

Proceskader Gezondheidsadviezen in ruimtelijke ontwikkelingen
voor een gezonde leefomgeving

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding en doel	3
1.2	Belang van een gezondheidsadvies	4
1.3	Wettelijke grondslag	4
1.4	Vervolg en implementatie.....	5
2	Proces	6
2.1	Proces van advisering.....	6
2.2	Wanneer een gezondheidsadvies	6
2.3	Gezondheidsadvies sluit aan bij fase.....	7
3	Onderwerpen gezonde leefomgeving	9
3.1	Algemene kenmerken gezonde leefomgeving	9
3.2	Lucht	9
3.3	Geluid	10
3.4	Gezondheidsbevordering.....	10

Bijlage 1: literatuurlijst

Bijlage 2: processchema gezondheidsadviezen en ruimtelijk planproces

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Ambities

De ambities van dit college (collegeprogramma 2010–2014 "Groen, Open en sociaal") zijn onder andere een duurzame, gezonde, aantrekkelijke en bereikbare stad. Dit bereikt zij door zelf en door anderen te laten investeren in bijvoorbeeld binnenstedelijk bouwen, groen en door het realiseren van de ambitie om dé fietsstad van Nederland te worden. Maar ook door alle Utrechters te stimuleren gezond te zijn en te blijven, door collectief te zorgen voor gezonde lucht en een gezonde leefomgeving.

Dit is ook zo onderstreept in de Nota Volksgezondheid 2011–2014 Duurzaam Gezond van de gemeente. De GG&GD is verantwoordelijk voor het bewaken, beschermen en bevorderen van de gezondheid van de Utrechters zodat Utrechters zich gezond voelen, zijn en blijven. De ambitie van Utrecht is om een duurzame en gezonde stad te zijn en te blijven. Een stad waarin gezonde keuzes gemakkelijk zijn, iedereen zijn toekomst in eigen handen kan nemen en waar voor kwetsbare groepen een sociaal vangnet is.

Verbeteringen in de leefomgeving leveren een positieve bijdrage aan de gezondheid van de Utrechters. Daarbij wordt ernaar gestreefd om gezondheidsrisico's door luchtverontreiniging, geluidshinder en onveilige situaties zoveel mogelijk te beperken en een gezonde leefstijl zoveel mogelijk te bevorderen. Niet elk individu heeft een eigen keuze in waar hij of zij woont, leeft of verblijft. Daarom is het goed om via stedelijke ontwikkeling te werken aan een gezonde leefomgeving. Dit doet de gemeente Utrecht door bij ruimtelijke ontwikkelingen in diverse fase van de planontwikkeling een gezondheidsadvies op te nemen om daarmee de gezondheid te beschermen danwel de potentieel schadelijke effecten te beperken. Op deze manier wordt geïnvesteerd in een lange termijn ambitie voor een gezondere stad. Utrecht heeft ook op andere gebieden, zoals stedelijke ontwikkeling en groei, ambities. Dit maakt de uitdaging om steeds te zoeken naar de balans tussen de blijvende druk op de schaarse ruimte, de bereikbaarheid van de stad en de gezondheid van inwoners en leefbaarheid in buurten. De gemeente kiest er echter voor om de gezondheidseffecten in negatieve zin zo klein mogelijk te houden en waar het kan zelfs te kijken naar de inrichting zodat die de gezondheid van de inwoners bevordert.

Ervaringen tot nu toe

De GG&GD geeft sinds enkele jaren reeds adviezen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Terugkerende onderwerpen daarin zijn luchtkwaliteit, geluid en gezondheidsbevordering. Daarnaast neemt de GG&GD zo af en toe deel aan projecten (bijvoorbeeld de NRU, of Programma Luchtkwaliteit). De contacten en samenwerking tussen de GG&GD en de ruimtelijke diensten wordt gaandeweg intensiever en betekenisvoller. Elkaar leren kennen en begrijpen is essentieel om tot een goede inbedding te komen van de adviezen. Met workshops en werksessies wordt kennis uitgewisseld.

Proceskader gezondheidsadviezen

Met dit proceskader geeft Utrecht verder invulling aan de wijze waarop via ruimtelijke ontwikkeling gezondheidsadviezen wordt gegeven. Het geeft houvast aan diegenen die ruimtelijke plannen toetsen en ontwikkelen, en maakt gezondheidsadviezen scherper en transparanter¹.

In dit proceskader komt aan bod:

- wat het belang is van een gezondheidsadvies in ruimtelijke ontwikkeling (hoofdstuk 1);

¹ collegebesluit juni 2012 "proceseigenaar gezondheid in ruimtelijke projecten"

- hoe het proces van gezondheidsadviesgeving verloopt en past in de fasen van ruimtelijke ontwikkeling (hoofdstuk 2);
- en welke onderwerpen aan bod komen in een gezondheidsadvies (hoofdstuk 3).

De volgende stap is een inhoudelijke uitwerking van de onderwerpen. Voor nu volstaat het om vast te stellen dat de gezondheidsadviezen – net als nu reeds het geval is – gebaseerd zijn op landelijke richtlijnen en instrumenten.

Het kader is bedoeld voor:

- het bestuur, om sturing en richting te geven bij de integrale afweging bij belangen;
- opdrachtgevers, projectleiders en adviseurs bij de ruimtelijke afdelingen (REO, M&M, UVO, LR, POS etc.) die het gezondheidsadvies aanvragen en dit advies meewegen in de ontwikkelrichting van de ruimtelijke plannen en daarover het bestuur adviseren;
- de medewerkers van de GG&GD (unit MMK en G&E) die gezondheidsadviezen geven.

1.2 Belang van een gezondheidsadvies

Gezondheid wordt beïnvloed door veel verschillende factoren, zoals omgevingskenmerken of economische en technologische ontwikkelingen, die buiten de scope van het volksgezondheidsbeleid vallen. Beleidsmaatregelen van andere sectoren kunnen daarom indirect een potentieel positief of negatief effect hebben op de gezondheid. Een gezonde leefomgeving² heeft als effect dat mensen hun omgeving als prettig ervaren, hun omgeving hen uitnodigt tot gezond gedrag en de druk op de gezondheid zo laag mogelijk is. Een gezonde leefomgeving is een voorwaarde voor een duurzame leefomgeving en is een belangrijk aspect van integraal gezondheidsbeleid.

Maar: hoe groot is dat effect? Er is een aantal onderzoeken (zie literatuurlijst) gedaan naar de effecten van beleidsmaatregelen buiten het volksgezondheidsdomein op de volksgezondheid. De omgeving waarin een de mens leeft is een dynamisch systeem en het gedrag van de mens wordt door vele factoren bepaald. Het is daarom moeilijk om effecten te kwantificeren en te beoordelen. Zo blijkt het lastig om het risico van luchtverontreiniging of geluid voor een individu precies in te schatten, maar het is bekend dat het risico van luchtverontreiniging vergelijkbaar is met het risico van overgewicht of te weinig bewegen. Luchtverontreiniging is gemiddeld over de hele bevolking geassocieerd met één jaar levensverlies, en met verschillende ziektes, zoals astma bij kinderen en volwassenen en hart- en vaatziekten. Daarnaast is het belangrijk om in de overweging mee te nemen dat blootstelling aan luchtverontreiniging en verkeerslawaaï niet vrijwillig is, en voor veel mensen nauwelijks te beïnvloeden. Tot slot is het zo dat vanuit gezondheid anders wordt gekeken naar hoe met ruimtelijke plannen een gezonde leefstijl bevorderd kan worden met bijvoorbeeld groen, speelmogelijkheden en gezonde mobiliteit.

Kortom: een gezonde leefomgeving is belangrijk, maar het effect ervan op de gezondheid, vergeleken met andere maatregelen, is moeilijk kwantitatief te maken.

1.3 Wettelijke grondslag

In de Utrechtse Nota Volksgezondheid 2011–2014 "Duurzaam Gezond" staat de ambitie dat met verbeteringen in de leefomgeving een positieve bijdrage geleverd kan worden aan de gezondheid van de Utrechters. Vanuit de Wet Publieke Gezondheid (2008) is het tevens een wettelijke taak van het college om bij bestuurlijke beslissing de gezondheid mee te wegen. Verder is het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (artikel 12) van belang, waarin het principe van een 'goede ruimtelijke ordening' staat beschreven, waarbij ook de gezondheidsbelangen afgewogen dienen te worden.

In de Wet Geluidhinder en Wet Luchtqualiteit staan normen voor geluid en lucht. Uit onderzoek is echter bekend dat ook als voldaan wordt aan deze wettelijke normen, er gezondheidseffecten kunnen

² bron: <https://www.atlasleefomgeving.nl/web/gow>

optreden. Zo is bekend dat luchtkwaliteitsnormen geen goede maat zijn voor gezondheidseffecten van verkeersgerateerde luchtverontreiniging³ en dat ook als voldaan wordt aan de wettelijke normen voor geluid gezondheidseffecten kunnen optreden (bijvoorbeeld bij hoge geluiden). De GG&GD baseert haar advies derhalve op landelijke GGD richtlijnen.

1.4 Vervolg en implementatie

Na vaststelling van dit proceskader door college, wordt deze breder besproken binnen en buiten de gemeente. Dit kader is een eerste stap voor verdere ontwikkeling van het beleid en dient als sturingselement voor bestuur en de gemeentelijke organisatie. Op basis van de consultatie, én ervaringen tot dan toe en met dit kader, worden de inhoudelijke onderwerpen verder ontwikkeld en het werkproces verder verfijnd.

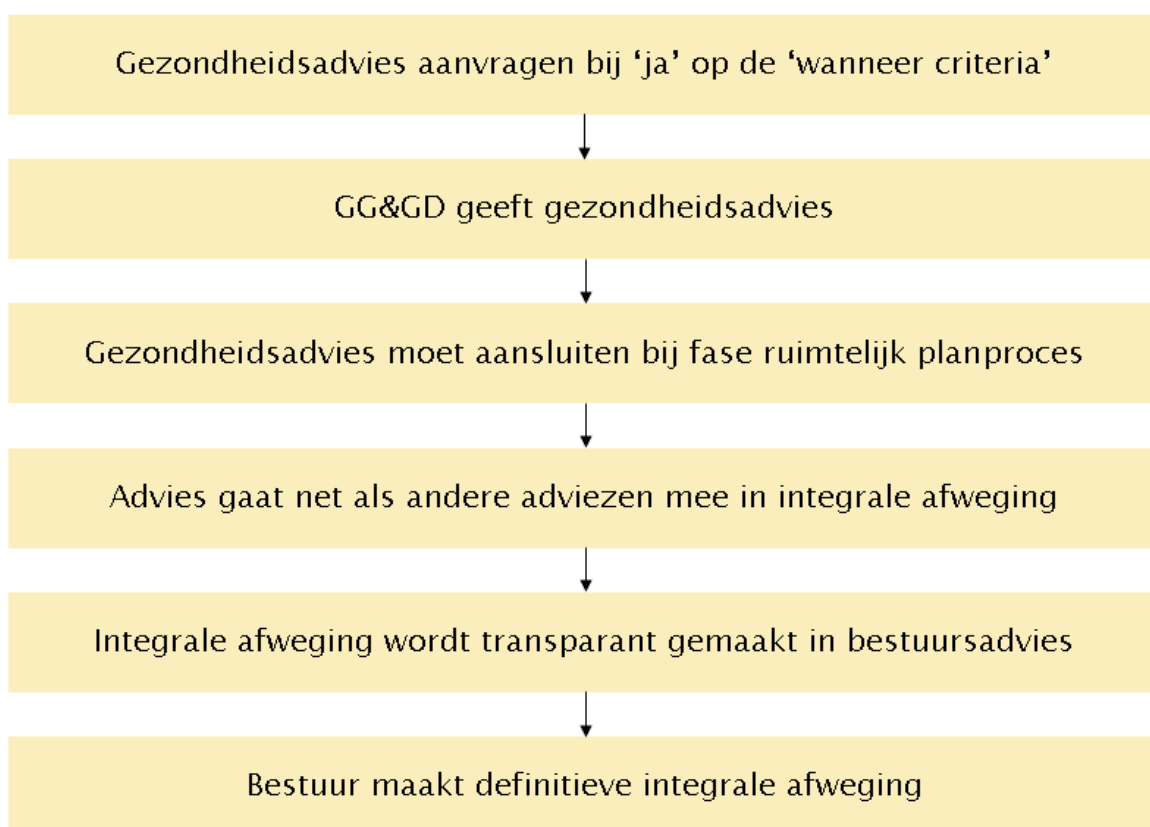
Zo zijn er werk- en procesafspraken met de meest betrokken ruimtelijke afdelingen, maar worden ook met andere onderdelen van de gemeente dergelijke afspraken gemaakt en inhoudelijk geconsulteerd. Daarnaast wordt verder geïnvesteerd in kennisuitwisseling en -opbouw bij alle betrokkenen, voor het uitbouwen van de relaties over en weer, en op sommige punten zelfs voor een cultuuromslag. Tevens dienen we ons te beraden op hoe we aan private partijen die ruimtelijke projecten initiëren een gezondheidsadvies geven.

³ Gezondheidsraad Briefadvies gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit (2008)

2 Proces

2.1 Proces van advisering

Het proces van advisering over gezondheid loopt gelijk aan dat bij andere adviezen (milieu, wonen, verkeer, bomen etc.). Allereerst ligt er bij het ruimtelijk domein (projectleider, opdrachtgever) een verantwoordelijkheid om zélf te signaleren dat er op het juiste moment en voor het juiste project een gezondheidsadvies wordt gevraagd. De criteria bij hoofdstuk 2.2 zijn daarin sturend. Daarna geeft de GG&GD – net als de andere vakafdelingen – een gezondheidsadvies. Dit advies moet aansluiten bij de fase van het ruimtelijk planproces, zoals toegelicht bij hoofdstuk 2.3. Dit gezondheidsadvies is gebaseerd op landelijke richtlijnen en instrumenten. Het advies gaat net als andere adviezen mee in de integrale afweging. Deze integrale afweging wordt door de verantwoordelijke in het ruimtelijk domein transparant gemaakt in een bestuursadvies. Mocht het gezondheidsadvies bijvoorbeeld een aandachtspunt worden, dan komt dit terug bij de kanttekening – net als er nu in de kanttekening ook aandacht kan zijn voor andere adviezen. Op dat moment kan de GG&GD adviseren over eventuele compenserende maatregelen die eventuele schade zoveel mogelijk beperken. Het bestuur maakt uiteindelijk de definitieve integrale afweging en informeert indien nodig de raad daarover.



2.2 Wanneer een gezondheidsadvies

Het is niet noodzakelijk om bij elke ruimtelijke ontwikkeling een gezondheidsadvies in te winnen. De ervaring leert dat de meeste gezondheidswinst te halen is indien er in een vroeg stadium rekening

wordt gehouden met gezondheidsaspecten. Bij het eerste initiatief (aan de balie of door de gebiedsmanager) dient al gesproken te worden over de gezondheidsaspecten die de gemeente belangrijk vindt. Hiermee wordt gezorgd voor betere startnotities of gebiedsvisies en betere (en uitvoerbare) initiatieven, die aansluiten bij de ambities van de gemeente. Ook neemt de toepasbaarheid van gezondheidsadviezen toe wanneer deze in een vroeg stadium van een project worden gevraagd. Daarnaast is de meeste winst te halen bij grote ruimtelijke gebiedsontwikkelingen waarbij naar een integraal ontwerp van de stedelijke omgeving wordt gekeken.

Op het programmaniveau wordt bekeken in welke ruimtelijke ontwikkeling wel of niet een gezondheidsadvies noodzakelijk is. Hierbij moet gedacht worden aan de stedelijke ruimtelijke programma's, zoals Stedelijke Ontwikkeling, Bouwen aan de Stad, Leidsche Rijn, Stationsgebied, Bereikbaarheid, Masterplan Onderwijs en Groen.

Een gezondheidsadvies is nuttig bij:

- ruimtelijke ontwikkelingen⁴ die inhoudelijk aansluiten bij de volgende gezondheidsaspecten:
 - aspecten die een gezonde leefomgeving kenmerken, zoals genoemd in hoofdstuk 3;
 - bij overige omgevingsaspecten die een relatie met gezondheid kunnen hebben⁵,
- ruimtelijke ontwikkelingen die de meeste kans op gezondheidswinst hebben:
 - in een zo vroeg mogelijk stadium van een project (startnotitie, visies)
 - bij (grootschalige) gebiedsontwikkelingen (Upp1)
- alle nieuwe bouwplannen voor gevoelige bestemmingen⁶
 - in een gebied binnen 300 meter van een snelweg of zeer drukke weg (intensiteit vergelijkbaar aan snelweg) of binnen 50 meter van een drukke binnenstedelijke of provinciale weg (> 10.000 mv/etm.) of een drukke busroute
 - rondom het Amsterdam Rijnkanaal
 - binnen de milieuzone

Daarnaast staat het de GG&GD formeel en juridisch op basis van de Wet Publieke Gezondheid altijd vrij om ongevraagd een gezondheidsadvies te geven.

2.3 Gezondheidsadvies sluit aan bij fase

De uitgangspunten uit deze nota worden per fase in het ruimtelijk planproces bekeken en door de GG&GD vertaald in een gezondheidsadvies. Dit advies moet dus aansluiten bij de fase, om daarmee zo effectief en toepasbaar mogelijk te zijn. In de bijlage is een schema opgenomen waarin per fase en per Utrecht Plan Proces voorbeelden zijn opgenomen over gezondheidsadviezen. Niet alle planprocessen verlopen in Utrecht volgens het UPP (denk aan Leidsche Rijn en POS). De verschillende fases zijn hierin echter wel te onderscheiden en het schema dient dan ook als voorbeeld.

In de initiatieffase – wanneer bekeken wordt of een project kansrijk is of niet – zal met name gekeken worden naar kansen voor gezondheidsbescherming en gezondheidsbevordering. In deze fase zal ook buiten de kaders van het mogelijke plangebied worden gekeken, bijvoorbeeld indien de keuze van een locatie minder geschikt lijkt te zijn vanuit gezondheidsoogpunt.

In de definitiefase wordt geadviseerd binnen de kaders van het plangebied. Het kan dan gaan om bijvoorbeeld advisering over de stedenbouwkundige structuur van een gebiedsontwikkeling.

⁴ projecten in de ruime zin van het woord: bereikbaarheidsprojecten, infrastructurele projecten, woningbouw en gebiedsontwikkeling, scholen etc.

⁵ zoals windmolens, bodem (bij moestuinen), hoogspanning en antennes of plannen rondom of over bedrijven (bijvoorbeeld kinderboerderij) die een relatie met zoönosen (bv Q-koorts) kunnen hebben.

⁶ onder een gevoelige bestemming wordt in ieder geval verstaan: scholen, kinderdagverblijven, bejaardenhuizen en verzorgings- en verpleegtehuizen. Mogelijk worden in de toekomst ook woningen en/of sportaccommodaties hieraan toegevoegd.

In de daaropvolgende fase zit gezondheid meer in een toetsende rol: aangeven wat de mogelijke gezondheidseffecten zijn van het plan of ontwerp.

3 Onderwerpen gezonde leefomgeving

Een gezonde leefomgeving⁷ is een omgeving die mensen als prettig ervaren, die uitnodigt tot gezond gedrag en waarin de druk op de gezondheid zo laag mogelijk is. Deze algemene kenmerken (hoofdstuk 3.1) zijn leidend voor de inhoud van de gezondheidsadviezen.

Daarbinnen zijn er drie belangrijke onderwerpen die in een gezondheidsadvies aan bod kunnen komen:

- lucht
- geluid
- gezondheidsbevordering

Maar ook andere onderwerpen kunnen aan bod komen, afhankelijk van de kenmerken van een bepaald gebied en het type ontwikkeling, zie ook hoofdstuk 2.2

Bij de advisering baseert de GG&GD zich op landelijke richtlijnen en instrumenten. In de hoofdstukken 3.2, 3.3 en 3.4 een korte toelichting hierop.

3.1 Algemene kenmerken gezonde leefomgeving

Een gezonde leefomgeving is een voorwaarde voor een duurzame leefomgeving en is een belangrijk aspect van integraal gezondheidsbeleid.

Kenmerken van een gezonde leefomgeving zijn:

- een schoon en veilig milieu;
- voldoende groen, natuur en water;
- aandacht voor de mogelijke gevolgen van klimaatverandering;
- gezonde en duurzame woningen;
- een aantrekkelijke en gevarieerde openbare ruimte;
- een gevarieerd voorzieningenaanbod (wonen, scholen, winkels, cultuur, bedrijven, sport, zorg);
- een goede bereikbaarheid.

Een leefomgeving met deze kenmerken:

- nodigt uit tot bewegen, spelen en sporten;
- stimuleert fietsen, wandelen en gebruik van het openbaar vervoer;
- nodigt uit tot ontmoetingen en contact;
- houdt rekening met de behoeften van (toekomstige) bewoners en specifieke bevolkingsgroepen (kinderen, ouderen en lagere-inkomensgroepen).

De thema's en aanbevelingen over hoe de gezondheid bevorderd kan worden zijn afkomstig uit de Gezond Ontwerp Wijzer (GOW). Het RIVM heeft de bestaande kennis over gezond ontwerp en het gezond inrichten van de leefomgeving in Nederland gebundeld in de GOW, in opdracht van het Ministerie van infrastructuur en Milieu als onderdeel van de Nationale Aanpak Milieu en Gezondheid 2008–2012.

3.2 Lucht

Luchtkwaliteit heeft invloed op de gezondheid. Met name verkeersgerelateerde luchtverontreiniging kan – ook als voldaan wordt aan de normen voor fijn stof en stikstofdioxide – zeker bij kwetsbare groepen gezondheidseffecten geven. Uit onderzoek dat ook in Nederland gaande is wordt steeds

⁷ bron: <https://www.atlasleefomgeving.nl/web/gow>

duidelijker dat mensen die dichtbij drukke wegen wonen vaker last hebben van chronische aandoeningen, zoals astma en hart- en vaatziekten en dat deze mensen gemiddeld korter leven dan mensen die niet dichtbij een drukke weg wonen. Ook wordt steeds duidelijker dat gezondheidseffecten al op jonge leeftijd kunnen ontstaan. De GG&GD baseert haar advies o.a. op de (landelijke) GGD-richtlijn medische milieukunde: luchtkwaliteit en gezondheid⁸.

3.3 Geluid

De belangrijkste gezondheidseffecten van blootstelling aan geluid zijn hinder en slaapverstoring. Bij hogere geluidsniveaus kan ook het risico op hart- en vaatziekten toenemen. Verhoogde geluidbelastingen kunnen een negatief effect hebben op de leerprestatie van kinderen. Ook als voldaan wordt aan de wettelijke normen voor geluid kunnen gezondheidseffecten optreden. De GG&GD adviseert haar advies o.a. op beschikbare documentatie van het RIVM en GGD Nederland.

3.4 Gezondheidsbevordering

Gezondheidsbevordering gaat om het zo inrichten van de fysieke leefomgeving dat een gezonde leefstijl gefaciliteerd en gestimuleerd wordt. Het gaat om het creëren van mogelijkheden om de gezonde keuze de gemakkelijke keuze te laten zijn, om zo kansen op gezondheidswinst te benutten in ruimtelijke plannen. Thema's waarover wordt geadviseerd zijn:

- Gezonde mobiliteit
- Sport en spelen
- Groen en water
- Openbare ruimte
- Stilte en gewenst geluid

De GG&GD baseert haar advies o.a. op de Gezond Ontwerp Wijzer (GOW).

⁸ S.C. van der Zee, I.C. Walda et al, 2008

Bijlage 1: literatuurlijst

- GGD-richtlijn Medische Milieukunde, Luchtkwaliteit en gezondheid, Zee SC van der , Walda IC, RIVM Rapport 609330008 (2008)
- FAQ GGD Nederland over luchtkwaliteit en gevoelige bestemmingen
- Rapport RIVM Effecten van beleidsmaatregelen buiten het volksgezondheidsdomein op de volksgezondheid (2009)
- Rapport Gezondheidsraad 19A SOCI Sociale aspecten van de leefomgeving in relatie tot milieu en gezondheid (2012)
- Brief Gezondheidsraad "advies gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit (2008)
- Ontwerpwijzer Gezonde Leefomgeving; www.atlasleefomgeving.nl/web/gow
- www.nationaalkompas.nl/gezondheidsdeterminanten/omgeving/milieu
- www.compendiumvoordeleefomgeving.nl
- Database Gezonde Plannen, RIVM
- diverse GGD Richtlijnen
- De Gezonde Wijk- VU MC EMGO, Architectencie en Spinlab (2006)
- Maas, Jolanda: Natural Environments – healthy environments. Exploring the mechanisms (2009)
- Groen, Gezond en Productief – (TEEB onderzoek Natuur en gezondheid i.o.v. EL&I), KPMG (2012)
- Rijnenburg; Naar een beweegvriendelijke stedenbouw, M. Moerman, A.M. Gout en A. Kuin (2009)
- AMvB Gevoelige Bestemming (2008)

Bijlage 2: processchema gezondheidsadviezen en Utrechts Planproces

