

AGENTSCHAP ZORG & GEZONDHEID

Koning Albert II-laan 35 bus 33
1030 BRUSSEL
T 02 553 35 00
F 02 553 35 84
www.zorg-en-gezondheid.be

Stad Antwerpen
Iris Gommers
Stadsontwikkeling - Energie & Milieu
Grote Markt 1
2000 ANTWERPEN

Contactpersoon	E-mail	Telefoon
Sara Benoy	sara.benoy@zorg-en-gezondheid.be	03 2246290
Stefan Acke	xxxxxx.xxxx@xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx.xx	09 2761371
Ons kenmerk	Uw kenmerk	Datum
		29.06.2017

***Standpunt van het agentschap Zorg & Gezondheid: voorstel
beoordelingskader luchtkwaliteit en geluidshinder bij planning van gevoelige
bestemmingen van de stad Antwerpen***

Geachte heer, geachte mevrouw,

Door de dienst Stadsontwikkeling - Energie & Milieu van de stad Antwerpen werd het Agentschap Zorg en Gezondheid om advies gevraagd met betrekking tot het "Beoordelingskader luchtkwaliteit en geluidshinder bij planning van gevoelige bestemmingen van de Stad Antwerpen" dat zal worden voorgedragen op het college.

Algemeen

Op dit moment wordt nergens in Vlaanderen het gezondheidsaspect (structureel) geïntegreerd bij de inplanting en inrichting van locaties voor gevoelige bestemmingen. Het voorstel van beoordelingskader vinden wij dan ook een bewonderenswaardige eerste stap in de bescherming van gevoelige groepen in gebieden met een verhoogde milieudruk op de gezondheid.

Binnen het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin wordt het gezondheidsbelang, dat het uitgangspunt vormt van dit beoordelingskader, volledig onderschreven. Wel willen we benadrukken dat de voorgestelde werkwijze potentieel - met name wanneer dit milieugezondheidsaspect als enige element zou vertaald worden in een beslissing - een niet geringe impact heeft op beleidskeuzes binnen de welzijns- en gezondheidssector. Er moet in de uiteindelijke beslissing met andere woorden een evenwicht gevonden worden tussen de absolute nood

aan gezonde scholen en kinderopvang en de evenzeer belangrijke nood aan voldoende en voldoende nabije opvang- en onderwijsinitiatieven.

Het advieskader wordt met andere woorden op termijn best verrijkt met een weging voor sociale noden zoals voldoende en nabije kinderopvang en onderwijsmogelijkheden, en verder omgezet tot een evenwichtig en rationeel beslisinstrument.

Het nu voorliggende voorstel van de stad Antwerpen, betreft momenteel nog alleen het milieugezondheidsluik van het gewenste advieskader. Het agentschap gaat principieel akkoord met dit luik van een dus verder nog ruimer te ontwikkelen advieskader, maar heeft wel een aantal aandachtspunten!

Het agentschap maakt een onderscheid tussen aandachtspunten die best aangepast worden vóór de implementatie van het kader (in het vet, van 1-5) en aandachtspunten die op langere termijn in een - wetenschappelijke studiegroep worden uitgeklaard en eventueel bijgestuurd (zie verder). Verschillende van deze aandachtspunten werden reeds met de dienst Stadsontwikkeling - Energie & Milieu van de stad Antwerpen (EMA) doorgesproken.

Het agentschap beveelt een begeleiding van de implementatie van het kader sterk aan waarbij minimaal een beleidsdomeinoverkoepelende en geïntegreerde communicatie, die vooraf werd afgesproken, wordt gevoerd.

Het agentschap beveelt stad Antwerpen ook aan evaluatie-indicatoren in te bouwen en een evaluatierapport op te stellen na de periode van 3 jaar (rekening houden met duur aanvraag, aflevering vergunning en bouw).

Aandachtspunten van het agentschap op het voorstel

- 1. Opnemen van voorzieningen in de bijzondere jeugdbijstand, centra voor geestelijke gezondheidszorg (CGG's) en centra voor kindercare en gezinsondersteuning (CKG's) in het toepassingsgebied van het beoordelingskader**

Dit onder de voorwaarde dat de gebruikers van dit soort voorzieningen qua grootte en leeftijd gelijkgesteld zijn aan reguliere kinderopvang en onderwijs.

- 2. Opnemen van bestaande gebouwen die een herbestemming vragen als kinderdagopvang in het toepassingsgebied van het beoordelingskader**

Voor deze herbestemming is een stedenbouwkundige vergunning nodig. Het is niet duidelijk of deze herbestemmingen onder het toepassingsgebied van het huidige voorstel vallen.

- 3. Toevoegen bovengrens in het geval van de bestaande voorzieningen waarvoor gunstig advies gegeven wordt**

Volgens het voorstel mag een bestaande bestemming in capaciteit uitbreiden wanneer het in een zone ligt met een NO₂-concentratie van 42 µg/m³ en meer, op voorwaarde dat de gebouwen minstens één verkeersluwe zijde hebben en mits gepaste maatregelen. Er wordt, in tegenstelling tot de nieuwbouw geen bovengrens meer bepaald voor gebouwen met minstens één verkeersluwe zijde. Het agentschap vraagt om toch een bovengrens te bepalen om uitbreiding op plaatsen die vanuit gezondheidskundig standpunt niet wenselijk zijn sterk af te raden, en hopelijk in de praktijk ook te beperken.

Bovendien deelt het agentschap de mening van het Healtvent-project (project gesubsidieerd door het Second Programme of Community Action in the field of Health 2008-2013 European Commission-Directorate General for Health and Consumers) dat het feit van het (verplichte) gebruik van mechanische ventilatiesystemen met filters, om luchtzuivering te verzekeren in stedelijk gebied, geen excuus mag zijn om gevoelige bestemmingen in te planten op plaatsen die de WHO air quality guidelines niet respecteren.

Volgens het voorstel mag een bestaande bestemming bovendien in capaciteit uitbreiden wanneer het in een zone ligt zones met een L_{den} hoger dan 70 dB, op voorwaarde dat de gebouwen een verkeersluwe zijde hebben én mits milderende maatregelen. Ook hier vraagt het agentschap om toch een bovengrens te bepalen om uitbreiding op plaatsen die vanuit gezondheidskundig standpunt niet wenselijk zijn sterk af te raden en in de praktijk te beperken.

4. Motivatie bij elke afwijking van ongunstig advies

Er dient een motivatie afgeleverd te worden voor elke afwijking t.o.v. het beoordelingskader en niet enkel wanneer de voorziening in overschrijdingsgebied ligt.

5. Geen onderscheid tussen nieuwbouw en uitbreiding bestaande capaciteit

Vanuit gezondheidskundige en ethische overwegingen is het agentschap voorstander om zowel nieuwbouw als een bestaande toestand gelijk te beoordelen, zeker aangezien het in de huidige context om een "advieskader" gaat en niet om een "besliskader". Iedereen heeft in wezen recht op dezelfde bescherming. EMA ziet echter opportuniteit in de uitbreiding van bestaande capaciteit; het bestaande gebouw zal immers ook gerenoveerd worden. Dit is een gelegenheid om de bestaande negatieve impact van luchtverontreiniging en geluidsbelasting ook op het bestaande gebouw te milderen. Onze ervaring leert echter dat dit niet steeds het geval zal zijn. Als stad Antwerpen in dit aandachtspunt niet wenst te volgen, dan wil het agentschap hier geen breekpunt van maken.

6. Naast kinderopvang en scholen, ook ziekenhuizen en woonzorgcentra onderwerpen aan het beoordelingskader

Dit voorstel focust op groepsopvang voor kinderen (opvang van minstens 9 kinderen, niet van toepassing op privé-onthaalouders) en scholen. Het is natuurlijk zo dat gevoelige groepen voor luchtverontreiniging en geluidshinder niet enkel beperkt blijven tot kinderen en jongeren. Het is dus aangewezen om het beoordelingskader op termijn ook uit te breiden met de andere gedefinieerde gevoelige groepen en bestemmingen m.b.t. verkeer, zoals ouderenvoorzieningen en ziekenhuizen. Er zit een logica in om alvast te beginnen met de focus op de prioritaire doelgroep van jonge kinderen, maar op termijn uit te breiden naar de andere gevoelige groepen.

7. Naast nieuwbouw en capaciteitsuitbreiding, ook renovaties zonder capaciteitsuitbreiding opnemen. Dit zal afhankelijk zijn van het maatschappelijke en politieke draagvlak.
8. Afstanden i.p.v. jaargemiddelde NO₂-concentratie
Het is op dit ogenblik niet duidelijk wat de meest geschikte indicator is en de visies hierop verschillen. De wetenschappelijke voortschrijding m.b.t. luchtverontreiniging en geluidsbelasting zal nauw opgevolgd worden en op basis daarvan kunnen voorstellen tot wijzigingen van het kader voorgelegd worden aan de politiek. Onze partnerorganisatie voor Milieugezondheidszorg zal de oefening van een wetenschappelijk onderbouwd beoordelingskader alvast starten.
9. Gekozen geluidsgrenzen
Wat betreft geluid wordt er aangegeven dat er gestreefd moet worden naar een geluidsniveau L_{Aeq} binnen van 35 dB gedurende de uren en buiten van 55 dB gedurende de speeltijd. Dit komt overeen met de advieswaarden van de WHO. Het is echter niet duidelijk of de gekozen geluidscategorieën toelaten om deze waarden in de praktijk te halen – zeker op de speelplaats buiten.
10. L_{den} of L_{day} als indicator voor de beoordeling van geluid?
Voor de stad Antwerpen is ook de parameter L_{day} beschikbaar. Deze is relevanter voor het voorspellen van de geluidsbelasting tijdens de speeltijd. De L_{day} is echter niet algemeen doorgemodelleerd in de rest van Vlaanderen.
11. Advieskader i.p.v. beslissingskader
Dit is een advieskader met louter milieugezondheidskundige afwegingen. In de uiteindelijke beslissing dient er een verdere afweging gemaakt te worden t.a.v. motieven zoals economische aspecten, sociale en maatschappelijke aspecten, onderwijsnoden, ruimte, leefmilieu, ... Een beslissingskader, zoals oorspronkelijk vooropgesteld in 2012, werd niet opgenomen in het voorstel. Vraag blijft dus hoe deze afweging gaat gebeuren voor het nemen van de uiteindelijke beslissing.

Gezondheid wordt op deze wijze meegenomen in andere lokale beleidsdomeinen ('health in all policies'), in deze oa. "omgeving", zij het dat het omwille van het adviserende karakter potentieel ondergeschikt kan blijven aan andere maatschappelijke noden.

Temeer merken we op dat de realisatie van dit beleid een belangrijke impact kan hebben op de realiseerbaarheid van uitbreidingen en op de toegankelijkheid van bepaalde opvanginitiatieven vanuit de welzijns- en gezondheidssector. Niet enkel de economische belangen kunnen in balans liggen met gezondheidskwesties, ook de sociale belangen. Als in bepaalde achtergestelde wijken te weinig betaalbare kinderopvang bestaat, maar deze wijken zijn ook zwaar belast met lucht- of lawaaivervuiling, riskeert dat een probleem te geven voor het kunnen voorzien van betaalbare opvang waar ze juist socio-economisch gezien hard nodig zijn. Bovendien is het een beleidstendens om basisvoorzieningen zoveel mogelijk dicht bij de burger te voorzien en evolueren we naar verschillende, namelijk buurtgerichte zorg. Zeker kinderopvang vervult ook een belangrijke functie in kader van de uitbouw van wijkgerichte netwerken.

Capaciteitsnood zal sowieso een factor zijn waarmee rekening zal worden gehouden in de uiteindelijke afweging gemaakt door het college i.k.v. het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning. Het is niet duidelijk welke invloed het afwegingskader heeft op de socio-economische gradiënt van de capaciteitsnood, en welk gewicht het college zal geven aan de verschillende factoren in de afweging.

12. Algemeen

Vanuit gezondheidskundig oogpunt mogen blootstellingreducerende maatregelen (op immissieniveau) geen excuus vormen om niet eerst op bronreductie (emissieniveau) in te zetten.

Conclusie

Het beoordelingskader als advieskader is een initiatief dat ondersteund kan worden vanuit Zorg & Gezondheid, mits aandacht voor afstemming met het voortschrijdend beleid binnen het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin alsook mogelijke andere beleidsdomeinen en, mits aandacht voor een goede opvolging bij implementatie.

Het agentschap zal voor een periode van 3 jaar haar adviezen voor het grondgebied stad Antwerpen baseren op het voorliggend voorstel, onder de voorwaarde van aanpassing van de hierboven beschreven aandachtspunten 1 tot en met 4.

Binnen het concept van een gezonde publieke ruimte, 'healthy city', kan dit initiatief van de stad Antwerpen als een voorbeeld van goede praktijk gehanteerd worden binnen Vlaanderen. Doordachte omgang met dit initiatief, onder de vorm van een advieskader gehanteerd als 'good practice' kan mits goede opvolging samengaan met initiatieven die bv. stadvlucht tegen gaan: een gezonde stad impliceert ook een goede bereikbaarheid tot voorzieningen, zonder daarbij een kloof te riskeren t.a.v. bv. socio-economische ongelijkheid.

Voor de implementatie vragen wij dat een overleg wordt ingericht teneinde bedreigingen, successen, opportuniteiten, positieve en negatieve ervaringen op te volgen. De opsomming van aandachtspunten hierboven kan als basis hiervoor dienen.

Met vriendelijke groeten,



Dirk Dewolf
Administrateur - generaal
Agentschap Zorg en Gezondheid

ⁱ Deze aandachtspunten werden door AZG geformuleerd in samenspraak met VIPA (Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA), www.vipa.be) en agentschap Kind en Gezin.