of het stimuleren van spelen en ontmoeten. Overigens kan vanzelfsprekend gekozen worden voor meerdere strategieën per omgevingsvisie.

Het omgevingsplan bevat zowel verplichte als onverplichte omgevingswaarden. Omgevingswaarden kunnen, naast normen die uitgedrukt worden in meetbare of berekenbare eenheden, ook kwalitatieve normen zijn. Deze omgevingswaarden bepalen de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Zo kan een omgevingswaarde bepalen dat in een bepaald deel van een centrum voertuigen met x% worden geweerd. Een soortgelijke benadering kan worden gekozen voor de aanleg van parken of voorzieningen, zoals een voetbalpleintje of een fietspad.

Voor bepaalde voorzieningen zoals vervoersbeperkingen en uitbreiding van het groenareaal is het denkbaar dat dergelijke percentages fasegewijs worden aangepast, waardoor een positieve ontwikkeling op basis van het gezondheidsbeleid in de fysieke ruimte min of meer wordt afgedwongen.

Als dergelijke omgevingswaarden in het omgevingsplan worden opgenomen dan betekent het zelfbinding van het bestuur aan die waarden. Het houdt ook in dat B&W, bij het nemen van besluiten zoals het verlenen van omgevingsvergunningen, aan deze waarden zijn gebonden. Dus een hele goede stok achter de deur.[46]

Wet publieke gezondheid en domeinoverstijgend beleid
Het creëren van een gezonde, tot bewegen uitnodigende leefomgeving kan zoals hiervoor aangegeven goed gekoppeld worden aan andere gemeentelijke opgaven. Gemeenten doen er goed aan in hun (wettelijk verplichte) gezondheidsnota in te gaan op kansrijke verbindingen en omgekeerd bij het formuleren van beleidsnota's op het gebied van bijvoorbeeld wonen, mobiliteit en groenbeleid, bewegen als een belangrijke factor vanaf het begin mee te nemen. Het is daarbij noodzakelijk om integraal te denken en te werken.

Conclusie

De Omgevingswet biedt, via omgevingsvisie, omgevingswaarden en omgevingsplan, de mogelijkheid positief te sturen op een gezonde fysieke leefomgeving met ruimte voor bewegen. De Wet publieke gezondheid geeft gemeenten de mogelijkheid om in de beleidsnota gezondheid ruimte voor bewegen te koppelen aan beleidsthema's zoals klimaatadaptatie, wonen en groen, mobiliteit en vice versa.



46 F.P.C.L. Tonnaer, 'Gezondheidsaspecten in het omgevingsplan' BR 2020/80.

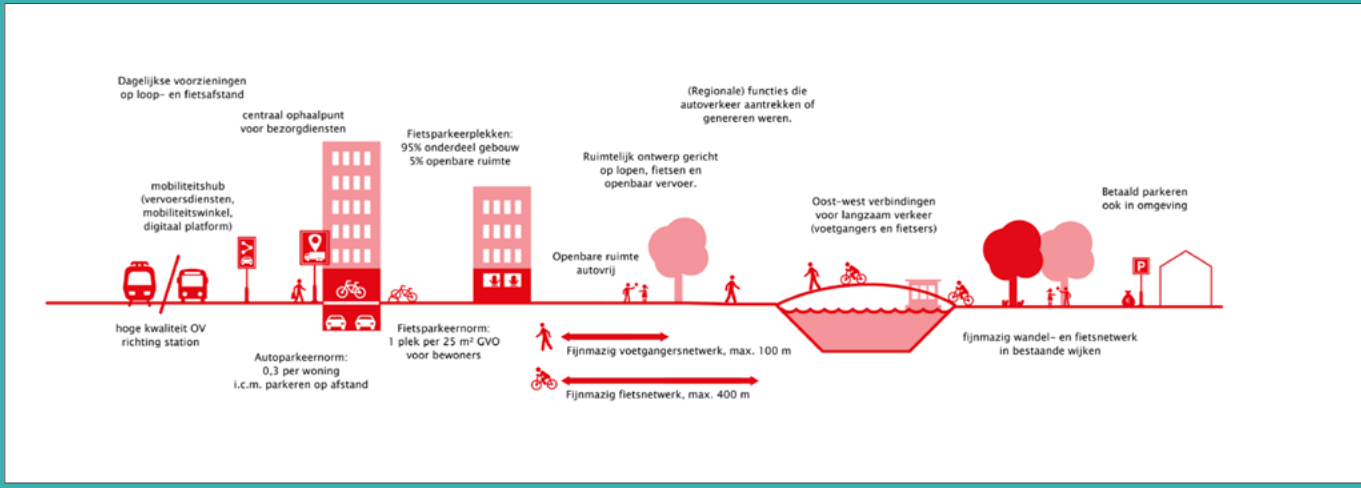
INSPIRERENDE VOORBEELDEN/MOGELIJKE WEGEN

GEZONDHEID EN MOBILITEIT: OMGEVINGSVISIE MERWEDEKANAALZONE UTRECHT

Gezondheid kan in de omgevingsvisie gekoppeld worden aan andere beleidsthema's, zoals de mobiliteitsopgave. De omgevingsvisie Merwedekanaalzone biedt een inspirerend voorbeeld van deze strategie. De Merwedekanaalzone is een stadswijk in Utrecht (stad). In verschillende hoofdstukken wordt gezondheid gekoppeld aan andere beleidsthema's.

Hoofdstuk 4 van de omgevingsvisie gaat over het kerndoel "duurzame mobiliteit, laag autogebruik". In dit hoofdstuk wordt de koppeling gemaakt tussen mobiliteit en bewegen. Zo begint het hoofdstuk met een korte introductie: *"Utrecht kiest voor duurzame en ruimte-efficiënte mobiliteit. Mobiliteit die de in onze stad beschikbare verkeersruimte efficiënt benut: lopen, fietsen, gedeeld gebruik van vervoersmiddelen en gebruik van het openbaar vervoer. We stimuleren Utrechters, maar ook de mensen die onze stad bezoeken of hier werken om waar mogelijk voor duurzame mobiliteit te kiezen."*. Enkele subdoelen worden vervolgens toegelicht via de infographic hieronder.

Ten aanzien van het fietsnetwerk wordt in de omgevingsvisie het volgende genoemd: *"Onze keuze voor verbetering van het (stadsbrede) fietsnetwerk heeft meerdere redenen. We vinden het belangrijk om de fietsstromen zo goed mogelijk over de stad te spreiden en willen om redenen van gezondheid en verkeersveiligheid ook routes kunnen kiezen die los liggen van de hoofdwegen. Deze nieuwe routes zorgen er ook voor dat het Merwedepark, Park Transwijk, winkels, zorg, onderwijs en andere voorzieningen in Utrecht Zuidwest goed bereikbaar zijn voor de nieuwe bewoners van de Merwedekanaalzone, maar ook voor de bewoners van Transwijk, Rivierenwijk, Dichterswijk en Hoograven."*



Vervolgens wordt in concrete punten uitgelegd hoe deze ambitie bereikt wordt:

- Er wordt een fietsnetwerk met een maaswijdte van circa 400 meter gerealiseerd.
- Er worden minimaal vijf oost-westverbindingen voor langzaam verkeer over het Merwedekanaal heen gerealiseerd, waarvan één in deelgebied 4, twee in deelgebied 5 en twee in deelgebied 6.
- Elke oost-west verbinding bestaat uit een oversteek over de Europalaan, een min of meer gestrekte route door het plangebied, een brug over het Merwedekanaal en een aansluiting op de noordzuidroute in de aangrenzende wijk.

Daarnaast worden de voordelen van een verbeterd netwerk voor voetgangers en fietsers genoemd:

- Aanvullende routes ontlasten bestaande, (straks) te drukke routes.
- Spreiden langs autoluwe routes zorgt ervoor dat mensen gezonder en (verkeers)veiliger fietsen of lopen, met minder hinder van stank, herrie en de verkeersonveiligheid door het autoverkeer.
- Nieuwe autoluwe routes bieden fietsers nieuwe directe verbindingen in de stad. Dit versterkt de aantrekkelijkheid van fietsen ten opzichte van andere vervoerwijzen.
- Het fietsnetwerk krijgt een fijnere maaswijdte, er zijn minder omrijbewegingen nodig.
- Nieuwe bruggen over het Merwedekanaal bieden ook voetgangers een fijnmaziger structuur die geschikt is voor kleine recreatieve rondjes. Dit draagt bij aan een gezonde levensstijl en een prettige woonomgeving.
- De nieuwe verbindingen dragen bij aan een versterking van het economisch draagvlak voor bestaande voorzieningen en detailhandel in de omliggende wijken.

Het nieuwe netwerk voor voetgangers en fietsers wordt toegelicht aan de hand van illustraties. Op deze manier wordt de ambitie zichtbaar. Zie hieronder.[47]





47 https://omgevingsvisie.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/zz-omgevingsvisie/gebiedsbeleid/_zuidwest/merwedekanaalzone/2021-03-omgevingsvisie-merwedekanaalzone-deel-2.pdf.

ÉÉN GEZONDHEIDS-AMBITIE VOOROP EN HET SDG-KOMPAS: OMGEVINGSVISIE SÚDWEST-FRYSLÂN: OARS TINKE

De gemeente Súdwest-Fryslân heeft één belangrijke ambitie in haar omgevingsvisie opgenomen. Ze wil de gezondste gemeente van (Noord-)Nederland worden. De visie heeft vijf thema's en één daarvan is: 'Gezonde vitale mensen in een gezonde en veilige omgeving'. De visie richt zich op zowel het voorkomen van de bedreiging van de gezondheid als het bevorderen van de gezondheid. Dat doet Súdwest-Fryslân door een gezonde leefstijl te ondersteunen. Daarnaast stimuleert Súdwest-Fryslân sport en beweging en moedigt sociale ontmoeting aan.

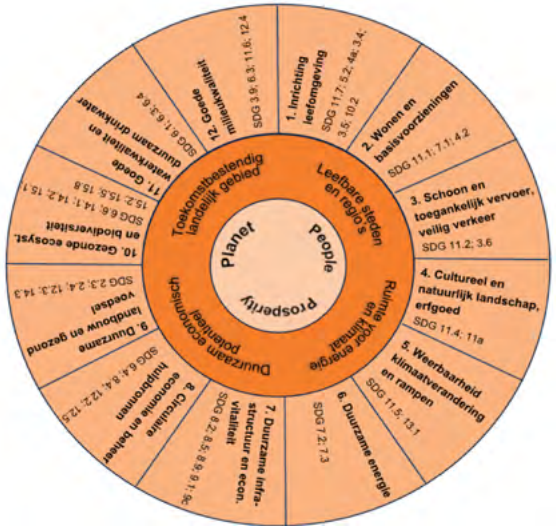
Wat opvalt is dat deze gemeente in haar omgevingsvisie gebruik maakt van het SDG-kompas. Dit kompas bestaat uit de zeventien sustainable development goals om van de wereld een betere plek te maken. De SDG's zijn weergegeven in de volgende afbeelding.



Deze goals zijn in een VNG pilot waaraan de gemeente heeft deelgenomen vertaald naar het Kompas voor de Leefomgeving, en bestaat uit de volgende doelen:

- Gezonde en veilige inrichting van de leefomgeving.
- Inclusieve woonomgeving en toegankelijke voorzieningen.
- Duurzame en veilige mobiliteit voor iedereen.
- Waardevolle leefomgeving en aantrekkelijk vestigingsklimaat.
- Weerbaarheid tegen klimaatverandering en rampen.
- Schone energie voor iedereen en tegengaan klimaatverandering.
- Duurzame werkgelegenheid voor iedereen.
- Circulaire economie en duurzame infrastructuur.
- Duurzame landbouw en gezond voedsel voor iedereen.
- Gezonde ecosystemen en biodiversiteit.
- Schoon water en duurzame drinkwatervoorziening.
- Gezonde leefomgeving: goede milieukwaliteit.

Het Kompas voor de Leefomgeving



Het Kompas voor de Leefomgeving biedt gemeenten een praktisch handvat bij de afweging van initiatieven. Daarnaast biedt dit kompas de basis voor een gesprek met initiatiefnemers om samen zorg te dragen voor zo duurzaam mogelijke ontwikkeling.

In één van de hoofdstukken van de omgevingsvisie noemt de gemeente Súdwest-Fyslân de ambitie: Gezonde vitale mensen in een gezonde en veilige omgeving. Dit hoofdstuk telt twee centrale onderwerpen. Die komen uit het Kompas voor de Leefomgeving. Dat zijn:

- De inrichting van de leefomgeving.
- Een goede milieukwaliteit.

Deze onderwerpen bepalen de opbouw van de tekst over dit koepelthema. Als uitwerking van het centrale onderwerp 'De inrichting van de leefomgeving' noemt de omgevingsvisie onder meer het uitnodigen tot bewegen.[48]

48 https://pdc.sudwestfryslan.nl/wp-content/uploads/2023/06/Omgevingsvisie-Sudwest-Fryslan-1.0-2021.pdf.

GROENE SCHOOLPLEINEN GRONINGEN

De gemeente Groningen werkt momenteel aan een nieuwe omgevingsvisie.[49] Hiertoe is een koersdocument opgesteld met vijf hoofdambities. Een van deze hoofdambities betreft een klimaatbestendige en gezonde omgeving. Hierbij wordt de door het RIVM geformuleerde definitie van een gezonde leefomgeving gehanteerd: “Een gezonde leefomgeving is een leefomgeving die als prettig wordt ervaren, die uitnodigt tot gezond gedrag en waar de druk op de gezondheid zo laag mogelijk is.” Deze ambitie richt zich op zowel gezondheidsbescherming als gezondheidsbevordering.

Een klimaatbestendige en gezonde leefomgeving houdt volgens het koersdocument[50] onder meer het volgende in:

- Een omgeving die bestand is tegen hitte, wateroverlast en droogte.
- Een prettige woon- werk- en leefomgeving met een openbare ruimte die uitnodigt om te sporten, bewegen en verblijven.
- Een gezonde leefomgeving met onder andere gezonde lucht, schoon water, goede fiets- en looproutes, veel groen en ruimte voor recreatie.

Om tot een klimaatadaptieve en gezonde leefomgeving te komen, zet de gemeente Groningen onder meer in op:

- Meer robuuste groene zones met een hoge belevingswaarde en verhoging van de biodiversiteitswaarde.
- Verhoging van de gebruikswaarde van bestaand groen.
- Goed functionerende water- en hittebuffers.
- Voldoende sport- en speelvoorzieningen in de openbare ruimte die bewoners van jong tot oud uitnodigen tot bewegen.

Een voorbeeld van een concrete beleidsdoelstelling van de gemeente Groningen die hierbij aansluit is het vergroenen van schoolpleinen. Hiertoe heeft de gemeente de “Subsidieregeling groene schoolpleinen”[51,52] ingesteld. Deze beoogt “stimulering en bekostiging van het groen- en klimaatbestendig (her)inrichten van schoolpleinen” van basisscholen en scholen voor voortgezet speciaal onderwijs. Achterliggende gedachte is dat dit bijdraagt aan de mogelijkheden voor sport, spel en educatie in de omgeving en een betere gezondheid van kinderen.

Als er meer aanvragen binnenkomen dan het beschikbare budget toelaat vindt weging plaats aan de hand van zes criteria. Vier van deze criteria hebben te maken met onderwerpen waar de Dienst Stadsontwikkeling zich mee bezighoudt: het tegengaan van hitte- en wateroverlast, het planten van klimaat-robuuste bomen, de aanwezigheid van een waterberging en het bevorderen van biodiversiteit. Dit is opvallend, omdat de betreffende subsidieregeling onder de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling valt. Inmiddels heeft een aantal scholen gebruik gemaakt van deze subsidie voor het vergroenen van het schoolplein. Een van deze scholen is OBS Garmerwolde, zie foto’s op de volgende pagina.

49 https://gemeente.groningen.nl/omgevingsvisie.
50 https://gemeente.groningen.nl/file/koersdocument-omgevingsvisie-groningen.
51 https://gemeente.groningen.nl/subsidie-groen-schoolplein.
52 https://gemeente.groningen.nl/file/flyer-subsidie-groen-schoolplein.









6 AANBEVELINGEN



Aanbevelingen aan gemeenten

1. Gebruik juridische instrumenten actief: pas de mogelijkheden uit deze handreiking toe om de leefomgeving gezonder te maken.
2. Wacht niet af tot er een vergunningaanvraag binnenkomt, maar neem gezondheidswaarden en gezondheidsdoelen expliciet op in omgevingsvisies, omgevingsplannen en beleidsnota's.
3. Leg integraal vast welke vorm van fysieke leefomgeving je als gemeente nastreeft en welke normen daarbij horen.
4. Werk proactief en experimenteer: durf te kiezen voor vernieuwende maatregelen, ook als jurisprudentie nog ontbreekt.
5. Gebruik de ruimte binnen de Omgevingswet, bijvoorbeeld door scherpere lokale regels voor luchtkwaliteit, bewegingsruimte en reclame-uitingen op te nemen.
6. Organiseer het regionaal: onderwerpen die weerstand kunnen oproepen, zoals het beperken van fastfoodaanbod of het aanpassen van reclamebeleid, kunnen sterker worden opgepakt in regionale samenwerking. Dit vergroot het draagvlak én de juridische robuustheid.
7. Blijf leren en kennis delen: richt structurele overlegmomenten in tussen gemeenten, GGD'en, juristen en praktijkprofessionals.
8. Deel ervaringen over wat werkt, wat niet werkt en welke juridische routes bruikbaar blijken.
9. Richt een ondersteuningsloket in: overweeg een regionaal juridisch loket gezonde leefomgeving , gekoppeld aan de bestaande telefoonlijn gezonde leefomgeving van de GGD. Dit loket kan gemeenten én inwoners helpen bij vragen over juridische mogelijkheden rondom de inrichting van de fysieke leefomgeving.[53]
10. Oefen invloed uit op landelijke wetgeving: de Omgevingswet biedt wel aanknopingspunten voor een gezonde leefomgeving, maar geen juridische basis om ongezond voedselaanbod te beperken louter vanwege gezondheidsschade. Daarom is een brede Voedselwet nodig die gezondheid beter beschermt.

53 Vergelijkbaar met de rechtswinkel Groningen: https://www.rechtswinkel-groningen.nl/#:~:text=De%20Rechtswinkel%20Groningen%20is%20een,hun%20kennis%20in%20praktijk%20brengen.

Aanbeveling aan het Rijk

- Maak tempo met het ontwikkelen van een brede Voedselwet en leg de invoering vast in het komende coalitieakkoord.

Tenslotte

Naast het vastleggen van visie, beleid en regels/uitgangspunten draait het bij de realisatie van gezondheidsdoelen ook om draagvlak en verleiding. Dit aspect moet in de beleidscyclus ook voldoende aandacht krijgen. Er zijn waardevolle instrumenten ontwikkeld om deze processen te optimaliseren zoals de recent verschenen Toolbox Inwonersparticipatie, Gezonde voedselomgeving van de Toekomst.[54] De door RIVM en TNO ontwikkelde basisset indicatoren voor een gezonde leefomgeving is hierbij ook een bruikbaar instrument.[55]



54 https://agendastad.nl/samen-werken-aan-een-gezonde-voedselomgeving-deze-toolbox-helpt-je-op-weg/.
55 https://www.rivm.nl/documenten/ontwikkeling-en-toepassing-van-basisset-indicatoren-gezonde-leefomgeving.

COLOFON

Uitgave van de Aletta Jacobs School of Public Health
December 2025

De Aletta Jacobs School of Public Health is een samenwerkingsverband tussen de Rijksuniversiteit Groningen, het Universitair Medisch Centrum Groningen, de Hanze en NHL Stenden Hogeschool

Auteurs:
Jip van Beilen - Aletta Jacobs School of Public Health, student-assistent Rijksuniversiteit Groningen en masterstudent staats- en bestuursrecht

Ebrien den Engelsman - Aletta Jacobs School of Public Health, coördinator externe samenwerking

Vormgeving:
Josine Kremer, Bonobo content

Dankwoord

Een woord van dank gaat uit naar iedereen die bij het opstellen van deze handreiking zijn of haar kennis met ons heeft gedeeld, tijdens de brainstormsessies, in individuele gesprekken of via de mail. In het bijzonder bedanken wij: Albertjan Tollenaar, Lolke Braaksma, Kars de Graaf, Brigit Toebes, Dominique Mollet, Tessa Jager, Koert van Ittersum, Lysanne de Haan, Erin Straat, Hannie Poletiek, Mirjam Bosman, Melissa Jolman, Mariska Folkers, Jolanda de Wit, Mirjam Sevinga, Gretha Leever, Jarib Keasberry, Jeannette Nijkamp, Carien de Jager, Corry de Boer, Marije van der Woude, Diana van Dijken, Vincent Luyendijk, Jelle Posthuma, Marloes Heeres, Erik Buskens en Frederic van Kleef.

Dank aan de provincie Groningen voor de financiering van het NPG project.



BIJLAGEN

Bijlage A. Relevante verdragsbepalingen en wetsartikelen

Overzicht van relevante verdragsbepalingen en wetsartikelen.

Bepaling uit het Kinderrechtenverdrag	**Norm**	**Betekenis**
3	Belang van het kind.	Belang van het kind zwaar meewegen bij nieuwe voedsel-regulering en beleid.
24	Recht op een zo goed mogelijke gezondheidsstandaard.	Toegang tot gezonde voeding en informatie daaromtrent.
6	Leven, overleving en ontwikkeling.	Bescherming van het leven en de ontwikkeling van kinderen door een gezonde voedselomgeving te bieden.
17	Informatie.	Toegang tot objectieve informatie over gezonde voeding; bescherming tegen de negatieve invloed van marketing, social media en influencers.
18	Overheidssteun aan ouders om belang kind te beschermen.	Ouders ondersteunen om te zorgen dat zij hun kinderen in een gezonde voedselomgeving kunnen laten opgroeien.

Bepalingen uit het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR 1966)	**Norm**	**Betekenis**
23	Recht op gezinsleven.	Eenieder heeft recht op gezinsleven en bescherming daarvan door de Staat.

Bepalingen uit het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR 1976)	**Norm**	**Betekenis**
12	Recht op eerbiediging van privéleven, familie en lichamelijke integriteit.	De basis voor zelfbeschikking.

Bepalingen uit de Grondwet	Norm	Betekenis
22	Bevordering volksgezondheid.	De overheid moet maatregelen nemen om de volksgezondheid te bevorderen.
11	Recht op lichamelijke integriteit.	Het recht om zelf te bepalen wat er met jouw lichaam gebeurt.

Bepalingen uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)	Norm	Betekenis
8	Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven.	Voorziet in het recht op respect voor privé- en familieleven, het eigen huis en het briefgeheim, waarbij bepaalde beperkingen in overeenstemming met de wet en noodzakelijk in een democratische samenleving mogelijk zijn.

Bepalingen uit de Wet publieke gezondheid	Norm	Betekenis
13	Nota gezondheidsbeleid.	De Minister stelt iedere vier jaren een nota gezondheidsbeleid vast. Gemeente dienen, binnen twee jaren na publicatie van deze nota, een eigen nota gezondheidsbeleid vast te stellen.

Bijlage B. Voorbeeldteksten Omgevingsvisie

Voorbeeldteksten Omgevingsvisie

Algemene tekst:
Gemeente x streeft naar een gezonde fysieke leefomgeving voor haar inwoners.

Nationale Omgevingsvisie:
“De leefomgeving kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verleiden tot een gezondere leefstijl (bewegen, ontspannen, rookvrije gebieden en een gezond voedingsaanbod) en het vergroten van het gezondheidspotentieel van kwetsbare groepen (in het bijzonder ouderen en mensen met een lage sociaaleconomische status).”

Omgevingsvisie gemeente Leeuwarden:
“Bij een veilige en gezonde leefomgeving hoort een goede voedselomgeving waarbij gezond eten gestimuleerd wordt en ongezond eten ontmoedigd en waarbij een rookvrije generatie ontstaat”.

Omgevingsvisie gemeente Amsterdam:
“De gemeente wil een gezondere voedselomgeving in Amsterdam, waarin het aanbod van gezond en duurzaam voedsel de norm wordt. In woongebieden en vooral rondom scholen dient het aanbod van fastfood, gemaksvoedsel en winkels met calorierijke snacks te worden beperkt.”

Omgevingsvisie gemeente Arnhem:
“Een gezonde leefomgeving is een rookvrije leefomgeving.”
“We zetten in op een gezond en leefbare Arnhem, waarbij we blijven inzetten op het bevorderen van de gezondheidskwaliteit. Daarbij zien we het belang van een rook- en tabaksvrije leefomgeving. Deze ambitie pakken we op en werken we verder uit. Op deze manier geven we invulling aan een toekomstig rookvrije leefomgeving.”

Wil je meer weten over Aletta?
Scan of klik op de QR code en bezoek onze website

Aletta Jacobs
SCHOOL OF PUBLIC HEALTH



House of Connections
Grote Markt 21
9712HR Groningen

aletta@rug.nl

www.rug.nl/aletta

rijksuniversiteit groningen

Hanze

umcg

NHL STENDEN hogeschool