

PAL-ADVIES GEZONDE LEEFOMGEVING: INGRIJPENDE MAATREGELEN NODIG

De provincie Zuid-Holland werkt aan een gezonde en veilige leefomgeving voor al haar inwoners. Hiervoor is een startnotitie opgesteld die onder meer zal moeten leiden tot aanpassing van het provinciale omgevingsbeleid. De PAL zag in deze startnotitie aanleiding over dit onderwerp te adviseren en heeft op 15 oktober jl. een lunchlezing “Een gezond Zuid-Holland” georganiseerd. De PAL constateert dat de provincie op een groot aantal gezondheidsindicatoren matig tot slecht scoort. Om echt verschil te kunnen maken, zijn ingrijpende maatregelen nodig. Hierbij geeft de PAL graag haar advies.

Advies in het kort

1. Het RIVM geeft een heldere definitie van gezondheid. **De PAL adviseert dit niet verder te preciseren, maar om nader te duiden wat de gezondheid beïnvloedt en wat onderliggende oorzaken zijn van de mindere gezondheid van inwoners van Zuid-Holland.** Dit biedt een solide basis voor een gerichte aanpak per gebied.
2. **Neem ingrijpende besluiten om armoede en luchtkwaliteit als hoofdveroorzaker van gezondheidsproblemen in Zuid-Holland aan te pakken. Pak je rol als bevoegd gezag bij de vervuilende industrie om zodoende bij vergunningverlening en handhaving de milieukwaliteit en -veiligheid te borgen en te verbeteren. Besteed specifiek aandacht aan de groepen met een lage sociaaleconomische status.** De gezondheidsproblemen bij die groepen zijn hardnekkig en generieke maatregelen werken vaak minder goed voor deze groepen.
3. De gekozen strategie om gezondheid (en veiligheid) mee te koppelen met ander beleid, kan goed werken. **Let erop dat dit meekoppelen niet meeliften is, maar juist een stevig onderdeel is van de afweging en de uitwerking.**
4. De provincie heeft niet op alle onderliggende oorzaken invloed, maar wel voldoende om een belangrijk verschil te maken. Een integrale aanpak is echter wel vereist. Werk daarom samen met partners waar dit nodig is om de gezondheid en veiligheid te verbeteren. **En ga aan de slag met een gebiedsgerichte aanpak in de gebieden waar de meeste gezondheidswinst te halen is.**
5. Gezondheid en veiligheid zijn nauw met elkaar verbonden. Een goede samenhang is relevant. **De PAL adviseert om in de vervolgstap inzichtelijk te maken hoe op dit moment veiligheid een rol speelt.**

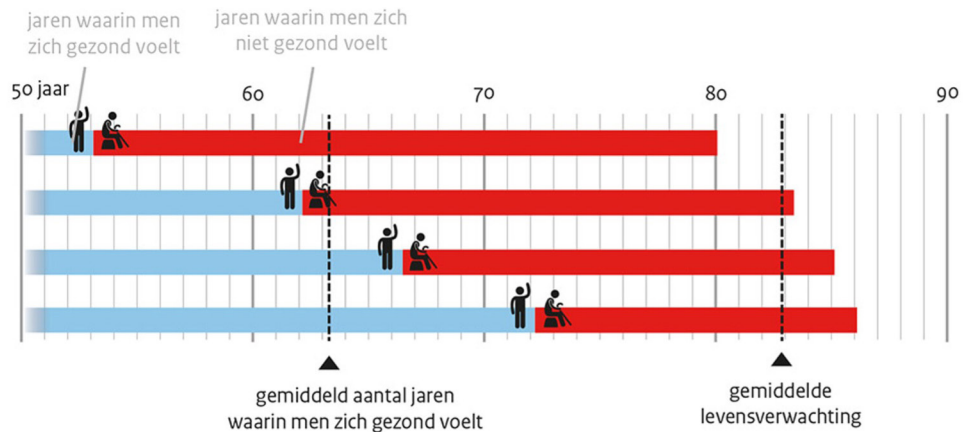
1. Operationaliseren van gezondheid

De provincie zoekt naar een verdere operationalisering van de definitie van gezondheid. Het RIVM hanteert in een recente publicatie de volgende definitie voor een gezonde leefomgeving: “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.” Dit is een goede definitie om te gebruiken, waarbij de PAL adviseert dit niet verder te preciseren. Het is doelmatiger om nader te duiden wat de gezondheid beïnvloedt en wat onderliggende oorzaken zijn van de mindere gezondheid van inwoners van Zuid-Holland. Gezondheid heeft vele aspecten, waarbij de omgeving maar deels van invloed is op de gezondheid van mensen. In sommige gevallen zijn ook indirecte effecten relevant die met de definitie van het RIVM niet aan bod komen, maar waar de provincie wel een rol in kan hebben. Denk hierbij aan zaken als werkgelegenheid of onderwijs.

Om het thema gezondheid verder te operationaliseren, is een nadere verdieping op de onderliggende oorzaken van belang. Dit vraagt in de eerste plaats een goede kennis van gezondheid om onderliggende oorzaken te kunnen duiden. Op deze manier kunnen de juiste verbanden worden gelegd en kunnen doelstellingen aangescherpt worden. Het is daarom verstandig na te gaan wat de doelstellingen zijn en welke indicatoren bepalen of doelstellingen worden gehaald. Op basis daarvan kan worden bepaald welke meetsystematiek passend is voor het bijsturen van beleidskeuzes. Het onderwerp gezondheid is echter een breed thema: om een gezonde leefomgeving te bereiken is samenwerking met andere domeinen noodzakelijk. Bij een verkenning van de relevante gezondheidsthema's binnen de provincie zou daarom niet alleen aandacht moeten zijn voor de onderwerpen met een direct provinciaal belang. Een brede blik om inzicht te hebben in de totale opgave is nodig. Vervolgens kan bekeken worden op welke manier de provincie kan bijdragen. Neem bijvoorbeeld het thema werkgelegenheid: de leefstijl van langdurig werklozen is in het algemeen slechter dan van werkenden, met een slechtere gezondheid tot gevolg. De inzet op nabijheid van voldoende werkgelegenheid voor groepen waarbinnen een hoge werkloosheid is, kan een zeer effectief middel zijn om gezondheidswinst te behalen.

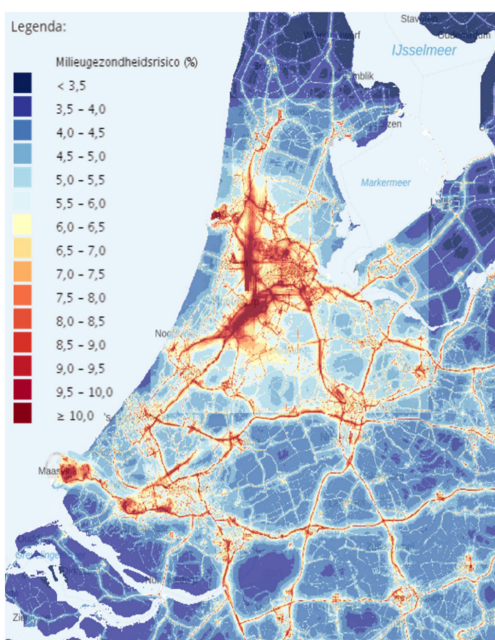
2. Armoede en luchtkwaliteit als belangrijke veroorzakers ongezondheid

In het algemeen is het zo dat mensen met een laag opleidingsniveau een lagere levensverwachting hebben dan mensen met een hoog opleidingsniveau. Ze leven gemiddeld zes jaar korter. Daarnaast voelen zij zich eerder niet meer gezond. Dat verschil is bijna 20 jaar (zie figuur 1 – blauw is het aantal jaren dat iemand zich wel gezond voelt en rood het aantal jaren dat iemand zich niet gezond voelt). Veel van de oorzaken van deze gezondheidsverschillen zijn hiertoe te herleiden. Mensen met een lager opleidingsniveau hebben een lager inkomen en zijn vaker werkloos. Dit betekent dat zij minder financiële mogelijkheden hebben om gezonde keuzes te maken. Mede hierdoor eten zij vaker ongezond en sporten ze minder. Vaak hebben zij minder goede werk- en woonomstandigheden en is er sprake van stress, door bijvoorbeeld werkloosheid of schulden. Stress heeft een direct negatief gevolg voor de gezondheid (zoals verhoging van bloeddruk), maar zorgt er ook voor dat mensen verkeerde keuzes maken (zoals ongezonde voeding, roken of overmatig alcoholgebruik).



Figuur 1 - Samenhang opleidingsniveau en gezonde levensverwachting (bron: Volksgezondheid Toekomstverkenning)

Uit verschillende overzichtsstudies blijkt dat de meeste leefstijlinterventies niet leiden tot kleinere gezondheidsverschillen. Sterker nog, vaak profiteren groepen met een hogere sociaaleconomische status het meest van leefstijlinterventies. Zo hebben bijvoorbeeld mogelijkheden voor bewegen of sporten in de openbare ruimte vaak het meeste effect op de groepen met een hoge sociaaleconomische status. Daardoor houden interventies de gezondheidsverschillen onbedoeld in stand of versterken ze de verschillen. Omdat in veel steden en dorpen in Zuid-Holland sprake is van een concentratie van mensen met een lage sociaaleconomische status, is een gebiedsgericht beleid zinvol.



Figuur 2 - Milieugezondheidsrisico's (bron: RIVM)

De leefomgeving heeft impact op de gezondheid. In figuur 2 is een kaart opgenomen van de milieugezondheidsrisico's. De cijfers geven aan voor welk percentage omgevingsfactoren van invloed zijn op de gezondheid. Dit gegeven wordt in grote mate bepaald door luchtkwaliteit en geluid. Dit zijn onderwerpen waarover in de afgelopen jaren veel nieuwe kennis is ontwikkeld én waar de provincie een belangrijke rol in kan hebben, zoals in het mobiliteitsbeleid.

De normen die de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) als advieswaarde geeft, zijn voor veel milieukundige veiligheidsaspecten lager dan de normen die in Nederland gelden. Denk hierbij aan fijnstof of benzeen. Dit leidt tot eerdere sterfte of geeft een hoger risico op kanker. De gevolgen voor dorpen of wijken in de nabijheid van industrie en wegen kunnen daarmee groot zijn. De WHO heeft de normen recent aangescherpt. De nieuwe norm voor stikstofdioxide wordt bijna nergens in Zuid-Holland gehaald. De provincie is in veel gevallen bevoegd gezag bij de vervuilende industrie. Verken samen met de Omgevingsdiensten hoe dit thema extra aandacht kan krijgen. Dit past in het gedachtegoed van de Omgevingswet voor bestuurlijke afwegingsruimte. Zorg in voorkomende gevallen voor strengere normen en draag zorg voor toezicht en handhaving.

3. *Onderdeel maken van beleid*

De voorstellen in de startnotitie zijn nu vooral gericht op het meekoppelen met andere beleidsvelden. Om dat goed te operationaliseren, moet gezondheid integraal meegenomen worden bij besluiten. Dit kan door meer indicatoren toe te voegen aan de Leefomgevingstoets of door een MER uit te breiden tot een Gezondheidseffectrapportage (GER).

Bij de strategie van meekoppelen moet opgepast worden dat het niet meeliften is: in sommige gevallen staat gezondheid op gespannen voet met andere belangen. Besluiten die nodig zijn om tot een gezonde leefomgeving te komen kunnen politiek gevoelig zijn, blijkt ook uit de discussie rondom PFAS.

De PAL adviseert om te onderzoeken welke interventies echt effect kunnen hebben. Veel aanzetten en keuzes die nu worden gemaakt, zijn goed bedoelde maar onsamenhangende maatregelen. Voorbeelden zijn het toevoegen van extra groen, meer speelplekken of fietsstimulering. Om echt effect te sorteren is een samenhangend pakket aan fysieke en gedragsmaatregelen nodig evenals het creëren van sociaaleconomische randvoorwaarden. Afhankelijk van welke probleemveroorzakers het grootst zijn kan de aanpak daarop toegespitst worden. Dit betekent dus ook de juiste beschikbare kennisbasis en samenwerkingen. Kennis van het sociaal domein en van gezondheid is nodig voor de juiste aanpak. Gezond beleid gaat dus niet alleen om de juiste inhoud. Ook het juiste proces met de betrokkenheid van relevante kennis, bijvoorbeeld van een GGD, is nodig om tot een gezonde leefomgeving te komen. Obesitas bijvoorbeeld wordt in het algemeen niet bestreden door bewegen te stimuleren, maar door gezonder en minder te eten. Het aanpassen van een leefstijl is ingrijpend en complex. Meer groen in de omgeving en meer bewegen is in het algemeen stress verlagend, maar dat zal maar zeer

Op gespannen voet met andere belangen

Echt effectieve maatregelen kunnen ingrijpend zijn of tegenstrijdig zijn met ander beleid. Het verlagen van de milieugezondheidsrisico's is alleen mogelijk door grootschalige verlaging van geluid en uitstoot van verkeer en industrie. Ook een gezondheidsprobleem als obesitas is complex. Het gaat niet alleen over het stimuleren van gezond voedsel: die stappen zijn vaak al genomen. Ook verbieden van ongezond voedsel zal nodig zijn om echt effect te hebben. Het zal op veel weerstand stuiten. En er kan spanning ontstaan met andere beleidsvelden. Zijn nieuwe woningen in een gebied met meer dan 6% milieugezondheidsrisico (het landelijke gemiddelde) nog wel wenselijk? En is verdichting wel zo slim als blijkt dat de voornaamste reden voor slaapverstoring overlast van burens is? En zou bij de bepaling van locaties voor distributiecentra de aanwezigheid van lager opgeleiden niet een vestigingsindicator moeten zijn?

beperkt tot geen effect hebben op het stressniveau als gevolg van geldproblemen van werklozen. Interventies die zorgen voor voldoende geschikt werk voor lager opgeleiden of het verbeteren van het opleidingsniveau, zullen pas echt invloed hebben op de lange termijn. Een differentiatie in beleid bevelen we daarom aan. Ook het voorbeeld de complexiteit rondom vergroening laat zien dat het maken van beleid niet eenvoudig is. Groen is geen geneesmiddel voor alles. Aan de andere kant is extra groen nagenoeg altijd een 'no-regret'-maatregel, maar moet het wel effectief groen zijn. De Bijlmer is bijvoorbeeld van oudsher zeer groen, maar de voordelen van het groen in die wijk wegen niet op tegen de negatieve sociale veiligheidsgevoelens. Het thema vergroening kan ook worden gelinkt met hittestress. Vergroening kan het effect van hitte-eilanden

beperken en daarmee het risico op overlijden van kwetsbare groepen verminderen. Uiteraard is de link met vergroening en het creëren van meer ontmoetingsruimte of een beweegvriendelijke omgeving snel te maken. Belangrijk aandachtspunt is dan wel dat het groen goed gebruikt kan worden.

4. *Gebiedsgerichte aanpak samen met partijen*

Op verschillende fronten werken partijen aan gezondheid. Het ligt voor de hand voor de provincie Zuid-Holland om zich met andere provincies, die vergelijkbare opgaven hebben, te verdiepen in hun rol bij gezondheid en de bijdrage die een gezonde leefomgeving hieraan kan geven. Provincies zouden met een integrale blik in de verkenningsfase de uiteindelijke vergunningverlening kunnen sturen.

Om successen te boeken, is een gebiedsgericht aanpak in die gebieden waar de meeste gezondheidswinst te behalen is aan te bevelen. Samenwerking met de grote steden ligt hierbij voor de hand. Zo zou de provincie een verbindende rol kunnen spelen in havengebied. Om geluidsoverlast aan te pakken, zullen Rijk, provincie en gemeenten samen moeten optrekken om echt verschil te kunnen maken. Hiervoor zal het nodig zijn om over de eigen taken en verantwoordelijkheden heen te kijken en aan te sluiten op die plekken waar het verschil gemaakt kan worden. De PAL bepleit om op bestuurlijk niveau gezamenlijk commitment met de steden te creëren.

De uitwerking vraagt om een passende mix van sociale, fysieke en economische interventies. Waarom niet beginnen met specifieke gezondheidsplannen voor de 16 ongezondste wijken, die in de Startnotitie staan aangegeven. Juist die differentiatie past goed in de gedachte van de Omgevingswet, die meer bestuurlijke afwegingsruimte wil bevorderen.

Gemeenten zijn een belangrijke partner om met gebiedsgerichte samenwerkingen tot gerichte interventies te komen en om kennisuitwisseling en -ontwikkeling te stimuleren. De ministeries van VWS en LNV werken aan programma Gezonde groene leefomgeving. Verder zijn GGD'en belangrijke partners met een brede kennis in het sociale domein. Neem het initiatief en breng deze partners bij elkaar in de gebieden waar dit het hardst nodig is.

5. *Samenhang gezondheid en veiligheid*

De startnotitie gaat over een gezond en veilig Zuid-Holland. Wij constateren dat het aspect veilig nagenoeg niet aan bod komt. Veiligheid houdt onder meer externe veiligheid, verkeersveiligheid, waterveiligheid, sociale veiligheid, brandveiligheid en bouwveiligheid in. Dit zijn deels onderwerpen waaraan de provincie in het huidige beleid aandacht besteedt. Gezien de breedte van het onderwerp, adviseren wij om in het vervolgtraject een overzicht te geven van het veiligheidsbeleid in de beleidsnotitie over een gezonde leefomgeving.