

Kansen voor gezondheidswinst in omgevingsbeleid

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Nr. 2022/16, Den Haag, 13 juli 2022

Samenvatting

Gezondheidsraad



Leefomgeving en gezondheid

De leefomgeving kan de gezondheid van mensen bevorderen. Zo kan de omgeving lichamelijke beweging als fietsen, wandelen en buitenspelen stimuleren en de aanwezigheid van groen en water helpt mensen ontspannen en zorgt voor minder hittestress tijdens zeer warme periodes. Mensen kunnen echter ook ziek worden van hun leefomgeving, bijvoorbeeld door blootstelling aan luchtverontreiniging, geluidsoverlast en geuroverlast. Dat raakt niet iedereen in dezelfde mate. In sommige regio's worden mensen meer dan gemiddeld blootgesteld aan schadelijke milieufactoren, bijvoorbeeld in grote steden of gebieden met veel industrie.

Nu de invoering van de Omgevingswet aanstaande is, vraagt de Commissie Signalering gezondheid en milieu van de Gezondheidsraad in dit advies aandacht voor gezondheids-

bescherming en gezondheidsbevordering in het omgevingsbeleid en signaleert zij mogelijkheden voor gezondheidswinst.

Gezondheid concurreert met andere doelen omgevingsbeleid

Er is veel gezondheidswinst te halen met de inrichting van de leefomgeving door blootstelling aan schadelijke factoren te verminderen en gezondheid van mensen te bevorderen. Dat is primair een taak van de overheid. De overheid moet met omgevingsbeleid echter ook zorgen voor bijvoorbeeld de verlaging van de CO₂-uitstoot en de stikstofuitstoot, de overstap op duurzame energiebronnen, de duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied, en meer mobiliteit en meer woningen.

De beleidskeuzes die de overheid heeft gemaakt om deze en andere uitdagingen voor de leefomgeving de komende decennia aan te

pakken staan in de Nationale Omgevingsvisie uit 2020 (NOVI) en in de nadere uitwerking daarvan in het Nationaal Milieubeleidskader (NMK) uit 2021. In beide nota's zijn er weinig concrete doelen of maatregelen opgenomen die er expliciet op gericht zijn om gezondheidswinst te behalen. Ook is niet meegenomen dat die andere opgaven voor de leefomgeving direct of indirect invloed hebben op de gezondheid van mensen. Het streven naar gezondheidswinst dreigt zo in de verdrinking te komen, omdat voor de meeste andere opgaven wel concrete landelijke doelen zijn opgesteld.

Volgens de commissie leidt deze ondergeschikte positie van gezondheid in het omgevingsbeleid ertoe dat kansen om gezondheidswinst te realiseren onvoldoende worden benut.



Een stevigere verankering van gezondheid in omgevingsbeleid vraagt volgens de commissie een stevigere rol van de rijksoverheid. Dat gaat enerzijds om een minder vrijblijvende omgang met doelen en normen die zijn vastgelegd in wetgeving, anderzijds om het versterken en ondersteunen van de lokale planvorming en besluitvorming.

Gerichter sturen op gezondheidswinst

Bij veel normen voor blootstelling aan milieufactoren is het doel van gezondheidsbescherming buiten beeld geraakt. Het is niet zo dat er geen gezondheidsschade kan optreden zolang de blootstelling maar onder de norm blijft. Nagenoeg alle bekende ziektelast door milieufactoren is het gevolg van blootstelling aan concentraties onder de norm.

Blootstellingsnormen zijn vaak niet (alleen) op gezondheidskundige overwegingen gebaseerd, maar bijvoorbeeld (ook) op maatschappelijke, economische en ecologische overwegingen. De commissie pleit ervoor dat de overheid bij blootstellingsnormen steeds duidelijk maakt

waar de norm op is gebaseerd. Bij milieufactoren waarvoor een gezondheidskundige advieswaarde is afgeleid, zou die ook steeds vermeld moeten worden.

De overheid kan het streven naar een gezonde leefomgeving steviger verankeren in het omgevingsbeleid door concrete einddoelen en tussendoelen op te stellen, daar resultaatverplichtingen aan te koppelen en de voortgang te monitoren. Voor het verminderen van luchtverontreiniging is er al een tussendoel, maar ontbreekt het nog aan een resultaatverplichting. De doelen en tussendoelen kunnen vertaald worden naar provincies en gemeenten en vandaar uit naar wijken.

Wanneer doelen zijn vertaald in concrete (tussen)doelen voor regio's, met daaraan gekoppelde resultaatverplichtingen, kunnen gerichte maatregelen worden ingezet. Er gebeurt al veel, maar er is ruimte om meer te bereiken. Het gaat dan zowel om generieke maatregelen als om locatiespecifieke

maatregelen, die er vooral op gericht moeten zijn om blootstelling bij de bron aan te pakken. Om risico's door de uitstoot en lozing van schadelijke stoffen door bedrijven beter in beeld te brengen en te verlagen zal de rapportageplicht moeten worden uitgebreid en de vergunningverlening aangescherpt.

Meewegen van gezondheid verankeren in lokale plan- en besluitvorming

Decentrale overheden krijgen onder de Omgevingswet een grotere verantwoordelijkheid om gezondheid mee te wegen in hun omgevingsbeleid. De commissie ziet een rol voor de rijksoverheid om de decentrale overheden daarbij te ondersteunen met een nog te ontwikkelen afwegingskader. Binnen de randvoorwaarden van de gestelde gezondheidsdoelen kan aan de hand van dat kader in de plan- en besluitvorming gezondheid expliciet en op een gelijkwaardig niveau worden afgewogen tegen de andere opgaven voor de leefomgeving.



De rijksoverheid kan ook ondersteuning geven bij het vergaren van de kennis en informatie die nodig is als input bij het gebruik van het afwegingskader. Waar de kennis nog niet beschikbaar is, kan de overheid onderzoek stimuleren. Er is bijvoorbeeld nog weinig onderzoek gedaan naar gezondheidsbevordering via aanpassing van de leefomgeving. Daarnaast is een overzicht nodig van waar de gezondheidsrisico's door blootstelling zich voordoen en waar de meeste kansen liggen voor gezondheidsbevordering.

Met concretere doelen en een afwegingskader voor lokale bestuurders kan de overheid ervoor zorgen dat gezondheidsbescherming en gezondheidsbevordering steviger wordt verankerd in het systeem van omgevingsbeleid. Op die manier wordt het risico kleiner dat gezondheid het als 'zachte' waarde aflegt tegen de andere opgaven voor de leefomgeving waarvoor wel harde kwantitatieve doelen gelden.

De commissie adviseert de rijksoverheid om een afwegingskader voor integrale gezondheidsafweging in het omgevingsbeleid te ontwikkelen. Een multidisciplinair samengestelde groep van deskundigen en bestuurders zou dat kunnen uitwerken. Lokaal ontwikkelde afwegingskaders kunnen als bouwstenen dienen, net als elementen uit het eerdere advies van de Gezondheidsraad *Meewegen van Gezondheid in omgevingsbeleid*. De commissie beveelt aan om te onderzoeken of daarbij ook een instrument zoals kritische prestatie indicatoren (KPI) bruikbaar is om de maatregelen te koppelen aan het behalen van doelen en de voortgang daarvan te monitoren. Ook adviseert de commissie om wettelijk te verankeren dat gezondheid integraal onderdeel is van plan- en besluitvorming over leefomgeving. Een dergelijke aanpak is volgens de commissie gerechtvaardigd gezien de relatief hoge omgevingsgerelateerde ziektelast, de onevenwichtige verdeling van die ziektelast en het algemene maatschappelijk belang van het

terugdringen van de ziektelast en het bevorderen van de gezondheid.



De Gezondheidsraad, ingesteld in 1902, is een adviesorgaan met als taak de regering en het parlement ‘voor te lichten over de stand der wetenschap ten aanzien van vraagstukken op het gebied van de volksgezondheid en het gezondheids(zorg)onderzoek’ (art. 22 Gezondheidswet).

De Gezondheidsraad ontvangt de meeste adviesvragen van de bewindslieden van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; Infrastructuur en Waterstaat; Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De raad kan ook op eigen initiatief adviezen uitbrengen, en ontwikkelingen of trends signaleren die van belang zijn voor het overheidsbeleid.

De adviezen van de Gezondheidsraad zijn openbaar en worden als regel opgesteld door multidisciplinaire commissies van – op persoonlijke titel benoemde – Nederlandse en soms buitenlandse deskundigen.

U kunt dit document downloaden van www.gezondheidsraad.nl.

Deze publicatie kan als volgt worden aangehaald:
Gezondheidsraad. Kansen voor gezondheidswinst in omgevingsbeleid.
Den Haag: Gezondheidsraad 2022; publicatienr. 2022/16.

Auteursrecht voorbehouden

