



## **Van normdenken naar integrale visiebenadering: De gezonde situatie als uitgangspunt**

GGD GHOR Nederland heeft de ontwerpversies van de AMvB's beoordeeld op de doelstellingen van de Omgevingswet. Namelijk: maken de voorgestelde regelingen het voor de overheid mogelijk een gelijkwaardig beschermingsniveau voor burgers te realiseren. Daarnaast hebben we de regelingen beoordeeld op de mogelijkheden om de gezondheid van mensen te bevorderen via de leefomgeving. De overheid heeft immers de plicht op te treden tegen gezondheidsrisico's en heeft de kerntaak burgers te beschermen tegen onveiligheid en gezondheidsrisico's. Vanuit hun rol als bewaker en beschermer van de publieke gezondheid en veiligheid ondersteunen de GGD'en en GHOR-bureaus de overheid in deze zorgplicht.

Een belangrijk winstpunt in deze AMvB's is het feit dat decentrale overheden naar gezondheid moeten kijken in hun belangenafweging en bij besluitvorming over ruimtelijke ordening. Een zaak waar we ons ook als GGD GHOR Nederland hard voor hebben gemaakt. Tegelijkertijd constateren we dat de voorgestelde AMvB's nog onvoldoende mogelijkheden bieden voor gemeentes en provincies om het gelijkwaardig beschermingsniveau voor gezondheid te realiseren en de gezondheid te bevorderen. Dit heeft er onder meer mee te maken dat een bestuurlijk afwegingskader voor het nemen van beslissingen ontbreekt. Iets wat voor decentrale overheden juist zo belangrijk is om hun verantwoordelijkheid goed te kunnen nemen met de Omgevingswet.

### **Preventief optreden tegen (onvoorziene) gezondheidsrisico's**

Maar we hebben ook een fundamentele discussie te voeren met elkaar, namelijk: volstaan de huidige normen, zoals voorgesteld in de AMvB's, nog wel? Of draagt een integrale visiebenadering van kansen en risico's meer bij aan het realiseren van een gezonde samenleving? In onze reactie op de AMvB's doen wij dan ook een reeks voorstellen om te zorgen dat de overheid voldoende instrumenten heeft om preventief op te treden tegen (onvoorziene) gezondheidsrisico's in de leefomgeving en de gezondheid waar mogelijk te bevorderen. Dit moet het mogelijk maken dat provincies en gemeentes de in de Omgevingswet beoogde gezonde en veilige leefomgeving kunnen realiseren. Het gaat om:

### **Integrale visiebenadering: gericht omgaan met risico's en kansen**

Op dit moment richten we ons bij risico's in de leefomgeving vooral op het voorkomen van gezondheidsproblemen en onveiligheid. Met een daarbij behorend systeem van normen dat nog sterk gericht is en uitgaat van de voorspelbare risico's. Een situatie die weliswaar paste bij hoe de samenleving en leefomgeving er decennia geleden uitzagen. Maar met de toenemende druk op de openbare ruimte, onder meer vanwege verdergaande verstedelijking en groei van intensieve veehouderij, volstaat een systeem met alleen sectorale normen en waarden niet meer. Gezondheidsrisico's zijn niet altijd voorspelbaar, denk aan het ontstaan van nieuwe zoönosen: ziekten die van dier op mens overgaan. En de risico's zijn niet altijd in omliggende normen te vatten. Daarnaast biedt de huidige aanpak geen ruimte voor het verbeteren van gezondheid. Het gericht omgaan met risico's en het benutten van de kansen voor gezondheidsbevordering vraagt derhalve om een integrale visiebenadering. Dit betekent dat decentrale overheden scherp in beeld brengen welke risico's er zijn en kunnen ontstaan, deze risico's afwegen en vervolgens maatregelen nemen die de veiligheid en gezondheid bevorderen. Een beslissingsinstrument voor bestuurders ("decision toolbox") zoals hierna verder wordt toegelicht, ondersteunt deze benadering.

Laat voorop staan dat we niet pleiten voor het geheel loslaten van normen. Want normen hebben, zeker in het verleden, geleid tot grote verbeteringen in milieukwaliteit. Maar we constateren ook dat het huidige normenstel voor de leefomgeving een bijeffect heeft. Er wordt slechts gekeken naar het voldoen aan de norm en niet naar het beoogde effect, namelijk: realiseren we zo een gezonde leefomgeving? Het kan niet zo zijn dat normen in de praktijk verworden tot een soort 'afvinklijstje' en we daarmee, onbedoeld, een schijnveiligheid creëren. Louter sturen op normen heeft ook het gevaar van normopvulling in zich, waardoor de ziektelast zelfs kan toenemen. Een ander gevaar van het hanteren van strikte normen is dat het een integrale afweging onmogelijk maakt, die ook voor gezondheid negatief kan uitpakken. Zo zijn de in de concept-AMvB's gehanteerde normen onvoldoende voor een basis-

beschermingsniveau van de gezondheid. Neem de norm voor luchtkwaliteit, ook onder de norm treedt gezondheidsschade op, terwijl het hanteren van de norm de suggestie wekt dat dit niet zo is.

### **Oog voor cumulatieve effecten is nodig**

Bovenal houden de voorgestelde richtlijnen in de concept-AMvB's geen rekening met cumulatieve effecten. Dat is opmerkelijk, want juist de verschillende vormen van omgevingsinvloeden gezamenlijk kunnen wél tot gezondheidsschade leiden. Een voorbeeld hiervan is de uitbreiding van de intensieve veehouderij. Dit kan niet alleen leiden tot mogelijke gezondheidsproblemen door fijnstof-uitstoot, maar ook gezondheidsproblemen vanwege geluid- en geurhinder.

### **Integraal beoordelingskader voor gezondheidsaspecten**

Op lokaal niveau moeten bestuurders dus integrale afwegingen kunnen maken over de kwaliteit van de leefomgeving en of er wel of geen sprake is van risico's voor gezondheid. In de concept-AMvB's ontbreekt een dergelijk integraal beoordelingskader voor gezondheidsaspecten. Dit maakt het voor bestuurders lastig de afwegingen te maken over eventuele gezondheidsrisico's. GGD GHOR Nederland pleit daarom voor de ontwikkeling van een beslissingsinstrument ("decision toolbox"). Dit instrument moet bestuurders inzicht verschaffen in eventuele gezondheidsrisico's of kansen voor gezondheidsbevordering. Ook moet het instrument duidelijk maken wat de consequenties zijn van beleid en maatregelen voor de veiligheid en gezondheid in de leefomgeving. Een dergelijke instrument is ook toepasbaar bij vergunningverlening en moet inzicht geven in de deugdelijkheid van de onderliggende argumentatie bij toekennen of afwijzen van een vergunning. Hierdoor levert de decision toolbox een bijdrage aan een integrale afweging: een mogelijkheid die de huidige instrumenten missen. De landelijke overheid zou partijen met de benodigde expertise kunnen vragen een beslissingsinstrument te ontwikkelen. De aanbevelingen van de Gezondheidsraad in het rapport "*Meewegen van gezondheid in Omgevingsbeleid*", zijn wat ons betreft een goed startpunt voor de ontwikkeling van het beslissingsinstrument.

### **Beperk de termijn voor tijdelijke situaties van overlast**

In de ontwerp-AMvB's wordt de mogelijkheid geboden om tijdelijke situaties van overlast, waaronder geluid- en geuroverlast, tien jaar te laten duren en zelfs te verlengen. GGD GHOR Nederland heeft ernstige bezwaren tegen deze termijn en de mogelijkheid tot verlenging. Voor jonge kinderen, die recht hebben op een gezonde start, is tien jaar allesbehalve 'tijdelijk'; het kan je gehele basisschoolperiode beslaan. De gevolgen van het opgroeien in een leefomgeving met een slechte geluid-, geur- en/of luchtkwaliteit kunnen grote invloed hebben en onomkeerbare schade veroorzaken. Kinderen en volwassenen kunnen tal van gezondheidsproblemen ontwikkelen. GGD GHOR Nederland pleit daarom voor een beperking van de maximale tijdelijke periode tot drie jaar. Daarna moeten de problemen opgelost zijn.

### **Gezondheidsbevordering in omgevingsvisies en -plannen**

Er is in de ontwerp-AMvB's weinig tot geen aandacht voor hoe de leefomgeving ook de gezondheid mensen bevordert. Een gezonde inrichting van een wijk, dorp of stad kan de gezondheid van mensen ten goede komen en gezondheidsproblemen juist voorkomen. Door gezondheidsbevordering toe te voegen aan de instructieregels van de Nota van Toelichting (NvT) bij de Omgevingswet, steunt dit provincies en gemeenten om gezondheidsbevorderende maatregelen in de leefomgeving op te nemen in hun omgevingsvisies en -plannen. Daarnaast houden wij, net als de Gezondheidsraad, een pleidooi hierbij uit te gaan van een brede definitie van gezondheid, ofwel 'positieve gezondheid'.

### **Samenvattend**

Mede door de toenemende druk op onze leefomgeving, wat het bewaken van gezondheid in de ruimtelijke ordening complexer maakt, betekent dit dat we niet alleen meer kunnen volstaan met het toepassen van regels en normen. Het vraagt om de genoemde meer integrale visiebenadering van de leefomgeving en gezondheid; een benadering die in het Veiligheidsdomein reeds gemeengoed is. Dit betekent dat decentrale overheden scherp in beeld brengen welke risico's er zijn en kunnen ontstaan, deze risico's afwegen en vervolgens maatregelen nemen die de veiligheid en gezondheid bevorderen. Zo kan de Omgevingswet daadwerkelijk bijdragen aan een gezondere leefomgeving. Het is noodzakelijk dat bestuurders in staat worden gesteld goede afwegingen te maken, zodat zij gefundeerde beslissingen kunnen nemen. Een integraal beoordelingskader ("decision toolbox"), zoals eerder toegevoegd, ondersteunt daarbij. Net als een transparant proces, waarin (burger)participatie een duidelijke rol heeft.